

PORTUGAL E O NOVO PACTO DE ESTABILIDADE E CRESCIMENTO

Miguel Cadilhe

Nem sempre estivemos de acordo,
mas isso em nada perturbou a justa admiração que tinha e tenho por
António Luciano de Sousa Franco.

De um ou de outro modo, deixei-o dito noutros lados (*1).

Acho que entendi bem as suas posições,
em todos os momentos que com ele tive de lidar,
por vezes difíceis momentos, aqueles em que ele,
como homem superior que era,
com a humildade do seu saber e a altivez dos seus valores,
se punha nas coisas
e se expunha pelas ideias e pela visão,
pelos fundamentos também,
frontalmente, destemidamente, temivelmente,
e, como poucos,
conquistava o respeito de antagonistas.
Mesmo quando o fazia com emoção,
o que não raro acontecia
e só lhe aguçava o espírito, reforçava perseveranças, firmava convicções.

TUE e velho PEC
Novo PEC
Medidas temporárias
Reformas estruturais importantes
Razões de bom défice
Diversos défices
Despesas correntes primárias
Recessão grave
Défice, estabilização e crescimento
Política de estabilização
Défice regrado
Enquadramento e estabilidade orçamental
Verdade e controlo orçamental

Anexo A – O novo PEC
Anexo B – O PEC e os rácios das finanças públicas
Principais abreviaturas

Venho pedindo a atenção, desde as origens, em 1997, para inadequações do Pacto de Estabilidade e Crescimento (*PEC*) relativamente a um país como Portugal. Face, especialmente, a situações de necessidade de reformas de fundo, de carências de investimento público, de recessão.

Agora, em 2005, culminando trabalhos vários e beneficiando da árdua e dificultosa experiência de vários anos, surge um novo *PEC* que, a meu juízo, é bem-vindo no modo de ver as finanças públicas dos Estados-membros, incluindo as despesas com investimentos públicos e «reformas estruturais importantes» e, bem assim, a política orçamental de estabilização perante recessões graves, cuja noção é também revista.

Saudemos, pois, o novo *PEC*.

E, pela substância das coisas e pelas regras do *PEC*, não tenhamos receio de retirar três conclusões (*2).

Portugal está em *recessão grave*. Devemos assumi-lo.

Portugal tem cometido sérios erros de política *procíclica*. Devemos detestá-los e abominar reedições.

Portugal suporta ineficiências e excessos do Estado administrativo e social. Devemos reformá-lo, modernizá-lo, reconceituá-lo, redimensioná-lo.

(*1) Meus escritos, entre outros: Discurso do ministro das Finanças na tomada de posse do Presidente do TContas, *Revista do TContas*, nº 26, Lisboa, 1986, pp 17/24. Discurso do ministro das Finanças na apresentação da proposta de lei da Reforma do T Contas, Assembleia da República, Diário das Sessões, Lisboa, 6 de Abril de 1989. *Factos e Enredos, Quatro anos no Ministério das Finanças*, Asa, Porto, 1990, pp 67/74 e 234/6; incluindo a carta, aí citada, de 13 de Abril de 1989, dirigida ao presidente Sousa Franco do TContas. “O Ministério das Finanças e o TContas: a minha experiência”, in *Comemorações dos 150 anos de T Contas*, ed TContas, Lisboa, 2000, pp 59/69.

(*2) Veja-se, do autor, *O sobrepeso do Estado em Portugal – uma proposta de reforma conceitual e administrativa*, Fubu editores, Porto, 2005; “Trivialidades sobre recessão e défices públicos”, *Europa Novas Fronteiras*, nº 1, Centro J Delors, Lisboa, 1997; “Trivialidades ... Avisos antes do tempo”, *Nova Cidania*, nº 20, Lisboa, 2004, ou *Revista do Tribunal de Contas*, nº 41, Lisboa, 2004.

TUE e velho PEC

O *PEC* submete-se ao Tratado da União Europeia (*TUE*, Maastricht, 1992). Compreende, para além de outros documentos, a Resolução do Conselho Europeu de 17 de Junho de 1997; os Regulamentos n.ºs 1466/97 e 1467/97 do Conselho, relativos respectivamente à supervisão das situações orçamentais e aos procedimentos por “défices excessivos”; e os Regulamentos n.ºs 1055 e 1056/2005.

Estabelecidas no artigo 104.º do *TUE* e seu protocolo anexo, as regras do défice excessivo (3% do PIB) e da “dívida excessiva” (60% do PIB) acomodam alguma flexibilização para atender a quatro ordens de ponderação:

- Tendência de baixa dos rácios défice/PIB e dívida/PIB e de aproximação aos valores de referência 3% e 60%.
- Causas do défice: 2.1) situação económica (conjunturas de recessão); 2.2) despesas de investimento em FBCF. Por conseguinte, à luz do *TUE*, sempre foram alegáveis medições especiais como o défice ciclicamente ajustado; e o défice de capital por FBCF *versus* o défice total (“regra-de-ouro” das finanças públicas); se tais alegações são ou não acolhidas, essa é outra questão.
- “Todos os outros factores pertinentes”, o que dá relativa e indefinida margem de manobra.
- Final decisão do Conselho que “decidirá, depois de ter avaliado globalmente a situação, se existe ou não um défice excessivo”. Abre-se o leque da discricionariedade política, em cujo tabuleiro têm natural supremacia os grandes Estados-membros, os maiores contribuintes líquidos e os países bons exemplos, cumpridores das regras do défice e da dívida.

O *PEC* inicial, de 1997, continha uma leitura relativamente restritiva e rígida daquelas disposições do *TUE*. Algumas afinações e alívios do *PEC* foram sendo, entretanto, acordados. Em 2002, ou algo depois, o trajecto até ao objectivo orçamental de médio prazo (*OMP*) de “*não défice*” passou a poder fazer-se ao ritmo de uma melhoria anual mínima de meio ponto percentual do rácio défice/PIB, devendo o défice efectivo ser *corrigido do ciclo* e podendo beneficiar de *medidas temporárias*, estas a ver caso a caso.

Novo PEC

Os Regulamentos n.ºs 1055 e 1056/2005 revisitam o *TUE*, banhando-se na sua letra e no seu espírito, e reenquadram o *PEC* com apreciável gradualismo e flexibilidade. Inspiram-se no relatório *Melhorar a aplicação do PEC* e beneficiam das lições de sucessos e insucessos dos primitivos regulamentos de 1997. Abandonam a rigidez do não-défice, admitem um défice até 1% do PIB nos “objectivos orçamentais de médio prazo” (*OMP*), atendem à heterogeneidade de cada país e reconhecem a diversidade de trajectórias pluri- anuais para chegar aos *OMP*. Acabam com a possibilidade de o défice ser alindado com “medidas temporárias”. Revalorizam a despesa pública de investimento (FBCF), valorizam o conceito de “reformas estruturais

importantes“ e particularizam, de entre estas, a reforma do sistema de pensões. Reformulam realisticamente a noção de “recessão grave”. É o que se depreende dos excertos e anotações em anexo A.

