



COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 24.6.2004
COM(2004) 425 final

**COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO
AO CONSELHO E AO PARLAMENTO EUROPEU**

Finanças públicas na UEM - 2004

{SEC(2004) 761}

COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO CONSELHO E AO PARLAMENTO EUROPEU

Finanças públicas na UEM - 2004

Uma disparidade crescente das situações orçamentais, com uma evolução global preocupante

Os défices continuaram a aumentar em 2003 na UE, reflectindo um persistente abrandamento do crescimento e o impacto do funcionamento dos estabilizadores automáticos. No que se refere à zona euro, o défice passou de 2,3% do PIB, em 2002, para 2,7%, em 2003. A nível dos 25 países que compõem a UE desde 1 de Maio de 2004, o défice cresceu de 2,1% para 2,7% do PIB. O défice corrigido das variações cíclicas começou a evoluir num sentido mais favorável, passando de 2,4% do PIB, em 2002, para 2,1% do PIB, em 2003. No entanto, esta evolução é tributária de medidas de carácter pontual com um volume considerável, adoptadas por vários países.

O alargamento da UE para 25 países traduziu-se por uma maior disparidade dos resultados orçamentais dos Estados-Membros, com oito países a registarem um excedente e onze países com défices superiores ao limite dos 3% em 2003. Os défices mais significativos são os da Alemanha e da França, não apenas devido ao seu volume, mas também devido à dimensão destes países, incidindo fortemente sobre os resultados do conjunto da zona euro. A situação em Itália, cujo défice conseguiu manter-se abaixo dos 3% graças a medidas pontuais bastante substanciais, inspira igualmente cuidados, em razão dos elevados rácios da dívida pública face ao PIB. Fora da zona euro, os saldos efectivos agravaram-se em vários países, entre os quais o Reino Unido e a Polónia. Pelo contrário, a Espanha, a Bélgica, a Irlanda, a Finlândia e o Luxemburgo (na zona euro) e a Suécia, a Dinamarca e a Estónia, na UE-25, registaram excedentes ao longo do período do abrandamento do crescimento, o que demonstra o carácter das suas situações orçamentais. Reflectindo a evolução orçamental e o crescimento dos países de maior dimensão, o rácio entre a dívida pública e o PIB aumentou em 2003, atingindo 70,4% na zona euro e 63,1% na UE-25. Também neste domínio, as situações são muito diferentes, registando-se rácios da dívida pública face ao PIB superiores a 100% na Itália, na Grécia e na Bélgica e claramente inferiores a 60% em 14 outros países.

Em certos países, a solidez das finanças públicas não será alcançada num futuro próximo

Apesar da melhoria das expectativas quanto ao crescimento, as perspectivas orçamentais para 2004 e 2005 não são muito prometedoras. Segundo as previsões da Primavera de 2004 da Comissão, os saldos orçamentais, tanto nominais como corrigidos das variações cíclicas, da zona euro deverão manter-se sem alterações sensíveis em 2004 e, na hipótese de políticas inalteradas, também em 2005. A nível da UE-25, prevê-se que o saldo nominal registre uma melhoria muito ligeira, passando para 2,5% do PIB em 2005. O rácio da dívida pública face ao PIB deverá, por outro lado, crescer ligeiramente em 2004, atingindo 70,9% do PIB na zona euro e 63,4% na UE-25, e manter o mesmo nível nas duas zonas em 2005. A nível dos países, a Comissão prevê que o défice se mantenha acima dos 3% do PIB em 2004 na França e na Alemanha. Os dois Estados-Membros estão empenhados em baixar o défice para valores

inferiores a 3% em 2005. Prevê-se igualmente que o défice se mantenha em 2004 acima dos 3% na Grécia, nos Países Baixos e, se o fim das medidas pontuais não for compensado por outras medidas correctivas, igualmente em Portugal e na Itália. Prevê-se que a situação orçamental na maior parte dos novos Estados-Membros registe melhorias ao longo dos próximos dois anos.

