

O NOVO PACTO (Pacto de Estabilidade e Crescimento)

- 0) Tratado da União Europeia
- 1) Considerações gerais sobre o novo Pacto
- 2) O novo Pacto e 'reformas estruturais importantes'
- 3) Regulamento (CE) 1055/2005
- 4) Regulamento (CE) 1056/2005
- 5) O novo Pacto, gap do PIB e 'recessão grave'
- 6) Análises de défice e dívida públicos
- 7) Conclusões sobre Portugal

Miguel Cadilhe

[Ver o anexo A do citado livro *O Sobrepeso do Estado em Portugal*]

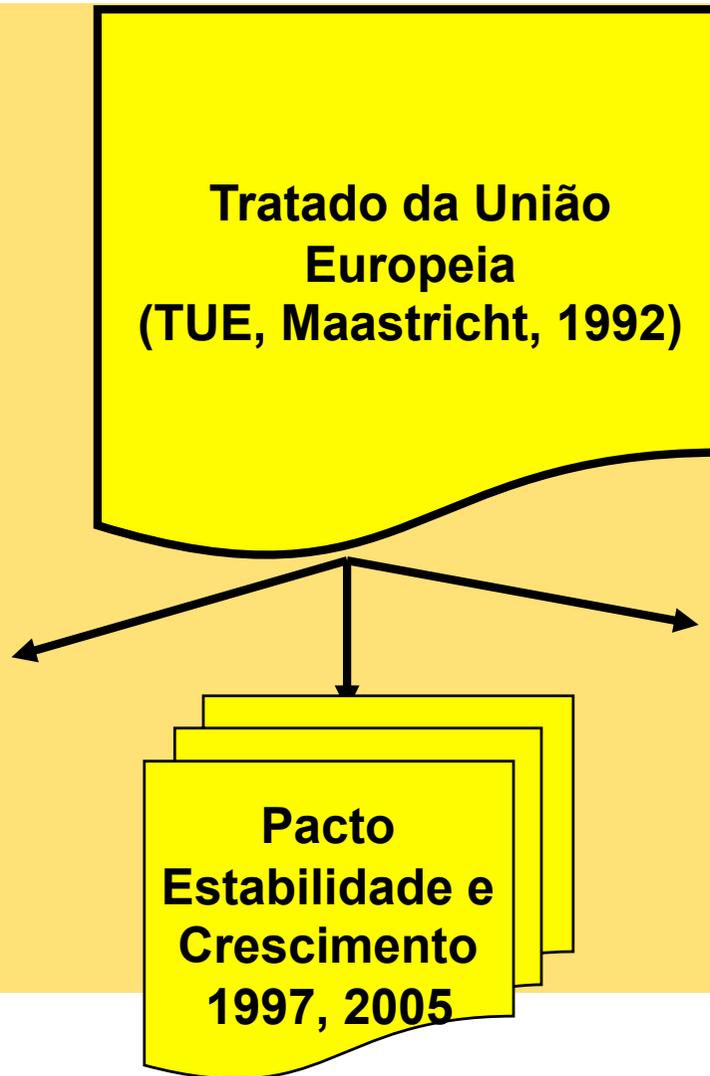
Economia e Políticas Públicas

Modulo 4 –

FEG-UCP

2007/08

0) Tratado da UE



... 0) Tratado da UE

As regras do déficit orçamental e da dívida pública, estabelecidas no TUE (Maastricht, 1992), parecem acomodar alguma flexibilização para acorrer a especiais situações:

- 1) Tendência de aproximação aos valores de referência de 3% e 60% do PIB.
- 2) Causas do déficit, com destaque para
 - 2.1.) conjunturas de recessão
 - 2.2) despesas públicas de investimento.

Parece ser invocável uma medição especial como o déficit ciclicamente ajustado. Ou ser desdobrável o déficit global em déficit corrente e déficit de investimento, com correlativa aplicação da regra-de-ouro das finanças públicas. Ou ser destacável o déficit primário (sem juros da dívida).

É o que se conclui de uma leitura plausível dos números 2.a), 2.b), 3 e 6 do artigo 104º do TUE.