A par da *dimensão* relativa e absoluta do défice, ou mesmo mais do que ela, deve contar a *composição* das despesas, das receitas e do défice. E devem contar os modos de fazer défice, o seu andamento e o seu contexto, no tempo e no espaço. O novo *PEC* faz progressos nessas direcções, mas ainda não se lhes chega plenamente. Na verdade, talvez não o deva ou não o possa fazer - para além da já prevista consideração de “outros factores” -, quer por razões de se manter em regras poucas e simples, praticáveis e perceptíveis, quer por razões de não se prestar a aparências de ingerência eurocrática no plano interno de cada país.

O valor convencionado no *TUE* como défice excessivo (3% do PIB) de cada país, sendo exactamente o mesmo qualquer que seja o grau de desenvolvimento económico-social, corresponde a dificultar ou impedir, nos países mais atrasados da zona euro, como é o caso de Portugal, grandes esforços públicos de modernização que se inserem nas razões I) e II) de *bom défice*, que enuncio adiante.

Há ou havia aí, no *PEC*, uma falha de razoabilidade que, não sendo simples colmatar, parece agora ser parcialmente compensável pelo tratamento mais favorável que o *novo PEC* vem permitir dar quer às reformas estruturais importantes e ao investimento público, quer à diferenciação entre Estados-membros. É um tal tratamento que, afinal, no citado livro *O sobrepeso do Estado em Portugal*, sugiro seja concedido ao financiamento extraordinário de um programa de “reformas estruturais importantes” do sector público administrativo (*SPA*) português.

Medidas temporárias

As chamadas “*medidas temporárias*” são reprovadas ou passam mal no exame da *sustentabilidade das finanças públicas*, salvo quando sirvam para criar ou robustecer alicerces da própria sustentabilidade. Foram usadas por alguns Estados-membros e foram toleradas pela Comissão Europeia, até que a nova regulamentação do *PEC* veio, a partir de 2005, expressamente impor a sua exclusão do cálculo do défice.

São extraordinários acréscimos de receita ou, mais raramente, extraordinários decréscimos de despesa, que beneficiam as contas de um ano, mas não são replicáveis ou recorrentes. Em alguns casos, além de beneficiar o ano em causa, podem prejudicar ou beneficiar as contas de anos futuros.

Por exemplo, em Portugal, o défice de 2003 foi melhorado pela cessão de créditos fiscais a uma instituição financeira, mas a operação provoca *receitas cessantes* em anos futuros; os défices de 2003 e 2004 foram melhorados pela apropriação dos activos de fundos de pensões do sector empresarial do Estado, mas a operação provoca *despesas emergentes* em anos futuros; o défice de

2002 foi melhorado pela contrapartida da reintrodução de portagens rodoviárias, paga pela concessionária, e implica *despesas cessantes* ao libertar o Estado de pagar futuras manutenções. (*3)

Reformas estruturais importantes

O conceito de “reformas estruturais importantes” pode interessar especialmente a Portugal.

O Conselho Europeu de 23 de Março de 2005 veio traçar a orientação fundamental que consta das Conclusões (Anexo II, ptº 2.3, p 30):

Les réformes structurelles seront prises en considération au moment de définir la trajectoire d'ajustement. (...) Le respect des objectifs budgétaires du Pacte de stabilité et de croissance ne devrait pas compromettre les réformes structurelles qui améliorent résolument la viabilité à long term des finances publiques.

Subsequentemente, segundo o Regulamento 1055/2005 - seu considerando 8 e nova redacção dada à alínea c) do nº 2 do artigo 3º do Regulamento 1466/97 -, são «reformas estruturais importantes» as que:

- reforcem o PIB potencial;
- beneficiem a sustentabilidade das finanças públicas ;
- satisfaçam análises custo-benefício.

Admito, por exemplo, que uma reforma conceitual e administrativa do Estado (como a que proponho no livro citado) passe bem nestas três triagens.

Razões de bom défice

Dizia, em 1997, ao escrever umas trivialidades sobre recessão e défices públicos, e mantenho, num país como Portugal pode justificar-se uma política de *défice público* por três ordens de razões:

- I) Bom investimento público;
- II) Boas reformas estruturais;
- III) Má conjuntura de recessão.

Vem, a versão-2005 do *PEC*, e bem, para fins da regra do défice excessivo, reconhecer o devido relevo a I) e II), conferir alguma flexibilidade a III) e adoptar um conceito mais ajustado de “recessão grave”. É o que sempre me pareceu depreender-se da letra e do espírito do *TUE*, não obstante os fundamentalismos interpretativos e aplicativos que, por via do velho *PEC*, prevaleceram durante anos e que, agora, parecem comedidamente mudados no novo *PEC*.

(*3) Veja-se, sobre o assunto, Banco de Portugal, *Relatório anual*, Lisboa, 2002, p 102 e 103, e 2004, p 106.

A política orçamental de *modernização* passa por I) + II), sendo que II) pode, em parte, precisar de despesas do tipo I).

Em I) teremos bem presente a necessidade de contrapor antídotos a grandiosos, desproporcionados projectos. Cabem em I) autênticos, úteis e reprodutivos investimentos públicos, não outras despesas encapotadas ou desmesuradas.

A política orçamental de *estabilização* pode, só por si, gerar alternância de saldos negativos e saldos positivos, consoante se esteja, respectivamente, em conjunturas de recessão (caso III) ou de expansão. Ou pode gerar variação de saldos negativos para mais negativos, ou de saldos positivos para menos positivos, em caso de recessão. Ou variação de saldos negativos para menos negativos, ou de saldos positivos para mais positivos, em caso de expansão.

Diversos défices

Há razoabilidade em certos défices públicos e há, porém, desrazoabilidade em outros défices públicos. Poucos economistas excomungam, sem mais, o défice público. Quase todos o consideram questão de grau, composição e ciclo, naturalmente com distintas opiniões sobre os seus malefícios e benefícios e sobre a eficácia da política orçamental de estabilização. Quase todos têm por assente que fenómenos de *crowding-out* do sector privado pelo sector público não ocorrem em plena recessão.

Como componentes do défice *total*, distingue-se entre défice de *capital* e défice *corrente*.

Das razões I) + parte II), poderão decorrer defensáveis défices de *capital*.

Das razões III), por via dos estabilizadores orçamentais automáticos (menos receitas e mais despesa), ou por via de medidas regradamente discricionárias de política orçamental activa (idem), poderão decorrer defensáveis e temporários défices *correntes*.

Circunstancialmente, em situações de *recessão grave*, poderão conjugar-se as razões III) e as razões I) + II), surgindo défice corrente e défice de capital com serventias de política orçamental anticíclica.

Além disso, releva considerar os défices *primários*, quer o total, quer o corrente, subtraindo às despesas os juros da dívida pública, que são peso do passado e dependem dos mercados financeiros. A evolução do rácio *dívida pública/PIB*, sob vigilância pelo TUE e pelo PEC, é função matemática da taxa de juro, da taxa de crescimento do PIB e do rácio *saldo primário/PIB*.

Despesas correntes primárias

Um dos mais relevantes indicadores sintéticos de finanças públicas é o rácio *despesas correntes primárias em percentagem do PIB (DCP/PIB)*. Fala-nos da dimensão e do funcionamento correntes do SPA, relativizado pelo conjunto da economia. Costumo chamar-lhe *rácio de eficiência* do sector público. Quanto maior, pior, para um dado nível global de serviços públicos.