As últimas actualizações dos programas de estabilidade e de convergência mostram que ainda não será atingida em 2007 uma situação próxima do equilíbrio em termos corrigidos das variações cíclicas em vários países (-0,7% do PIB para a zona euro). Em especial, a Alemanha, a França, Portugal e o Reino Unido estarão ainda longe do equilíbrio orçamental nesse ano. Isto significa que não disporão de uma margem de segurança suficiente para evitar a ultrapassagem do valor de referência de 3% do PIB em caso de evolução desfavorável da conjuntura. Além disso, os objectivos a médio prazo de alguns Estados-Membros da zona euro baseiam-se em hipóteses de crescimento que parecem exageradamente optimistas. Mesmo que as taxas de crescimento previstas nas actualizações se venham a concretizar, os objectivos orçamentais afiguram-se difíceis de alcançar. Os novos Estados-Membros prevêem nos seus programas de convergência uma consolidação ambiciosa das suas finanças públicas.

Considerando que a aplicação destes programas se revelou medíocre em vários casos – o que conduziu a repetidos adiamentos relativamente à realização do objectivo de uma situação próxima do equilíbrio – é claro que existem razões manter uma atitude de vigilância. É essencial que os Estados-Membros atinjam situações orçamentais que assegurem o livre jogo dos estabilizadores automáticos, que atenuem os riscos colocados pelo envelhecimento da população sobre a viabilidade das finanças públicas e que contribuam, mediante uma dosagem adequada do ajustamento, para a realização, nos próximos anos, dos objectivos de Lisboa em matéria de um elevado nível do crescimento e do emprego. A experiência passada mostra que é no momento em que as condições económicas melhoram que se devem realizar esforços significativos para melhorar as situações orçamentais subjacentes: as dificuldades experimentadas em respeitar as obrigações do Tratado em 2002 e 2003 reflectem igualmente o facto de os países não terem realizado um ajustamento orçamental suficiente em 1999 e 2000, quando as condições económicas eram favoráveis.

Recurso mais frequente aos procedimentos previstos no quadro da supervisão orçamental

Em meados de 2003, o número de países em situação de défice excessivo aumentou para três, passando a França a acompanhar Portugal e a Alemanha. Apesar das medidas tomadas pela França e pela Alemanha, tornou-se rapidamente evidente que os défices destes dois países, ao contrário do que aconteceu com Portugal, se manteriam elevados em 2003 e que a probabilidade de voltarem para níveis inferiores a 3% do PIB em 2004 era muito baixa, tendo em conta os projectos de orçamento apresentados no Outono de 2003. Consequentemente, a Comissão decidiu fazer avançar o procedimento relativo aos défices excessivos, a fim de impelir a França e a Alemanha a tomarem medidas mais decisivas com vista à correcção dos seus défices, pelo menos em 2005. Na Primavera de 2004, após a notificação dos dados orçamentais de 2003, a Comissão decidiu dar início ao procedimento relativo aos défices excessivos em relação à Grécia, aos Países Baixos e ao Reino Unido, que registaram défices superiores a 3% do PIB em 2003. Simultaneamente, a Comissão propôs a revogação da decisão relativa ao défice excessivo de Portugal, dado que neste país o défice se manteve abaixo de 3% do PIB em 2003. Com base nas suas previsões, a Comissão recomendou que fosse dirigido um “alerta rápido” à Itália, em razão do elevado risco de ultrapassagem do valor de referência de 3% do PIB neste país em 2004. A Comissão deu início ao

procedimento relativo aos défices excessivos em relação a vários novos Estados-Membros após a sua adesão à UE. Serão dirigidas recomendações a estes países para contribuir para a prossecução de uma trajectória de ajustamento plurianual credível.

As tensões ocorridas na aplicação do enquadramento orçamental são fontes de incerteza

Embora a aplicação dos procedimentos previstos pelo Tratado não tenha suscitado problemas no período que antecedeu a UEM, as dificuldades multiplicaram-se após a passagem ao euro. Em Fevereiro de 2002, a Comissão recomendou ao Conselho que adoptasse um “alerta rápido” dirigido à Alemanha e Portugal. Nessa ocasião, o Conselho decidiu não seguir as propostas da Comissão em razão dos compromissos assumidos por estes dois países. Da mesma forma, mas num estado mais avançado do procedimento, o Conselho decidiu, no final de Novembro de 2003, não seguir as recomendações apresentadas pela Comissão relativamente à França e à Alemanha, que prorrogavam por um ano o prazo para a correcção da situação de défice excessivo e pressupunham a passagem à fase seguinte do procedimento.

