

Barómetro das Crises

30-10-2013 | Nº 7

Orçamentos 2011-2014: destruição duradoura

Em três anos – 2011, 2012 e 2013 – os governos quiseram cortar à despesa pública 10 mil milhões de euros e aumentar a receita em outros 10 mil milhões. No total, 20 mil milhões de “consolidação orçamental”. O resultado, de acordo com a previsão do governoⁱ, foi uma redução do défice de apenas 6 mil milhões de euros: de 15,8 mil milhões (9,1% do PIB) em 2010, para 9,8 mil milhões (5,9% do PIB) em 2013. As previsões falharam porque os orçamentos tiveram um enorme efeito recessivo não antecipado.

Os resultados da experiência destes três anos são claros:

- 6 mil milhões a menos no défice, 7,5 mil milhões a menos no PIB: ou seja, **por cada euro retirado ao défice, tirou-se 1,25 euros ao PIB;**
- 6 mil milhões a menos no défice, 52 mil milhões a mais na dívida pública: ou seja, **por cada euro retirado ao défice, a dívida aumentou 8,67 euros.**

Tabela I

Défice e PIB nominal 2010-2013

Milhões de euros	2010	2013	Variação 2010-2013
Défice	-15782,6 ⁽¹⁾	-9778 ⁽²⁾	-6004,6
PIB nominal	172859,5 ⁽³⁾	165355,5 ⁽⁴⁾	-7504,0
Dívida direta do estado	151 774,6 ⁽⁵⁾	203 813 ⁽⁶⁾	52038,8
Variação PIB/Variação défice			1,25
Variação Dívida/Variação défice			8,67

Fontes: ⁽¹⁾ Conta Geral do Estado 2010, ⁽²⁾ Relatório do Orçamento de Estado 2014, ⁽³⁾ Banco de Portugal; ⁽⁴⁾ Estimativa baseada em previsões contidas no Relatório do Orçamento de Estado 2014; ⁽⁵⁾ IGCP; ⁽⁶⁾ IGCP, dívida direta em setembro de 2013.

Saldo orçamental

Diferença entre receitas e despesas do Orçamento de Estado; défice quando as despesas são superiores às receitas; *superavit* ou excedente no caso contrário.

Saldo (orçamental) primário

Saldo do Orçamento de Estado excluindo os juros da dívida pública.

Dívida direta do Estado

Dívida emitida pelo Tesouro e gerida pelo Instituto de Gestão do Crédito Público (IGCP).

Relatório do Orçamento de Estado

Documento que acompanha a Proposta de Orçamento no momento de entrega à Assembleia da República. Apresenta as previsões económicas para o ano do exercício, a estratégia orçamental e as respetivas medidas.

ⁱ Ver Relatório do Orçamento de Estado para 2014.

Mesmo assim, o governo pretende repetir a experiência em 2014. Para reduzir o déficit de 5,9% do PIB para 4%, prepara-se para cortar 3,2 mil milhões na despesa – na verdade, nos rendimentos de trabalhadores da administração pública e reformados – e aumentar mil milhões na receita, num “ajustamento” que totaliza 4,2 mil milhões. Desta vez, espera que o resultado seja diferente. Contrariamente a esta expectativa:

