

ESA₉₅: a dimensão social da informação económica

Um crescimento equitativo, indispensável ao desenvolvimento do emprego, não pode colocar de parte uma preocupação essencial: a sustentabilidade das finanças públicas. Impõe-se, por isso, uma política de reformas do sector das administrações públicas, plenamente suportada por sistemas de informação e, nomeadamente, pelo ESA₉₅.

Por Virginia Maria Granate Costa e Sousa

A expressão “modelo social europeu”, de origem francesa, entrou, tardiamente, na história da construção europeia (Jouen, Marjorie et Palpant, Catherine, 2005, p. 2), principalmente após Lisboa, em 2000, para aparecer bem expressa, a partir de 2002, quando se afirma que o «modelo social europeu se estrutura numa economia eficaz, com elevado nível de protecção social, de educação e de diálogo social» (Conseil Européen de Barcelone, Mars 2002, p. 8).

Os actuais Programas de Estabilidade e Crescimento/de Reforma de cada país da EC são orientados para uma planificação estratégica que realça as interacções entre os níveis nacional e europeu. Encontramos, pela primeira vez, uma visão integradora dos *The Broad Economic Policy Guidelines* (BEPG)⁽¹⁾ e dos *Employment Guidelines*, para um pleno cumprimento da nova Agenda de Lisboa que, num horizonte até 2010, elege como grandes metas, entre outras, o crescimento económico e social, o pleno emprego, a construção de uma sociedade do conhecimento e da inovação e a modernização da protecção social - condição de sobrevivência do projecto de uma Europa social.

Considero que um crescimento durável e equitativo, indispensável ao desenvolvimento do emprego, não pode arredar uma preocupação essencial - a sustentabilidade das finanças públicas. É neste contexto que

se impõe uma política de reformas do sector das administrações públicas, plenamente informada por sistemas de informação⁽²⁾ e, nomeadamente, pelo ESA₉₅, como forma de conquistar a “margem de manobra” orçamental adequada à regulação do sistema e a viabilidade das finanças públicas para concretizar no espaço europeu «a economia do conhecimento mais competitiva e mais dinâmica do mundo, capaz de um crescimento durável acompanhado de uma melhoria quantitativa e qualitativa do emprego e de uma maior coesão social» (European Council, 2000, pg. 5 of the C.C.).

A mudança do Pacto de Estabilidade e Crescimento

A mudança do Pacto de Estabilidade e Crescimento (SGP) está na ordem do dia, mas, após seis anos de experiência, parece evidente que os resultados económicos conseguidos por uma nova forma de governação coordenada foram significativos (Deroose, Servaas and Langedijk, 2005, p.3). Os instrumentos utilizados permitiram um maior controlo e melhoraram a *performance* fiscal dos vários países da UE (União Europeia). Com efeito, os países aderentes foram motivados para evitar posições insustentáveis, em ligação com a dívida e com o défice públicos, o que tem vindo a permitir taxas de juro relativamente baixas e indutoras do crescimento económico.

o
t
s
o
s



Virginia Maria Granate Costa e Sousa

• Docente na ISCA da Universidade de Aveiro

Apesar dos sucessos alcançados, a crise económica e o alargamento da Europa a 25 (ou 27) erguem-se como obstáculo à sustentabilidade das finanças públicas, o que implica uma mudança e um fortalecimento do SGP, reconhecido como vector estratégico da estabilidade macro-económica. De facto, num enquadramento marcado por fracas taxas de crescimento do PIB e compromissos sociais crescentes, que se poderão tornar insustentáveis, exige-se uma especial atenção à dívida pública.

O processo de mudança do SGP estrutura-se, assim, em vários eixos que passam, fundamentalmente, por:

- controlar a sustentabilidade da dívida pública, através de um acompanhamento de medidas orçamentais que, tal como as operações *stock-flow*⁽³⁾, contribuam para aumentar a dívida pública;
- analisar as condições específicas de cada país, com especial relevância nas posições de equilíbrio de médio prazo, aconselhando reformas estruturais apoiadas em estudos de custo/benefício;
- identificar, de forma clara, o que é um défice excessivo, procurando formas de o combater que não impeçam o crescimento económico e desenvolvam excedentes que, em fases ascendentes do ciclo, conquistem a “margem de manobra” indispensável para enfrentar as futuras crises económicas e o envelhecimento populacional;
- aumentar a coerência entre os objectivos económicos e os orçamentais mantendo uma boa coordenação entre os (BEPG) e o SGP, cumprindo a Agenda de Lisboa;
- procurar uma maior racionalidade económica na implantação do Pacto e um atento acompanhamento para que se procure a estabilidade macro-económica, se alcance a sustentabilidade das finanças públicas e se persiga o crescimento potencial da UE.

Neste quadro, a proposta de reforço do controlo orçamental da UE passa por «três pilares» (Deroose, Servaas and Langedijk, 2005, p. 10): modificar as regras e a interpretação do SGP, melhorar a governação fiscal e reforçar a governação estatística.