As tensões ocorridas na aplicação do procedimento previsto pelo Tratado e pelo Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC) e a interpretação divergente deste último pelas instituições comunitárias criaram incertezas quanto à forma de realizar a supervisão orçamental. Estas tensões mostraram igualmente que alguns elementos do enquadramento devem ser reavaliados, a fim de aumentar tanto a sua eficácia como a sua credibilidade.

Em resposta às dificuldades de aplicação do enquadramento orçamental, a Comissão anunciou uma estratégia, cujo objectivo consiste em garantir a segurança jurídica em relação às disposições do Tratado e do PEC, em prosseguir a supervisão orçamental e em analisar quais as medidas necessárias para reforçar a governação económica. Assim, a Comissão solicitou ao Tribunal de Justiça Europeu, no final de Janeiro de 2004, que anulasse as decisões tomadas pelo Conselho e as conclusões adoptadas por este na sua reunião de Novembro. O Tribunal decidiu examinar a questão segundo o procedimento acelerado.

Entretanto, de acordo com a sua estratégia, a Comissão prosseguiu a supervisão orçamental com base nas disposições do Tratado e do PEC. Este facto implicou, nomeadamente, a análise das actualizações de 2003 dos programas de estabilidade e convergência e a elaboração dos projectos de parecer do Conselho. A Comissão actualizou igualmente as OGPE, incluindo novas recomendações orçamentais específicas dirigidas a 7 Estados-Membros, tendo feito avançar os procedimentos relativos aos países que não aplicavam uma política orçamental sã e prosseguido os seus esforços de melhorar a supervisão orçamental. Ao mesmo tempo, começou a sua reflexão sobre a forma de reformar o enquadramento, no sentido de corrigir as limitações que se tornaram patentes nos primeiros anos da UEM.

Melhorias da análise efectuada a nível do enquadramento da supervisão orçamental na UE

O relatório *Finanças Públicas na UEM – 2004* salienta quatro domínios nos quais se realizaram progressos na análise da evolução a nível orçamental, incluindo (i) o papel das medidas pontuais no quadro da avaliação da situações orçamentais, (ii) a utilização dos saldos corrigidos das variações cíclicas para a apreciação dos esforços realizados pelos Estados-Membros, (iii) a avaliação da viabilidade a longo prazo das finanças públicas, e (iv) a supervisão das responsabilidades eventuais.

A importância crescente atribuída a factores de ordem mais estrutural na supervisão multilateral exige a identificação mais clara das variações temporárias das situações orçamentais, em especial quando são imputáveis a medidas orçamentais com efeitos meramente temporários ou à evolução da conjuntura económica.

(i) Entre as fontes de variações temporárias dos orçamentos, as medidas “pontuais” adoptadas pelos governos merecem uma atenção especial, por que se tornaram um elemento frequente e significativo das políticas orçamentais dos países da UE. É, por conseguinte, essencial ter em conta tais medidas e as razões que estão por detrás delas no âmbito do processo de supervisão. Este facto exige uma maior transparência das medidas orçamentais e uma melhor informação sobre estas por parte dos Estados-Membros, inclusive nos programas de estabilidade e de convergência.

(ii) Uma metodologia comum, quantificando os saldos orçamentais corrigidos das variações cíclicas, é utilizada a nível da UE para distinguir as alterações orçamentais que são a expressão da conjuntura económica das que o não são, reflectindo estas últimas as medidas decididas pelas autoridades. Os saldos corrigidos das variações cíclicas mostraram-se um instrumento muito útil para avaliar as políticas orçamentais dos Estados-Membros. Todavia, estes saldos podem não reflectir correctamente a dimensão dos esforços discricionários de consolidação orçamental. As alterações imprevistas a nível do produto potencial podem igualmente influenciar sobre os resultados. A solução proposta consiste numa correcção simples dos dados relativos aos saldos corrigidos das variações cíclicas, excluindo-se a componente reduzida da alteração imputável a evoluções imprevistas a nível do produto potencial.

