

# Prefácio

O Autor deste livro foi Secretário de Estado do Orçamento durante 6 anos e foi um daqueles que lutaram pela consolidação das finanças públicas portuguesas, mesmo quando envolvidos num contexto político-económico que acaba por frustrar o resultado do seu esforço. Neste trabalho procura, segundo as suas próprias palavras, *dar [das finanças públicas] uma visão, uma perspetiva, que não mate a esperança no futuro com o peso dos erros do passado*. O livro tem, por isso, o mérito de analisar a evolução das finanças públicas portuguesas nas três últimas décadas, na perspetiva de quem nelas esteve diretamente envolvido. A conclusão inequívoca que dele se extrai é a da tendência deficitária que, ao longo de todo esse período, nunca deixou de caracterizar as finanças públicas portuguesas.

De facto, durante mais de trinta anos, com diferentes enquadramentos políticos, institucionais e externos, Portugal nunca deixou de registar défices orçamentais e de, conseqüentemente, acumular dívida pública, interna e externa. Pelo caminho, desperdiçou oportunidades únicas de corrigir esse enviesamento. Em particular, em meados da década de 1980, após a crise de 1983/84, tinham sido criadas as condições para enquadrar adequadamente a gestão das empresas públicas no processo orçamental. A partir de 1985, com a adesão à União Europeia, o país teve acesso a fundos que, em larga medida, lhe permitiram financiar as infraestruturas necessárias. Em 1986, a descida abrupta do preço do petróleo nos mercados internacionais, não repercutida nos preços internos, proporcionou-lhe um aumento de receita fiscal que, associada à estabilização política, à conjuntura económica favorável e ao acesso aos fundos europeus, teria permitido pôr termo ao *deficit bias*, alterando a lógica e os procedimentos orçamentais até aí seguidos. Na década de 1990, a decisão de aderir à moeda única permitiria ainda reduzir significativamente o nível e os encargos com a dívida pública, graças às receitas das privatizações e à redução das taxas de juro, fatores adicionais favoráveis à estabilidade orçamental, compromisso que o país assumira, no contexto do Pacto de Estabilidade e Crescimento.

Não obstante estas oportunidades, os défices – visíveis e ocultos – permaneceram e a dívida continuou a acumular-se. Como nas crises anteriores, das décadas

de 1970/80, só a recusa de financiamento pelos mercados iria pôr termo a essa tendência a partir de 2010. A crise financeira internacional foi a causa próxima desta «paragem súbita», mas a razão porque ela nos atingiu foi a vulnerabilidade resultante de décadas de acumulação de dívida (pública e privada), em paralelo com um crescimento económico medíocre e um desequilíbrio externo crescente. É, por isso, tempo de extrairmos desta evolução a conclusão de fundo que se impõe: a de reconhecer que o problema orçamental português é, acima de tudo, de natureza política geral, refletido na forma como é definida e conduzida a política orçamental. Por contraditório que possa parecer, o problema das finanças públicas em Portugal resulta mais do excesso do que lhes é pedido que da falta de poderes atribuídos aos Ministros das Finanças.

Segundo a Constituição da República Portuguesa (CRP), *o Orçamento é elaborado de harmonia com as grandes opções em matéria de planeamento e tendo em conta as obrigações decorrentes de lei ou de contrato* (art.º 105º, n.º 2). Nada aí se diz, porém, quanto à necessidade de as grandes opções do plano ou as obrigações decorrentes de lei ou de contrato se subordinarem à capacidade orçamental para lhes fazer face. Por seu turno, os art.ºs 90º/91º da CRP estatuem que: *Os planos de desenvolvimento económico e social [elaborados de harmonia com as respetivas leis das grandes opções] têm por objetivo promover o crescimento económico, o desenvolvimento harmonioso e integrado de setores e regiões, a justa repartição individual e regional do produto nacional, a coordenação da política económica com as políticas social, educativa e cultural, a defesa do mundo rural, a preservação do equilíbrio ecológico, a defesa do ambiente e a qualidade de vida do povo português.*

Quanto ao Orçamento, a respetiva lei, *que é elaborada, organizada, votada e executada, anualmente* (art.º 106º), *prevê as receitas necessárias para cobrir as despesas, definindo a lei as regras da sua execução, as condições a que deverá obedecer o recurso ao crédito público e os critérios que deverão presidir às alterações que, durante a execução, poderão ser introduzidas pelo Governo* (art.º 105º, n.º 4).