Com efeito, a transparência e simplicidade das regras, e jamais a sua negação, podem

assegurar flexibilidade e racionalidade sem perda de consistência, mantendo os objectivos de 3 e 60 por cento do PIB, respectivamente para o défice público e para a dívida pública. Rejeita-se cada vez mais uma abordagem mecanicista para defender a racionalidade crescente dos procedimentos, sem perder de vista a sustentabilidade das finanças públicas. Debate-se uma questão cada vez mais pertinente: pode esquecer-se, sob pena de acompanhar de perto a dívida explícita, a dívida implícita?⁽⁴⁾

A consistência entre os procedimentos nacionais e os da UE deve aumentar através de uma reorientação dos programas de estabilidade e crescimento de cada país para uma planificação estratégica que, obviamente, não pode esquecer a política comunitária. É nesta linha de políticas coordenadas que os Estados membros são incentivados a uma informação concreta e transparente, em conformidade com os princípios do Código de Conduta (*European Statistics Code of Practice*, 2005)⁽⁵⁾.

Sustentabilidade das finanças públicas

Após um declínio, no início da década, a dívida das administrações públicas (como percentagem do PIB) aumentou novamente desde 2002 e permanece como média (da UE 25 ou da UE 12), em 2004, acima de 60 por cento (*Broad Economic Policy Guidelines*, 2005, p.41). Portugal, no período 2000-2004, de acordo com a mesma fonte, aumentou a sua dívida pública, ultrapassando o limite de 60 por cento. Considera-se que a pressão exercida pelo envelhecimento populacional e, consequentemente, o aumento do rácio de dependência que se espera que evolua de 25 por cento, em 2003, para 50 por cento, em 2050 (*Broad Economic Policy Guidelines*, 2005, p.41), leve a um conjunto de medidas que pretendem aliviar essa pressão sobre as finanças públicas dos vários países da UE. Nesse sentido, estão a ser desenvolvidas acções para aumentar as taxas de emprego, reduzir a dívida pública e reformar os sistemas de saúde e de pensões.

As finanças públicas de vários países, nomeadamente a Grécia, a França, a Bélgica, a

Itália e Portugal, entre outros, correm riscos de sustentabilidade.

Que medidas poderão ser adoptadas? Os *Broad Economic Policy Guidelines* (2003-2005), recomendam, especialmente:

- declínio nas dívidas do sector das administrações públicas (S13)⁽⁶⁾;
- implantação de reformas dos sistemas de pensões (*Broad Economic Policy Guidelines*, 2005, pp. 41 e 42).

A dinâmica da dívida pública

A variação no *stock* de dívida bruta⁽⁷⁾ resulta de três componentes: o *stock flow adjustment* (SFA), o défice público⁽⁸⁾ e a contribuição do crescimento nominal do PIB - todos expressos em percentagem do PIB. Assim, se o SFA é maior que zero ele contribui, juntamente com o défice, para aumentar a variação positiva do *stock* de dívida pública. A análise do SFA mostra-se complementar do estudo do défice uma vez que se verifica, tendo-o em conta, em adição com a taxa de crescimento nominal do PIB, que é possível uma queda do *stock* de dívida bruta (em percentagem do PIB) quando existe défice ($B9 < 0$) - é o caso de Portugal em 2000 (European Commission, 2005, p. 55) -, ou o aumento do *stock* de dívida (em percentagem do PIB) coincidente com um excedente público ($B9 > 0$) - é o caso da Suécia, em 2001 (European Commission, 2005, p. 111). O SFA pode ser desdobrado em três componentes:

- diferenças de registo em bases diferentes, ou seja, *accrual* e *cash*;
- transacções com activos financeiros;
- efeitos de valorização ou eventuais ajustamentos estatísticos.

A análise do SFA tornou-se de grande importância uma vez que hoje a supervisão da política orçamental comunitária assim o exige. De facto, insiste-se na cuidadosa avaliação do SFA como forma de apurar a verdade e (ou) consistência dos registos para apuramento dos défices dos vários países da UE, dada a tendência para a chamada “contabilidade criativa”⁽⁹⁾. A tendência para o SFA se apresentar positivo implica que, apenas por sua influência, a dívida pública au-

menta mais que o défice público. O significado de um $SFA > 0$ e com elevado valor é, no entanto, passível de várias interpretações: ou a qualidade da informação é baixa, o que será grave, ou trata-se de uma situação justificada por governos com dívidas públicas reduzidas e excedentes orçamentais - caso da Suécia em 2001 (European Commission, 2005, p. 111). Um alto e persistente SFA, em países com défice público e volumosa dívida - caso da Grécia em 2000 e 2001 (European Commission, 2005, p. 23) deve ser detalhadamente explicado, para que as contas relatadas não sejam postas em xeque.