Ver o citado artigo: Miguel Cadilhe, “Trivialidades sobre recessão e défices públicos, 1997, 2004

1) O novo Pacto em geral...

O Pacto tem a ver com
Políticas públicas
de cada
Estado-membro da União Monetária.

Sobretudo:

- Política Orçamental (défice e dívida).
 - Política anti cíclica.
- Política de reformas estruturais.

...1) O novo Pacto em geral...

- **Mais gradualismo e mais flexibilidade**
- **“OMP” = Défice não superior a 1% do PIB em tendência
(Velho Pacto: “OMP” = não déficit)**
- **Heterogeneidade de cada país; diversidade de trajetórias pluri-aneais para chegar aos “OMP”**
- **Não às “medidas temporárias”**

... 1) O novo Pacto em geral...

- Sim (...) ao bom investimento público (FBCF)
- Sim às “reformas estruturais importantes”
(entre estas, a reforma do sistema de pensões)
- Não a políticas *pró-cíclicas*
- Nova noção de “recessão grave”
- Distinção entre erros de política e erros de previsão

... 1) O novo Pacto em geral...

**Razões de bom défice público, a meu ver
(que é também, de algum modo, o ver do novo Pacto):**

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

Ver o citado artigo “Trivialidades sobre recessão e défices públicos”, 1997, 2006

2) O novo Pacto e as «reformas estruturais importantes»

**“Reformas estruturais importantes”
- 3 requisitos -**

- **Reforcem o PIB potencial; e**
- **Beneficiem a sustentabilidade das finanças públicas; e**
- **Satisfaçam análises custos-benefícios.**

3) O novo Pacto em detalhe...

- Regulamento (CE) nº 1055/2005 -

Altera o Regulamento (CE) nº 1466/97

Artigo 2ºA

«Cada Estado-membro terá um **OMP diferenciado** (...).
Estes **OMP** (...) permitirão progredir rapidamente na **sustentabilidade orçamental** e, tendo em conta este aspecto, proporcionarão uma margem de manobra orçamental, em especial para (...) **investimento público**.

(...) Será especificado um **intervalo de variação** (...) para os **OMP** 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** (...) **poderão ser revistos** sempre que seja implementada uma **reforma estrutural importante** (...).»

... 3) O novo Pacto em detalhe...

- Regulamento (CE) nº 1055/2005 -

Altera o Regulamento (CE) nº 1466/97

Artigo 3º, nº2

Cada Estado-membro apresenta um **programa de estabilidade e crescimento**, no qual deve incluir:

«a) O **OMP** e uma trajectória de ajustamento que conduza ao objectivo 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 (...), incluindo uma **análise Custos-Benefícios** pormenorizada das **reformas estruturais importantes** aplicadas que induzam economias directas a longo prazo, inclusive através do reforço do **crescimento potencial**;»

(...)

... 3) O novo Pacto em detalhe...

- Regulamento (CE) nº 1055/2005 -

Altera o Regulamento (CE) nº 1466/97

Artigo 5º, nº 1

«(...) o Conselho analisará se o Estado-membro 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** (entenda-se, 1/2 pp de melhoria do rácio) 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.» (...)

4) O novo Pacto em detalhe...

- Regulamento (CE) nº 1056/2005 -
Altera o Regulamento (CE) nº 1467/97

Artigo 2º nº 2

A Comissão e o Conselho, ao apreciar e decidir quanto à existência de um défice excessivo (...) podem considerar

que o excesso

tem um carácter excepcional (...)

quando resultar de

uma **recessão económica grave ...**

(a) **Uma taxa de crescimento anual negativa do volume do PIB**

ou

(b) **uma perda acumulada do produto durante um período prolongado de crescimento anual muito reduzido do volume do PIB relativamente ao seu crescimento potencial.»**

... 4) O novo Pacto em detalhe...

- Regulamento (CE) n° 1056/2005 -

Altera o Regulamento (CE) n° 1467/97

Artigo 2º, n° 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** prevalecentes 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). (...)»

5) O novo Pacto e o gap do PIB: «Recessão grave»?