Da conjugação destes princípios resulta a ausência de consideração explícita da natureza intertemporal das decisões orçamentais, em particular das respeitantes ao seu financiamento. Sucede, todavia, que o crédito é o elo por excelência que liga o presente ao futuro: permite antecipar despesas, mas implica a assunção de compromissos de despesa futura. Mais geralmente, é essa a natureza da finança, tanto na constituição de poupanças, como na antecipação de despesas. Daí resultam duas consequências: a razoabilidade do financiamento a crédito de despesas reprodutivas e a necessidade de manter margem de manobra financeira com vista a permitir às finanças públicas garantir a sustentabilidade financeira da economia e cumprir a sua função de estabilização cíclica.

É certo que não pode afirmar-se que, quer a Constituição da República, quer as sucessivas versões da lei de enquadramento orçamental, impeçam que essa perspetiva seja tida em conta. Até recentemente, porém, não continham qualquer princípio de exigência em tal matéria. Pelo contrário, a subordinação às *grandes opções em matéria de planeamento*, elas próprias decididas anualmente, retirava do debate político a condicionante de disciplina financeira que deve ser a base da política orçamental. Como James Madison lembrou, nos *Federalist Papers* em 1788, *If men were angels, no government would be necessary. If angels were to govern men, neither external nor internal controls on government would be necessary. In framing a government which is to be administered by men over men, the great difficulty lies in this: you must first enable the government to control the governed; and in the next place oblige it to control itself*. Não basta, por isso, que a lei permita a prudência: é necessário que a exija.

Não constando essa exigência da lei portuguesa, fica limitado o papel fundamental dos Ministros das Finanças que consistiria em definir o quadro financeiro de médio prazo a que a política económica deve ajustar-se, ao mesmo tempo restringindo a circunstâncias verdadeiramente excecionais a sua própria capacidade de o alterar. Pede-se-lhes antes que assegurem o crescimento da economia, os equilíbrios sociais e territoriais e, mais recentemente, a estabilidade financeira. Um tal peso político é, na prática, irrealista: grande parte das políticas económicas e sociais do governo não são – e não podem ser – da responsabilidade do Ministro das Finanças. Se não tiverem por base uma condicionante orçamental politicamente assumida, pelo Governo e pelo Parlamento, dificilmente os Ministros das Finanças podem fazer mais do que procurar obter as receitas, ou o crédito, necessários para financiar as despesas. Porém, ao manter-se tal estratégia ao longo de décadas, acumula-se dívida e os respetivos encargos, levando, em primeiro lugar, a esgotar a capacidade de ativar políticas anticíclicas face a uma conjuntura internacional adversa e, em seguida, quando os mercados financeiros tomam consciência do risco de rutura financeira do país, a desencadear uma crise que deixa de ser resolúvel pela adoção de medidas orçamentais expansionistas. Estas exigiriam financiamento e foi precisamente o acesso ao financiamento que *a acumulação de erros do passado* eliminou.

É por isso que o país tem, antes do mais, de ser capaz de recuperar por outras formas a capacidade de fazer crescer a economia. Dito de outro modo, o uso excessivo da política orçamental como instrumento de crescimento eliminou a sua capacidade como instrumento de racionalidade económica e de estabilização cíclica, tornando-a, pelo contrário, num fator de agravamento da crise. É isso que implica a necessidade de profundas alterações institucionais e estruturais na economia e na política portuguesas.

A economia portuguesa beneficiou de alterações estruturais importantes ao longo dos trinta anos analisados neste texto, mas elas resultaram em larga medida do investimento público e da expansão do consumo privado, e insuficientemente da alteração das estruturas produtivas e do aumento da produtividade que tornariam sustentável o crescimento. Em particular, ao aderir à moeda única, o país sabia que (i) iria perder a capacidade de desvalorizar a moeda e de gerir a política monetária, (ii) iria dispor de financiamento abundante com vista a reestruturar a sua economia, tornando-a capaz de defrontar as novas condições de concorrência internacional, tornadas mais difíceis pelo alargamento ao Leste e pela abertura das grandes economias emergentes. Não só, como o Autor sublinha, *nessa altura, não se aproveitou a oportunidade para promover uma consolidação orçamental maior do que a estritamente exigida pelos critérios europeus*, como o desejo de «convergência real» consumada no curto prazo levou a adiar o ajustamento estrutural que se impunha. Este não é, contudo, um problema estrito de política orçamental, mas sim de política geral. Como os exemplos da Irlanda ou da Espanha mostram, ainda que a consolidação orçamental tivesse ido muito mais longe, se o ajustamento estrutural não a acompanhasse, a vulnerabilidade acabaria por manifestar-se.