Curiosamente, com ele não se preocupa, directamente, o *PEC*. E indirectamente, só com muito boa vontade é que conseguiríamos encontrar algum seu vestígio. Talvez cheguemos ao rácio *DCP/PIB* com a ajuda, por um lado, da “regra-de-ouro” das finanças públicas, descortinável no *PEC* através da explícita possibilidade de tratamento especial do investimento público e das reformas estruturais, e, por outro lado, da regra da dívida excessiva e dos respectivos juros (que não contam para aquele rácio).

Pelo rácio *DCP/PIB* se vê que, em Portugal, o Estado vem sobrepesando a economia e flagelando a competitividade nacional. Trepou, nos últimos quinze anos, doze pontos percentuais e está a picar, em 2004, os 40 ou os 41% (respectivamente, corrigido ou não corrigido do ciclo); andava em torno dos 27 e 28% na segunda metade dos anos oitenta.

Para a correcção do rácio *DCP/PIB* e para a modernização do Estado e da economia é preciso muito e bom investimento público. A sua principal parcela, a *FBCF* (formação bruta de capital fixo), expressamente nomeada em protocolo do *TUE*, representa pouco mais do que 3,5% do PIB em Portugal, em média aritmética anual dos 20 anos 1985-2004.

Em anexo B figuram vários indicadores de despesa, receita, défice e dívida.

Recessão grave

Não concordo com a divulgada noção de *recessão técnica* (decréscimo real do PIB durante dois ou mais trimestres consecutivos). Técnica é que ela não é.

Acho-a uma noção simplória, grosseira, errónea, monométrica e categórica (um só indicador, o PIB, e uma só fronteira, o crescimento zero, determinam a verificação de um fenómeno que é, todavia, eminentemente qualitativo).

É inapropriada, em particular para países, como Portugal, que podem e devem, em tendência, crescer bastante acima de zero e onde a recessão pode ocorrer com o PIB real a crescer abaixo do PIB tendencial, ou potencial, ou de pleno-emprego, mas, sublinho, ainda a crescer (taxa real positiva e nível do PIB *efectivo* inferiores aos indicadores homólogos do PIB *pleno e teórico*). (*4)

(*4) Sobre as noções aritmética e substantiva de recessão, e a noção adoptada pelo velho *PEC*, veja-se, do autor, o citado artigo *Trivialidades...*, 1997, pp 18/24.

Na revisão/2005 do *PEC*, a noção de “recessão grave” passa a ser muito menos exigente e bastante mais acertada. E mais ajustada a Portugal. Abrange uma de duas situações, ou ambas:

- ou diminuição real anual do PIB, qualquer que seja a taxa de decréscimo;
- ou persistência, durante anos, de modesto crescimento anual do PIB “efectivo” abaixo do PIB “potencial”.

Assim consta do novo nº 2 do artigo 2º do Regulamento 1467/97, alterado pelo Regulamento 1056/2005: (...) *recessão económica grave (...) quando resultar de uma taxa de crescimento anual negativa do volume do PIB ou de uma perda acumulada do produto durante um período prolongado de crescimento anual muito reduzido do volume do PIB relativamente ao seu crescimento potencial.* Há aqui margens de arbítrio sobre o que é “prolongado” ou o que é “muito reduzido”, além de questões mais técnicas sobre os cálculos do PIB potencial. A umas e a outras responderão eurocratas e políticos, ao apreciar e decidir quanto à “existência de um défice excessivo” e ao seu “carácter excepcional”.

Portugal esteve na primeira situação em 2003 (queda real do PIB 1,1%). E, salvo melhor opinião, vem estando na segunda situação de “recessão grave” desde 2003, inclusive, prevendo-se que assim continue sem saída à vista, quando escrevo o presente texto.

De facto, segundo dados da Comissão Europeia, o *gap* entre o PIB efectivo e o PIB potencial, nos quatro anos 2003-06, traduzir-se-á numa perda acumulada superior a 10% do produto potencial de Portugal. Isto compara com perda de uns 4% na UE-15.

Por conseguinte, parece ser invocável que Portugal atravessa uma “recessão grave” – juízo que carece de validação pela Comissão e pelo Conselho, mas que deveria ser argumento a realçar pelo Governo português.

Torna-se evidente que a mencionada noção técnica de recessão dos *dois trimestres consecutivos*, simples recessão que é, passa a causar-nos acrescida perplexidade pela sua exigência face à noção europeia de *grave recessão*. Além de que as duas noções assentam em distintas observações, subanuais, uma, anuais, a outra.

Défice, estabilização e crescimento

Os défices estruturais e outros desequilíbrios financeiros do Estado resolvem-se com bom, robusto e continuado crescimento económico, o qual, todavia, não depende só de nós (a miopia pode estar em usarmos o que de nós depende, não para aliviar, mas para agravar as coisas).

É ideia que prudentemente sempre subscrevi e procurei transpor para o programa do Governo em Novembro de 1985 e para a prática governativa que

esteve ao meu cuidado durante quatro anos, incluindo a preparação de cinco OE. Isso mereceu de Sousa Franco uma referência, era ele ministro das Finanças, em 1995 (*5).

A ideia está claramente formulada por Keynes (1933): *It is a complete mistake to believe that there is a dilemma between schemes for increasing employment and schemes for balancing the budget (...). Quite the contrary. There is no possibility of balancing the budget except by increasing the national income, which is much the same thing as increasing employment.* (*6)

É certo que o legado de Keynes foi extrapolado dos seus limites e da sua filosofia, ao longo de grande parte dos segundo e terceiro quartéis do século XX. E que o grau de abertura das economias e a propensão a importar eram menores e o desemprego era muito maior, na época da Grande Depressão em que Keynes escrevia, do que agora são.

E é certo que, em 1985, também os tempos estavam diferentes. O País precisava, tal como agora, 2005, de sair de uma grave contracção económica que havia sido enquadrada pela II *carta de intenções* ao FMI e conduzida pelo Governo anterior. Mas, não como ocorre agora, em 1985 a conjuntura externa e o preço de petróleo propiciavam o relançamento. E a adesão à União Europeia em Janeiro de 1986 criava novas condições e novo clima. Ademais, não existiam a união monetária, o euro e o *PEC*, que hoje condicionam o campo de manobra de uma política anticíclica. E não estávamos desprovidos da política monetária, incluindo a política cambial, que, de facto, usámos ponderada e discricionariamente de 1985 a 1989.

Mas antes como agora, trata-se de uma questão de grau e de sentido da política orçamental.

Ora, o que penso sobre o assunto é, em síntese, o seguinte:

- A política orçamental deve ser *anti-cíclica*. E deve ser moderadamente activa, em complemento dos “estabilizadores automáticos”. Em recessão, com mais despesa de investimento público e menos receita fiscal. Em expansão, com menos despesa pública e mais receita fiscal. Nunca o contrário, nunca *pró-cíclica*.
- A política orçamental não deve adiar as melhores reformas estruturais e os melhores investimentos públicos.
- A política orçamental deve negar-se a más e péssimas afectações de recursos, em termos absolutos ou relativos, de que, infelizmente, temos tido exuberantes demonstrações em Portugal em alguns domínios da despesa pública, seja corrente, seja de investimento ou de capital, seja civil ou militar, seja central ou, por via de transferências, regional ou local.

