



NOTAS ECONÓMICAS **10**

A MOEDA ÚNICA NA REINVENÇÃO DA EUROPA

REVISTA DA FACULDADE DE ECONOMIA DA UNIVERSIDADE DE COIMBRA

Moeda Única: Implicações para a Política Orçamental — uma reflexão a partir dos principais agregados das contas do sector público administrativo



Dolores Cabral Escola de Economia e Gestão da Universidade do Minho

Pretende-se fazer uma reflexão sobre as implicações para a Política Orçamental da adesão ao euro. Começa-se por uma breve análise da evolução dos principais indicadores orçamentais do caso português, em confronto com a média observada da União Europeia, com a finalidade de realçar as tendências que se observam e as semelhanças e diferenças mais relevantes. Realça-se os principais ajustamentos na conta/orçamento do SPA impostos pelo cumprimento dos critérios para a adesão ao euro, no período 94-98, bem como nas projecções das contas públicas até ao ano 2000.

Faz-se depois uma síntese do confronto entre as principais correntes de pensamento económico sobre os efeitos das medidas de política orçamental na economia terminando com uma reflexão sobre as implicações de política da adesão ao euro tendo como referência o desempenho macroeconómico das economias da União Europeia.

1. Indicadores das Contas do Sector Público Administrativo (SPA): Portugal e União Europeia

É muito significativo o peso do SPA na economia da maioria dos países, em especial, nos países da União Europeia. Julga-se relevante uma análise comparativa Portugal-UE de alguns indicadores das contas do SPA relativamente ao PIB, para salientar as tendências que se vêm observando e comparar o caso português com a média europeia.

1.1. Receitas públicas correntes

No Quadro 1A¹ apresenta-se a evolução comparada, Portugal-UE, das receitas públicas correntes relativamente ao PIB. Para a UE esse indicador tem-se situado nos últimos anos em cerca de 46% enquanto que em Portugal se situa em cerca de 40%. Tem interesse referir que a Suécia e a Dinamarca apresentam valores bastante superiores à média comunitária (cerca de 62% em 1997) enquanto a Irlanda, Grécia, Espanha, Reino Unido e Portugal apresentam valores inferiores à média da UE. Desde 1970 assiste-se a um aumento continuado deste rácio, quer na UE quer sobretudo em Portugal, mas na UE os seus valores a partir de meados dos anos 80 tendem a estabilizar ou mesmo a decrescer ligeiramente.

A estrutura das receitas públicas correntes portuguesa difere ainda significativamente da observada na UE², com menor peso dos impostos directos e contribuições para a segurança social e o maior peso dos impostos indirectos o que traduz uma estrutura fiscal menos desenvolvida, embora se venha assistindo a uma aproximação à estrutura média observada na UE.

Verifica-se nos últimos anos uma aproximação crescente da carga fiscal portuguesa à média europeia (Quadro 1C) se bem que os valores observados para Portugal estejam ainda aquém dos valores médios europeus (em 1997 a carga fiscal em Portugal correspondia a cerca de 86% da média europeia). Nos próximos anos prevê-se um crescimento muito mais lento deste indicador não somente na UE mas também em Portugal onde é significativa a resistência pública a aumentos nos impostos. O aumento da carga fiscal, no caso português, dependerá fundamentalmente de uma maior eficiência no combate à evasão fiscal.

Os dados apresentados sobre a estrutura das receitas correntes permitem salientar os seguintes factos:

1 Vide Anexo Estatístico.

2 Vide Quadros 1A e 1B.



- crescimento significativo das receitas públicas correntes (em % do PIB) em Portugal, dos anos 70 para os anos 80, muito superior ao observado, em média, na União Europeia e que é fundamentalmente explicado pelas mudanças introduzidas pela Revolução de Abril e crescente integração da economia portuguesa na economia europeia³ — entre 1970 e 1997 o valor do rácio subiu cerca de 70% em Portugal enquanto que na UE apenas cerca de 15%;
- aproximação crescente dos indicadores portugueses aos padrões médios europeus, quer no que se refere ao total das receitas correntes quer no que se refere às contribuições para a segurança social e aos impostos directos e, em geral, à carga fiscal, embora os valores observados para Portugal permaneçam aquém dos valores médios para a UE;
- persistência do peso excessivo dos impostos indirectos em Portugal no total das receitas correntes.

1.2. Despesas públicas correntes

No Quadro 2A apresenta-se a evolução comparada, Portugal-UE, das despesas públicas correntes relativamente ao PIB. Para a UE esse indicador tem-se situado nos últimos anos em cerca de 47% enquanto que em Portugal se situa em cerca de 40%. Nos anos 90 verifica-se na UE um ligeiro decréscimo neste rácio prevendo-se o mesmo em Portugal a partir de 1998.

Note-se que entre 1981 e 1995 o peso dos juros da dívida pública portuguesa no PIB excede, de modo significativo, a média observada para a UE verificando-se somente a partir de 1996 valores similares⁴. No que se refere ao consumo público e às transferências públicas para as famílias os seus valores para Portugal situam-se aquém dos valores médios para a UE revelando, em particular, o menor desenvolvimento em Portugal do sistema de segurança social, embora se venha também assistindo a uma convergência desses rácios como os dados revelam.

O consumo público, fundamentalmente através dos encargos com o pessoal, associado ao peso dos juros da dívida pública, introduz acentuada inflexibilidade no orçamento que dificulta, num período de rigor das finanças públicas como o que se vive, a implementação de programas alargados de solidariedade social que a situação de desenvolvimento no país requer.