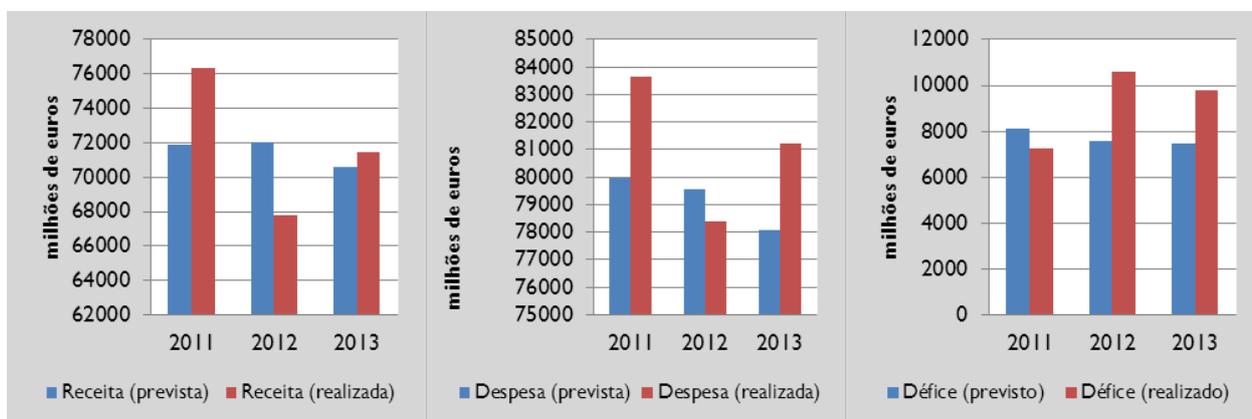
- O novo choque orçamental, ao atuar sobre o rendimento de famílias e de pequenas empresas já muito fragilizadas, e sobre serviços públicos já muito debilitados, pode desencadear um processo de insolvências e ruturas da provisão de bens e serviços;
- O prolongamento da recessão, pelo lastro de destruição que provoca, não prepara a retoma, antes degrada as condições de recuperação futura.

I. “Consolidação orçamental”: falha sistemática

Entre as previsões de despesa e de receita apresentadas nos orçamentos iniciais e as despesas e as receitas efetivamente verificadas ocorreram sempre desvios consideráveis. Esses desvios produziram, à exceção de 2011, défices substancialmente superiores aos inicialmente orçamentados (ver Gráfico I).ⁱⁱ

Gráfico I

Receita, despesa e déficit (previsto e realizado) (realizado 2013, estimativa)



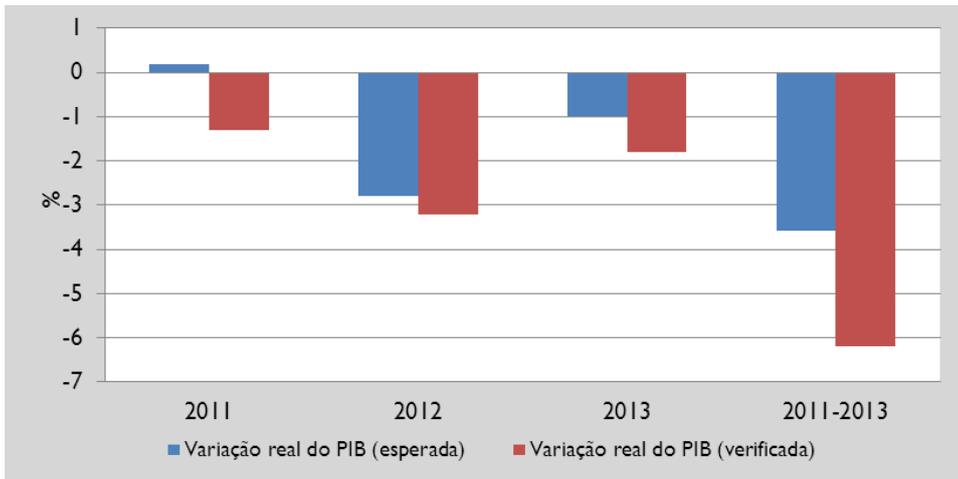
Fonte: Relatórios do Orçamento do Estado, 2011, 2012 e 2013 e Conta Geral do Estado 2011 e 2012.

Os governos subestimaram o impacto recessivo das medidas de “consolidação orçamental”. Se as previsões relativas à variação do PIB apresentadas nos orçamentos se tivessem revelado corretas, a variação acumulada do PIB real de 2011 a 2013 teria sido de -3,6%. Na realidade, estima-se que venha a ser de -6,2% (ver Gráfico 2).

ⁱⁱ A exceção de 2011 é devida à “receita de capital” extraordinária correspondente a 3,3 mil milhões de euros dos fundos de pensões de instituições financeiras.

Gráfico 2

Variação do PIB real prevista e verificada (2013 estimativa)



Fonte: Relatórios do Orçamento de Estado 2011, 2012, 2013 (2013 estimativa).

