

Relatório de Sustentabilidade de 2009

O relatório de sustentabilidade de 2009 divulgado pela Comissão Europeia, *Sustainability Report 2009*¹, avalia a sustentabilidade das finanças públicas na União Europeia (UE), actualizando a análise efectuada em 2006 e tomando em consideração o recente contexto de crise financeira e económica global.

Os custos orçamentais inerentes às mais recentes projecções demográficas, aliados aos efeitos da crise económica, tornam a manutenção da sustentabilidade orçamental um desafio premente para o conjunto dos Estados Membros da UE. O envelhecimento da população coloca pressões nas finanças de um país, primeiramente através dos seus efeitos no mercado de trabalho e, por conseguinte, no crescimento económico e, por outro lado, na despesa associada ao envelhecimento da população. As projecções mais recentes indicam que, na ausência de esforços ambiciosos para implementar reformas estruturais e consolidar as contas públicas, existirão, nas próximas décadas, aumentos significativos não só na despesa pública directamente relacionada com o envelhecimento da população (em particular, pensões, saúde e cuidados continuados) mas também na despesa com juros.

A análise apresentada pretende avaliar a robustez da posição orçamental actual dos Estados-Membros tendo em consideração a evolução projectada para as despesas associadas ao envelhecimento da população. Para tal, são utilizadas as estimativas do impacto orçamental da evolução demográfica apresentada no *2009 Ageing Report*² e o exercício é elaborado com base no pressuposto de *no-policy change*, onde se assume a manutenção da carga fiscal e da despesa não relacionada com o envelhecimento actuais.

A avaliação geral dos riscos a que os Estados-Membros estão sujeitos em termos de sustentabilidade de longo prazo é baseada em indicadores específicos e em informação adicional (qualitativa e quantitativa). Os indicadores de sustentabilidade utilizados pela Comissão Europeia (CE) medem o ajustamento permanente do saldo orçamental primário necessário para garantir que a dívida pública se situe no valor máximo de 60% do PIB (em 2060, no caso do indicador S1) ou para que a restrição orçamental intertemporal das Administrações Públicas seja satisfeita (no caso do indicador S2), isto é, o valor actualizado dos excedentes do saldo primário futuros deve ser igual ao valor da dívida pública actual.

Os países foram agrupados em três categorias de risco, com base nos indicadores de sustentabilidade, bem como outros factores como a dívida pública e os activos, pensões médias e carga fiscal. Da totalidade de países que constituem a UE, apenas cinco países são classificados como tendo um risco baixo, nove como tendo risco médio e treze como estando expostos a riscos de longo prazo elevados.

No primeiro grupo, com um risco baixo, encontram-se a Bulgária, a Dinamarca, a Estónia, a Finlândia e a Suécia cujas posições orçamentais são consideradas sólidas e levaram a cabo recentemente reformas estruturais nos seus sistemas de pensões. Apesar da deterioração dos saldos orçamentais e de um aumento substancial nos rácios da dívida pública destes países, as suas posições orçamentais estruturais permanecem sólidas e, portanto com um risco de longo prazo baixo.

A Bélgica, a Alemanha, a França, a Itália, o Luxemburgo, a Áustria, a Polónia e Portugal, constituem o segundo grupo de países, classificados com um risco de longo prazo médio. Este grupo de países tem a particularidade de possuírem características muito distintas, no que respeita à sua posição orçamental inicial e nível de despesa com o envelhecimento. No caso de Portugal, as recentes reformas

¹ http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication15998_en.pdf

² A este propósito, ver “O efeito orçamental do envelhecimento da população em Portugal no contexto da União Europeia”, Boletim Mensal da Economia Portuguesa, Setembro 2009, GEE-MEI e GPEARI-MFAP (<http://www.gpeari.min-financas.pt/analise-economica/publicacoes/boletim-mensal-de-economia-portuguesa>)

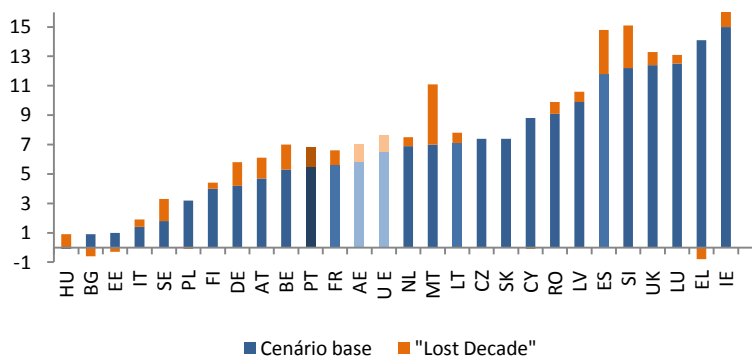
implementadas na área da segurança social contribuíram de forma significativa para melhorar a sustentabilidade de longo prazo; porém, a posição orçamental estrutural permanece ainda em desequilíbrio.

Por último, encontram-se os países com uma elevada exposição ao risco de longo prazo — República Checa, Chipre, Irlanda, Grécia, Espanha, Letónia, Lituânia, Malta, Países Baixos, Roménia, Eslovénia, Eslováquia e Reino Unido — com hiatos de sustentabilidade acima de 6% do PIB, sendo o dobro no caso da Irlanda, Grécia, Espanha, Eslovénia e Reino Unido. Os hiatos de sustentabilidade da maioria destes países são o resultado de um grande aumento das projecções da despesa relacionada com o envelhecimento, juntamente com desequilíbrios orçamentais iniciais significativos, e por isso mais expostos a um risco de longo prazo elevado. De modo a ultrapassar esta situação de desequilíbrio, os programas de consolidação orçamental terão de ser mais ambiciosos, nomeadamente na área da protecção social, de forma a o a reduzir o défice e a dívida nos próximos anos.