Vários factos podem afectar o SFA. Por exemplo: as diferenças entre juros registados (em base *accrual*) e pagos (base caixa) contribuem para o SFA; ao longo do tempo estas diferenças devem atenuar-se, sob pena de existirem deficiências nos sistemas contabilísticos. A aproximação crescente da CN e da CP e a plena implantação do ESA₉₅, nomeadamente através da informação em *stock* e não exclusivamente em fluxo, poderá fazer tender para zero o SFA, clarificando toda a informação a utilizar.

Operações mal classificadas podem, também, afectar o SFA. É o caso, por exemplo, de transferências de capital do S13 para empresas públicas cronicamente deficitárias, que alguns governos pretendem classificar como operação financeira - com efeitos sobre o SFA - e que o Eurostat exige e a contabilidade nacional aconselha (Sousa, Virgínia Costa e, 2004, p.p. 9 e 10) que sejam classificadas como operações acima da linha ou não financeiras - com repercussões sobre o défice público.

As avaliações e os ajustamentos residuais podem, da mesma forma, afectar o SFA: é o caso de uma dívida em moeda estrangeira com variação de cotação - uma depreciação da moeda nacional leva a uma variação positiva do SFA.

As políticas económicas de alguns Estados membros, nomeadamente a Dinamarca, a Finlândia e a Suécia, vão no sentido de aplicar os seus excedentes orçamentais em activos financeiros, muitas vezes destinados à cobertura de pensões de reforma, em lugar

de amortizarem a sua dívida pública. Essa acumulação, que aumenta o SFA, passa por exemplo, por depósitos no Banco Central, por aplicações da Segurança Social em acções e por empréstimos garantidos pelo Governo a outros sectores institucionais.

Um elevado SFA pode atrasar a recuperação de dívidas, facto tanto mais grave quanto os países apresentem elevados défices. O acompanhamento da tendência das finanças públicas de cada país, para garantir a sua sustentabilidade, implica para a comunidade uma análise e um controlo das suas contas públicas e, portanto, do SFA.

Lembremos que na reforma do SGP a sustentabilidade está no centro das preocupações o que implica uma especial atenção ao *gross debt dynamics over the long term* (Public Finances, in EMU, 2005, p. 115) e, consequentemente, uma previsão de futuros encargos em pensões, cuidados de saúde, educação, subsídios de desemprego, etc. São estas projecções que permitem o cálculo da dívida pública implícita, importante na avaliação da sustentabilidade das finanças públicas, já que o conceito de dívida bruta, mais frequentemente utilizado é, apenas, um indicador parcial da referida sustentabilidade. Por exemplo, a aplicação de excedentes orçamentais em activos - não acompanhada de amortização da dívida pública e, portanto, deixando intacto o rácio da dívida pública do país - contribui para melhorar a sustentabilidade⁽¹⁰⁾ das finanças públicas, uma vez que permite uma cobertura da chamada dívida implícita.

As pensões e a contabilidade nacional

O sistema de contabilidade nacional em vigor - SNA₉₃ ou ESA₉₅ - reconhece os compromissos do pagamento de pensões de reforma como passivo de empregadores (activos dos empregados) exclusivamente em regimes privados de pensões suportadas por fundos (*The Statistical Treatment of Employers' Pension Schemes*, 2004, p.6); neste caso, o valor actual dos compromissos futuros em pensões é reconhecido em balanço.

A harmonização crescente da CN com a contabilidade empresarial exige, no meu entender, um outro procedimento já que o

compromisso permanece - quer haja ou não fundos que respondam pelos compromissos. A opinião do grupo de discussão electrónica (EDG)⁽¹¹⁾ vai no mesmo sentido ao reconhecer o compromisso de pagamento de futuras pensões como passivo financeiro dos empregadores, independentemente da existência de fundos.

Relativamente ao regime de pensões públicas emerge uma questão que, prudentemente, tem vindo a ser adiada. Seguindo o mesmo critério que a CN utiliza para as empresas, as pensões públicas deveriam ser registadas como direitos das famílias (S14) e numa base *accrual*. Desta forma, às contribuições pagas ao sistema corresponderia um passivo financeiro de S13 (activo de S14). Este procedimento contrasta com as actuais regras em vigor definidas pelo ESA₉₅. Com efeito, o compromisso do Governo em pensões não é reconhecido, enquanto as contribuições sociais (D61) são registadas como recurso da conta de distribuição secundária do rendimento de S13 e o pagamento de pensões (D62)⁽¹²⁾ é registado como emprego da conta de distribuição secundária do rendimento de S13. Clarifiquemos, evocando o caso da economia portuguesa, com valores de 1999 (em milhões de euros), extraídos do quadro de contas económicas integradas (INE, 2003, pp. 82 e 83). Observemos os vários extractos de contas dos sectores escolhidos para análise da situação:

Emp.	Distribuição secundária do rendimento (S11)	Rec.
D62	1 550	D61 1 550

Emp.	Distribuição secundária do rendimento (S15)	Rec.
D62	13	D61 13

Emp.	Distribuição secundária do rendimento (S13)	Rec.
D62	12 840	D61 12 266

Emp.	Distribuição secundária do rendimento (S12)	Rec.
D62	1 228	D61 1 641

Emp.	Distribuição secundária do rendimento (S125)*	Rec.
D62	1 189	D61 1 602

* S125 - Sociedades de seguros e fundos de pensões; valores do INE, 2003, p. 127.

