

Conferência Jornal Económico “O OE para 2020”

Dia 30 de Janeiro de 2020

Nazaré da Costa Cabral

(Presidente do Conselho Superior
do Conselho das Finanças Públicas)

Queria agradecer o convite aos Organizadores desta Conferência, que tive todo o gosto de aceitar.

I - O Conselho das Finanças Públicas apelidou o Orçamento de 2020, na Análise que agora fizemos, de ‘orçamento de continuidade’. Trata-se de uma continuidade relativamente aos orçamentos anteriores e em especial o último, desde logo por causa do peso que as medidas anteriormente adotadas têm em comparação com o peso atribuído às medidas novas, seja do lado da despesa seja do lado da receita.

Em termos mais vastos, é ainda um orçamento de continuidade relativamente aos da anterior legislatura, ao prosseguir ainda um objetivo de recuperação de rendimentos, sobretudo a nível das remunerações dos trabalhadores na Administração Pública e das pensões. Com estas medidas, que marcaram a anterior legislatura e ainda se denotam nesta proposta orçamental, a intenção política sobejamente anunciada foi, e é, a de colocar um fim definitivo na chamada austeridade, a que o país esteve sujeito na sequência da intervenção financeira externa ocorrida em 2011. Não obstante esta política favorável à devolução de rendimentos, foi possível - fazendo uso de uma gestão orçamental contida e centralizada da despesa e aproveitando quer o bom momento do ciclo, quer o comportamento descendente dos juros da dívida pública - alcançar resultados favoráveis no plano orçamental, com a redução paulatina do défice e agora também do rácio da dívida no Produto.

Pode afirmar-se, portanto, que a situação das finanças públicas portuguesas está hoje globalmente controlada. No entanto, não creio que, apesar de controlada, a situação seja hoje mais fácil. Pelo contrário: depois de resolvido o estado mais premente de emergência financeira, entrámos numa fase muito complexa, em que os responsáveis políticos e o país no seu todo se veem confrontados verdadeiramente com um conjunto de dilemas

quanto àquele que deve ser o perfil do Estado na sua relação com a sociedade e com a economia, quanto às opções de fundo de política económica e orçamental e, desde logo, quanto à necessidade de concretizarem reformas mais ou menos sistémicas (ou tão-só medidas paramétricas), seja no campo das políticas públicas, mas também no campo das instituições que as acomodam, Administração, gestão e orçamentação públicas.

Os desafios que agora se colocam são, de facto, ainda mais exigentes do que os verificados até aqui. Na verdade, pode dizer-se que nas alturas de normalidade económica, financeira e institucional não existem mais pretextos para se adiarem decisões estruturantes que são, por natureza, as decisões mais difíceis. Entrámos numa fase assim: agora, nesta fase de normalidade, os cidadãos terão a expectativa de encontrar nos diversos responsáveis, pelo menos a intenção de abordar e identificar estrangulamentos institucionais antigos, um passo prévio e necessário para a adoção de uma estratégia de médio prazo de novas políticas económicas e orçamentais, coerentes e metódicas, apostadas em colocar o país numa trajetória de progresso económico sustentado.

Importa, por conseguinte, considerar uma dimensão mais estrutural e atentar nos fatores que concorrem para o aumento do potencial de crescimento da economia. Como fizemos também

notar na nossa Análise ao OE para 2020, o maior crescimento e a acrescida produtividade implicam, e cito, “progressos na fiscalidade, na educação e na formação profissional, na seletividade do investimento público, na eficiência do sistema judicial e, em geral, na qualidade da despesa e da administração pública”. Nesta dimensão estrutural esperam-se, pois, políticas económicas e orçamentais mais amigas do emprego dos fatores, mas também da sua produtividade, mobilizadas pelos desafios da contemporaneidade: de um lado, a revolução tecnológica, do outro, a sustentabilidade ambiental.

II – Mas não é só para o médio e longo prazos que as interrogações e desafios se colocam quanto às opções de política económica e orçamental a adotar. Também, desde logo, no campo mais imediato da gestão orçamental de curto prazo, os dilemas estão bem à vista.