(*5) “Cadilhe deu o exemplo de rigor com expansão”, in *Palavras no tempo*, volume I, Documentos do Ministério das Finanças, Lisboa, 1996, pp 141 e 153.

(*6) *The Means to Prosperity*, 1933, incluído em *Essays in Persuasion*, reedição, Macmillan, 1989, p 347.

Política de estabilização

É a essa luz que deve ser apreciada a situação recessiva e as políticas de estabilização, orçamental e monetária, que Portugal vem vivendo em 2005 e desde há alguns anos. Sob as bênçãos do *PEC*.

A política orçamental tem sido, a meu ver, pouco feliz. Timidamente passiva, insuficientemente *anticíclica*, actuando apenas pelos estabilizadores automáticos. Contraditoriamente *procíclica*, quer no discurso e nos sinais de aperto; quer nas medidas de subida de taxas de impostos; quer nos cortes de dotações de investimento público; quer em atrasos de pagamentos correntes que, além disso, provocam efeitos em cadeia e são surpreendente violação de princípios do Estado-pessoa-de-bem.

Por sua vez (de qualquer modo, fora do nosso alcance), a política monetária europeia está em campo de relativa impotência. As taxas de juro estão muito baixas. Provavelmente, vem estando o BCE caído naquilo a que os economistas chamam *armadilha da liquidez*, para sair da qual ele não tem instrumentos eficazes, só lhe resta aguardar que a recuperação da economia da zona euro se inicie por outras razões, ou por razões do próprio euro, que, porém, sempre lhe despertarão receios inflacionários.

Não é, porém, a primeira vez que, por causa de Portugal integrar a zona euro, se faz política *procíclica* em recessão. Já em alguns dos primeiros anos noventa, durante a preparação para a *convergência nominal* e a travessia das antecâmaras do euro, aprofundou-se e alongou-se a recessão (*7).

Défice regrado

Deficit não é sempre sinónimo de erro, delapidação, desgoverno. Como *superavit* não é sempre sinónimo de virtude, eficiência, ordem. Obviamente, em princípio, situações *superavitárias* são melhores do que situações *deficitárias*, mas há circunstâncias, há tempos, há lugares em que um excedente pode ser tacanhez e um défice pode ser clarividência.

Num país como Portugal e no que aos défices públicos diz respeito, penso que umas finanças públicas regradas devem preencher, *tendencialmente*, as seguintes condições, que, porém, sendo necessárias não são suficientes e nem sempre serão osso fácil de roer:

(*7) Veja-se, do autor, o artigo "Trivialidades...", 1997, citº, p26: "Em vez de política *anticíclica*, em parte o que se fez foi política *procíclica*, nomeadamente nas vertentes monetária e cambial". Confirmou-se a antevisão do *escudo precoce* na 1ª etapa da UEM à custa de *políticas deflacionárias* e de uma *recessão intercalar* - conforme escrito, do autor, "Tempos e modos de Portugal na UEM", *Brotéria*, Março 1991, pp 260/274.

- Em tendência, o *défiçe total*, ciclicamente ajustado e desprovido de medidas temporárias, - é o indicador relevado pela regra do défiçe excessivo do novo *PEC* -, não deve ultrapassar o défiçe causado por I) bom investimento, II) boas reformas estruturais. Por outras palavras, a dívida pública não deve financiar, em tendência, despesas correntes. É uma leitura extensiva da regra-de-ouro das finanças públicas.
- Em tendência, não deve haver *défiçe corrente*. O saldo corrente, ciclicamente ajustado e desprovido de medidas temporárias, pode ser moderadamente negativo em recessão (caso III), mas deve ser positivo em expansão, graças a uma política orçamental anti-cíclica comedidamente activa.
- Em tendência, o *saldo primário total*, ciclicamente ajustado (e talvez provido de medidas temporárias, atento o fim em vista), deve ser articulado com o rácio da dívida/PIB e a regra europeia dos 60%. Deve ser positivo quando esta regra dos 60% não estiver cumprida ou ameaçar não ser cumprida.

A estas condições haverá que juntar regras ou restrições/objectivos de redimensionamento e contenção do rácio das despesas correntes primárias (*DCP/PIB*) e do rácio das receitas fiscais (*RF/PIB*). E, ainda, a automoderação do SPA quanto a grandes projectos de despesa, mesmo que declarada como investimento.

Enquadramento e estabilidade orçamental

A *lei do enquadramento orçamental (LEO)*, Lei 91/2001, rege o modo político e o modo técnico de elaborar, aprovar, alterar e executar o Orçamento do Estado (administração central, fundos e serviços autónomos, segurança social), incluindo o controlo, a fiscalização e a responsabilização. Rege igualmente o modo de prestar as Contas do Estado.

Vem classificada como lei de valor reforçado, prevalecente sobre outras leis de matéria orçamental ou financeira, como é o caso, por exemplo, da lei das finanças locais.

Pela importância de que se reveste, a *LEO* merece ser integralmente aplicada e progressivamente melhorada.

O título V foi acrescentado à *LEO* pela Lei Orgânica 2/2002, *lei da estabilidade orçamental*, passando esta a ser parte integrante daquela. O novo título V abrange, além do OE, as regiões autónomas e as autarquias locais, visa principalmente dar sequências ao artigo 104º do *TUE* e ao *PEC* e estabelece condições, princípios e instrumentos com vista a sustentar os *programas de estabilidade e crescimento* que são obrigações de Portugal como membro da zona euro.

Os subsectores do SPA, a nível da administração central, regional e local, devem cumprir princípios orçamentais de *estabilidade* (não défice, em tendência), *solidariedade* (todos contribuem) e *transparência* (todos informam e dizem a verdade).

Em circunstâncias excepcionais, podem as leis do OE reduzir as transferências anuais para subsectores do SPA e os seus limites de endividamento, contra o que constar de leis financeiras especiais

Outras alterações à *LEO*, incluindo novos aditamentos sobre a *gestão por objectivos* e o princípio da *equidade intergeracional*, ambos aplicáveis no âmbito do OE, foram introduzidas pela lei 48/2004.

O OE é um documento que obedece ao clássico princípio da anuidade. Mas a *LEO* reconhece, também, o princípio da *plurianuidade* e parece, em leitura integrada, apontar impositivamente no sentido de um sistema suplementar de orçamentação plurianual. Uma tal “programação financeira plurianual” deverá permitir avaliar a sustentabilidade de compromissos, como os chamados “programas orçamentais” e outros, e enquadrar e condicionar os orçamentos anuais.

Verdade e controlo orçamental

Sou por políticas orçamentais rigorosas, disciplinadas, sou pela verdade das finanças públicas, procurei ser coerente com isso mesmo nas práticas de ministro das Finanças e fui, provavelmente, das primeiras pessoas a falar de uma *comissão independente de validação das finanças públicas* (*8).

A meia verdade das finanças públicas é um dos principais fomentadores do Estado *majorante* e do Estado pouco pessoa-de-bem.

