



AUSTERIDADE E ALTERNATIVAS

Teodora Cardoso¹

[Economists] are hard-headed but not mean-spirited.

Being hard-headed means that we aspire to tell it like it is – be it good news or bad. Although we take no joy in the downside, it is our duty candidly to confront all circumstances whatsoever. Our abiding concern is with improving the condition of mankind. Myopia, denial, and obfuscation are the enemy.

Oliver Williamson, Discurso proferido no banquete comemorativo da atribuição do prémio Nobel de economia, 2009.

Argumentar contra a austeridade é pouco útil se não se analisarem as suas causas e se daí não resultarem alternativas realistas e eficazes para a situação que se debate. Num país em que a maior parte do financiamento era assegurado pelos mercados financeiros externos e que perdeu o acesso a estes, tais alternativas não podem inspirar-se em recomendações de estímulo à procura, válidas para economias que gozam de capacidade de financiamento de que Portugal não dispõe. Com efeito, dada a situação de endividamento de que partimos, as alternativas à austeridade supõem voltar a usufruir de financiamento estável. Este exige criar condições que garantam a solvabilidade do país, eliminando, a prazo, a dependência do apoio da comunidade internacional. Esse é, portanto, o teste do êxito da política e aquele que condiciona o retorno a um crescimento económico equilibrado e sustentável.

¹ CARDOSO, Teodora – Austeridade e alternativas. In Ferreira, Eduardo Paz (Coordenação) – *A austeridade cura? A austeridade mata?* Lisboa: Lisbon Law School Editions, 2013.

O apoio internacional

É claro que um enquadramento externo favorável é um complemento indispensável do êxito da política. Mas esse enquadramento não poderá traduzir-se no retorno ao crédito fácil e à subavaliação do risco que estiveram na origem da crise internacional e dos desequilíbrios da economia portuguesa. Ele supõe, pelo contrário, a resolução desses problemas, em particular, os de reequilíbrio dos balanços – dos bancos, das empresas, das famílias e do Estado –, bem como o reforço dos mecanismos e das instituições responsáveis pela regulação, supervisão e estabilidade financeira, a nível nacional e internacional.

Entretanto Portugal precisa ainda do apoio da comunidade internacional, mas ele será tanto mais viável – e saudável – quanto assente na adoção das medidas necessárias para dele prescindir no futuro. Este ponto é particularmente válido com respeito ao reforço da solidariedade europeia. Entre nós, é frequente ver defendê-lo como uma “obrigação” europeia, atendendo a dois argumentos, aliás interligados: as deficiências de construção da União Económica e Monetária e os estímulos errados que a participação na moeda única induziu nos países atualmente em crise.

Quanto ao primeiro, o ponto normalmente sublinhado é a inexistência de um orçamento comunitário que transferisse recursos para as regiões em crise, através de um mecanismo de estabilizadores automáticos e eventualmente de programas conjuntos, como os existentes nos Estados Unidos em áreas como a educação, saúde ou segurança social. Naturalmente, tais mecanismos supõem opções comuns, nomeadamente quanto a políticas sociais e fiscais e à regulação da economia, só possíveis no contexto de um governo comum. Trata-se, portanto, de defender o ideal federalista. Sabemos, contudo, que ele foi maioritariamente rejeitado desde o início e que a atual crise apenas o tornou mais longínquo. A sua defesa tem, por isso, que assentar em razões de natureza muito diferente, que tornam a sua eventual concretização num projeto que ainda tem de ser construído, não podendo esperar-se dele a solução dos atuais problemas portugueses.

A questão dos estímulos gerados pela moeda única e do seu efeito sobre as economias em crise é mais subtil. De facto, nas economias onde a moeda única deu origem às maiores descidas da inflação e das taxas de juro e aos maiores acréscimos do acesso a financiamento externo sem risco de câmbio, essa mudança constituiu um estímulo fortíssimo ao endividamento. No caso português, o Estado passou a financiar-se quase exclusivamente com fundos externos, permitindo utilizar a totalidade da poupança nacional no financiamento a empresas e particulares. Ao mesmo tempo os bancos ganharam acesso ao mercado monetário europeu, garantindo-lhes abundância de fundos a custo baixo, em complemento da poupança captada internamente. Associados à forte concorrência no sistema bancário, ao baixo nível inicial de endividamento das famílias e às expectativas de convergência para os padrões de vida europeus, estes fatores constituíram estímulos poderosos à expansão do crédito ao sector privado, a que a política económica interna não opôs qualquer travão. Daí resultou a explosão do consumo privado e do investimento virado para o mercado interno, a concomitante redução da taxa de poupança das famílias e o aprofundamento do desequilíbrio externo.