Agora que, como afirmei há pouco, a situação orçamental global parece ter sido controlada, questionamo-nos sobre a existência ou não de ‘espaço orçamental’, que nos permita colmatar insuficiências acumuladas, durante os anos da crise, de dotação em áreas tão cruciais para o nosso bem-estar coletivo, como são, por exemplo, as áreas da Saúde e da Educação.

Na verdade, a resposta a esta questão não é tão fácil, nem tão favorável, quanto todos desejaríamos. A situação dilemática que caracterizo resulta de três razões fundamentais.

Em primeiro lugar, o nosso espaço orçamental está ainda muito condicionado pelo **elevado peso da dívida pública no PIB**. Este peso continua a ser assim uma pesada restrição orçamental e a sua redução um importante desígnio nacional.

É uma restrição orçamental, na medida em que no atual contexto de baixos juros não podemos – ao contrário do que sucede com países com reduzida dívida pública – beneficiar inteiramente deste momento, aceitando relaxar o saldo orçamental, e em especial o nosso saldo primário, que é o saldo descontado dos juros da dívida pública. Não: não nos podemos dar ao luxo de prescindir elevada disciplina orçamental, pois ainda temos de progredir muito em termos de redução do peso da nossa dívida pública.

Depois, é um desígnio nacional, porque reduzir a dívida pública, num país em que essa dívida é ainda fundamentalmente externa, significa reforçar a independência nacional. Significa estarmos menos expostos à volatilidade e instabilidade dos mercados financeiros, estarmos menos vulneráveis a uma alteração de perceção desses mercados, dos investidores e credores que, em última análise, como nos mostra a última crise, seria muito

gravosa para o país. Na verdade, do ponto de vista da perceção externa, o peso da dívida pública, associado ao peso da dívida externa, são os fatores que verdadeiramente importam. É, assim, importante dependermos cada vez mais de nós mesmos, prosseguindo vincadamente esse esforço de consolidação orçamental, pois isso cimta os alicerces de uma efetiva recuperação da nossa economia e solidez das nossas finanças públicas.

Em segundo lugar (esta é a segunda razão), estamos condicionados pelo facto de a nossa **carga fiscal ter aumentado** nos últimos anos para níveis muito elevados que nos aproximam da média da União Europeia. Significa isto que Portugal atingiu aquele ponto em que a margem para aumentar essa carga fiscal, por exemplo para fazer face a novas solicitações de despesa, é muito escassa. Aumentos adicionais de impostos ficariam marcados, no atual quadro, por problemas sérios de legitimidade, ora por contenderem com a equidade fiscal, ora por afetarem a eficiência microeconómica, num contexto em que operam os agentes económicos, de elevada concorrência internacional.

O desenvolvimento das novas formas de tributação a que temos vindo a assistir nos últimos anos, seja através de novos impostos especiais sobre o consumo, seja pela proliferação de

contribuições financeiras sobre diversos sectores de atividade (sector bancário, energético, indústria farmacêutica, etc.) é usualmente justificado com base na necessidade de correção de falhas de mercado, segurando o risco inerente a esses mesmos sectores ou promovendo a superação de externalidades negativas, por exemplo, no domínio ambiental e da gestão dos recursos naturais. Mas esta proliferação de novos tributos é também – e não tenhamos dúvidas – a forma hodierna e derradeira de se aumentar a receita fiscal, ou seja, de encontrar um pouco mais de espaço orçamental, quando se atinge o ponto de exaustão tributária.

A terceira e última razão prende-se com **o modo como os dois tipos de despesa pública, corrente e de capital, se relacionam entre si.**

Hoje, questionamo-nos sobre a forma como podemos recuperar o investimento público, sem dúvida muito sacrificado nestes últimos anos, e como canalizá-lo para as áreas mais necessitadas, por exemplo, já o referi, a Saúde e a Educação. O investimento público (em especial, a formação bruta de capital fixo) decaiu de forma significativa nos anos subsequentes à crise: partindo de um peso de 5% no PIB em 2010, verificou-se ao longo da década uma

redução, até atingir o valor de 1,5% em 2016, recuperando depois ligeiramente, para se fixar em 1,9% do PIB em 2018.