Emp.	Utilização do rendimento (S12)	Rec.
D8	413	

Emp.	Distribuição secundária do rendimento (S14)	Rec.
D61	15 509	D61 40
D62	40	D62 15 651

Emp.	Utilização do rendimento (S14)	Rec.
	D8	413

Emp.	Externa de rendimentos primários e l. correntes (S2)	Rec.
D62	33	D62 52

Pode concluir-se que:

- o Governo (S13), no cumprimento da sua função social, assume a diferença entre contribuições recebidas (D61) e prestações pagas (D62) como componente do seu défice. A não existência de fundos implica a ausência de reservas que cubram a responsabilidade assumida em pensões de reforma - consequência natural pelo facto do sector não assumir a obrigação de pagar pensões como um passivo;
- os sectores (S11 e S15) não apresentam qualquer défice, em consequência das operações (D61 e D62) registadas nas suas contas de distribuição secundária do rendimento, dado que não lhes é, naturalmente, destinada qualquer função social;
- o sector famílias, enquanto produtor, está nas mesmas condições que os anteriores. Quando assume todas as suas funções económicas, apresenta um excedente (142) entre as operações D61 e D62 que, juntamente com D8 (413) e o excedente (19) de S2 iguala o défice (574) de S13 entre D61 e D62; a explicação reside no facto do Estado exercer a sua função social em interacção com o sector famílias (residentes - S14 e não residentes - S2);
- a conta de distribuição secundária do rendimento de S12 mostra uma diferença que é registada em D8 - emprego da sua conta de utilização do rendimento e recurso da conta congénere de S14. A mesma diferença aparece, evidentemente, na conta de distribuição secundária do rendimento de S125 - o sub-sector intitulado sociedades de seguros e fundos de pensões.

Com efeito, o D8 é o ajustamento pela variação da participação líquida das famílias nos fundos de pensões; representa o ajustamento necessário para fazer aparecer nas poupanças das famílias a variação das reservas matemáticas sobre as quais as famílias têm um direito definido - direito que aparece ao nível financeiro como um activo (AF61) e que é alimentado pelos prémios e contribuições registados na conta de distribuição secundária do rendimento (ESA₉₅). Nas contas patrimoniais as famílias são consideradas como sendo proprietárias - apenas - das reservas dos regimes privados com constituição de fundos; este ajustamento impede que o rendimento disponível e, em consequência, a poupança sejam desfavoravelmente afectados⁽¹³⁾. O valor de D8 corresponde não só ao F612, das contas financeiras (de fluxos) como faz parte de AF612 (*stock*) - participação líquida das famílias nas provisões ⁽¹⁴⁾ dos fundos de pensões (ESA₉₅).

Qual a razão para tratar de forma diferente os regimes de pensões privadas e os regimes de pensões públicas? Como poderia ser? Um procedimento semelhante ao sistema privado, ou seja, o S13 comportava-se como empregador e como prestador de serviço e neste papel como se fosse uma instituição integrada no sub-sector S125. Assim, em lugar de assumir um défice resultante da diferença entre contribuições recebidas dos empregados (D6112) e as pensões concedidas (D62) - que realçava a sua função de redistribuidor de rendimentos - aumenta esse défice no montante de D8 ao mesmo tempo que assume um passivo financeiro (AF612). Vejamos, através de um exemplo teórico:

1. De acordo com os procedimentos actuais:

Emp.	Extracto da conta exploração de S13	Rec.
D122	154	

Emp.	Extracto da conta de distribuição secundária de S13	Rec.
D62	121	D612 154
		D6112 16,5

V.A.	Extracto da conta de aquisição de activos não f. de S13	Rec.
B9	x - 104,5*	

$$* - 104,5 = 154 + 16,5 - 121 - 154$$

Activo	Balanco de S13 (extracto)	Passivo e PL
AF2	x - 104,5	

2. Em conformidade com os novos procedimentos em estudo:

Emp.	Extracto da conta exploração de S13	Rec.
D122	154	

Emp.	Extracto da conta de distribuição secundária de S13	Rec.
D62	121	D612 154 D6112 165 + 66

Emp.	Extracto da conta de afectação de rend. primários de S13	Rec.
D4	66	

Emp.	Extracto da conta de utilização do rendimento de S13	Rec.
D8	115,5*	

$$* 115,5 = 236,5 (D61) - 121 (D62)$$

Emp.	Extracto da conta de aquisição de activos não f. de S13	Rec.
B9	x - 220*	

$$* -220 = -104,5 - 115,5 = -220$$

Activo	Balanco de S13 (extracto)	Passivo e PL
AF2	x - 104,5	AF612 Y + 115,5

Que vantagens poderão advir deste novo procedimento?