(iii) Em 2004, pelo terceiro ano consecutivo, a supervisão orçamental comunitária incluiu uma avaliação da viabilidade a longo prazo das finanças públicas, realizada com base nas actualizações dos programas de estabilidade e de convergência. Este ano, foi dedicada maior atenção aos aspectos qualitativos da interpretação dos resultados obtidos, o que contribuiu significativamente para aumentar o valor informativo da avaliação. Globalmente, a análise mostrou que existem ainda riscos a nível da viabilidade a longo prazo em nove países. As dificuldades são mais graves em cinco destes (Bélgica, Grécia, Itália, Alemanha e França), enquanto outros países se vêem confrontados com alguns riscos, que pesam sobre a evolução orçamental a médio prazo (Países Baixos e Reino Unido) ou com as incertezas ligadas às projecções a longo prazo das despesas de pensões (Espanha e Portugal). Por último, seis países (Irlanda, Dinamarca, Finlândia, Áustria, Luxemburgo e Suécia) parecem relativamente bem colocados para fazer face aos custos do envelhecimento da população com base nas suas políticas actuais.

(iv) Para ter uma visão completa do grau de viabilidade das finanças públicas, devem ser tomadas em consideração outras responsabilidades para além das incluídas na definição de Maastricht da dívida bruta. Entre estas estão as designadas “responsabilidades eventuais”, que correspondem às responsabilidades orçamentais que se concretizam apenas quando ocorrem eventos específicos. A importância desta questão na supervisão orçamental comunitária aumentou nos últimos anos, em especial, após o alargamento. O volume de responsabilidades eventuais é de facto relativamente elevado nos novos Estados-Membros. Tendo em conta as diferentes situações e tendências na UE, uma melhor informação e um maior controlo das responsabilidades eventuais contribuiria de forma útil para reforçar a eficácia da supervisão orçamental comunitária.

A disciplina orçamental e o aumento do crescimento potencial constituem objectivos compatíveis entre si

As regras orçamentais da UE visam promover a disciplina orçamental a médio e longo prazo, a fim de garantir situações orçamentais sãs. Contudo, o enquadramento comunitário foi criticado por privilegiar demasiado os aspectos associados à disciplina financeira, penalizando assim o crescimento. Face a este contexto, o relatório *Finanças Públicas na UEM - 2004* examina as questões relativas à forma como a disciplina orçamental e a qualidade das finanças públicas contribuem para o crescimento.

As vantagens da disciplina orçamental

Durante o debate tenso que se realizou no ano passado sobre a aplicação do enquadramento comunitário de supervisão orçamental, numerosas críticas sublinharam que o referido enquadramento privilegiava excessivamente a disciplina orçamental em detrimento do crescimento. Estas críticas são no entanto infundadas. Sem os progressos realizados em matéria de disciplina orçamental nestes últimos dez anos, graças a este quadro baseado em regras, a economia europeia teria tido provavelmente resultados ainda mais decepcionantes em termos de crescimento. O relatório *Finanças Públicas na UEM – 2004* mostra que, em vez de penalizar o crescimento, a disciplina orçamental e a solidez das finanças públicas contribuem para criar um contexto macroeconómico favorável ao crescimento potencial. As regras do enquadramento orçamental impedem os défices prolongados, evitando assim que estes tenham um impacto negativo sobre os rendimentos futuros.

O mecanismo é de uma grande simplicidade. Um défice persistente tem por efeito uma redução da poupança nacional. Este facto traduz-se, por sua vez, numa redução do investimento privado, numa deterioração do saldo externo, ou numa combinação de ambos os efeitos. O grau de evicção do investimento privado depende da sensibilidade da poupança nacional face às taxas de juro e do grau de mobilidade internacional do capital, enquanto o comportamento do investimento público depende principalmente da afectação da despesa total e da medida em que os défices são utilizados para financiar as despesas correntes ou as despesas de investimento. Assim, a verdadeira questão não é a de saber se o abrandamento da disciplina orçamental irá ou não traduzir-se a médio prazo numa diminuição dos rendimentos futuros, mas sim de saber em que proporção e através de que canais.

