Com base nas actuais políticas, o Conselho considera que as finanças públicas do Luxemburgo se encontram em boa posição para fazer face aos custos projectados decorrentes do envelhecimento da população. No entanto, o Conselho regista que a apreciação da sustentabilidade das finanças públicas do Luxemburgo é muito sensível à evolução do número de trabalhadores transfronteiras. O Conselho considera que o compromisso de assegurar uma situação orçamental equilibrada nos próximos anos é, em geral, adequado à luz do impacto orçamental projectado decorrente do envelhecimento da população, acolhendo favoravelmente as medidas destinadas a melhorar os incentivos do terceiro pilar privado dos regimes de pensões.

PARECER DO CONSELHO

de 7 de Março de 2003

relativo ao programa de estabilidade actualizado de Portugal para 2003-2006

(2003/C 64/02)

O CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA,

Tendo em conta o Tratado que institui a Comunidade Europeia,

Tendo em conta o Regulamento (CE) n.º 1466/97 do Conselho, de 7 de Julho de 1997, relativo ao reforço da supervisão das situações orçamentais e à supervisão e coordenação das políticas económicas [1] e, nomeadamente, o n.º 3 do seu artigo 5.º,

Tendo em conta a recomendação da Comissão,

Após consulta do Comité Económico e Financeiro,

EMITIU O SEGUINTE PARECER:

Em 7 de Março de 2003, o Conselho examinou o programa de estabilidade actualizado de Portugal, que abrange o período 2003-2006. Neste programa actualizado prevê-se que as finanças do sector público administrativo registem uma melhoria constante, passando de um défice de 2,8 % do produto interno bruto (PIB) em 2002 para 0,5 % do PIB em 2006. A dívida pública bruta deverá diminuir de 58,8 % do PIB em 2002 para 52,7 % em 2006.

O Conselho salienta que o programa actualizado respeita, em geral, os requisitos do código de conduta revisto relativo ao conteúdo e ao formato dos programas de estabilidade e convergência. O programa actualizado foi adoptado pelo Governo em 20 de Dezembro e apresentado ao Parlamento, que, na sequência do seu debate, adoptou no início de Janeiro uma declaração de aprovação por grande maioria, que incluiu o apoio do principal partido da oposição. O programa actualizado foi seguidamente apresentado de modo formal à Comissão. Deste modo, as Autoridades portuguesas respeitaram efectivamente o compromisso assumido perante o Conselho em 5 de Novembro, no quadro da recomendação emitida ao abrigo do n.º 7 do artigo 104.º, no sentido de apresentar antes do final do ano um programa de estabilidade actualizado. O Conselho considera que as políticas económicas, tal como reflectidas nas medidas projectadas no programa actualizado, respeitam, em termos gerais, as orientações gerais para as políticas económicas de 2002.

O cenário macroeconómico contido na actualização aponta para uma pequena aceleração da taxa de crescimento do PIB, para 1,3 % em 2003 (a partir de uma taxa de crescimento estimada de 0,7 % em 2002), o que se afigura de certo modo optimista à luz das informações mais recentes disponíveis que indiciam uma nova desaceleração da actividade económica no segundo semestre de 2002. Relativamente ao período 2004-2006, o cenário macroeconómico contido na actualização do programa afigura-se plausível no que diz respeito ao ritmo de crescimento económico (uma taxa de crescimento média próxima de 3 % ao ano). As medidas planeadas de reforma estrutural deverão gerar efeitos benéficos do lado da oferta, o que permitirá à economia basear-se num maior dinamismo das exportações.

O Conselho considera que a recuperação de um nível adequado de competitividade externa é da máxima importância para Portugal atendendo ao nível da inflação e à evolução dos salários reais nos últimos anos. Para o efeito, a moderação salarial e o crescimento sustentado da produtividade constituem requisitos fundamentais, igualmente como meio de garantir uma diminuição da inflação. Neste contexto, o Conselho acolhe favoravelmente a directriz do Governo de utilizar, a partir de 2003, a previsão média de inflação para a zona do euro como padrão de referência para as negociações salariais, bem como o congelamento da maior parte dos salários no sector público em 2003. Esta última medida deve repercutir-se favoravelmente no sector privado da economia.

Em 5 de Novembro de 2002, tendo em conta um défice orçamental de 4,1 % do PIB registado em 2001, o Conselho decidiu pela existência de um défice excessivo em Portugal e emitiu uma recomendação dirigida ao país, nos termos do n.º 7 do artigo 104.º do Tratado. De acordo com esta recomendação, as Autoridades portuguesas foram instadas a:

i) aplicar com determinação os seus planos orçamentais para 2002, que tinham como objectivo a redução do défice para 2,8 % do PIB nesse ano. O Conselho estabeleceu o prazo de 31 de Dezembro de 2002 para que o Governo português tomasse todas as medidas necessárias para pôr termo à situação de défice excessivo,

ii) adoptar e aplicar as medidas orçamentais necessárias para assegurar que o défice orçamental em 2003 voltasse a ser reduzido para um nível claramente inferior a 3 % do PIB e para que o rácio da dívida pública fosse mantido a um nível inferior ao valor de referência de 60 % do PIB.

[1] JO L 209 de 2.8.1997, p. 1.