- a resposta a uma almejada harmonização crescente do regime público com o regime privado;
- uma maior consistência no registo de operações sobre pensões entre qualquer dos outros sectores e a administração pública (S13); com efeito, em conformidade com as regras actuais, as somas recebidas de empresas privadas pelo S13, relativas a fundos de pensões, são registadas como transferências de capital (como recurso da conta de variações do património líquido resultantes da poupança e das transferências de capital) logo com impacto positivo sobre o défice público, deixando esquecido o encargo im-

plicitamente assumido por S13 relativo às futuras pensões de reforma;

– uma imagem mais clara e enriquecedora da análise económica do sector S13 e do País. Com efeito, permite uma avaliação mais correcta das finanças públicas, realçando os compromissos em pensões públicas que, apesar das reformas estruturais já em curso, estão em crescimento, nos vários países europeus. Quais as desvantagens?

- A diversidade de regimes de Segurança Social nos vários países da EMU⁽¹⁵⁾;
- as barreiras práticas de implantação de regras harmonizadas de cálculo dos compromissos futuros;
- os novos valores para o défice e dívida públicos – tanto mais agravados quanto maior for a percentagem de empregados na Administração Pública – que implicariam uma revisão dos procedimentos actuais de política económica.

Por todos estes inconvenientes a aplicação de novas regras e, consequentemente, a sua implantação está suspensa, não se prevenindo a mudança correspondente na próxima revisão do ESA₉₅.

Contudo, prevêem-se outras medidas e/ou soluções para a resolução do problema. No actual sistema as contribuições recebidas por S13 podem ser permanentemente ajustadas em interacção com as prestações pagas, para evitar a ruptura do sistema. Este, apesar disso, funcionará menos bem no que diz respeito à justiça entre gerações, se houver substanciais mudanças na fertilidade e (ou) na longevidade.

A análise económica, por outro lado, pode servir-se de um indicador o *implicit pension debt* (IPD) que nos apresenta a despesa em pensões, calculada numa base actuarial que, ao ser assumida como passivo, passa a ser componente adicional da dívida existente; é a clara assunção da chamada *imputed pension debt* que na terminologia actual do ESA₉₅ corresponderia ao D8 (Oksanen, Heikki, 2004, pp. 13 e 14).

O actual sistema internacional de contabilidade nacional pode continuar a servir, desde que os futuros compromissos de S13 em pensões de reforma não sejam ignorados ou esquecidos pela política económica comu-

Relativamente ao regime de pensões públicas emerge uma questão que, prudentemente, tem vindo a ser adiada. Seguindo o mesmo critério que a CN utiliza para as empresas, as pensões públicas deveriam ser registadas como direitos das famílias (S14) e numa base *accrual*

nitária, muito especialmente no processo de controlo da sustentabilidade das finanças públicas.

O ESA₉₅ trata a assistência e a segurança sociais como actividades de S13, aliás do seu subsector S1314, que «inclui todas as unidades institucionais centrais estaduais e locais cuja actividade principal consiste em conceder prestações sociais» e «independentemente do papel que desempenham como organismos de tutela ou como empregadores, as administrações públicas são responsáveis pela gestão destas unidades no que diz respeito à fixação ou aprovação das contribuições e das prestações» (ESA₉₅). Mas, importa realçar, as actividades referidas aparecem em estreita ligação com a função social de S13 de redistribuidor de rendimentos e, por esse facto, o sistema internacional de CN não considera a obrigação do pagamento de prestações, e entre elas as pensões de reforma, como passivos do sector.

Entretanto, tem vindo a ser sugerida uma informação adicional àquela que é prestada pelo núcleo do sistema de CN, através de contas satélite, enquanto para a análise económica se indica um rácio construído através da dívida implícita⁽¹⁶⁾ em pensões, líquida de activos por fundos constituídos, em percentagem do PIB.

As soluções adoptadas por vários países no contexto do actual ESA

Em vários países da EMU, a resposta para o relativo impasse, tem vindo a passar pelo apuramento da dívida pública ajustada, após a constituição de fundos especiais destinados a cobrir as despesas relacionadas com pensões de reforma. Com efeito, a acumulação de activos financeiros destinados à cobertura de responsabilidades futuras equivale à redução da dívida, em termos de sustentabilidade.

Em 2004/2005, após a revisão do SGP, os serviços da EC ao avaliarem a sustentabilidade das finanças públicas ajustaram a dívida bruta tomando em consideração os activos financeiros (*Public Finances in*



EMU, 2005, p.119). Esclareça-se que a dívida bruta ajustada não inclui todos os activos financeiros mas, apenas, aqueles que respondem por obrigações em pensões. Com efeito, os activos ligados a fundos públicos, estabelecidos com o propósito de cobrir despesas ligadas explicitamente a pensões, libertam os orçamentos públicos de dificuldades financeiras ligadas ao envelhecimento populacional - aquelas que, neste momento, contribuem bastante para colocar as finanças públicas de alguns países em risco de ruptura.