Os dados apresentados sobre a evolução da estrutura das despesas públicas correntes permitem salientar os seguintes factos:

- crescimento expressivo, em Portugal, das despesas públicas correntes (em % do PIB) dos anos 70 para os anos 80, muito superior ao observado, em média, na União Europeia e que se explica como se referiu pelas profundas mudanças sociais e políticas na sequência da Revolução de 1974 e crescente integração da economia portuguesa na economia europeia⁵ — entre 1970 e 1997 o valor do rácio subiu cerca de 90% em Portugal enquanto que na UE apenas cerca de 30%;
- aproximação crescente dos indicadores portugueses aos padrões médios europeus no que se refere ao total das despesas correntes, ao consumo público e juros da dívida (neste caso, após 1994) mantendo-se um diferencial significativo no rácio das despesas de transferência, revelador de um sistema de segurança social em Portugal menos desenvolvido;
- descida significativa nos juros da dívida pública no caso português.
- maior peso dos vencimentos da função pública no caso português.

1.3. Despesas Públicas Totais

As despesas públicas totais para a média dos países da UE têm-se situado nos últimos anos em cerca de 50% do PIB. Em Portugal o valor actual é de cerca de 45% verificando-se, no período,

3 Vide D. Bessa e F. Teixeira dos Santos (1987) O Sector Público Administrativo Português: Perspectivas de evolução, no âmbito da integração na CEE, comunicação ao I Congresso Nacional dos Economistas, Lisboa.

4 Vide Quadros 2A e 2B do Anexo Estatístico.

5 V. D. Bessa e F. Teixeira dos Santos (o.c.)



uma aproximação crescente aos valores médios europeus. As despesas correntes constituem, para a média da União Europeia cerca de 95 % das despesas públicas totais sendo o valor para Portugal apenas ligeiramente inferior em virtude da maior expressão relativa do investimento público.

Como se depreende dos dados⁶, desde meados dos anos 1980, assiste-se a uma quebra das despesas de capital (em % do PIB) na UE sucedendo o oposto em Portugal o que se compreende devido ao esforço de construção de infraestruturas que a integração na economia europeia tem permitido.

1.4. Défices e Dívida Pública

A convergência para os valores médios comunitários verifica-se também quer para os saldos corrente, global e global primário quer para o valor da dívida pública, medidos em percentagem do PIB⁷. Refira-se que o valor previsto para 1997 para o rácio da dívida pública portuguesa é mais baixo que a média observada na União Europeia⁸.

Esta convergência no domínio dos indicadores da política orçamental, em especial, do défice e da dívida pública resulta de uma política condicionada pelo imperativo assumido pelo Governo português de adesão ao euro. Nos últimos cinco anos a política orçamental tem-se caracterizado por uma redução continuada do défice devido a um aumento relativo nas receitas públicas superior ao das despesas públicas em simultâneo com uma maior afectação das receitas das privatizações à amortização da dívida pública. De realçar o contributo da redução da taxa de juro no decréscimo acentuado dos juros da dívida⁹.

Em síntese, embora persistam diferenças na estrutura dos indicadores orçamentais do SPA português relativamente à média europeia, particularmente relevantes na estrutura dos impostos e das despesas correntes, em especial, nas despesas de transferência, os dados analisados revelam uma aproximação crescente aos padrões médios europeus.

2. Orçamento 1998 e projecções das contas públicas até ao ano 2000

Relativamente aos valores estimados para 1997, o orçamento de 1998 prevê quebras relativas (em % do PIB) nas receitas e despesas públicas totais e correntes. No que se refere às despesas a descida é mais acentuada no que se refere às despesas de capital¹⁰. Estes indicadores revelam uma ligeira redução do peso do SPA na economia portuguesa e explicam a redução dos saldos orçamentais que se verifica desde 1994. O orçamento de 1998 do SPA português prevê um défice global de 2.5% do PIB e dívida pública de cerca de 64% do PIB que embora superior ao limite definido no Tratado de Maastricht (60%) é substancialmente inferior à média observada na União Europeia e apresenta tendência decrescente desde 1995.

É oportuno ter presente que no défice há uma componente endógena que depende do cumprimento das previsões para o crescimento do PIB. Como se sabe o governo no seu orçamento previu para 1998 uma taxa de crescimento de cerca de 3.8 % para o PIB. Esta previsão depende largamente do comportamento do sector privado da economia e da conjuntura internacional que o governo não controla para além de depender da realização dos programas de despesa pública, em especial, do investimento público. Se a taxa de crescimento do PIB ficasse muito aquém daquele valor as receitas de impostos seriam menores e as despesas públicas de natureza social cresceriam automaticamente (subsídios de desemprego, reformas antecipadas).

6 V. Quadros 3A e 3B do Anexo Estatístico.

7 V. Quadro 4.

8 Os valores da Dívida Pública foram recentemente revistos no sentido da baixa. Em 1997 o valor previsto para Portugal representa 64% do PIB e no ano 2000 prevê-se um valor já inferior aos 60% exigidos no Tratado de Maastricht.

9 Veja-se o Quadro 2B e o Q.4 (duas últimas colunas).

10 Veja-se os valores constantes do Quadro C do Anexo Estatístico.



Por outro lado, uma parte do acréscimo previsto nas receitas de impostos está dependente da eficiência do aparelho fiscal na luta contra a evasão fiscal. Deve reconhecer-se que a maioria dos analistas e as próprias organizações comunitárias consideram credível a previsão do défice do SPA português para 1998.

É de realçar, para o período 1998-2000, a descida relativa nas receitas públicas correntes acompanhada de uma descida mais acentuada das despesas correntes prevendo-se saldos orçamentais corrente e global primário positivos e a descida da Dívida Pública em relação ao PIB acompanhada na descida na taxa de juro implícita da dívida¹¹.