A verdade e a disciplina orçamental assentam, além do mais, em melhores controlos da *execução orçamental* e na efectiva e agravada responsabilização (não só política) pelas derrapagens orçamentais, a todos os níveis, central, regional e local, burocratas e políticos.

A verdade e a disciplina orçamental não dispensam uma moderna *contabilidade pública*, que cumpra requisitos de fidedignidade, transparência, prontidão e oportunidade; incorpore novas técnicas de custeio; releve e denuncie atrasos de pagamentos correntes; permita identificar e imputar responsabilidades por abusos de execução de despesas; forneça mais cedo as contas da administração central, trimestrais e anuais, para que sejam mais dissuasores os controlos internos e externos. O mesmo se diga quanto às contas regionais e locais.

(*8) Questão posta dubitativamente: “acaso não existisse o Tribunal de Contas (ainda bem que existe) seria muito mais convicto a recomendar que o País desse o exemplo e tomasse a iniciativa de instituir uma tal comissão independente de especialistas”. Ver, do autor, “Trivialidades sobre recessão e défices públicos”, citº, 1997, 23.

E não dispensam que se comprove a *sustentabilidade financeira*, a médio ou longo prazo, de medidas de *mais despesa* ou de *menos receita* que um governo central, regional ou local inclua no seu orçamento anual. O que mesmo é dizer: a verdade e a disciplina das finanças públicas implicam, além do mais, a mencionada submissão dos orçamentos anuais a *orçamentos pluri-anuais*, aqueles mais detalhados do que estes.

Dever-se-á concluir, enfim, que a verdade e a disciplina das finanças públicas exigem que o Tribunal de Contas seja independente, forte, célere, temido, consequente, dotado de meios especializados capazes de um pleno exercício das atribuições que lhe estão cometidas. Requisitos por que tanto se bateu - não de balde, seguramente que não - o juiz presidente Sousa Franco, durante o primeiro decénio, que ele inaugurou e fortaleceu, da autêntica independência do Tribunal, e a que justamente sucedeu, em novo decénio, na mesma senda, o juiz presidente Alfredo José de Sousa (*9). São marcos que alimentam a confiança no futuro.

Os artigos 58º a 72º e 90º da citada *LEO* tratam do controlo da execução orçamental e da responsabilidade de políticos e burocratas (controlo a três dimensões, *administrativo*, pelo próprio serviço e suas hierarquias e tutelas, pelas inspecções-gerais, pelo Ministério das Finanças, *jurisdicional*, pelo Tribunal de Contas e outros tribunais, *político*, pela Assembleia da República). Graus superiores de efectividade da responsabilização política, financeira, civil e criminal - e sem efectividade, falham o regime e a democracia - exigem fecundas articulações entre Tribunal de Contas, Ministério Público, Assembleia da República. Há aí, ainda, um decisivo caminho a percorrer.

(*9) Veja-se de Alfredo José de Sousa: "O Juiz", *In memoriam Sousa Franco*, Almedina, separata, 2005, e discurso, in *Comemoração dos 150 anos do Tribunal de Conta*, citº, pp 31/39.

Anexo A

O novo PEC

(Excertos das alterações do PEC que mais relevam para Portugal, anotações, intercalações e sublinhados meus)

Recentemente, a UE evoluiu no modo como vinha interpretando e aplicando o Tratado e o *PEC* (Pacto de Estabilidade e Crescimento). Confesso que o novo entendimento vem ao encontro do que tenho escrito desde 1997.

O Conselho Europeu de 23 de Março de 2005 e os Regulamentos 1055 e 1056/2005, ambos de 27 de Junho, vieram abrir a *regra do défice excessivo* a uma certa prevalência das *reformas estruturais importantes* (importantes para as próprias finanças públicas). E vieram reafirmar que o *investimento público* pode merecer especial tratamento.

Vieram, além disso, rever o conceito de *recessão grave*, classificação que, a meu ver, passa a ser invocável por Portugal para a conjuntura de 2003 a 2006, vendo as coisas ao tempo, 2005, em que escrevo.

Nas notas que se seguem não pude evitar algumas redundâncias e repetições.

Anexo A.1)

Relatório “Melhorar a aplicação do PEC”

O Conselho Europeu de Março 2005 aprovou o relatório em epígrafe e fê-lo peça integrante do PEC, por certo como contributo, entre outros, para o cabal esclarecimento do espírito e *ratio legis* dos Regulamentos 1055 e 1056/2005.

Se bem que os novos Regulamentos não reflectam tudo o que vai recomendado no relatório, este é um documento indispensável para uma correcta interpretação do novo PEC, à luz de ideias essenciais como as que retenho de seguida:

- transparência e apropriação nacional do enquadramento orçamental europeu (p 3); prerrogativas dos governos nacionais na determinação das suas políticas estruturais e orçamentais (p 4); reafirmação do princípio da subsidiariedade (p 4);
- ponderação da vertente económica (pp 3 e 4); promoção do crescimento económico (p 4);
- reformas estruturais (pp 10 e 11); envelhecimento das populações e reforma dos sistemas de pensões (pp 10, 12, 16);
- reforço da disciplina (quereriam, talvez, dizer contenção) orçamental em fases de retoma económica (p 10); evitar políticas pró-cíclicas (pp 2, 10 e 11);

- noção de excesso excepcional e temporário do défice (pp 13 e 14); distinção entre erros políticos e erros de previsão (p 12); regra de ouro - analisar se o défice excede as despesas públicas de investimento (pp 13 e 14); definição de recessão grave que era demasiado restritiva (p 14);
- prioridade à sustentabilidade das finanças públicas (pp 3 e 4); apoio e pressão inter pares (não só pressão, não só apoio, p 5 e 6); perspectiva de toda a legislatura (plurianuidade orçamental, p 7); ajustamentos anuais expurgados do ciclo e de medidas temporárias (p 11);
- disciplina orçamental com base tanto no critério do défice como no da dívida (p 16); prossecução de níveis adequados de excedentes primários (a fim de reduzir dívida excessiva, p 17);
- reforço da vertente preventiva do PEC (p 9).

Todas ou quase todas estas ideias cabem nas cinco “áreas principais” de melhoria do PEC e revisão das regras orçamentais. Áreas que o próprio relatório expressamente elege: i) reais condições da economia; ii) “renacionalização” de políticas; iii) políticas não procíclicas; iv) atenção a fases de recessão; v) dívida pública e sustentabilidade.

As áreas iii) e iv) confirmam, em meu entendimento, uma maior e melhor compreensão pelas políticas *anticíclicas*. E, do mesmo passo, indiciam uma implícita moderação do “sistema de regras” que é apanágio do monetarismo e é indelével timbre do *PEC* de 1997. Timbre que é, como mandariam as boas maneiras, explicitamente retomado neste relatório (*o Conselho reitera que um sistema de regras é o que melhor garante...*, p 3).

Na fixação dos *OMP*, o relatório recomenda que se cumpra uma “tripla finalidade”: margem de segurança para a regra dos 3%; rapidez no trajecto para a sustentabilidade; margem de manobra para despesas públicas de investimento.