Mais do que as vicissitudes da execução orçamental – como, por exemplo, os chumbos do Tribunal Constitucional – é a subavaliação sistemática do impacto recessivo das medidas a principal causa da falha das sucessivas tentativas de “consolidação” orçamental. A consequência destas falhas tem sido o recurso sistemático a receitas extraordinárias. E apesar disso, apenas em 2011, a meta oficial para o défice foi cumprida.

Na realidade, a recessão causada pelas medidas de “consolidação” tende a diminuir a receita fiscal (apesar do aumento das taxas de imposto) e a aumentar as despesas respeitantes a prestações sociais (apesar da redução do valor das prestações e da redução da taxa de cobertura).

Comparando a conta do Estado de 2008 – um exercício orçamental pré-crise em que se verificou um saldo primário positivo – com a previsão de execução orçamental de 2013ⁱⁱⁱ, constata-se que as receitas correntes diminuíram 1%, puxadas por uma quebra de 10% na receita dos impostos indiretos, não obstante o aumento das taxas de imposto. Ao mesmo tempo, a despesa corrente aumentou 6,9% (apesar da redução de 18% das despesas com o pessoal) devido ao crescimento do peso das prestações sociais (16%) e dos juros (49%) (ver Tabela 2).

Entre 2011 e 2013, a “consolidação orçamental” não ocorreu na extensão desejada. No seu lugar, verificou-se antes uma contração da economia de mais de 6% do PIB e uma quebra histórica do emprego de 11%. Além disso, a política orçamental seguida alterou profundamente a estrutura da despesa do Estado. Duas das rúbricas destacaram-se pelo seu crescimento: “operações da dívida pública” e a “segurança e ação sociais”. Todas as outras, nomeadamente “saúde”, “educação” e as “funções económicas” regrediram (ver Gráfico 3).

ⁱⁱⁱ Ver Relatório do Orçamento de Estado de 2014.

Conta Geral do Estado
Documento que apura os resultados orçamentais do exercício. A Conta Geral do Estado é publicada vários meses depois de concluído o exercício. A última disponível refere-se a 2012.

PIB nominal

Produto Interno Bruto valorizado aos preços do momento a que os dados se referem.

PIB real

PIB nominal descontado do efeito da variação dos preços.

Tabela 2

Conta das Administrações Públicas (Ótica da Contabilidade Nacional) 2008 (Conta Geral do Estado) e 2003 (estimativa do Relatório do Orçamento de Estado de 2014)

	2008	2013 E	Taxa de variação 2008-2013
Receita corrente	70322,7	69517,9	-1,14%
Impostos s/ rendimento, património	16524,4	18494,4	11,92%
Impostos correntes s/ produção e importação	24265,1	21929,9	-9,62%
Contribuições de Segurança Social	21546	19866,5	-7,79%
Outras receitas correntes	7987,2	9227,1	15,52%
Receitas de capital	1549,2	1942,2	25,37%
Receita Total	71871,9	71460,1	-0,57%
Despesa corrente	71741,5	76653,1	6,85%
Consumo público	31955	29853,4	-6,58%
Despesas com o pessoal	21377,3	17537,8	-17,96%
Consumo intermédio	7264,7	7864	8,25%
Outras despesas correntes	3313	4451,6	34,37%
Subsídios	1930,8	1211,7	-37,24%
Juros e outros encargos	4816,1	7188,8	49,27%
Prestações sociais	33039,6	38399,2	16,22%
Despesa de capital	4471,2	4585	2,55%
Investimentos	3543,9	3084,9	-12,95%
Outras despesas de capital	927,3	1500,1	61,77%
Despesa Total	76212,7	81238,1	6,59%
Despesa primária	71396,6	74049,3	3,72%
Saldo corrente	-1418,8	-7135,2	-402,90%
Saldo primário	475,3	-2589,2	-644,75%

Apesar dos maus resultados neste período, o governo pretende repetir a experiência em 2014. O objetivo é reduzir o défice dos 5,5% do PIB esperados para 2013, para 4%. Isso seria conseguido com medidas de “consolidação” no montante de 4,2 mil milhões de euros (3,9 mil milhões em termos líquidos).