As estimativas diferem conforme o momento (PIB efectivo) e o método...

5.1) Portugal, hiato acumulado 2003-07 = cerca de **-17%**, em 5 anos.

A provável curva em U começou em 2003.

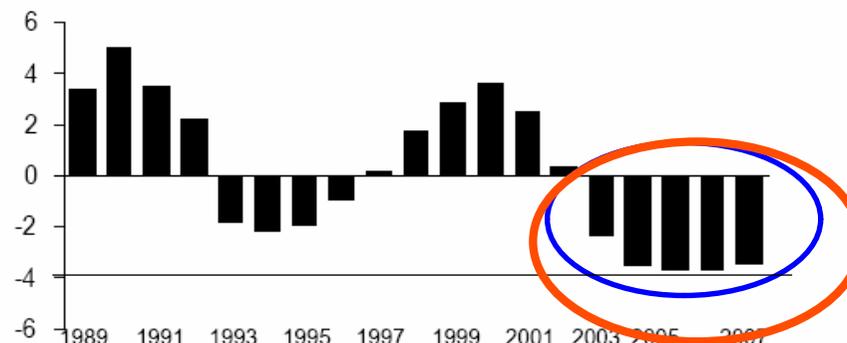
Os anos 2005, 06, 07 parecem (?) rondar o pico negativo.

(Esta trajectória é previsional a partir de 2003, pode ser desmentida pelos factos)

**Fonte = Programa EC Portugal, versão 2003
(O novo Pacto não estava em vigor...)**

Hiato do Produto (*)

(Desvio do PIB actual face ao potencial em percentagem do potencial)



(*) Metodologia da Função Produção.

Fonte: Programa de Estabilidade e Crescimento, Ministério das Finanças, Lisboa, 2005

... 5) O novo Pacto e o gap do PIB: «Recessão grave»?

As estimativas diferem conforme o momento (PIB efectivo) e o método...

5.2) Portugal, hiato acumulado 2004-09 = **-11,9%, em 6 anos**.
A provável curva em U parece ter começado antes de 2004 e poderá estar completada em 2010, com pico negativo em 2006.

(Esta trajectória é previsional a partir de 2006, pode ser desmentida pelos factos)

Fonte = Programa EC Portugal, versão Dez 2005

Quadro 3.2.1. Principais Indicadores Macroeconómicos – 2004-2009

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
		Estimativa		Projeções		
Taxas de variação real (em %)						
PIB	1,2	0,5	1,1	1,8	2,4	3,0
Consumo privado	2,5	2,3	1,3	1,5	2,2	2,5
Consumo público	2,4	0,8	-1,3	-0,8	-0,9	-1,0
Investimento (FBCF)	0,6	-2,1	1,7	3,6	5,7	7,8
Exportações de bens e serviços	4,6	1,2	5,7	6,1	6,5	7,2
Importações de bens e serviços	6,7	2,1	4,2	4,3	5,6	6,4
Taxa de desemprego (%)						
Taxa de desemprego (%)	6,7	7,4	7,7	7,7	7,4	7,0
Emprego total (taxa de variação, em %)						
Emprego total (taxa de variação, em %)	0,1	0,1	0,6	0,9	1,2	1,5
Deflator do consumo privado (taxa de variação, em %)						
Deflator do consumo privado (taxa de variação, em %)	2,4	2,3	2,3	2,2	2,2	2,1
Taxa de poupança dos Particulares (%)						
Taxa de poupança dos Particulares (%)	9,5	9,1	9,0	8,9	8,9	8,9
Hiato do produto (%) (a)						
Hiato do produto (%) (a)	-1,8	-2,6	-2,9	-2,5	-1,7	-0,4

Fonte: Ministério das Finanças e da Administração Pública (com base em Informação de 2004 do INE).

(a) $(\text{produto efectivo}/\text{produto potencial}-1)\times 100$.

... 5) O novo Pacto e o gap do PIB: «Recessão grave»?