Sabemos, por outro lado, que a grande fatia da despesa é despesa corrente, especialmente com prestações sociais e com pessoal, proporção que aliás não se alterou nos anos subsequentes à crise. As duas juntas totalizam dois terços da despesa total.

Trata-se de despesa obrigatória, na maior parte dos casos associada à concretização de verdadeiros direitos subjetivos. Como tal, esta despesa é dotada de uma grande rigidez, além de estar sujeita a pressões muito significativas.

A rigidez da despesa traduz-se, com efeito, nas seguintes manifestações. Em primeiro lugar, qualquer decisão política que seja tomada, num sentido do reforço do direito (por exemplo, progressões, mecanismos favoráveis de valorização salarial), não é, em circunstâncias normais, facilmente revertível, na medida em que justamente leva à concretização de um direito.

Em segundo lugar, várias destas medidas incorporam um elemento de permanência (e até um elemento multiplicativo) e são de difícil, senão impossível, adaptação às circunstâncias, podendo por vezes crescer mais até do que a economia em termos nominais.

Em terceiro lugar, muitos desses mecanismos de valorização salarial e de progressão aparecem desligados da produtividade do trabalho no sector público, o que tende a comprometer a eficiência deste segmento do mercado de trabalho.

Esta rigidez da despesa tem depois um conjunto de implicações sobre a gestão orçamental (do lado da despesa): i) Limita as possibilidades de admissão de novos funcionários públicos, a começar nas áreas onde sejam mais necessários e onde não existam mecanismos de compensação, designadamente pela via da mobilidade funcional ou geográfica; ii) Acarreta o uso excessivo de expedientes de contenção na execução orçamental – como é o caso das cativações de despesa – que, em última análise, em certos sectores, podem comprometer o funcionamento dos serviços públicos em condições de normalidade; iii) Limita a capacidade de aumentar, e até de realizar, outra despesa considerada não obrigatória – como é o investimento público, desde logo com a reposição de capital fixo.

Na verdade, este é hoje o grande dilema: como obter espaço orçamental suficiente – sem comprometer severamente os nossos compromissos orçamentais – para acomodar necessidades crescentes de despesa de capital, quando ele é limitado em face da expressão que a despesa corrente primária (com pessoal e prestações sociais), também ela necessária, assume entre nós.

Perante este confronto entre despesa corrente e despesa de investimento, num quadro em que sobrelevam restrições orçamentais ativas (como as que resultam da regra da dívida pública), põe-se a questão de saber se teremos condições para fazer esta 'quadratura do círculo'. De uma coisa não tenhamos dúvidas: o peso da despesa corrente limita a margem de manobra para a realização de mais despesa de investimento, ajudando a explicar níveis baixos de despesa estimada, mas sobretudo níveis baixos de despesa executada (como se tem verificado nos últimos anos).

Penso que ficam ilustradas as dificuldades e os dilemas do momento atual, a exigir de todos os atores políticos responsabilidade, capacidade de discernimento e uma boa dose de ousadia.

No campo da gestão orçamental estrita, faltam instrumentos de programação da despesa. O CFP tem insistido neste ponto, o de que é possível e fundamental melhorar o *quadro da decisão da despesa* pública: um quadro que permita **ponto 1**, identificar, para cada área da política pública, as necessidades reais de despesa, **ponto 2**, planear e programar a forma como essa despesa deve ser implementada, ou seja, traçar objetivos, metas, e atividades para concretização dos objetivos, **ponto 3**, determinar o custo da

atividade e o modo de a financiar. Em suma, instrumentos que permitam identificar redundâncias, ineficiências e desperdícios, através de uma justificação criteriosa da necessidade da despesa e da coerência, entre si, dos vários programas de despesa.

Se é verdade que a existência deste novo quadro de planeamento estratégico e plurianual da despesa não é a única condição, nem porventura a decisiva, para a concretização de políticas públicas estruturais orientadas para o crescimento, não é menos verdade que em muito ajudaria a existência desses instrumentos de análise e de programação. Trata-se de uma reforma difícil e silenciosa, que não conhece vantagens eleitorais imediatas, mas que em muito aproveitaria ao país.