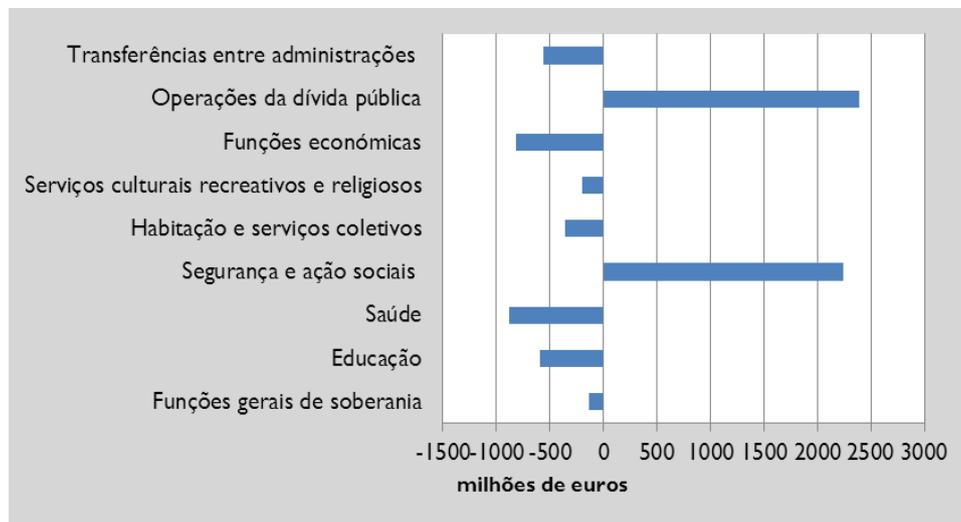
Relativamente aos três anos anteriores, o valor das “medidas de consolidação” previstas no Orçamento de Estado é menor em 2014^{iv}. Haverá por isso razão para acreditar que desta vez será diferente e que estas medidas não vão ter um efeito recessivo? O cenário macroeconómico aposta no crescimento em três componentes do PIB: subida, embora ligeira, do consumo das famílias; inversão da tendência de queda do investimento; e continuação da expansão das exportações (líquidas de importações). O resultado seria o regresso em 2014 a taxas de variação positivas do PIB.

À luz da experiência acumulada, este cenário é implausível. Mais improvável se torna se tivermos em conta que a austeridade de 2014 vai atuar sobre o rendimento de famílias e de pequenas empresas já muito fragilizadas, e sobre serviços públicos já muito debilitados.

^{iv} O montante destas medidas foi de cerca de 6 mil milhões em 2011, de 9 mil milhões em 2012, 5 mil milhões em 2013.

Gráfico 3

Variação da despesa do Estado (classificação funcional) entre 2008 e 2013 (estimativa)



Fonte: Conta Geral do Estado (2008) e Relatório do Orçamento de Estado (2014).^v

2. Os efeitos cumulativos da austeridade e da recessão

Os orçamentos recessivos têm efeitos cumulativos, isto é, atuam uns sobre os efeitos dos anteriores, amplificando o seu impacto e dificultando a reversão do processo à medida que o tempo passa.