Alguns países, como a Finlândia, a Suécia e a Dinamarca adoptaram a opção de acumular activos líquidos para ocorrer a responsabilidades futuras com pensões do regime público, ao mesmo tempo que tomaram medidas para aumentar a eficiência do seu sistema de Segurança Social.

Na Irlanda, em 1999, ao mesmo tempo que se fazia a reforma do sistema de pensões, criou-se um *National Pensions Reserve Fund*. Em Espanha planeiam-se várias iniciativas para enfrentar o envelhecimento demográfico, como a acumulação de activos em fundos específicos para futuros pagamentos em pensões (*Public Finances in EMU*, 2005, p.123).

Na Bélgica, algumas operações *one-off* não são utilizadas para reduzir directamente a

dívida pública, mas em grande parte destinam-se a suportar o *ageing fund*. Este, criado em 5 de Setembro de 2001, tem por objectivo a constituição de reservas para cobrir a influência do envelhecimento populacional sobre as despesas em pensões. Pode ser alimentado pelos excedentes orçamentais e por receitas fiscais não recorrentes. Este fundo, a partir de 2010, pode contribuir para o financiamento das despesas em pensões, sob condição da dívida de S13 não ultrapassar os 60 por cento do PIB (*Banque Nationale de Belgique*, 2004, p. 93). A reserva em questão é aplicada em títulos emitidos pelas administrações públicas e, para não influenciar o mercado de instrumentos clássicos de financiamento do tesouro público são criados os *bons de Trésor - fonds de vieillissement*, ou *ageing fund*. Este fundo pode ser um instrumento de disciplina orçamental uma vez que seja constituído por excedentes orçamentais. As autoridades belgas têm vindo a reduzir a dívida pública (de 137,9 por cento do PIB, em 1993, para 95,6 por cento, em 2004), procurando saldos primários elevados e usando procedimentos “abaixo da linha” em operações *one-off* que, em lugar de servirem para reduzir a dívida explícita, contribuem para alimentar o fundo de pensões. Por exemplo: recorrendo, em 2001, ao produto da venda de licenças de UMTS que, como vimos aumenta os activos financeiros (Sousa, Virgínia Costa e, 2004, p. 12) e às mais-valias das reservas de ouro do National Bank; em 2002, aos lucros do National Bank; em 2003, a dividendos da Belgacom e a notas belgas após a introdução do euro; e, finalmente, em 2004, a dividendos da Belgacom e ao seu fundo de pensões⁽¹⁷⁾. Prevê-se que, em 2005, o fundo continue a beneficiar da venda de acções da Belgacom, da amnistia de impostos e da privatização do aeroporto de Bruxelas (*Public Finances in EMU*, 2005, p.199).

Em França, o fundo de reserva para reforma (FRR), criado em 1999 (com directiva publicada em 2001) é parcialmente financiado pelas receitas de privatizações (Burns, Andrew et Goglio, Alessandro, 2004, p. 18). O estudo prevê que até 2020 o referido fundo

acumulará cerca de 153 biliões de euros (cerca de 10 por cento do PIB de 2002) o que, certamente, irá aliviar os encargos futuros e facilitar a gestão orçamental.

Em Portugal, as transferências de fundos de pensões de empresas de capitais públicos para a Administração Pública (Constâncio, Vitor et all, 2005, p. 59) leva a um aumento da receita no ano em que ocorre, mas implica um acréscimo de compromissos em pensões adicionais. O mesmo estudo prevê que, para 2005, haja um agravamento, em termos líquidos, do défice, em 0,11 por cento do PIB, como consequência desse facto. Nada se adianta sobre as consequências sobre a dívida pública, uma vez que não se calcula a dívida implícita nem se constituem reservas para cobrir os novos compromissos de S13 em pensões de reforma.

De acordo com os serviços da Comissão Europeia (cit. in, *Public Finances in EMU*, 2005, p. 260) em Portugal o rácio da dívida pública continuará a aumentar sob a acção negativa do défice, do baixo crescimento económico e de medidas *one-off* que afectam o SFA. Com efeito, a dívida pública atingirá, em 2005, em Portugal, 66,2 por cento do PIB, ou seja, terá um incremento de 4,3 por cento relativamente ao ano anterior sob a acção do aumento do défice para 4,9 por cento, de um baixo crescimento nominal do PIB (- 2 por cento na sua contribuição para a variação da dívida) e, por acção do SFA, em 1,4 por cento (*European Commission*, 2005, p. 55). Este crescimento da dívida pública, acompanhado de défices crescentes e de compromissos sociais, nomeadamente em pensões de reforma, não cobertos por reservas em activos constituídos com essa finalidade são, com toda a certeza, motivo para alguma preocupação.