O Conselho regista com satisfação que, de acordo com os dados preliminares, o défice do sector público administrativo foi reduzido para um nível inferior a 3 % do PIB em 2002, apesar de um crescimento mais fraco do que o antecipado. O Conselho reconhece a firme determinação do Governo português em prosseguir a consolidação orçamental. A evolução orçamental ao longo de 2002 revelou-se menos favorável do que o previsto no orçamento rectificativo adoptado em Junho, devido principalmente a um novo abrandamento da actividade económica, mas igualmente a receitas inferiores às previstas na venda de activos públicos. Por conseguinte e na perspectiva da redução do défice, tal como recomendado pelo Conselho, as Autoridades portuguesas adoptaram um conjunto de medidas pontuais no final do ano, que, no seu conjunto, devem ter proporcionado receitas adicionais de cerca de 1,5 % do PIB.

O Conselho regista que subsistem desafios substanciais para 2003, com vista a realizar o objectivo em matéria de défice de 2,4 % do PIB e colocar o défice numa trajectória descendente. Dois factores afiguram-se especialmente críticos a este respeito. Em primeiro lugar, à luz dos recentes dados económicos que confirmam a acentuada desaceleração da actividade económica no segundo semestre de 2002, afigura-se de certo modo optimista o pressuposto do programa de uma taxa de crescimento do PIB de 1,25 % para 2003, podendo revelar-se necessária uma nova contracção da política orçamental. Em segundo lugar, poderão ser necessárias medidas adicionais a tomar em 2003 à medida que o impacto positivo das medidas pontuais aplicadas em 2002 se for dissipando. Por conseguinte, o Conselho insta as Autoridades portuguesas a garantirem que o défice se situe a um nível claramente inferior a 3 % do PIB em 2003. Uma correcção sustentada do desequilíbrio orçamental deve contribuir para o restabelecimento da confiança económica. Além disso, o Conselho considera que uma aplicação rápida e determinada do programa abrangente e ambicioso de reformas estruturais, previsto no programa de estabilidade actualizado, deve ser conducente ao reforço da confiança, permitindo assim uma retoma mais rápida do crescimento económico.

O Conselho reconhece a melhoria projectada do saldo estrutural em mais de 0,5 % do PIB ao ano, passando o défice estrutural de cerca de 3,5 % do PIB em 2002 para uma situação próxima do equilíbrio em 2005, em consonância com os compromissos assumidos por Portugal na recomendação adoptada pelo Conselho em 5 de Novembro de 2002. No entanto, em 2003, a melhoria do défice estrutural eleva-se a cerca de 2 pontos percentuais do PIB, sendo o esforço de ajustamento consideravelmente maior, devido à necessidade de substituir as medidas pontuais adoptadas em 2002. A estratégia de consolidação prevista está, deste modo, concentrada na fase inicial e obedece aos objectivos do pacto de estabilidade e crescimento.

O Conselho regista igualmente com satisfação que a estratégia de consolidação adoptada assenta principalmente na contenção das despesas públicas, a ser conseguida, em parte, com um controlo mais estrito da massa salarial do sector público e, em parte, com o contributo de um programa abrangente de reformas estruturais. Essa estratégia está de acordo com as recomendações gerais contidas nas orientações gerais para as políticas económicas. O Conselho insta as Autoridades portuguesas a assegurarem que a aplicação desta estratégia compense as quebras de receitas causadas pela anunciada introdução gradual de uma redução substancial dos impostos sobre as sociedades, conduzindo assim a uma situação orçamental estrutural próxima do equilíbrio no final do período. Neste contexto, o Conselho chama a atenção para os riscos orçamentais potenciais associados a uma redução significativa dos impostos não compensada por um controlo estrito das despesas públicas, o qual poderá ser facilitado através da aplicação de limites máximos de despesa. A análise de sensibilidade indica que, em caso de concretização do cenário de crescimento reduzido incluído na actualização do programa, o saldo efectivo pode deteriorar-se significativamente na ausência de medidas discricionárias de compensação. Além disso, o Conselho reafirma que o compromisso assumido pelas Autoridades portuguesas de continuar a aperfeiçoar a recolha de dados referentes ao sector público é fundamental para garantir uma supervisão orçamental eficaz.

O Conselho regista que, embora se mantenha a um nível inferior ao valor de referência de 60 % do PIB, o rácio da dívida pública aumentou nos últimos anos. O Conselho acolhe favoravelmente as intenções das Autoridades portuguesas de reduzirem o nível da dívida para 52,7 % do PIB em 2006, invertendo a acentuada deterioração registada entre 2000 e 2002. A redução do rácio da dívida ao longo do período abrangido pelo programa deve ser realizada com base numa melhoria gradual do excedente primário, partindo-se simultaneamente do pressuposto de que não se realizarão, em termos líquidos, operações financeiras de vulto nos próximos anos.

Com base nas actuais políticas, não pode ser excluído o risco de uma situação insustentável das finanças públicas atendendo ao envelhecimento da população. Para que a redução da dívida possa efectuar uma contribuição apreciável para a cobertura do custo orçamental decorrente do envelhecimento da população, é essencial que se atinja uma situação de equilíbrio orçamental até 2006; este objectivo deverá enquadrar-se numa estratégia tripla ambiciosa destinada a fazer face às consequências orçamentais a longo prazo do envelhecimento da população e poderá ter de incluir a manutenção de excedentes. A manutenção de finanças públicas sólidas a longo prazo permitirá assegurar uma redução significativa do rácio da dívida antes que se materialize o impacto orçamental decorrente do envelhecimento da população. Por conseguinte, a aplicação determinada das reformas estruturais destinadas a atenuar o crescimento das despesas relacionadas com o envelhecimento da população, alargar a base de incidência da tributação e aumentar o potencial global de crescimento da economia é essencial para alcançar a estabilidade a longo prazo.