No Programa de Convergência, Estabilidade e Crescimento apresentado pelo Governo Português em Bruxelas a estratégia para a Política Orçamental nos próximos quatro anos é claramente condicionada pelos critérios de adesão ao Euro. É oportuno citar a seguinte passagem:

«O compromisso central da política orçamental é uma melhoria substancial e sustentada das Finanças Públicas. O processo de consolidação orçamental constitui-se como um objectivo essencial para a criação de um ambiente macroeconómico estável, propiciador de crescimento e expansão do emprego, numa base sólida.»(Programa de Convergência, Estabilidade e Crescimento III.I)

Esta frase, como se verá, consubstancia a ortodoxia dominante acerca da política orçamental.

Naquele Programa são apresentadas Projecções até ao ano 2000 para os principais indicadores macroeconómicos e principais rubricas das Contas do SPA que foram aceites em Bruxelas¹².

Como se verifica Portugal, até ao ano 2000, respeitará integralmente, se tudo correr como previsto, os dois requisitos das Finanças Públicas e em 1998 preenche as condições requeridas para adesão ao Euro em Janeiro de 1999¹³.

3. Breve síntese do debate sobre a eficácia da política orçamental

O governo cobra impostos e realiza despesas para assegurar o cumprimento de três funções económicas básicas que lhe são, em geral, reconhecidas, embora com algumas limitações, como se salientará: (i) produção de bens públicos; (ii) redistribuição do rendimento e (iii) estabilização macroeconómica.

Em princípio, as duas primeiras funções não oferecem contestação uma vez que, há muito, é reconhecido que os mecanismos livres de mercado falham, não assegurando nem a produção de bens públicos nem uma distribuição de rendimento que satisfaça padrões de equidade e justiça social aceites pela sociedade. Defende-se que o Estado deve assegurar a satisfação destas duas funções financiando as despesas de preferência com impostos devendo, umas e outras, ser definidas apenas com base em critérios de eficiência e equidade. Entendia-se que as despesas públicas financiadas com criação de moeda geravam inflação e se financiadas com empréstimos geravam subida nas taxas de juro reais comprometendo o investimento. A posição da teoria clássica das Finanças Públicas sustentava essencialmente duas máximas: (i) quanto menos Estado melhor e (ii) regra de orçamento equilibrado, imperativo de moral na defesa dos interesses das gerações futuras.

Polémica tem sido e continua a ser a terceira função do estado: a intervenção na economia com o objectivo de garantir uma trajectória com pleno emprego. Continua a ser particularmente polémica a utilização da política orçamental, do orçamento público, com esta finalidade.

11 V. Quadros 5 a 8 e 10 do Anexo Estatístico.

12 Veja-se os Quadros 8 e 10 do Anexo Estatístico.

13 Mais exigentes são as condições exigidas pelo Pacto de Estabilidade e Crescimento como o prova Carlos Marinheiro (1998) O Pacto de Estabilidade e a Política Orçamental Portuguesa: a aplicação de um modelo VAR, *Colóquio A Moeda Única na Reinvenção da Europa*, FEUC, 9-10 de Janeiro.



Os economistas clássicos entendiam que a economia de mercado era inerentemente estável e dispunha de mecanismos que a faziam tender para os níveis de pleno emprego. Ao Estado caberia assegurar o funcionamento desses mecanismos. O desemprego seria um fenómeno necessariamente transitório numa economia de mercado livre e explicava-se fundamentalmente por inflexibilidades no mercado de trabalho. As medidas de política orçamental apenas afectariam a composição do produto, não o seu nível, de modo que o aumento das despesas públicas sacrificaria, consoante o seu modo de financiamento, o investimento das empresas, o consumo das famílias e as gerações futuras.

Após a II Grande Guerra e até à segunda metade dos anos 60, dominaram as correntes de inspiração keynesiana que reconhecendo que os mecanismos de mercado não asseguram o pleno emprego, podendo manter-se durante períodos longos uma elevada taxa de desemprego involuntário, legitimam a intervenção do governo com o objectivo deliberado de promover directa e indirectamente medidas de combate ao desemprego. Um dos instrumentos de política privilegiado foi, sem dúvida, a política orçamental mesmo com recurso a défices financiados com dívida ou criação de moeda. Assistiu-se naquele período ao crescimento da dimensão do sector público mas, em geral, é reconhecido que esse período correspondeu ao período de maior prosperidade e de estabilidade macroeconómica dos países do mundo ocidental.

Embora com argumentos teóricos mais sofisticados os economistas de inspiração clássica que presentemente têm grande influência na orientação da política macroeconómica dominante, na União Europeia, G7, OCDE..., entendem e defendem sensivelmente o mesmo que os economistas clássicos. Atribuem a instabilidade macroeconómica a políticas macroeconómicas discricionárias, em especial a políticas orçamentais que visam combater o desemprego. Com efeito, tornou-se muito frequente a opinião de que o crescimento dos défices e da dívida pública contribui para a actuação desfavorável das economias, particularmente para a aceleração das taxas de inflação e das taxas de juro reais, lento crescimento económico e altas taxas de desemprego e a convicção de que o crescimento económico sustentado requer baixas taxas de inflação sendo por isso indispensável a redução dos défices e da dívida pública. Os requisitos de convergência sobre política orçamental estabelecidos em Maastricht e o pacto de estabilidade aprovado em Dublin para a era pós euro revelam a influência destas teses.

Pelo contrário, os economistas post-keynesianos sustentam que um governo de um país «civilizado» deve assegurar, em particular, pleno emprego e estabilidade da taxa de inflação e promover o crescimento e desenvolvimento económico porque a economia de livre mercado falha, não assegura aqueles objectivos, mesmo que isso implique défices e crescimento na dívida pública¹⁴. Põem em causa os modelos macroeconómicos dominantes que sustentam equilíbrio ou tendência natural para equilíbrio ao nível do pleno emprego.