Anexo A.2)

Regulamento (CE) nº 1055/2005 do Conselho, de 27 de Junho Altera o Regulamento (CE) nº 1466/97

Anotações aos considerandos:

- No preâmbulo do novo Regulamento, o Conselho da União Europeia assume considerandos que, sem ceder em objectivos de estabilidade e disciplina orçamental, denotam um outro espírito mais aberto e realista quanto ao papel que umas regradas finanças públicas, incluindo seus défices e dívidas, podem e devem desempenhar na modernização e estabilização das economias.
- Continua-se a valorizar, em primeiro lugar, o saldo orçamental.
- Passa-se a valorizar, ou a valorizar mais, as despesas de reforma estrutural e de investimento público (FBCF, pelo artigo 2º do Protocolo sobre Défices Excessivos, anexo ao TUE).

- Dá-se especial relevo à reforma do regime de pensões, que é uma das partes mais exigentes de uma reforma conceptual do Estado em Portugal.
- Omite-se directas referências ao nível e à composição da despesa corrente primária e da receita fiscal, não porque os indicadores como, por exemplo, os rácios “despesas correntes primárias/PIB” e “receitas fiscais/PIB”, sejam menos relevantes do que os do défice ou da dívida, mas certamente porque a sua inclusão complicaria o quadro e levaria a adicionais intromissões, delicadas e indesejáveis, na política orçamental de cada país.
- Calcula-se o défice expurgado quer de efeitos do ciclo quer de efeitos de medidas pontuais ou temporárias.
- Explicita-se que deve ser evitada uma política orçamental “pró-cíclica”. E ao corrigir os saldos orçamentais dos efeitos do ciclo, está-se tacitamente a considerar a função estabilizadora ou “anti-cíclica” da política orçamental.
- Admite-se que a heterogeneidade económica e orçamental dos Estados-membros deve ter correspondência em diferenciações do OMP, objectivo orçamental de médio prazo.

Considerando o seguinte:

(...)

(2) Em 20 de Março de 2005, o Conselho adoptou um relatório intitulado «Melhorar a aplicação do pacto de estabilidade e crescimento», que visa fomentar a governação e a apropriação, a nível nacional, do enquadramento orçamental, reforçando a base económica e a eficácia do pacto, tanto na sua vertente preventiva como correctiva, a fim de salvaguardar a sustentabilidade das finanças públicas a longo prazo, promover o crescimento e evitar encargos excessivos para as gerações futuras.(...)

O relatório actualiza e complementa o pacto de estabilidade e crescimento, de que é agora parte integrante.(...)

(5) O pacto de estabilidade e crescimento estabelece a obrigação de os Estados-membros aderirem ao “objectivo orçamental de médio prazo” (*OMP*) de alcançar situações orçamentais “próximas do equilíbrio ou excedentárias”. Perante a heterogeneidade económica e orçamental da União, o *OMP* deve ser diferenciado para cada Estado-membro, (...) nomeadamente à luz de eventuais alterações demográficas. O *OMP* pode divergir do objectivo de alcançar situações orçamentais “próximas do equilíbrio ou excedentárias” para os Estados-membros considerados individualmente (...). um intervalo de variação definido para os *OMP* específicos de cada país, em termos corrigidos de variações cíclicas e líquidos de medidas pontuais.

(6) Será necessário estabelecer uma abordagem mais simétrica à política orçamental ao longo do ciclo através do reforço da disciplina orçamental em períodos de conjuntura económica favorável, a fim de evitar políticas pró-cíclicas e alcançar gradualmente o *OMP*. A adesão ao *OMP* permitirá aos Estados-membros fazer face a flutuações cíclicas normais, mantendo ao mesmo tempo o défice abaixo do valor de referência de 3 % do PIB, e progredir rapidamente na via da sustentabilidade orçamental. Facultará deste modo uma margem de manobra orçamental, em especial para atender às necessidades de investimento público.»

«(7) Os Estados-membros que ainda não alcançaram os respectivos *OMP* devem tomar medidas para o efeito ao longo do ciclo (...) deverão esforçar-se por obter um ajustamento anual, em termos corrigidos de variações cíclicas e líquidos de medidas pontuais e outras medidas temporárias.

(8) A fim de reforçar a orientação do pacto no sentido do crescimento, na definição da trajectória de ajustamento ao *OMP* (...) deverão ser tomadas em conta as reformas estruturais importantes aplicadas que induzam economias directas a longo prazo, inclusive através do reforço do crescimento potencial, e que tenham assim um impacto verificável na sustentabilidade a longo prazo das finanças públicas.

Para não dificultar a realização de reformas estruturais que melhorem inequivocamente a sustentabilidade das finanças públicas a longo prazo, deverá ser dada especial atenção às reformas dos sistemas de pensões, com a introdução de um sistema em vários pilares que inclua um pilar obrigatório de capitalização integral, uma vez que tais reformas conduzem a uma deterioração das finanças públicas a curto prazo durante o período de implementação.(...)

Anotações ao articulado:

- Nas alterações ao articulado do Regulamento (CE) nº 1466/97, avulta o novo artigo 2ºA. Flexibiliza-se e torna-se mais razoável a regra do défice excessivo. Abandona-se, nos objectivos orçamentais de médio prazo (OMP), a rigidez do não-défice, admite-se um défice até 1% do PIB e reconhece-se a diversidade de trajectórias pluri-anuais. Consagra-se a medição do saldo corrigido dos efeitos do ciclo, isto é, no caso de défice, por exemplo, o “défice corrigido do ciclo” pode resultar menor em recessão, ou maior em expansão, do que o “défice efectivo”. Impõe-se a medição do saldo com exclusão de qualquer efeito de medidas temporárias, que vários países têm usado e Portugal também (ver supra).
- Contempla-se o investimento público e as reformas estruturais importantes, como causas especiais, possivelmente meritórias, de défice. Não é a “regra de ouro” das finanças públicas, mas é bastante mais do que constava da versão inicial do Regulamento 1466/97, onde tais referências não existiam (apenas existia uma referência ao investimento, entre outras variáveis, na alínea b) do nº 2 do artigo 3º, que se mantém).
- Consentaneamente, são alteradas as alínea a) e c) do nº 2 do Artigo 3º do Regulamento nº 1466/97, que relevam para fins de elaboração dos “programas de estabilidade” de cada país. Na alínea a) cai a referência a “situação orçamental próxima do equilíbrio ou excedentária”, que qualificava o OMP. Na alínea c) é introduzida referência a reformas estruturais importantes e à “análise custo-benefício”.
- Consentaneamente, ainda, é alterado o nº 1 do artigo 5º, que trata da supervisão multilateral no seio do Conselho e da apreciação dos “programas de estabilidade”. A melhoria do défice deve fazer-se gradualmente, a um ritmo de pelo menos 0,5 pontos percentuais ao ano, em termos do rácio défice total/PIB, corrigido do ciclo e de medidas temporárias. As fases altas ou baixas do ciclo poderão ou deverão justificar distintos graus, maiores ou menores, de esforço de melhoria daquele rácio (política anti-cíclica, não política pró-cíclica, em minha leitura).