Os défices orçamentais persistentes têm como principal efeito reduzir a acumulação de capital e as perspectivas quanto ao rendimento, devido essencialmente à subida das taxas de juro. O relatório *Finanças públicas na UEM – 2004* mostra que um ponto percentual do PIB suplementar de défice nos países da zona euro implica, em média, um aumento do diferencial entre as taxas de juro dos títulos do Tesouro a longo e a curto prazo de 15-20 pontos de base, o que vem confirmar os dados empíricos. Embora reduzido, este incremento terá provavelmente efeitos negativos sobre o investimento, que é sensível às taxas de juro de longo prazo, entre outros factores.

Além disso, a análise sugere que a persistência de situações de elevados défices orçamentais em países com elevados défices da balança de transacções correntes pode provocar um atraso no ajustamento externo. Esta preocupação é especialmente sensível para os novos Estados-Membros, a maior parte dos quais tem registado nos últimos anos défices orçamentais relativamente elevados em conjugação com desequilíbrios externos. Embora tais desequilíbrios possam explicar-se pela dinâmica de recuperação, será essencial controlar os

défices orçamentais, a fim de manter a estabilidade das moedas no âmbito do MTC-II, que constitui uma etapa indispensável para aderir à UEM.

No debate sobre o enquadramento de supervisão orçamental comunitário, poucas análises foram consagradas ao impacto quantitativo deste enquadramento sobre os saldos orçamentais dos países da UE. Simulações com o modelo da Comissão Europeia QUEST II indicam que, na ausência de um enquadramento orçamental comunitário, os défices orçamentais primários da zona euro seriam mais elevados em quase 0,9 pontos do PIB ao ano, durante o período 1994-2003. Este facto mostra que o enquadramento orçamental da UE contribuiu para evitar um aumento bastante considerável da dívida pública na zona euro, que em 2003 teria sido mais elevada em 8 pontos percentuais do PIB do que o seu valor efectivo. Além disso, as simulações sugerem que os défices mais elevados na zona euro teriam provocado, inicialmente, um ligeiro aumento do nível do rendimento de, no máximo, meio ponto percentual do PIB, mas este efeito modesto seria rapidamente anulado. Contudo, tendo em conta o impacto da dívida sobre os prémios de risco, os resultados indicam que os ganhos resultantes da ausência de regras de disciplina orçamental teriam sido ainda mais reduzidos a curto prazo e negativos a médio prazo.

Globalmente, a análise mostra que o ajustamento orçamental da UE na década de 1990, induzido pelo enquadramento orçamental, provocou uma diminuição da taxa de crescimento de amplitude e duração limitadas, mas criou os alicerces para melhores perspectivas de crescimento. Na ausência deste enquadramento, os défices orçamentais mais elevados teriam um efeito de evicção sobre o investimento privado e reduziriam ainda mais o crescimento potencial em comparação com os valores actuais.

Melhorar a qualidade das finanças públicas

Tendo em conta a importância atribuída pela estratégia de Lisboa à qualidade das finanças públicas, reflectida nas Orientações Gerais para as Políticas Económicas (OGPE), bem como noutros processos, tais como as Orientações para as Políticas de Emprego e o Método Aberto de Coordenação, o relatório *Finanças Públicas na UEM – 2004* pretende clarificar o papel da qualidade das finanças públicas no âmbito do enquadramento comunitário de coordenação das políticas económicas e estuda as possibilidades de melhorar, na prática, a qualidade destas finanças.