Com a crise dos anos 70 a orientação da política macroeconómica mudou, passando o objectivo prioritário a ser o combate à inflação. Em especial, na União Europeia, as políticas macroeconómicas orçamental, monetária e cambial estão, desde então, subordinadas a esse objectivo que se entende constituir condição para crescimento sustentado e redução do desemprego.

Cresce, porém, o número de analistas e de políticos que entende que o combate prioritário na União Europeia deve ser o desemprego. Aliás, é manifesto que os governos estão a ser crescentemente pressionados pela opinião pública para adoptar medidas de combate ao desemprego. Mas os governos europeus, em particular o português, estão fortemente condicionados porque a adesão ao euro impossibilita a aplicação dos principais instrumentos de política macroeconómica para combater o desemprego. A política monetária passou a estar subordinada aos objectivos da política cambial da UE — um euro estável e forte que permita enfrentar a concorrência dos outros parceiros no comércio mundial e afirmar-se como moeda

14 Vide, P. Davidson (1991) *Controversies in Post Keynesian Economics*, Edward Elgar e P. Davidson (1994), *Post Keynesian Macroeconomic Theory*, Edward Elgar.



internacional; a política orçamental está limitada pelos requisitos sobre o défice e dívida pública, sendo muito baixa a flexibilidade dos governos para a usar como instrumento para promover o crescimento/desenvolvimento económico e a solidariedade social; os fundos estruturais comunitários têm prazo, sobretudo num contexto de alargamento aos países da Europa de Leste que se avizinha e a sua própria utilização levanta problemas ao orçamento dos governos. Acresce que os pacotes de combate ao desemprego que vêm sendo implementados pelos governos têm sido incapazes de reduzir as taxas de desemprego porque são parcelares, de pequeno alcance e actuam indirectamente, dependendo fortemente da resposta dos agentes económicos individuais, em especial da resposta das empresas. Na União Europeia apesar do aumento nas taxas de crescimento económico persistem altas taxas de desemprego.

É frequente atribuir-se o elevado desemprego na Europa a inflexibilidades no mercado de trabalho, nomeadamente, por um lado, a elevados salários e contribuições patronais para a segurança social que desincentivariam o emprego dos menos qualificados e por outro, aos elevados subsídios de desemprego que aumentariam a duração do desemprego¹⁵.

Mas muitos economistas entendem que as políticas macroeconómicas restritivas impostas pela adesão à União Económica e Monetária Europeia (UEME) são, em grande parte, responsáveis pelas lentas e instáveis taxas de crescimento económico e pela persistência de elevadas taxas de desemprego na União Europeia. Os dados estatísticos dos últimos anos, no que concerne pelo menos à União Europeia e ao Japão, não sustentam que baixas taxas de inflação, acompanhadas de baixas taxas de juro, constituam condição para crescimento económico sustentado.

Acresce que não são consensuais, nem a nível teórico nem a nível empírico, as teses que sustentam que os défices públicos causam inflação e subida nas taxas de juro reais e que não afectam de modo significativo e persistente o nível de emprego. Aliás, convém ter presente que para poder analisar os possíveis efeitos dos défices na economia importa primeiro corrigir as medidas oficiais dos efeitos que a actividade económica tem sobre o défice (componente endógena do défice). Somente uma medida do défice corrigida dos efeitos inflação e taxa de juro e ciclicamente ajustada do défice¹⁶ pode servir como indicador da natureza da política orçamental e das análises dos seus efeitos na economia. Muitos dos estudos empíricos que usam uma medida real e ciclicamente ajustada do défice não confirmam uma relação de causalidade entre défices e inflação e défices e taxa de juro e, pelo contrário, sustentam efeitos positivos sobre o emprego, produto e taxa de desemprego¹⁷.

4. Nota final

O Sector Público Administrativo tem um peso significativo nos países da União Europeia se medido em termos das receitas e despesas públicas em relação ao PIB¹⁸. É oportuno referir que o consumo público que efectivamente representa a parcela dos recursos utilizados pela Administração Pública (que para alguns autores constitui o indicador mais adequado da dimensão do sector público) tem revelado um comportamento sensivelmente estável nos últimos anos¹⁹.

15 V. para o caso português Pedro Portugal e J. Addison (1997) Unemployment Insurance and Joblessness: A Discrete Duration Model with Multiple Destinations, *Estudos e Documentos de Trabalho*, Banco de Portugal. Veja-se também J. Creel e H. Sterdyniak (1995) Les déficits publics en Europe: causes, conséquences ou remèdes à la crise, *Revue de l'OFCE*, Juillet, 54.

16 Medida proposta, em particular, por R. Eisner e P. Pieper (1984) A New View of the Federal Debt and Budget Deficits, *The American Economic Review*, March, 74, 11-29, R. Eisner (1989) Budget Deficits: Rhetoric and Reality, *The Journal of Economic Perspectives*, Vol 3, 2, Spring, 73-93.

17 Veja-se R. Eisner (1986) *How Real is the Federal Deficit?* New Press. New York.

18 Mas assiste-se, como se verificou, quer em Portugal quer na UE a um decréscimo dos principais indicadores orçamentais em % do PIB.

19 Conforme se depreende dos dados do Quadro 2A.

A redução sistemática nos défices do SPA, que se tem verificado nos últimos anos, é o resultado de uma política macroeconómica orientada para o controlo da taxa de inflação e da taxa de juro ao mais baixo nível. Com efeito, é entendido nas instâncias do poder político-económico da UE que baixas taxas de juro e de inflação constituem condições para crescimento económico sustentado sendo o controlo das finanças públicas, em especial, um défice mínimo do SPA de preferência acompanhado com menos impostos e menos despesas, sobretudo no domínio social, um dos requisitos básicos à prossecução daqueles objectivos.