Artigo 2ºA

Cada um dos Estados-membros terá um *OMP* diferenciado para a sua situação orçamental. Estes *OMP*, específicos de cada país, poderão divergir da exigência de uma situação orçamental próxima do equilíbrio ou excedentária. Tais objectivos facultarão uma margem de segurança em relação ao rácio de 3 % do PIB do défice orçamental. Permitirão progredir rapidamente na via da sustentabilidade orçamental e, tendo em conta este aspecto, proporcionarão uma margem de manobra orçamental, em especial para atender às necessidades de investimento público. (...) Será especificado um intervalo de variação definido para os *OMP* específicos de cada país entre – 1 % do PIB e uma situação de equilíbrio ou excedentária, em termos corrigidos de variações cíclicas e líquidos de medidas pontuais e temporárias. Os *OMP* de um Estado-membro poderão ser revistos sempre que seja implementada uma reforma estrutural importante e, de qualquer forma, de quatro em quatro anos.

Artigo 3º, nº2

[O “programa de estabilidade” deverá incluir, além de outros elementos:]

- a) O *OMP* e uma trajectória de ajustamento que conduza ao objectivo fixado para o excedente/défi ce orçamental e a evolução prevista do rácio da dívida pública;(…)
- c) Uma avaliação quantitativa pormenorizada das medidas orçamentais e de outras medidas de política económica aplicadas e/ou propostas para a realização dos objectivos do programa, incluindo uma análise custo-benefício pormenorizada das reformas estruturais importantes aplicadas que induzam economias directas a longo prazo, inclusive através do reforço do crescimento potencial;(…)

Artigo 5º, nº 1

1. (...) Ao apreciar a trajectória de ajustamento para alcançar o *OMP*, o Conselho analisará se o Estado-membro em causa prossegue a melhoria anual do seu saldo, em termos corrigidos de variações cíclicas e líquidos de medidas pontuais ou temporárias, para alcançar o seu *OMP*, tendo 0,5 % do PIB como valor de referência. O Conselho tomará em consideração se os esforços de ajustamento são maiores em períodos de conjuntura económica favorável, podendo ser mais limitados em períodos desfavoráveis. (...)
O Conselho tomará em conta as reformas estruturais importantes aplicadas (...). Deve ser dada especial atenção às reformas dos sistemas de pensões (...) sistema em vários pilares que inclua um pilar obrigatório de capitalização integral.(...)

Anexo A.3)

Regulamento (CE) nº 1056/2005 do Conselho, de 27 de Junho Altera o Regulamento (CE) nº 1467/97

Anotações aos considerandos:

- No preâmbulo deste segundo novo Regulamento, o Conselho da União Europeia repete alguns dos considerandos assumidos no Regulamento nº 1055/2005 e acrescenta outros sobre os “procedimentos por défices excessivos”.
- As mais importantes alterações do Regulamento 1467/97 dizem respeito à revisão da noção de “recessão grave”, à discriminação de vários “factores pertinentes” e ao alargamento de prazos.
- A noção de “recessão grave”, exigida pelo Regulamento 1467/97, consistia em quebra real anual do PIB de pelo menos 2% (se a quebra real fosse entre 0.75% e 2%, ver-se-ia ...) - um exagero que agora é afastado.

Considerando o seguinte:

(...)

(6) Deverá ser revisto o conceito de excesso excepcional em relação ao valor de referência, resultante de uma recessão económica grave. Deste modo, deve ser tomada devidamente em conta a heterogeneidade das economias da União Europeia.

(7) (...) Além disso, deverão ser devidamente tomados em consideração outros factores que, na opinião do Estado-Membro em causa, sejam pertinentes para uma apreciação qualitativa exaustiva do excesso em relação ao valor de referência. (...)

(9) Os prazos processuais relativos às decisões do Conselho no quadro do procedimento relativo aos défices excessivos deverão ser alargados (...).

(10) (...) É necessário que os Estados-Membros em situação de défice excessivo tomem medidas eficazes e assegurem uma melhoria anual mínima do seu saldo, em termos corrigidos de variações cíclicas e líquidos de medidas pontuais ou temporárias. (...)

(11) Os prazos máximos para que os Estados-Membros tomem medidas eficazes devem ser alargados (...).

(12) Caso o Estado-Membro em causa tenha tomado medidas eficazes em resposta a uma recomendação (...) e acontecimentos económicos adversos e imprevistos com um impacto desfavorável significativo nas finanças públicas impossibilitem a correcção da situação de défice excessivo no prazo fixado pelo Conselho, deve ser possível que este emita uma recomendação revista (...).

Anotações ao articulado:

- Nas alterações ao articulado do Regulamento (CE) n° 1467/97, avultam os novos números 2 a 5 do artigo 2º. Reformulam factores de apreciação do “défice excessivo” (3% do PIB), com vista a classificá-lo, eventualmente, como excepcional e temporário, portanto justificável. É o caso de uma “recessão grave”.
- Regulamentarmente, passa a haver “recessão grave” em duas situações, que podem, aliás, sobrepor-se. Ou quando o PIB sofrer uma qualquer quebra real anual, por pequena que seja. Ou quando o PIB “efectivo” persistir, durante anos, em modesto crescimento real abaixo do PIB “potencial” (ou de “pleno emprego”), assim arrastando um desperdício acumulado de produto.

Artigo 2º, novos nºs 2 a 5

2. A Comissão e o Conselho, ao apreciar e decidir quanto à existência de um défice excessivo (...) podem considerar que o excesso em relação ao valor de referência resultante de uma recessão económica grave tem um carácter excepcional (...) quando resultar de uma taxa de crescimento anual negativa do volume do PIB ou de uma perda acumulada do produto durante um período prolongado de crescimento anual muito reduzido do volume do PIB relativamente ao seu crescimento potencial.

3. (...) A Comissão tomará em conta todos os factores pertinentes (...). O relatório reflectirá de modo adequado a evolução da situação económica a médio prazo (em especial, o crescimento potencial, as condições cíclicas prevaletentes e a implementação de políticas no contexto da Agenda de Lisboa e de políticas destinadas a fomentar a investigação e o desenvolvimento e a inovação) e a evolução da situação orçamental a médio prazo (em especial, os esforços de consolidação orçamental em “períodos favoráveis”, a sustentabilidade da dívida, o investimento público e a qualidade global das finanças públicas). Além disso, a Comissão tomará devidamente em consideração quaisquer outros factores que, na opinião do Estado-membro em causa, sejam pertinentes para uma apreciação qualitativa exaustiva do excesso (...).

4. Se a dupla condição do princípio central — segundo o qual, antes de os factores pertinentes mencionados no nº 3 serem tomados em consideração, o défice orçamental geral deve continuar a situar-se perto do valor de referência e o excesso em relação ao valor de referência deve ter carácter temporário — for plenamente satisfeita, os referidos factores serão igualmente tomados em consideração nas etapas conducentes à decisão sobre a existência de um défice excessivo (...). A avaliação global equilibrada a realizar pelo Conselho deve abranger todos estes factores.

5. No quadro de todas as apreciações orçamentais integradas no procedimento relativo aos défices excessivos, a Comissão e o Conselho ponderarão cuidadosamente a implementação de reformas dos sistemas de pensões que introduzam um sistema em vários pilares, que inclua um pilar obrigatório de capitalização integral. (...)

