

Existe uma política de rigor orçamental?

Teodora Cardoso¹

Esta é uma pergunta provocatória que pode ter dois sentidos: (i) será a actual política orçamental em Portugal realmente uma política de rigor? (ii) ou, mais fundamentalmente, existe em geral – ou poderá existir – uma política de rigor orçamental? Embora a lógica do Colóquio aponte mais para a segunda alternativa, a resposta à primeira, no caso português, é inequivocamente afirmativa se, como é frequente, fizermos equivaler “rigor” a “restrição” orçamental.

Outra interpretação, porém, é a que supõe que uma política de rigor orçamental seria simplesmente a que conduz à redução do défice orçamental. Neste caso, a evolução da situação portuguesa torna a resposta mais ambígua, atendendo ao efeito da restrição orçamental sobre a economia e sobre o próprio défice, em consequência da quebra das receitas fiscais e do aumento das despesas, em particular as relativas aos denominados “estabilizadores automáticos”, como o subsídio de desemprego. Desta interpretação resultaria a ideia de que uma verdadeira política de rigor orçamental deveria implicar um estímulo ao crescimento económico que, por seu turno, levaria à redução do défice. Por atraente que ela seja, esta opção não está aberta a Portugal. O montante de dívida acumulado, financiado quase exclusivamente pelos mercados financeiros internacionais até 2010, a perda de competitividade da economia e uma dinâmica demográfica desfavorável colocaram Portugal numa situação de vulnerabilidade financeira que acabaria por conduzir à perda de acesso ao financiamento de mercado. Gerar défices adicionais e renovar anualmente elevados montantes de dívida externa é obviamente uma opção incompatível com esse fecho dos mercados. É, além disso, altamente discutível quando o passado mostrou que o estímulo orçamental e financeiro não eliminou os défices nem promoveu a competitividade que tornaria a dívida sustentável no futuro.

¹ Texto base da intervenção no Colóquio Internacional *Políticas Orçamentais em Contexto de Crise*, Lisboa 29 de Abril de 2013.

Portugal tem, por isso, antes do mais que recuperar a credibilidade para a sua gestão, macro e microeconómica. Para tal precisa de adoptar um conceito de rigor muito mais vasto, que inclui a transparência e sinceridade orçamental e que, para além da restrição a curto prazo, centrada no aumento de impostos e no corte de despesas, se estende ao respeito por um modelo rigoroso de prestação de contas, à adopção de um sistema de enquadramento orçamental que tome em consideração as implicações futuras das decisões tomadas em cada ano, assim como o acompanhamento permanente da execução orçamental, que ponha em evidência o cumprimento dessas condições e não só o do objectivo estabelecido para o défice anual. Com base nesta definição, a resposta à primeira questão – será a actual política orçamental (em Portugal, ou na Europa) realmente uma política de rigor? – é muito mais *nuancée*.

Por um lado, é certo estar a acentuar-se, quer a nível europeu e internacional, quer a nível nacional, um esforço de rigor, no sentido amplo do termo. Todas as disposições do novo enquadramento orçamental europeu vão nesse sentido, sendo acompanhadas por um trabalho em profundidade, tanto no que respeita a técnicas contabilísticas e de apuramento estatístico, como a mecanismos de supervisão e auditoria. Ao mesmo tempo, porém, as regras europeias quanto às metas para o défice, nominal e estrutural, ou para o rácio da dívida pública, arriscam-se a manter esse esforço num segundo plano.

No que concerne ao valor nominal do défice, há muito que Charles Goodhart formulou o princípio que viria ser conhecido como a lei de Goodhart, ou seja, o de que, quando uma variável se torna em objecto de controlo, ela perde o seu valor informativo². Quer a política monetária, a que Goodhart aplicou a sua observação, quer a orçamental, têm-na abundantemente confirmado. Em matéria orçamental, procura-se corrigir esse vício, não só pela aplicação de melhores métodos contabilísticos e estatísticos, mas também pela adopção de uma regra para o défice estrutural, capaz de tomar em conta a situação conjuntural da economia e o seu significativo efeito no défice nominal.