Como já se referiu, somente se se estimasse uma medida corrigida dos efeitos juro e inflação e ciclicamente ajustada do saldo das contas públicas se poderia apreciar, de forma adequada, a natureza da política orçamental que tem vindo a ser seguida na UE e em Portugal. Note-se que um défice nominal de 3% do PIB associado a uma taxa de desemprego tão elevada, como a que se verifica na maioria dos países europeus, corresponde por certo a um défice «real» e ciclicamente ajustado inferior, se não mesmo, a excedentes.

Mas a análise da evolução dos indicadores orçamentais e, em particular, dos valores dos défices observados juntamente com a análise do desempenho macroeconómico das economias europeias permite concluir que, em geral, a política orçamental tem sido restritiva. A evolução do saldo estrutural global (estimativa da OCDE) e primário dá indicação da orientação restritiva da política orçamental nos últimos anos quer em Portugal quer na UE²⁰.

Para muitos analistas esta orientação imposta à política orçamental dos países da UE explica em grande parte o elevado desemprego e o lento crescimento económico embora seja reconhecido que o desemprego, que atinge sobretudo os jovens e os trabalhadores menos qualificados, não tem apenas razões conjunturais.

A necessidade de respeitar um défice que não exceda os 3% do PIB condiciona a utilização de um dos instrumentos que, para muitos, constitui um dos instrumentos mais poderosos que os governos dispõem para influenciar directa e indirectamente o emprego, a produção e promover a solidariedade social. A flexibilidade de que dispõem em matéria de política orçamental passou a ser mínima devido, por um lado, à rigidez de determinadas componentes da despesa pública, em especial, os encargos com a dívida pública e aos encargos com pessoal e por outro, à resistência social à subida da carga fiscal. Aliás, prevê-se também no domínio fiscal crescente uniformização na UE o que reduzirá ainda mais a capacidade de intervenção dos governos.

O futuro Banco Central Europeu será uma instituição independente dos poderes políticos que terá como único objectivo controlar a taxa de inflação por forma a assegurar um euro forte e estável que mereça credibilidade nos mercados internacionais. O Banco Central deixa de ter qualquer compromisso com o emprego²¹. Deixará de haver qualquer coordenação entre a política monetária do Banco Central Europeu e as políticas orçamentais nacionais que estão fortemente condicionadas, como se sabe, pelos requisitos de convergência nominal impostos pelo Pacto de Estabilidade. A moeda única elimina os riscos cambiais e reduz os custos das transacções promovendo uma aplicação mais eficiente dos recursos no espaço europeu, mas não promove a convergência real e elimina também a capacidade dos governos para reagir a choques exteriores desfavoráveis. Para reduzir as assimetrias nacionais e regionais seria necessário um reforço substancial do orçamento comunitário, mas não se vislumbra vontade política suficiente dos países e regiões mais ricas.

Portugal cumpre as condições para satisfazer os requisitos de convergência nominal que permite a adesão ao euro em Janeiro de 1999 mas a economia portuguesa está longe de satisfazer critérios de convergência real: produto *per capita*, salários reais, produtividade do trabalho, redistribuição social e espacial do rendimento, etc...

20 V. Quadro 11.

21 V. Appel des Économistes pour Sortir de la Pensée Unique, *La Monnaie Unique en Débat*, Syros. Paris 1997.



Enquanto se mantiver a actual orientação de política macroeconómica da UE o caminho para a convergência real dos países menos desenvolvidos, bem como a redução das taxas de desemprego na Europa, parece longínquo. É importante reconhecer que com a crescente interdependência das economias, cada país tem cada vez menos capacidade para definir de modo autónomo um programa expansionista. Mas em espaços mais vastos, com grande peso na economia mundial, como a UE-EUA-Japão, seria possível uma coordenação de políticas que desse prioridade ao bem estar social e à redução das desigualdades.

5. Anexo Estatístico

5.1. Receitas Públicas Correntes 1970-1997: Portugal — UE

Quadro 1A — Receitas Públicas Correntes: Portugal — UE

(% do PIB)

	Imp.Indirectos		Imp.Directos		Cont.Seg.Social		O.Rec.Correntes		Rec. Correntes	
	Portugal	UE	Portugal	UE	Portugal	UE	Portugal	UE	Portugal	UE
70-79	10,5	12,8	5	11,1	6,7	12,5	2	3	24,1	39,4
80-89	13,7	13,4	7	12,7	8,8	14,7	2,9	3,7	32,3	44,4
90-96	14	13,6	9,3	12,8	10,8	15,6	3,9	3,5	37,9	45,6
1996	14,3	13,9	10,1	12,8	11,7	16,0	3,8	3,4	39,9	46,1
1997	14,5	14,0	10,6	12,9	11,7	15,8	4,2	3,3	41,1	46,0
1997/(70-79)	+38,1	+9,4	+112,0	+16,2	+74,6	+26,4	+110,0	+10,0	+70,5	+16,8

Fte: *Économie Européenne*, 64, 1997

Quadro 1B — Estrutura das Receitas Públicas Correntes: Portugal — UE

(% das Receitas Públicas Correntes Totais)

	Imp.Indirectos		Impostos Directos		Cont.Seg.Social		O.Rec.Correntes	
	Portugal	UE	Portugal	UE	Portugal	UE	Portugal	UE
70-79	43,6	32,5	20,7	28,2	27,8	31,7	7,9	7,6
80-89	42,4	30,2	21,7	28,6	27,2	33,1	8,7	8,1
90-96	36,9	29,8	24,5	28,1	28,5	34,2	10,0	7,9
1996	35,8	30,2	25,3	27,8	29,3	34,7	9,5	7,4
1997	35,3	30,4	25,8	28,0	28,5	34,3	10,2	7,2
1997/(70-79)	-19,0	-6,5	+24,6	-0,7	+2,5	+8,2	+29,1	-5,3