- Os novos números 4 e 5 do artigo 3º do Regulamento 1467/97 estabelecem prazos mais praticáveis. O ritmo de melhoria de 0,5% ao ano do rácio défice/PIB consta também do Regulamento 1055/2005, acima anotado.

Artigo 3º, novos nºs 4 e 5

4. (...) A recomendação do Conselho estabelecerá igualmente um prazo para a correcção da situação de défice excessivo (... e) uma melhoria anual mínima de 0,5 % do PIB, como valor de referência, do seu saldo corrigido de variações cíclicas, líquido de medidas pontuais ou temporárias (...).

5. Caso tenham sido tomadas medidas eficazes (...) e, após a adopção dessa recomendação, ocorram acontecimentos económicos adversos e imprevistos com um impacto desfavorável significativo nas finanças públicas, o Conselho pode (...) designadamente prorrogar por um ano o prazo para a correcção da situação de défice excessivo. (...)

Anexo B

O PEC e os rácios das finanças públicas

Portugal, indicadores em % do PIB

Em 2004, Portugal apresentava os seguintes *rácios em percentagem do PIB* (fonte: Banco de Portugal, *Relatório anual*, 2004, p 95/106; os arredondamentos nem sempre permitem que as décimas de percentagem joguem bem na soma ou na diferença de rácios):

- (a) 43,2% receitas totais (sem medidas temporárias) (t) ; [= (b) + (c)].
- (b) 1,6% receitas de capital.
- (c) 41,6% receitas correntes; [= (d) + (e)].
- (d) 37,1% receitas fiscais (*RF/PIB*, não corrigido do ciclo).
- (e) 4,5% outras receitas correntes.
- (f) 48,3% despesas totais (simples); [= (g) + (h)].
- (g) 4,7% despesas de capital; sendo 3,3% FBCF e 1,4% outras despesas de capital.
- (h) 43,6% despesas correntes (simples); [= (i) + (j) + (k) + (l)].
- (i) 15,0% despesas de pessoal.
- (j) 3,8% consumo intermédio de bens e serviços.
- (k) 22,0% transferências correntes; sendo 17,9% para famílias, 1,6% para empresas e 2,5% outras.
- (l) 2,8% juros da dívida.
- (m) 40,8% despesa corrente primária (simples) (*DCP/PIB* não corrigido do ciclo); [= (h) – (l)].
- (n) 5,2% défice total (simples); [= (a) – (f)] [= (o) + (p)].
- (o) 2,0% défice corrente (simples); [= (c) – (h)].
- (p) 3,1% défice de capital (simples); [= (b) – (g)].
- (q) 2,4% défice primário total (simples); [= (n) – (l)]
- (r) 1,0% efeitos da fase baixa do ciclo (despesas e receitas).
- (s) 4,2% défice total, corrigido do ciclo e de medidas temporárias; [= (n) – (r)].
- (t) 2,3% efeitos de medidas temporárias (receitas).
- (u) 2,9% défice total, beneficiando de medidas temporárias; [= (n) – (t)].
- (v) 1,9% défice total, corrigido do ciclo mas beneficiando de medidas temporárias; [= (n) – (r) – (t)] [= (u) – (r)].
- (w) 2,4% défice primário total (simples); [= (n) – (l)].
- (x) 1,4% défice primário total, corrigido do ciclo; [= (w) – (r)].

(y) 0,1% déficit primário total, beneficiando de medidas temporárias; [= (w) – (t)].
(z) 61,8% dívida pública.

Regra europeia da dívida

Em Portugal, o rácio (z) era 60,0% em 2003. 58,5% em 2002. 55,9% em 2001. 53,3% em 2000, o rácio mais baixo dos últimos longos anos.

Em 2004, a regra europeia da *dívida excessiva* 60% compara com 61,8% de Portugal, 29,9% de Irlanda (o melhor, depois do Luxemburgo), 48,9% de Espanha, 65,6% de França, 66% de Alemanha, 105,8% de Itália, 110,5% de Grécia (o pior). A média da zona do Euro está nos 71%, uns expressivos 11 pontos percentuais acima da regra.

Regra europeia do déficit

Pela nova regulamentação do *PEC* (ver anexo A), a contar de 2005, a regra europeia do *défice excessivo 3% do PIB* deve ser comparada com o *défice total corrigido do ciclo* (já assim era desde há uns dois anos) e *corrigido de medidas temporárias* (até então admitidas caso a caso).

Portanto, se o novo *PEC* fosse aplicável a 2004 (não é), Portugal teria o rácio “excessivo” (s) para apresentar: 4,2% do PIB. O déficit total apresentado e registado foi o rácio (u): 2,9% do PIB.

Regra de ouro das finanças públicas

A “*regra de ouro*” das finanças públicas merece ser apreciada, mesmo que só em primeira aproximação.

Em Portugal, 2004, o rácio (g) das despesas de capital foi 4,7% do PIB, mas o que parece poder relevar é a parcela da *FBCF*: 3,3% do PIB (nos termos do artigo 2º do Protocolo de défices excessivos, anexo ao *TUE*). O déficit total foi (v) 1,9% ou (u) 2,9% ou (s) 4,2% ou (n) 5,2%, conforme as correcções. Se tudo fosse investimento público *meritório* naquela *FBCF*, 3,3% do PIB, a “*regra de ouro*” apenas estaria preenchida, em 2004, frente aos rácios (v) e (u) do déficit total. Em particular, a “*regra de ouro*” não estaria cumprida frente ao rácio (s) 4,2% do déficit corrigido do ciclo e de medidas temporárias (novo rácio regulamentar). Além disso, não é seguro que todas as despesas de *FBCF* de 2004 fossem elegíveis para integrar a “*regra de ouro*”.

Despesas correntes primárias

Por um lado, o *PEC* não releva, pelo menos directamente, o rácio *DCP/PIB*. É pena.

Por outro lado, a forte descida das taxas de juro da dívida pública (descida, aliás, conjuntamente desajustada para a expansão de Portugal, nos últimos anos noventa), como consequência da união monetária, libertou recursos orçamentais e facilitou aos políticos uma dinâmica de crescimento das *DCP* acima do crescimento nominal do *PIB*.

Foi assim que o *PEC* (descurando o rácio *DCP/PIB*) e o euro (embaratecendo a dívida) se conjugaram em efeito perverso e permissivo e contribuíram para engrandecer o funcionamento corrente do *SPA* português.

Nos anos 1990, 1995, 2000 e 2004, o rácio *despesas correntes totais/PIB* foi sucessivamente 36,7%, 39,8%, 40,1%, 43,6%.

E o rácio *juros da dívida pública/PIB* foi 8,5%, 6,3%, 3,2%, 2,8%.
Por diferença, o rácio *DCP/P* foi 28,2%, 33,5%, 36,9%, 40,8%. Valores não corrigidos do ciclo.

Principais abreviaturas

BCE	Banco Central Europeu
DCP	Despesas correntes primárias
FBCF	Formação bruta de capital fixo
LEO	Lei do enquadramento orçamental
OE	Orçamento do Estado
OMP	Objectivos orçamentais de médio prazo (PEC)
PEC	Pacto de estabilidade e crescimento
SPA	Sector público administrativo (central, regional e local)
TUE	Tratado da União Europeia