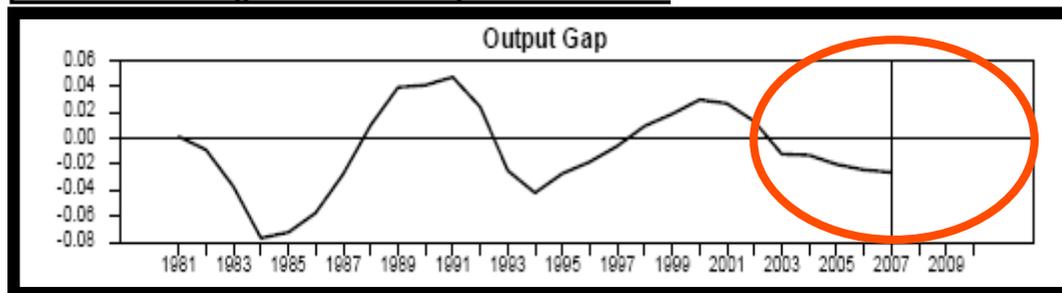
As estimativas diferem conforme o momento (PIB efectivo) e o método...

5.3) Portugal, hiato acumulado 2003-07 = **-9,5%, em 5 anos**, não completo.
A provável curva em U começou em 2003,
2007 ainda é ramo descendente.

(Esta trajectória é previsional a partir de 2006, pode ser desmentida pelos factos)

2001	3,5	2,7
2002	2,3	1,3
2003	-0,2	-1,2
2004	-0,1	-1,3
2005	-0,6	-2,0
2006	-0,4	-2,4
2007	0,2	-2,6
2008		
2009		
2010		

Fonte = Comissão Europeia,
“Economic Papers” n° 247, Mar. 2006



Obs.: Ver outras fontes
e outras estimativas
do PIB potencial e do hiato
em 2.1 e 2.2 do módulo 3
das teóricas.

6) Análises de déficit público e dívida pública

- **Défice total = Déficit corrente + Déficit de capital.**

[Ou, mais geral, podendo ser “déficit” ou “excedente”:

Saldo total = Saldo corrente + Saldo de capital]

- **Défices corrigidos do ciclo.**
- **Défices corrigidos de medidas temporárias, não recorrentes.**
- **Défices primários, quer o total, quer o corrente, subtraindo às “despesas correntes” os juros da dívida pública.**

Saldo primário total = ~~Saldo corrente~~ - Juros + Saldo de capital

Saldo primário corrente

...6) Análises de défice público e dívida pública: - Portugal (fonte: BP, Relatório anual, 2006)

Quadro 6.5

DECOMPOSIÇÃO DA VARIAÇÃO DO RÁCIO DA DÍVIDA DAS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS

Em percentagem do PIB

	2002	2003	2004	2005	2006
Dívida no início do ano	52.9	55.6	56.8	58.2	63.6
(+) Défice primário	0.0	0.2	0.7	3.4	1.1
(+) Efeito dos juros	2.9	2.7	2.6	2.7	2.8
(-) Efeito do crescimento do produto	-2.4	-1.3	-2.2	-1.9	-2.6
(+) Ajustamentos défice-dívida	2.2	-0.4	0.3	1.2	-0.2
Dívida no final do ano	55.6	56.8	58.2	63.6	64.7

Fontes: INE e Banco de Portugal.

... 6) Análises de déficit público e dívida pública

$$\text{RDP: } DP/Y = f(j; \dot{Y}; SPT/Y)$$

Em que: **DP** o stock da dívida pública no fim do ano, **j** a taxa média de juro da dívida, **SPT** o saldo primário total, **Y** o PIB nominal, e **\dot{Y}** a sua taxa de crescimento anual, e **RDP** o rácio DP/Y.

Relação simplificada (que o Aluno deduzirá):

$$\text{RDP1} = \text{RDPo} (1+j/1+\dot{Y}) - \text{SPT1/Y1}$$

Ou seja: RDP1 é, aproximadamente, igual ao RDPo vezes a relação entre coeficientes do juro e do crescimento da economia, menos o rácio do saldo primário total.