Fte: *Économie Européenne*, 64, 1997

Quadro 1C — Carga Fiscal 1970-1997: Portugal — UE

	% do PIB		% das R.P.Correntes	
	Portugal	UE	Portugal	UE
70-79	22,2	36,4	92,1	92,4
80-89	29,5	40,8	91,3	91,9
90-96	34,1	42,0	90,0	92,1
1996	36,1	42,7	90,5	92,6
1997	36,8	42,7	89,5	92,8
1997/(70-79)	+65,8	+17,3	-2,8	+0,4

Fte: *Économie Européenne*, 64, 1997

5.2. Despesas Públicas Correntes 1970-1997: Portugal — UE

Quadro 2A — Despesas Públicas Correntes: Portugal — UE

(% do PIB — média anual)

	Consumo Público		Transf.Públicas		Juros da Div.Pública		Desp.Correntes	
	Portugal	UE	Portugal	UE	Portugal	UE	Portugal	UE
70-79	12,4	17,0	9,4	17,4	1,0	2,1	22,8	36,5
80-89	13,8	19,0	13,5	21,3	6,3	4,4	33,6	44,6
90-96	17,5	19,0	15,6	22,7	6,6	5,2	39,6	46,9
1996	18,2	18,8	17,4	23,2	4,9	5,4	40,5	47,4
1997	18,5	18,5	17,4	22,6	4,5	5,2	40,3	46,4
1997/(70-79)	+49,2	+8,8	+85,1	+29,9	+350,0	+147,6	+76,8	+27,1

Fte: *Économie Européenne*, 64, 1997

Quadro 2B — Estrutura das Despesas Públicas Correntes: Portugal — UE

(% das Despesas Correntes Totais — média anual)

	Consumo Público		Transf.Públicas		Juros da Div.Pública	
	Portugal	UE	Portugal	UE	Portugal	UE
70-79	54,3	46,6	41,2	47,8	4,6	5,7
80-89	40,9	42,6	40,7	47,6	18,8	9,8
90-96	44,2	40,4	40,1	48,5	16,1	11,1
1996	44,9	39,7	43,0	48,9	12,1	11,4
1997	45,9	39,9	43,2	48,7	11,2	11,2
1997/(70-79)	-15,5	-14,4	+4,9	+1,9	+143,5	+96,5

Fte: *Économie Européenne*, 64, 1997



5.3. Despesas Públicas Totais 1970-1997: Portugal — UE

Quadro 3A — Estrutura das Despesa Públicas Totais

(% do PIB)

	Despesas Correntes		Despesas de Capital		Despesas Totais	
	Portugal	UE	Portugal	UE	Portugal	UE
70-79	22,8	36,5	2,5	3,7	26,0	41,6
80-89	33,6	44,6	3,4	2,9	39,0	48,5
90-96	39,6	46,9	4,0	2,7	43,4	50,3
1996	40,5	47,4	4,1	2,4	44,0	50,4
1997	40,3	46,4	4,4	2,2	44,1	48,9
1997/(70-79)	+76,8	+27,1	+76,0	-40,5	+69,6	+17,5

Fte: *Économie Européenne*, 64, 1997

Quadro 3B — Estrutura das Despesas Públicas Totais

(% das Despesas Públicas Totais)

	Desp. Correntes		Desp. de Capital	
	Portugal	UE	Portugal	UE
70-79	87,6	87,6	12,4	12,4
80-89	87,5	92,0	12,5	8,0
90-96	91,4	93,2	8,6	6,8
1996	92,0	94,0	8,0	6,0
1997	91,4	94,9	8,6	5,1
1997/(70-79)	+4,3	+8,3	-30,6	-58,9

Fte: *Économie Européenne*, 64, 1997

5.4. Défice e Dívida Pública em % do PIB, 1970-1997: Portugal — UE

Quadro 4 — Défice e Dívida pública

(% do PIB)

	Saldo Corrente		Saldo Global		Saldo Global Prim.		Div. Pública		Taxa de juro implícita	
	Portugal	UE	Portugal	UE	Portugal	UE	Portugal	UE	Portugal	UE
70-79	1,3	2,7	-1,9	-2,0	-0,9	0,2	25,3	38,5	4,0	5,5
80-89	-1,3	-0,2	-6,2	-4,1	1,2	0,3	54,8	53,9	11,5	8,2
90-96	-1,4	-1,2	-5,1	-4,7	1,5	0,6	65,4	69,1	10,1	7,5
1996	-0,5	-1,3	-4,0	-4,4	0,8	1,1	65,6	77,2	7,5	7,0
1997	0,7	-0,4	-2,9	-3,0	1,5	2,3	64,1	76,5	7,0	6,8

Fte: *Économie Européenne*, 64, 1997

5.5. Receitas Públicas Correntes, Portugal 1994-1998

Quadro 5A — Receitas Públicas Correntes — SPA

(Estrutura e taxas de variação anual)

milhões de contos e %

	1994 ¹		1995 ¹		1996 ²		1997 ²		1998 ³		Taxa de variação anual %			
											95/94	96/95	97/96	98/97
Rec. Correntes	5691,4	100	6343,3	100	6839,3	100	7487,8	100	8004,5	100	11,5	7,8	9,5	6,9
Imp.Direc. e CSS	2427,9	42,7	2672,4	42,1	2960,4	43,3	3258,1	43,5	3469,2	43,3	10,1	10,8	10,1	6,5
Imp. Indirec.	2103,6	37,0	2268,5	35,8	2377,6	34,8	2518,8	33,6	2697,5	33,7	7,8	4,8	5,9	7,1
O.Rec. Correntes	1159,9	20,4	1402,4	22,1	1501,3	22,0	1710,9	22,8	1837,8	23,0	20,9	7,1	14,0	7,4