Convém realçar que, para Maastricht, o rácio da dívida pública de cada país aderente é líquido de activos ligados a fundos de pensões, deixando em destaque três mensagens:

- a crescente disciplina orçamental, que terá de ser um objectivo a perseguir;
- a preparação das finanças públicas para os compromissos em pensões de reforma;
- a defesa da sustentabilidade das finanças públicas.

Conclusão

A governação pública e, especialmente, o controlo da sustentabilidade das finanças públicas - exigência erigida a primeiro plano pela revisão do SGP Estabilidade e Crescimento - não pode dispensar um sistema de informação como o ESA₉₅ / SNA₉₃. Este, numa procura constante de satisfazer as necessidades dos utentes da informação e num processo de harmonização crescente com a contabilidade empresarial e com a pública, tem vindo a procurar dar resposta aos problemas emergentes. O caso das pensões de reforma do sector público administrativo, ainda em vias de solução pelo ESA₉₅, aparece, neste momento, com especial relevância por múltiplas razões:

- de natureza contabilística - as reformas do ESA₉₅, não podendo impedir ou dificultar o processo de implantação do sistema por fases, devem continuar a dar resposta a novos problemas definindo a melhor forma de classificar, registar e comunicar os factos ligados aos vários sistemas de pensões, privados e públicos, com ou sem suporte de fundos;
- de natureza governamental - defende-se o rigor orçamental servido por uma informação concreta e transparente, de acordo com os princípios do Código de Conduta, e não *criativa* - aquela que, por deslocar o défice em direcções desejadas, levanta barreiras ao controlo orçamental, contorna os procedimentos indicados por Maastricht e, declaradamente, corrói a qualidade da gestão do sector público administrativo (S13).
- de natureza económico-financeira - as soluções procuradas não podem pôr em causa a sustentabilidade das finanças públicas;
- de natureza social - está em questão a sobrevivência do Estado social e, consequentemente, o projecto de uma Europa social; ★

(Texto recebido pela CTOC em Março de 2006)

Bibliografia

Banque Nationale de Belgique (2004), Rapport 2003, Tome I - Évolution Économique et Financière, Bruxelles.



Broad Economic Policy Guidelines (2005), Commission staff working paper, second implementation report on the 2003-2005, Commission of the European Communities, Brussels, 27th January.

Burns, Andrew et Goglio, Alessandron (2004), *La Gestion des Depenses Publiques en France*, Documents de travail du Departement des Affaires Economiques, n.º 409, OCDE.

Constâncio, Vitor et all (2005), *Relatório da Comissão para Análise da Situação Orçamental*, Maio.

Conseil Européen de Barcelone, *Conclusions de la Présidence*, Mars de 2002.

Deroose, Servaas and Langedijk (2005), *Improving the Stability and Growth Pact: the Commission's three pillar approach*, European Economy, European Commission, Directorate General for Economic Affairs, occasional papers, n.º15, March.

ESA 95 - *Sistema Europeu de Contas*, Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, EUROSTAT, 1996.

European Commission (2005), *General Government Data, General Government Revenue, expenditure, Balances and gross debt, Part I: Tables by Country*, Directorate General ECFIN, Spring.

European Council (2000), *The Lisbon Strategy*, EU, March, Lisbon.

European Statistics Code of Practice (2005), adopted by Statistical Programme Committee on 24 February.

INE (2003), *Contas Nacionais, base 1995 (1995/1999)*, Economia e Finanças, Portugal.

Jouen, Marjorie et Palpant, Catherine (2005), *Pour un Nouveau Contrat Social Européen*, Etudes et Recherches n.º43, Notre Europe, in www.notre-europe.ass.fr.

Oksanen, Heikki (2004), *Public Pensions in the National Accounts and Public Finance Targets*, European Economy, European Commission, Economic papers, n.º 207, July, in <http://europa.eu.int>.

Public Finances in EMU (2005), European Commission, Directorate General for Economic and Financial Affairs.

Sousa, Virgínia Costa e (2004), *Contabilidade Pública e Contabilidade Nacional: uma visão integrada*, Segundo Congresso Nacional de AP - Projectos de Mudança, INA, Centro de Congressos de Lisboa, Novem-

bro (publicação em CD) e na Revista da Câmara dos TOC, n.º 68, Novembro de 2005.

The Statistical Treatment of Employers' Pension Schemes (2004), issue paper prepared for the December 2004, meeting of the advisory expert group on National Accounts, Statistics Department, IMF, moderators of the treatment of Pension Schemes in Macroeconomic Statistics, electronic discussion group.

(¹) Os Broad Economic Guidelines pretendem formalizar e implantar uma estratégia conjunta de políticas macro-económicas e de reformas de natureza estrutural, realçando a questão da sustentabilidade. Com efeito, sem esquecer as performances de cada país, e as estruturas e instituições dos novos Estados membros, são realçadas as três prioridades a atingir: crescimento e estabilidade, reformas para aumentar o crescimento potencial da Europa e fortalecimento da sustentabilidade (*Broad Economic Policy Guidelines*, 2005).