A relevância da política orçamental consiste, como atrás referido, em fornecer o quadro financeiro em que a política económica deve inserir-se no médio e longo prazo, o que é o oposto de se ajustar, ora aos ciclos políticos, ora aos económicos, expandindo sempre o financiamento até que este se esgote, deixando atrás de si custos elevadíssimos, financeiros, económicos e sociais.

Como o Autor refere, o quadro legal da política orçamental foi-se alterando ao longo dos anos, procurando responder aos problemas que, pelo menos desde 2000, não deixaram de criar sérias dificuldades aos governos. Até agora, porém, essas alterações ficaram sempre aquém do indispensável. Pode mesmo reconhecer-se que o atual enquadramento legal dificulta menos do que sucedia há alguns anos a tarefa de um Ministro das Finanças que queira levar a cabo uma política adequada. Isso não é, porém, suficiente: os governos têm de limitar a sua própria discricionariedade em matéria financeira se quiserem manter a capacidade de garantir o acesso a financiamento e de adotar políticas anticíclicas (que, não pode esquecer-se, têm duas faces: restritividade nas fases de crescimento acima do potencial e expansionismo, por via dos estabilizadores automáticos, nas fases recessivas).

Os mercados, como a última década provou, não são bons juizes nesta matéria. Mas fazê-los pagar os seus erros, renegando a dívida, seria uma vitória pírrica, por duas razões principais. Em primeiro lugar, o país não dispõe de recursos naturais que permitissem a posterior retoma da economia em função de um qualquer *boom* dos preços das matérias-primas; pelo contrário, necessita de investimento produtivo e de recurso à poupança externa para criar emprego e se desenvolver. Mostrar-se

financeiramente estável e responsável é uma condição essencial para os atrair. Em segundo lugar, sendo claro que Portugal tem de proceder a um ajustamento estrutural profundo da sua economia e das suas instituições, uma solução que pretendesse atribuir aos mercados os problemas e a sua solução só poderia conduzir a manter o país numa trajetória de declínio político, económico e social.

Finalmente, ao contrário do que possa parecer, limitar a discricionariedade financeira do governo implica dar maior relevância, coerência e viabilidade às políticas sociais e económicas adotadas. No seu texto, o Autor nota as dificuldades que se colocam ao Ministério das Finanças ao ter de financiar políticas sociais por cuja definição não é responsável. A resolução do problema não reside, contudo, em atribuir essa função ao Ministério das Finanças. Consiste sim em responsabilizá-lo por definir um envelope financeiro de médio prazo e por restringir a sua própria capacidade de o alterar, ao sabor de conveniências políticas. Aí deve residir o papel do Ministério das Finanças, responsabilizado perante o Parlamento e o eleitorado, não em centralizar em si toda a gestão financeira do Estado, da Segurança Social e das Administrações Regionais e Locais.

Se os limites financeiros forem conhecidos e se a reputação dos responsáveis depender da sua capacidade em os respeitar, os diferentes órgãos das administrações públicas procurarão gerir-se dentro desse quadro e encontrar as soluções mais eficientes para atingir os seus objetivos. Ao Ministério das Finanças não compete – e não pode realisticamente competir – essa tarefa. A sua preocupação é macroeconómica e de sustentabilidade a prazo. Compete-lhe definir regras que condicionem financeiramente todos os órgãos da administração, que os responsabilizem e acarretem custos políticos sérios pelo seu incumprimento. Compete-lhe, além disso, assegurar a maior transparência em matéria de política e de execução orçamental. De facto, só esta garante que o eleitor possa exercer o seu papel de juiz último da política, com uma base informada e não exclusivamente dependente das emoções ou dos interesses de cada momento. Completando a citação de James Madison supra:

*A dependence on the people is, no doubt, the primary control on the government; but experience has taught mankind the necessity of auxiliary precautions.*

Resta-me saudar o Emanuel Santos pelo trabalho aqui apresentado e pela oportunidade que assim proporciona de discutir um tema tão importante para o país com uma visão de longo prazo e numa ótica desapaixonada em termos partidários.

Teodora Cardoso

Setembro, 2012