¹ — execução ² — previsão de execução ³ —orçamento 1998

Quadro 5B — Estrutura das Receitas Públicas Correntes

(% do PIB)

	1994 ¹	1995 ¹	1996 ²	1997 ²	1998 ³	1998/94 (var.%)	1998/97 (var.%)
Receitas Correntes	39,3	40,7	40,8	42,8	41,9	+6,7	-2,2
Imp.Directos e CSS	16,7	17,1	17,7	18,6	18,2	+8,5	-2,6
Imp.Indirectos	14,5	14,5	14,2	14,4	14,1	-2,7	-2,0
Carga Fiscal	31,3	31,7	31,8	33,0	32,3	+3,3	-2,3
O.Rec.Correntes	8,0	9,0	9,0	9,8	9,6	+20,3	-1,7

¹ — execução ² — previsão de execução ³ —orçamento 1998

Fontes: GAFFEP *Análise do Sector Público Administrativo e Empresarial do Estado*, 1995 e 1996.

Orçamento de Estado 1998; Conta/Estimativa do SPA, na óptica da Contabilidade Pública, DGCP.





5.6. Despesas Públicas Correntes, Portugal 1994-1998

Quadro 6A — Despesas Públicas Correntes — SPA*(Estrutura e taxas de variação 98-94)**milhões de contos e %*

	1994 ¹		1995 ¹		1996 ²		1997 ²		1998 ³		98/94 98/97	
Desp.Pub. Correntes	6017,0	100	6560,0	100	6863,5	100	7341,1	100	7748,9	100	28,8	+5,6
Consumo Público	2835,0	47,1	3132,8	47,8	3353,9	48,9	3634,7	49,5	3935,0	50,8	38,8	+8,3
Transferências Correntes	2119,0	35,2	2321,1	35,4	2488,0	36,2	2719,6	37,0	2911,4	37,6	37,4	+7,1
Juros da dívida pública	805,8	13,4	846,9	12,9	772,0	11,2	737,7	10,0	654,0	8,4	-18,8	-11,3
Subsídios	256,0	4,3	259,1	3,9	249,6	3,6	249,1	3,4	248,6	3,2	-2,9	-0,2

Quadro 6B — Estrutura das Despesas Públicas Correntes*(% do PIB)*

	1994 ¹	1995 ¹	1996 ²	1997 ²	1998 ³	1998/94 (var.%)	1998/97 (var.%)
Desp.Púb.Correntes	41,5	42,0	40,9	42,0	40,6	-2,3	-3,4
Consumo Público	19,6	20,1	20,0	20,8	20,6	5,4	-0,9
Transf. Correntes	35,2	35,4	36,2	37,0	37,6	6,7	1,4
Juros da Div.Pública	5,6	5,4	4,6	4,2	3,4	-38,4	-18,9
Subsídios	1,8	1,7	1,5	1,4	1,3	-26,3	-8,7

Quadro 6C — Estrutura do Consumo Público*(% do Consumo Público e taxas de variação no período)*

%

	1994 ¹	1995 ¹	1996 ²	1997 ²	1998 ³	98/94	98/97
Vencimentos Função Pública	70,8	69,9	70,7	71,1	68,8	-2,9	-3,2
Compras de bens e serviços	29,2	30,1	29,3	28,9	31,2	+6,9	+7,8

Quadro 6D — Estrutura do Consumo Público em % do PIB e taxas de variação no período

	1994 ¹	1995 ¹	1996 ²	1997 ²	1998 ³	97/94	98/97
Consumo Público	19,6	20,1	20,0	20,8	20,6	5,4	-0,9
Vencimentos Função Pública	13,8	14,0	14,1	14,8	14,2	2,3	-4,1
Compras de bens e serviços	5,7	6,0	5,9	6,0	6,0	5,3	-0,1

Notas aos Quadros 6A a 6D

¹ — execução ² — previsão de execução ³ — orçamento 1998Fontes: GAFFEP *Análise do Sector Público Administrativo e Empresarial do Estado*, 1995 e 1996;

Orçamento de Estado 1998 e Contas/Estimativa do SPA, na óptica da Contabilidade Pública, DGCP.

5.7. Receitas e Despesas Públicas Totais: Portugal, 1994-1998

Quadro 7A — Estrutura das Despesa de Capital

(% das Despesas de Capital)

	1994 ¹		1995 ¹		1996 ²		1997 ²		1998 ³	
	MC	%								
Despesas de capital	845,7	100	941,9	100	1078,8	100	1249	100	1296,9	100
Investimentos	563,8	66,7	631,1	67,0	691,6	64,1	805,7	64,5	852,7	65,7
Transf. de capital	251,5	29,7	289,1	30,7	365,1	33,8	416,3	33,3	410,3	31,6
Out.desp. de capital	30,4	3,6	22,6	2,4	19,1	1,8	27	2,2	33,9	2,6

Quadro 7B — Despesas Públicas de Capital

(Taxa de variação)

%

	98/94	95/94	96/95	97/96	98/97
Despesas de capital	+54,2	+23,3	+9,4	+10,2	+3,8
Investimentos	+51,3	+17,4	+7,6	+13,1	+5,8
Transferências de capital	+66,0	+40,5	+15,5	+3,8	-1,4
Out.desp.de capital	+11,5	-7,9	-26,1	+30,4	+25,6

Quadro 7C — Estrutura das Despesas e Receitas Públicas Totais

(% do PIB e variação no período)