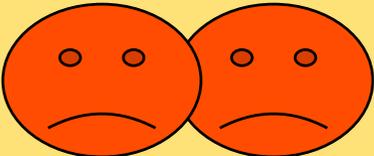
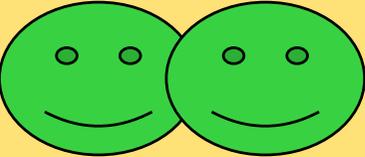
... 6) Análises de déficit público e dívida pública

Quando baixa o rácio da Dívida Pública (RDP)?

STP/Y j, Y	>0	=0	<0
j > Y			
j = Y			
j < Y			

... 6) Quando baixa o rácio da dívida pública?

$$RDP1 = RDP_0 (1+j/1+\acute{Y}) - SPT1/Y1$$

j, \acute{Y} \ STP/Y	>0	$=0$	<0
$j > \acute{Y}$	(?!)		
$j = \acute{Y}$			
$j < \acute{Y}$			(?!)

Rácio DP/PIB desce 

Rácio DP/PIB sobe 

... 6) Análises de déficit público e dívida pública

O QUE É MAIS SALUTAR?

- A) Taxa real de juro da DP $>$ ou < 0 ?
- B) Taxa real de crescimento PIB $>$ ou < 0 ?
- C) A) $>$ ou $<$ B) ? (Usando o “deflacionador” do PIB)
- D) Saldo primário total $>$ ou < 0 ?
- C) e D) \rightarrow Baixa ou sobe RDP?

STP/Y j, \dot{Y}	>0	$=0$	<0
$j > \dot{Y}$			
$j = \dot{Y}$			
$j < \dot{Y}$			

... 6) Análises de déficit público e dívida pública

O mais salutar:

- A) Taxa real de juro > 0 .
Mas depende do BCE e dos mercados financeiros.
 - B) Taxa real de crescimento do PIB > 0 .
 - C) $0 < A) < B)$, usando o “deflacionador” do PIB.
 - D) Saldo primário total > 0 .
- C) e D) → Baixa rácio DP/PIB.

STP/Y	>0	$=0$	<0
j, \dot{Y}			
$j > \dot{Y}$			
$j = \dot{Y}$			
$j < \dot{Y}$			

C) e D) ↓



Para o Aluno responder:
 - Onde se situa Portugal?
 [Consultar, por ex., site do BP: www.bportugal.pt]

O mais salutar:

A) Taxa real de juro > 0 .
 Mas depende do BCE e dos mercados financeiros.

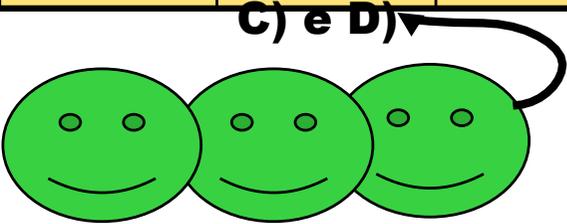
B) Taxa real de crescimento do PIB > 0 .

C) $0 < A) < B)$, usando o “deflacionador” do PIB.

D) Saldo primário total > 0 .

C) e D) → Baixa rácio DP/PIB.

STP/Y	>0	$=0$	<0
j, \dot{Y}			
$j > \dot{Y}$			
$j = \dot{Y}$			
$j < \dot{Y}$			



... 6) Análises de déficit público e dívida pública - Finanças públicas regradas -

(A meu ver ... Mas é discutível)

Em tendência, SPA:

- Déficit Total ccmt (corrigido do ciclo e de medidas temporárias) \leq $<$ ou $=$ Bom investimento (razão I) + Boas reformas estruturais (razão II).
[Regra do déficit excessivo do novo PEC: Déficit Total ccmt $<$ ou $=$ 3% PIB]
[Regra de ouro das finanças públicas: Déficit Corrente ccmt $>$ ou $=$ 0]
- Saldo Corrente ccmt $>$ ou $=$ 0. (s SPA ccmt $>$ ou $=$ 0)
[Podendo ser moderadamente negativo em recessão (razão III), mas sempre positivo em expansão, graças a uma política orçamental anti cíclica comedidamente “activa” em reforço dos “estabilizadores automáticos”.]
- Saldo Primário Total cc, (corrigido do ciclo mas provido de medidas temporárias) $>$ ou $=$ 0.
[$>>$ 0, quando a regra europeia “Dívida Pública / PIB $<$ ou $=$ 60%” não estiver cumprida ou ameaçar não ser cumprida].