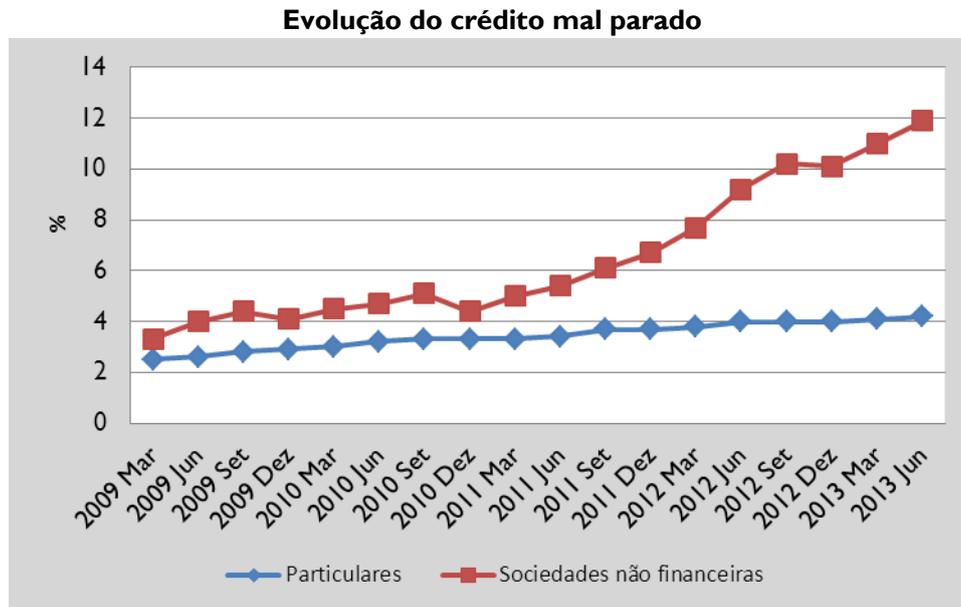
Por isso mesmo, um choque orçamental como o de 2014, apesar de inferior no seu montante a choques anteriores, pode ter um efeito recessivo semelhante ou superior ao dos precedentes. Durante a fase inicial de uma recessão, as famílias ajustam o seu padrão de consumo, podendo mesmo poupar mais. As empresas podem reduzir “folgas” e salários, passando a despedir de seguida. Mas à medida que a recessão se instala, a capacidade de poupança das famílias vai diminuindo. Algo semelhante acontece nas empresas e em outras organizações incluindo as da administração pública. Com o tempo, a “folga” desaparece, a capacidade de amortizar dívidas degrada-se.

A evolução do crédito mal parado sinaliza a aproximação do ponto de rutura de muitas famílias e empresas (ver Gráfico 4). Chegado a esse ponto, o efeito das falências em cadeia repercute em toda a economia de uma forma que pode ser catastrófica.

- **O choque orçamental de 2014, ao atuar sobre o rendimento de famílias e de pequenas empresas já muito fragilizadas, e sobre serviços públicos já muito debilitados, pode desencadear um processo de insolvências e ruturas da provisão de bens e serviços.**

^v O Relatório da proposta de Orçamento de Estado para 2014 é omissivo a respeito da despesa (classificação funcional).

Gráfico 4



Fonte: Banco de Portugal.

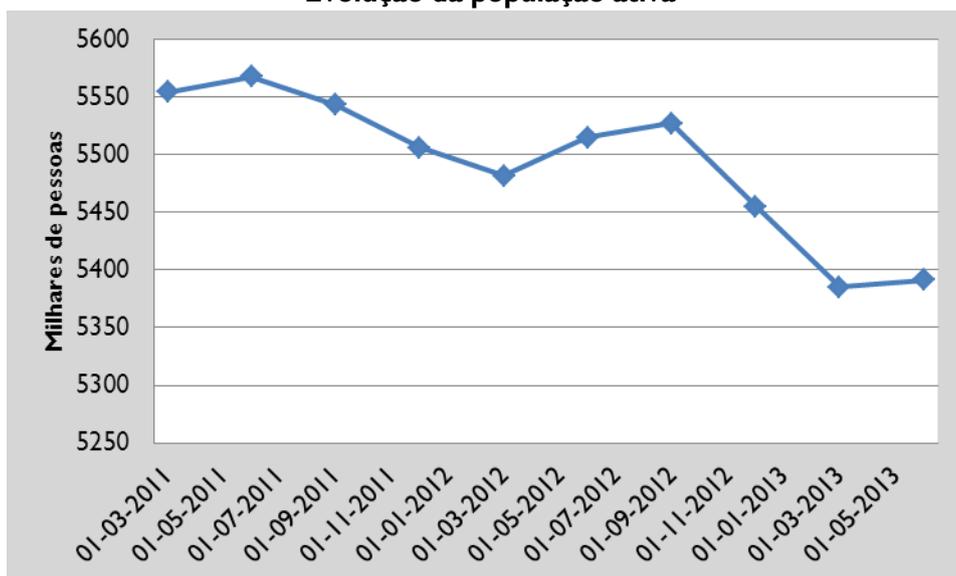
Por outro lado, com o passar do tempo, a reversão da recessão pode tornar-se mais difícil. Numa recessão curta, o nível de atividade desce, há pessoas que ficam desempregadas e equipamentos subutilizados. Mas estas pessoas e equipamentos voltam à atividade facilmente logo que surge um impulso da procura, uma vez que as suas capacidades não se deterioraram.