	1994 ¹	1995 ¹	1996 ²	1997 ²	1998	98/94	98/97
Receitas Públicas Totais	42,1	43,7	44,0	46,3	44,9	6,5	-3,1
Receitas Correntes	39,3	40,7	40,8	42,8	41,9	6,7	-2,2
Receitas de Capital	2,9	3,0	3,2	3,4	3,0	2,5	-14,4
Despesas Públicas Totais	47,3	48,1	47,4	49,1	47,4	+0,05	-3,6
Despesas Correntes	41,5	42,0	40,9	42,0	40,6	-2,3	-3,4
Despesas de Capital	5,8	6,0	6,4	7,1	6,8	+16,4	-5,0
Investimentos	3,9	4,0	4,1	4,6	4,5	+14,8	-3,1
Transferências de capital	1,7	1,9	2,2	2,4	2,1	+23,8	-9,8

Notas aos Quadros 7A a 7C

¹ — execução ² — previsão de execução ³ — orçamento 1998

Fontes: GAFFEP *Análise do Sector Público Administrativo e Empresarial do Estado*, 1995 e 1996;

Orçamento de Estado 1998 e Contas/Estimativa do SPA, na óptica da Contabilidade Pública, DGCP.



5.8. Défice e Dívida Pública em % do PIB: Portugal, 1994-1998

Quadro 8 — Saldos Orçamentais e Dívida Pública em % do PIB e taxas de variação

	1994 ¹	1995 ¹	1996 ²	1997 ²	1998	98/94	98/97
Saldo Corrente	-2,2	-1,4	-0,1	0,8	1,3	-159,5	+59,5
Saldo Global	-5,2	-4,4	-3,4	-2,4	-2,5	-51,9	+4,2
Saldo Global Primário	0,4	1,0	1,2	1,8	0,9	158,5	-49,3
Dívida Pública Directa(DIP)	66,7	66,4	65,6	64,1	62,5	-6,3	-2,5
<i>Tx.de juro da DIP (implícita)</i>	8,3	8,2	7,0	6,6	5,5	-34,3	-16,8

¹ — execução ² — previsão de execução ³ — orçamento 1998

Fontes: GAFFEP *Análise do Sector Público Administrativo e Empresarial do Estado*, 1995 e 1996; Orçamento de Estado 1998; e *Plano de Convergência, Estabilidade e Crescimento 1998-2000* e Contas/Estimativa do SPA, na óptica da Contabilidade Pública, DGCP.

5.9. Portugal: Programa de Convergência, Estabilidade e Crescimento 1998-2000

Quadro 9 — Principais Indicadores Macroeconómicos 1997-2000

	1997	1998	1999	2000
PIB (taxa de crescimento real em %)	3,3	3,5	3,3	3,3
FBCF (taxa de crescimento real em %)	7,4	6,3	6,2	6,1
Procura interna (taxa de crescimento real em %)	3,5	3,3	3,2	3,2
Exportações (taxa de crescimento real em %)	8,4	9,9	8,8	8,8
Importações (taxa de crescimento real em %)	8,0	8,4	7,7	7,7
Deflator do consumo privado (variação em %)	2,5	2,3	2,0	1,8
Deflator do PIB (variação em %)	3,0	2,7	2,5	2,3
Balança de Transacções Correntes (% do PIB)	-1,5	-1,8	-1,7	-1,7

Fonte: Plano de Convergência, Estabilidade e Crescimento 1998-2000

Quadro 10 — Projecções das Contas Públicas 1997-2000

(Principais variáveis do SPA em % do PIB)

	1997	1998	1999	2000
Receita Corrente	41,1	41,2	41,0	40,8
Despesa Corrente	40,3	39,9	39,3	38,8
Despesa Corrente primária	35,7	35,7	35,4	35,2
Juros da Dívida Pública	4,6	4,2	3,9	3,7
Saldo Corrente	0,8	1,3	1,6	2,0
Saldo de Capital	-3,7	-3,7	-3,7	-3,5
Saldo Global	-2,9	-2,5	-2,0	-1,5
Saldo Primário	1,7	1,7	1,9	2,2
Dívida Pública Bruta	64,0	62,5	61,0	59,4

Fonte: Plano de Convergência, Estabilidade e Crescimento 1998-2000

Quadro 11 — Saldo estrutural global e primário do SPA — Portugal — UE (1981-1998)

	Saldo estrutural ¹		Saldo estrutural corrigido dos efeitos inflação ²		Saldo estrutural primário ³	
	Portugal	UE	Portugal	UE	Portugal	UE
1981	-11,8	-4,6	-3,5	0,6	-7	-2,1
1982	-8,6	-4,3	0,4	0,8	-3,9	-1,4
1983	-10,1	-4	2,6	0,3	-4,6	-0,8
1984	-5,3	-3,9	10,4	0,2	2	-0,3
1985	-5,5	-4,1	5,8	-0,8	2,8	-0,3
1986	-4,8	-4	4,6	-1,8	3,9	-0,1
1987	-5,1	-3,7	1,4	-1,6	2,7	0
1988	-3,8	-3,9	4,0	-1,7	3,3	-0,2
1989	-3,2	-3,6	5,0	-0,8	3,2	0,1
1990	-7,1	-5,1	1,2	-2,2	1,6	-1,2
1991	-8,3	-5	0,4	-1,7	0,3	-1,1
1992	-4,8	-5,7	1,0	-2,7	3,2	-1,3
1993	-7	-5,2	-2,8	-2,3	-0,1	-0,5
1994	-5,1	-4,9	-1,7	-2,5	0,9	-0,2
1995	-4,1	-4,5	-1,2	-2,3	1,7	0,4
1996	-3,1	-3,5	-0,9	-1,5	1,9	1,3
1997	-2,3	-2,2	-0,7	-0,6	2	2,2
1998	-2,4	-2,1	-0,9	-0,5	1,6	2,1

¹ OECD Economic Outlook, 61, June 1997

² Valores calculados a partir da estimativa dos efeitos inflação sobre a dívida pública

³ Saldo estrutural sem juros da dívida