Não existem definições de qualidade geralmente aceites. O relatório utiliza um conceito lato, segundo o qual a qualidade das finanças públicas diz respeito à afectação de recursos e à sua utilização eficiente e eficaz segundo determinadas prioridades estratégicas. Em relação a tais prioridades, por exemplo, a estratégia comunitária de Lisboa identifica o crescimento sustentável, o pleno emprego, a coesão social e a competitividade. Um amplo debate sobre a qualidade das finanças públicas em relação a todas estas prioridades extravasa o âmbito do presente relatório. Consequentemente, como ponto de partida para uma análise mais profunda e mais completa e embora reconhecendo a natureza parcial deste exercício, o relatório centra-se principalmente nos laços entre a política orçamental e o crescimento a longo prazo. Assim, o relatório começa por analisar a recente literatura em matéria de ligações entre a composição da despesa e das receitas e o crescimento a longo prazo. As conclusões dos estudos existentes confirmam a importância de ter em conta tanto os custos (isto é, uma tributação mais elevada) como os benefícios (isto é, a realização dos objectivos políticos) das despesas públicas. A principal dificuldade enfrentada pelos estudos empíricos diz respeito à distinção entre despesas “produtivas” e “improdutivas”. Muito embora os investigadores concordem em certa medida em reconhecer que um pequeno número de categorias das

despesas públicas podem ser classificadas, sem risco de erro, como despesas públicas “produtivas”, por que se destinam a melhorar directamente a produtividade (como por exemplo a I&D, a educação e o investimento nas infra-estruturas), não existe consenso entre os investigadores em relação ao impacto da maior parte das rubricas orçamentais de despesa sobre o crescimento a longo prazo e a sua evolução. Esta falta de consenso reflecte-se no facto de as estimativas disponíveis de despesas “produtivas” na UE variarem entre 5% e 44% da despesa pública total.

Tendo em conta estas dificuldades, a análise da composição da despesa pública nos países da UE centra-se na evolução da composição da despesa e nos factores na origem desta evolução. Em geral, no decurso da última década assistiu-se a um aumento do peso das despesas relativas à protecção social e à saúde nas despesas totais, enquanto a referida despesa total expressa em percentagem do PIB sofreu uma diminuição. Este facto indica que os principais factores que presidiram à recomposição das despesas a médio e longo prazo estão associados a pressões no sentido do seu aumento, tais como o envelhecimento da população e que qualquer enquadramento para a definição das prioridades estratégicas da despesa deve ter em conta esta tendência a longo prazo.

Nos últimos anos, vários Estados-Membros introduziram enquadramentos de médio prazo de controlo das despesas e de reforma do processo orçamental destinados a respeitar as prioridades da forma mais eficaz e eficiente possível, associando as despesas públicas aos resultados das políticas (estabelecimento de um orçamento baseado nos resultados). A análise mostra que, nos países em que as despesas públicas são controladas de forma mais eficaz, o processo de reequilíbrio orçamental iniciado durante o período de preparação para a UEM privilegiou a contenção das despesas, em detrimento do crescimento das receitas, contribuindo assim para um crescimento mais sólido a longo prazo.

De uma forma geral, esta análise indica que a afectação de recursos e o controlo das medidas tomadas com vista à prossecução de prioridades devidamente identificadas, deve ter um papel mais importante na análise e na condução da política orçamental. Para este efeito, as OGPE devem ter uma contribuição mais eficaz, bem como outros processos comunitários, para melhorar a qualidade das finanças públicas.

Em primeiro lugar, os progressos devem incluir a troca de informações sobre a forma como foram fixadas a prioridades estratégicas dos orçamentos nacionais e quais as ilações que se puderam tirar da sua aplicação. Em segundo lugar, são necessárias melhorias em termos de disponibilidade de dados – em especial, no que se refere à classificação funcional das despesas públicas – na medida em que esta constitui uma condição necessária para uma análise adequada da contribuição das finanças públicas para a realização dos objectivos acordados. Em terceiro lugar, a elaboração e aplicação adequadas de enquadramentos de despesa a médio prazo, bem como a realização de progressos a nível da análise custos-benefícios e a elaboração de orçamentos com base nos resultados contribuiriam para melhorar o controlo e a afectação dos recursos existentes.

Por último, pode ser dada uma contribuição para a qualidade das finanças públicas através da Iniciativa para o Crescimento da União Europeia, mediante a qual o Conselho Europeu estabeleceu um roteiro para o aumento do investimento à escala da UE em termos de capital humano e físico, a fim de complementar a reforma estrutural. É necessário um grande empenhamento das instituições comunitárias e dos Estados-Membros, por forma a garantir que sejam empreendidos projectos viáveis do ponto de vista financeiro e económico, de uma forma sustentada e atempada.