No entanto, numa recessão longa ou depressão, o desemprego corrói as capacidades individuais, tendendo a transformar ativos em inativos (ver Gráfico 5), a emigração desnata a população das pessoas mais dinâmicas e possivelmente mais qualificadas, a quebra do investimento torna os equipamentos obsoletos (ver Gráfico 6), ou impede mesmo a sua conservação. Ao mesmo tempo, a “consolidação orçamental” prolongada tende a diminuir a capacidade do Estado e das empresas públicas, com efeitos negativos na prestação de cuidados de saúde, no ensino e na manutenção de equipamentos públicos.

- **O prolongamento da recessão, pelo lastro de destruição que deixa para trás, não prepara a retoma, antes degrada as condições de recuperação futura.**

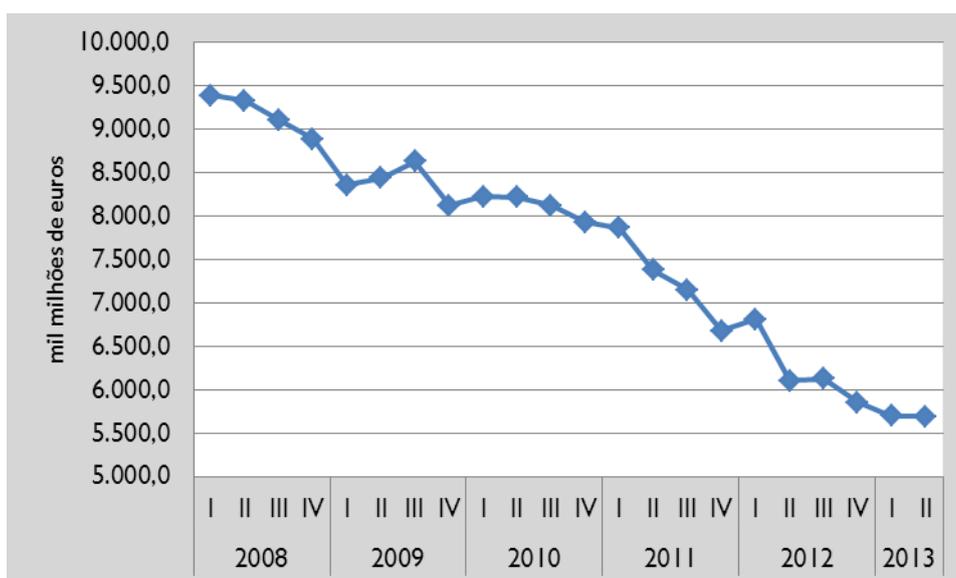
Em resumo, o impacto recessivo do OE 2014 irá frustrar as ténues perspetivas de retoma sentidas nos três primeiros trimestres 2013 e, ao mesmo tempo, degradar as condições de recuperação no futuro.

Gráfico 5
Evolução da população ativa



Fonte: INE.

Gráfico 6
Formação Bruta de Capital Fixo excluindo variação de existências



Fonte: INE, Contas Nacionais Trimestrais, 2º Trimestre de 2013.

Observatório sobre Crises e Alternativas

CES Lisboa | Picoas Plaza | Rua do Viriato 13 – Lj 117/118 | 1050-227 Lisboa | T. +351 216 012 848

W. <http://www.ces.uc.pt/observatorios/crisalt/> | E. observatoriocrises@ces.uc.pt