Neste caso, porém, surge outra dificuldade: o défice estrutural não é observável em tempo real e as estimativas que procuram antecipá-lo revelam-se fortemente instáveis, sobretudo em períodos de ajustamento estrutural. Torna-se, assim, essencial o exercício de um elevado grau

² Mais precisamente: *Any observed statistical regularity will tend to collapse once pressure is placed upon it for control purposes.*

de julgamento que, para ser objectivo, deve basear-se no acompanhamento sistemático de toda a informação, económica e institucional, com vista a assegurar que a política orçamental se orienta, de facto, para os objectivos que pretende atingir. Por definição, porém, o julgamento não é mensurável e a informação disponível é sempre incompleta.

O rigor tem, por consequência, de ser assumido no plano intelectual e de vontade política, sendo para isso necessário que à partida se reconheça e aceite a validade dos objectivos a atingir e dos meios a usar. Para tal não bastam debates abstractos de política orçamental que, como sabemos, podem defender teses contraditórias, favoráveis, nuns casos, à austeridade, noutros à necessidade de estímulos orçamentais. O reconhecimento, sem ambiguidades nem subterfúgios, da situação a que a política se aplica é a base essencial da sua definição e tem de ser aceite pelo governo que a define. Os governos democráticos dispõem de um período curto para fazer valer a sua política. Caem, por isso, facilmente na tentação de ignorar o rigor, passando a segundo plano os efeitos que só mais tarde se tornarão visíveis e esquecendo que entretanto os problemas se agravam, podendo mesmo acarretar crises difíceis que uma política mais avisada evitaria.

O indicador mais relevante neste contexto é o nível, a evolução e a capacidade de financiamento da dívida pública. Acontece que é também um dos que se prestam a ilusões e artifícios contabilísticos (não só da iniciativa dos devedores, mas sempre sob a sua responsabilidade) e um daqueles a que os princípios europeus de política orçamental durante muito tempo dedicaram insuficiente atenção. Há uma razão que explica essa atitude: a capacidade de endividamento é diferente de país para país e, por isso, não se presta à fixação de um limite igual, extensivo a todos eles. Cada um terá, de facto, de definir o seu, o que implica a real responsabilização nacional pela política orçamental, obedecendo às orientações europeias, mas modulando-as de acordo com a situação do país. Voltamos, assim, ao problema do rigor. Por alguma razão os países que melhor o adoptaram são os que têm na memória graves crises de financiamento.

Em síntese: uma política de rigor orçamental não só pode existir, como é indispensável para evitar graves crises que tornam inevitáveis restrições orçamentais, sempre dolorosas e injustas. Em alguns países existem políticas de rigor e aí é importante reconhecer que elas não são restritivas em todas as conjunturas. De facto, é o próprio rigor que faculta o espaço de manobra indispensável à adopção de políticas anti-cíclicas eficazes. Para tornar esta situação extensiva a outros, estes terão de ser exigentes nos princípios e sujeitar a julgamento *rigoroso* a sua aplicação. Esta deve ser muito mais exigente que a simples verificação do valor de um défice e

só será útil se quem o mede reconhecer a importância do rigor e não optar por aplicar o seu engenho em iludir regras que se tornam cada vez mais complexas e, na prática, impossíveis de avaliar correctamente.

As sanções monetárias para o incumprimento já se revelaram impraticáveis e o seu mérito seria, em qualquer caso, muito discutível. Resta a sanção política, mas a esta é relativamente fácil eximir-se enquanto for possível acreditar em ilusões, adiar as consequências ou passar as culpas a outrem. Na prática a história tem-se revelado o mecanismo mais eficaz para fazer aceitar a prática do rigor: os países que sofreram crises violentas em resultado de políticas orçamentais inadequadas e que perceberam ser essa a origem do problema são disso o exemplo. É, porém, óbvio que ninguém consciente proporia accionar tal mecanismo. Resta, portanto, submetermo-nos ao rigor no sentido lato do termo.