Reforçar o enquadramento comunitário para a governação económica

Em 2003, a necessidade de manter uma disciplina orçamental e a continuação do nível reduzido do crescimento puseram em evidência a necessidade de registar progressos mais decisivos no domínio do enquadramento comunitário para a governação económica. Apesar dos progressos significativos realizados em matéria de supervisão orçamental, é conveniente redobrar os esforços para melhorar a qualidade das finanças públicas e assegurar a disciplina orçamental. Nomeadamente, uma série de questões que surgiu aquando da aplicação do enquadramento comunitário de coordenação económica e de supervisão orçamental merecem uma maior atenção, uma vez que a sua resolução pode reforçar a contribuição das finanças públicas para o crescimento e o emprego.

Em primeiro lugar, os processos subjacentes à coordenação das políticas económicas na UE revelaram-se por vezes ineficazes e o quadro comunitário de coordenação das políticas económicas pareceu centrar-se quase exclusivamente na necessidade de alcançar e manter orçamentos equilibrados. Provavelmente este facto deveu-se à fraqueza dos laços entre as orientações formuladas em matéria de política económica e de política orçamental (noutros termos, os laços entre as OGPE e o Pacto) e aos diferentes níveis de rigor dos dois processos. A debilidade dos laços entre os dois processos torna mais difícil conceber a política orçamental, simultaneamente em termos de disciplina orçamental (equilíbrio dos orçamentos) e de contribuição para o crescimento e o emprego (composição do orçamento). Além disso, afigura-se frequentemente que as orientações para as políticas económicas têm uma influência limitada a nível dos orçamentos nacionais ou sobre as prioridades para o orçamento comunitário.

Em segundo lugar, as regras processuais e quantitativas destinadas a garantir a disciplina orçamental, enquanto instrumento destinado a promover um maior crescimento e a estabilidade, não estão isentas de lacunas. O enquadramento carece ao mesmo tempo de medidas de incentivo à prossecução de políticas prudentes em períodos de conjuntura favorável e de medidas que recompensem os países cuja situação orçamental subjacente é sã. Em certos casos, o enquadramento demonstrou um grau insuficiente de rigor. Por este facto, certos países não reduziram o seu nível de endividamento tão rapidamente como previsto no início da UEM, enquanto outros viram o seu défice aumentar, para atingir níveis superiores aos que tinham sido requeridos aquando da adopção do euro. As modalidades e o calendário estritos previstos pelo Pacto de Estabilidade e Crescimento para o procedimento relativo aos défices excessivos revelaram-se de aplicação difícil.

Esta evolução sublinhou a necessidade de reavaliar tanto o enquadramento aplicável à condução das políticas orçamentais nacionais como aos processos que regem a coordenação das políticas económicas na UE. Reforçar a eficácia do enquadramento macroeconómico da UEM permitiria progredir no sentido da realização do objectivo de um crescimento mais vigoroso. A este respeito, é conveniente encontrar o justo equilíbrio entre a necessidade de conservar um quadro de governação económica estável e previsível e a necessidade de melhorar o sistema, tirando partido da experiência passada.

Várias partes do relatório *Finanças Públicas na UEM - 2004* dizem respeito a estas questões, sem serem nem conclusivas nem exaustivas.

Em primeiro lugar, os argumentos económicos acima apresentados mostram que, ao promover a disciplina e a qualidade das finanças públicas, o Tratado – e as suas regras processuais e quantitativas – contribuem de forma significativa para o crescimento,

oferecendo ao mesmo tempo uma certa margem para uma aplicação adequada da estratégia de Lisboa.

Em segundo lugar, tal como a Comissão indicou na sua Comunicação sobre as Perspectivas Financeiras, as OGPE podem assumir um papel mais importante em matéria de coordenação das políticas económicas, fornecendo aos Estados-Membros uma orientação mais adequada no domínio orçamental, apoiando assim a condução das políticas nacionais e a definição dos orçamentos. Uma das possibilidades consistiria em harmonizar melhor os calendários de coordenação das políticas orçamentais a nível nacional com o ciclo geral de coordenação das políticas, dispondo-se, por exemplo, de um semestre “comunitário”, durante o qual as orientações políticas seriam formuladas e publicadas, seguido de um semestre “nacional”, que permitisse aos Estados-Membros dar-lhes seguimento. Este sistema permitiria colocar a política orçamental num contexto mais lato de aumento do crescimento potencial e de melhoria da qualidade e sustentabilidade das finanças públicas.