(²) Não devemos esquecer que a informação estatística e contabilística é a “espinha dorsal” da regulação económica e fiscal. Todos os sistemas de informação - especialmente, a Contabilidade Nacional (CN) e a Contabilidade Pública (CP), que suportam o SGP e as normas do EDP (*excessive deficit procedure*) - devem ter a máxima qualidade. Defendo a harmonização estatística concretizada numa visão integrada da CN e da CP para que a clareza e consistência da informação permitam que os objectivos económicos e fiscais possam ser atingidos. A informação comunicada deve ser clara para que as divergências de registo, nas bases *accrual* e *cash*, apareçam explicitadas, facilitando uma interpretação concreta e não mecanicista.

(³) As operações *stock-flow* são operações que, não contribuindo para agravar o défice, uma vez que registadas abaixo da linha por serem entendidas como financeiras, agravam a dívida pública. Daí a necessidade de calcular o *stock-flow adjustment*, um dos três componentes da variação do *stock* de dívida bruta.

(⁴) A dívida pública implícita é aquela que resulta do cálculo de encargos futuros com pensões, cuidados de saúde, educação, subsídios de desemprego, etc.

(⁵) O Código de Conduta baseia-se em 15 princípios, entre os quais podemos citar: independência profissional; qualidade, de acordo com a *Quality Declaration of the European Statistical System*; imparcialidade e objectividade, com respeito pela independência científica; correcta metodologia, em apoio da qualidade estatística; procedimentos estatísticos apropriados; relevância - os *outputs* informativos devem ir ao encontro das necessidades dos seus utilizadores - instituições europeias, governos, instituições de investigação, empresas e público em geral; coerência, comparabilidade e clareza e acessibilidade.

(⁶) O sector S13 do ESA₉₅ (*European System of Accounts* ou SEC95 - Sistema Europeu de Contas) agrega todas as unidades institucionais cuja função principal é a produção de bens e serviços não mercantis, destinados ao consumo individual e colectivo e (ou) a efectuar ope-

rações de redistribuição do rendimento e da riqueza. É uma entidade produtora de serviços não mercantis com uma estrutura de recursos dominada por impostos e contribuições sociais. Os seus sub-sectores são: a Administração Central (S1311), a Administração Estadual (S1312), a Administração Local (S1313) e a Segurança Social (S1314).

(⁷) A dívida pública (Government debt), entendida como *stock*, no final do ano, é constituída pelos seguintes passivos de S13: AF2+AF33+AF4.

(⁸) O défice público (ou excedente) apura-se através do saldo (B9) da conta de aquisição de activos não financeiros de S13.

(⁹) A contabilidade criativa é assim denominada porque envolve procedimentos de classificação e registos de operações que melhoram propositadamente o saldo B9 de S13.

(¹⁰) A sustentabilidade das finanças públicas poderá ser definida como a capacidade de um país ser solvente hoje e no futuro, dada a legislação corrente e as respectivas políticas (EMU, 2005).

(¹¹) O grupo de discussão, proposto pelo (ISWGNA), pronuncia-se, desde 2002, sobre todo o esquema de pensões incluindo o sistema público de segurança social.

(¹²) D61 são as contribuições sociais, que podem ser efectivas (D611) e imputadas (D612); D62 envolve as prestações sociais, excepto as transferências sociais em espécie e desdobra-se em D621 – as prestações de segurança social em dinheiro, D622 – as prestações sociais com constituição de fundos, e D623 – as prestações sociais sem constituição de fundos e D624 – as prestações de assistência social em dinheiro.

(¹³) O valor do D8 resulta das contribuições sociais efectivas relativas a pensões a pagar aos regimes de pensões privadas com fundos, mais o valor dos suplementos de contribuições a pagar pelos rendimentos de propriedade atribuídos aos segurados, menos o valor do serviço prestado pelas seguradoras e menos o valor das pensões pagas como prestações da segurança social por regimes de pensões privadas com fundos.

(¹⁴) A expressão provisões deveria ser substituída, com vantagem, pela expressão reservas.

(¹⁵) De realçar que em vários países não há separação entre a Segurança Social e a assistência social, aparecendo as duas funções ligadas nas contas de S13.

(¹⁶) Para além da dívida implícita existe uma explícita que, adicionada à anterior, dá o total da dívida bruta. Subtraindo a esta os activos explícitos obtemos a dívida líquida, que expressa em percentagem do PIB, nos dá um indicador de análise do “fardo” a repartir entre gerações.

(¹⁷) A transferência do fundo de pensões da Belgacom representou cerca de 1,9 por cento do PIB, em 2004, mas, ao contrário de outras receitas esta transferência, vem acompanhada de um aumento correspondente das responsabilidades futuras em pensões a considerar como dívida implícita.