O Aluno
criticará...

... 6) Análises de défice público e dívida pública

(Anexo A.3 do livro *O Sobrepeso do Estado em Portugal*)

O Aluno
verá...

Questões básicas

(a que o Aluno responderá, abstraindo-se do resto:

«É Bom» ou «É Bom se ...» ou «Está Bem», «É Mau» ou «É Mau se...» ou «Está Mal», ...)

O défice é fruto de quê? É um défice total primário? É um défice corrente? É um défice corrente primário? Ou é um défice de capital? É um défice anticíclico? Ou é um défice persistente, acíclico? É um défice em crescendo? Ou em decrescendo? É um défice que faz subir o rácio dívida/PIB? Ou é um défice que permite baixar este rácio? Está corrigido do ciclo e de “medidas temporárias”?

É fruto de menos impostos? Quais? De mais despesas? Quais? De ambos? Ocorreu ou está para ocorrer uma “recessão grave”? O défice é efeito endógeno, por força dos estabilizadores automáticos em fase baixa do ciclo? Ou é efeito discricionário, por razões de política de estabilização activa? Ou é efeito misto?

É fruto de “reforma estruturais importantes”? Satisfaz ela as 3 exigências?...

É fruto de investimentos públicos? De que natureza? Há obras de fachada, há grandiosidades? Que parte é *FBCF*? Que parte respeita a “políticas destinadas a fomentar a investigação e o desenvolvimento e a inovação”?...

Há excessivos gastos correntes? Subiram as taxas de juro da dívida pública? Quanto e porquê subiram as despesas de pessoal? E as transferências sociais? E as despesas das autarquias? E as aquisições de bens e serviços militares?... Há gastos extraordinários em calamidades? Ou em grandes comemorações nacionais?...

Há desorçamentação de despesas? Há omissão de subsídios de funcionamento às empresas de serviços públicos? Há despesas levadas directamente, em *bypass*, à dívida pública? Há inclusão, como correntes, de receitas patrimoniais não recorrentes? Há “medidas temporárias” do lado da despesa ou do lado da receita? Há deslizamento de pagamentos para anos seguintes? Há operações de *leasing*, *project finance*, e similares?...

Há outros perímetros públicos que devam ser analisados, para além do *SPA* (sector público administrativo)? Quanto pesam os dois subsectores do sector público alargado (administrativo e empresarial)? O défice agregado piora?...

Têm o défice e as contas sido validadas, em tempo útil, pelo Tribunal de Contas? E o Parlamento, exerce ele devidamente o controlo *ex ante* e *ex post* das finanças públicas? Qual é a efectividade dos controlos financeiros “internos e externos”? E é um défice de verdade?

MC

7) Novo Pacto e Portugal

Conclusões, a meu ver...

- Portugal está em “*recessão grave*” desde 2003 (hiato do PIB).
Estará agora a iniciar fase de saída ou *recuperação*?
- Portugal tem cometido sérios erros de política orçamental *procíclica*.
A política deve ser *anticíclica*.
- Portugal suporta *sobrepesos* do Estado administrativo e social.
Precisa de “*reformas estruturais importantes*”.
- As estimativas do PIB potencial português relevam especialmente para a classificação de “*reformas estruturais importantes*” e para a sentença de “*recessão grave*”.
Todavia, as estimativas do PIB potencial (e portanto do hiato) são díspares consoante a fonte dos cálculos.

... 7) Novo Pacto e Portugal

Conclusões, a meu ver...

POLÍTICA ORÇAMENTAL:

- A política orçamental deve ser anti-cíclica. Nunca o contrário, nunca pró-cíclica;
- A política orçamental deve reduzir o rácio das Despesas Correntes Primárias (DCP/PIB) e o rácio do Nível de Fiscalidade (RF/PIB);
- 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;
- A política orçamental deve falar *verdade*.