Em terceiro lugar, na sua Comunicação de Novembro de 2002, a Comissão sublinhou já a importância de interpretar melhor as regras orçamentais, a fim de ter mais em conta a evolução da dívida e as circunstâncias específicas de cada país. O relatório *Finanças Públicas na UEM - 2004* examina diversas opções, nomeadamente: dar mais peso à evolução do crescimento, em especial aos períodos de abrandamento persistentes, na aplicação dos procedimentos, inclusive na aplicação do critério do défice e no estabelecimento de prazos para a correcção de situações de défice excessivo e; dar mais importância à dívida em termos de supervisão da evolução orçamental. O relatório debruça-se igualmente sobre o conceito apresentado no relatório *Finanças Públicas - 2001*, de redefinição do objectivo a médio prazo para a política orçamental, a fim de ter em conta as especificidades nacionais e os níveis de dívida e a sustentabilidade global das finanças públicas, assegurando ao mesmo tempo que os défices se mantenham abaixo dos 3% do PIB em circunstâncias normais. O relatório analisa outras opções para melhorar o funcionamento do PEC, tais como o reforço dos incentivos à aplicação de políticas prudentes e simétricas ao longo do ciclo e à obtenção de excedentes em períodos de conjuntura favorável, bem como a garantia de uma rápida reacção para solucionar evoluções desfavoráveis. O relatório indica que importa igualmente dispor de mais informações sobre as situações orçamentais – através da análise de todos os elementos subjacentes às necessidades de financiamento e aos balanços e através do reforço do quadro estatístico. Para a credibilidade e o funcionamento correcto do enquadramento orçamental, a fiabilidade das estatísticas orçamentais é fundamental. Para este efeito, o relatório sublinha a importância de um controlo rigoroso da qualidade dos dados orçamentais apresentados e da coerência entre o estatuto e as prerrogativas das organismos nacionais de estatística e a sua função de garantir a fiabilidade e a apresentação atempada de estatísticas. Para este efeito, as Conclusões do Conselho de 2 de Junho de 2004 fixam normas mínimas europeias para a instituição de autoridades responsáveis pelas estatísticas. A transparência total irá permitir que os mercados financeiros analisem melhor a capacidade de crédito dos diferentes Estados-Membros.

Por último, o relatório aborda as questões associadas à necessidade de garantir uma aplicação eficaz, tanto a nível comunitário como a nível nacional. A nível comunitário, recorda as vantagens de clarificar o poder e os instrumentos atribuídos respectivamente à Comissão e ao Conselho. O papel da Comissão na avaliação da evolução e na determinação das recomendações de políticas contribui para a eficiência. Uma melhor articulação e diferenciação dos papéis a nível da aplicação do PEC, decorrentes das alterações estabelecidas na Constituição Europeia (tais como, o poder da Comissão de emitir directamente “alertas rápidos” formais e de adoptar propostas de decisões do Conselho de início do procedimento

relativo aos défices excessivos) constitui um primeiro passo importante. O relatório recorda os méritos do poder da Comunidade e, em especial, da Comissão para acompanhar de forma eficaz a aplicação das regras orçamentais pelos Estados-Membros, em especial no que se refere ao elemento preventivo do enquadramento. A nível nacional, sublinha a importância de os Estados-Membros garantirem que as instituições sejam adequadas face às suas funções destinadas a assegurar finanças públicas sustentáveis. Este facto envolve tanto uma melhoria dos procedimentos orçamentais como o reforço do diálogo entre todos os intervenientes. Neste contexto, afigura-se importante o papel desempenhado em alguns Estados-Membros pelas contrapartes nacionais da função de acompanhamento a nível comunitário atribuída à Comissão.

A Comissão basear-se-á na análise apresentada no presente relatório e procederá a consultas, com o objectivo de avançar para propostas formais específicas em matéria de modernização do PEC e de reforço da governação económica.