Esta avaliação decorre principalmente do valor dos indicadores no cenário base, o qual tomou como pontos de partida: i) para os custos associados ao envelhecimento, as previsões da Primavera de 2008 da Comissão Europeia e ii) para a situação orçamental de 2009, a estimada no exercício de Primavera de 2009 da Comissão Europeia. Dada a incerteza sobre os efeitos da crise no crescimento potencial e nas projecções para as despesas públicas associadas ao envelhecimento da população, foram elaborados alguns cenários alternativos. O cenário designado como “lost decade” é o mais pessimista das análises de sensibilidade consideradas, admitindo que a trajectória de crescimento do produto será retomada num período de 10 anos, mas sem qualquer recuperação em termos do seu nível.

Ainda assim, mesmo neste cenário, a situação relativa dos países não é fortemente alterada, estando Portugal próximo da média europeia em qualquer dos cenários (Gráfico 1).

Gráfico 1. Indicador S2 — cenários alternativos
(% PIB)



Fonte: *Sustainability Report 2009*.

Enquanto a recuperação não se afirmar sustentável e as medidas discricionárias promovidas pelos Governos da UE não forem retiradas, o impacto provocado pela crise nas finanças públicas não pode ser correctamente determinado. No entanto, é salientada a necessidade de se definirem desde já estratégias de saída em todos os países, de modo a que sejam implementadas logo que possível, de forma a assegurar a sustentabilidade das finanças públicas. A Comissão destaca ainda a necessidade de se aumentar a qualidade das finanças públicas, de modo a poder afectar mais recursos para as áreas da educação e investigação e prosseguir novas reformas nos sistemas de protecção social, nomeadamente nos sistemas de saúde. Ainda neste contexto, é fundamental corrigir os desequilíbrios orçamentais, através da diminuição do défice e dívida pública, adoptando estratégias e políticas que visem o crescimento do produto potencial e a credibilidade do ajustamento orçamental.

Caso de Portugal

A análise de sustentabilidade para Portugal, com base na situação orçamental de 2009, revela um hiato de sustentabilidade (S2) de 5,5% do PIB, inferior ao da média da UE (6,5% do PIB). O ajustamento necessário poderá ser realizado através do aumento das receitas e/ou diminuição das despesas, em particular através de novas reformas no sistema de protecção social, de forma a desacelerar o crescimento da despesa relacionada com o envelhecimento.

As recentes reformas, nomeadamente a reforma prosseguida nos sistemas de pensões são evidenciadas como cruciais para a melhoria registada em ambos os indicadores entre 2006 e 2009 (o S1 passou de 7.9 para 4.7 e o S2 de 10.5 para 5.5, nos cenários base). Os novos valores permitiram que Portugal deixasse de pertencer ao grupo dos países com finanças públicas mais vulneráveis ao envelhecimento populacional, sendo incluído no grupo de risco médio. A extensão do período de projecção de 2050, no relatório de 2006, para 2060 aumenta o hiato de sustentabilidade em apenas 0,1p.p.

O indicador de sustentabilidade S1 pode ser decomposto na posição orçamental inicial (IBP), no ajustamento necessário para estabilizar o rácio da dívida (DR), e no ajustamento necessário dado o custo de longo prazo do envelhecimento da população (LTC). No caso de Portugal, a componente IBP está acima da média da UE, a componente DR é positiva, situando-se também acima da média da UE, enquanto o contributo do LTC se encontra abaixo da média europeia, permitindo que os hiatos de sustentabilidade sejam ligeiramente melhores do que os da média dos países europeus (Quadro 1). O custo de longo prazo do envelhecimento reflecte principalmente o aumento projectado para a despesa em pensões e em saúde (1,5p.p. e 1,8p.p. do PIB entre 2010 e 2060, respectivamente), sendo particularmente relevante desenvolver medidas adicionais no sector da saúde.

Quadro 1. Decomposição dos indicadores de sustentabilidade S1 e S2

	S1				S2		
	IBP	DR	LTC	Total	IBP	LTC	Total
Portugal	3,2	0,3	1,0	4,7	3,7	1,9	5,5
União Europeia	3,1	0,2	2,0	5,4	3,3	3,2	6,5
Área do Euro	2,1	0,3	2,4	4,8	2,3	3,5	5,8

Fonte: *Sustainability Report 2009*.

Notas: IBP – *initial budgetary position*; DR – *adjustment to reach the debt requirement* e LTC – *long term change in age-related costs*.

No que respeita à dívida pública, estima-se que aumente de 75,4% em 2009 para 84% do PIB em 2010. A dívida pública portuguesa situa-se acima da média europeia e do critério estabelecido no Tratado de Maastricht o que, juntamente com os défices primários estruturais, poderá contribuir negativamente para a sustentabilidade de longo prazo das finanças públicas.

Adicionalmente aos dados apresentados, é referido, no que respeita às pensões, que o risco da política actual não se continuar a aplicar no futuro, dadas as projecções apontarem para uma diminuição do rácio de benefício, o que poderá colocar pressões adicionais na sustentabilidade de longo prazo das finanças públicas.