A responsabilidade nacional

Com esses estímulos coexistiam, porém, outros, de sinal contrário, designadamente os constantes do Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC) e, mais importante, a consciência da necessidade de uma profunda reestruturação da política económica interna para lhe permitir prescindir da política monetária, como instrumento de controlo da procura e dos preços internos, e da desvalorização cambial, como mecanismo de competitividade. Nestas áreas, assim como no cumprimento do PEC, a responsabilidade pela definição dos estímulos adequados residia integralmente nos governos nacionais. Argumentar que, perante a facilidade de financiamento, os governos seriam incapazes de impor as políticas necessárias equivale a defender que estes países não deviam ter acedido à moeda única, um tema que releva da política e que, embora tendo sido objeto de discussão, não impediu a sua adoção.

Em termos económicos, a definição de estímulos corretos era – e permanece – possível, embora os erros cometidos em matéria de endividamento e de rigidez estrutural tenham agora elevado os seus custos para um nível que já impôs a necessidade de ajuda para as economias retornarem a uma trajetória sustentável. Porém, esse apoio só será eficaz se promover programas políticos claros e viáveis, que respondam aos problemas das diferentes economias e que, por isso, são da responsabilidade dos órgãos de soberania nacionais.

Portugal tem condições para definir um tal programa, se as suas *élites* perderem algumas ilusões que ainda parecem perdurar no debate nacional. A primeira destas corresponde a admitir que o país poderia voltar a beneficiar de financiamento fácil, sem uma prévia alteração de fundo da orientação da sua política económica. A segunda consiste em acreditar que, no atual contexto internacional, Portugal poderia retornar ao modelo assente na desvalorização cambial (e nos baixos salários e produtividade que ela acomodava), acompanhada pela limitação do crédito ao sector privado destinada a assegurar o financiamento do Estado. A abertura das economias emergentes e a evolução tecnológica ocorridas desde o final da década de 1980 excluem a viabilidade de tais soluções. O crescimento económico nas economias desenvolvidas tornou-se exclusivamente dependente da produtividade e da capacidade de diversificação e inovação, elas próprias condições que, sobretudo num pequeno país, supõem a plena integração nos mercados globais e exigem atrair investimento capaz de as promover, que não pode ter como objetivo concorrer, em termos de custos salariais, com a África ou o Sul da Ásia.

Um programa de reformas: Antecedentes

Compreendido isto, é também importante sublinhar que, não obstante os erros cometidos, Portugal fez um longo caminho desde a instauração da democracia e da adesão à UE e à moeda única. Esse caminho traduziu-se em enormes progressos em matéria de educação, saúde, segurança social, infraestruturas e serviços públicos em geral. O que agora é indispensável é completá-lo e corrigi-lo onde necessário.

O ponto de partida, em 1974, caracterizado por níveis de endividamento (interno e externo) muito baixos e por um enorme atraso económico e social, justificou o esforço de investimento em políticas públicas, a nível central, regional e local. Este exigia alargar o

common pool, isto é, o conjunto de recursos comuns, constituído inicialmente por receitas fiscais e reforçado depois pelos fundos europeus, com vista ao financiamento dessas políticas. A conjuntura política e económica levou a que as atenções se concentrassem nos incentivos de curto prazo à atividade económica e na promoção de mecanismos de redistribuição e de uma rede de segurança social avançada, em detrimento dos equilíbrios que importaria manter entre recursos e aplicações. Iniciou-se, assim, uma fase de subida dos níveis de tributação com vista a acrescer os recursos comuns, embora acompanhada do crescimento mais rápido das suas aplicações, levando ao contínuo aumento do endividamento do Estado.

No enquadramento constitucional e orçamental então criado, dois pontos primordiais foram omitidos. O primeiro consistiu em não dar a necessária atenção ao facto de que o montante potencial de receitas fiscais depende da capacidade da economia para as gerar e que esta acaba por ser negativamente afetada por políticas apenas concentradas no crescimento das aplicações, caracterizada, além disso, pela reduzida atenção ao controlo da eficiência das despesas e à sua dinâmica implícita. Na prática, foram constitucionalmente consagrados direitos geradores de despesas públicas, sem um princípio paralelo de limitação do desequilíbrio orçamental e do endividamento público. Ao mesmo tempo, todo o sistema de definição e controlo da política orçamental foi concentrado na perspetiva anual, ignorando o facto de grande parte das decisões de despesa ter efeitos que perduram no médio e longo prazo. Gerou-se, assim, uma pressão constante no sentido do aumento dos recursos à disposição do Estado, incluindo o endividamento, não obstante este constituir uma forma adicional de pressão sobre os orçamentos futuros.

A gestão orçamental

Contas públicas

Os métodos de gestão orçamental adotados não contrariaram essa tendência. Em particular, foi dada insuficiente atenção ao facto de os mecanismos de prestação de contas num regime democrático deverem assentar num sistema de contabilidade pública rigoroso e abrangente, mas necessariamente descentralizado, capaz de permitir o acompanhamento, tanto numa ótica de caixa, como de compromissos assumidos, das receitas e despesas de um sector público cada vez mais complexo. Nestes diversos domínios o atraso manteve-se durante demasiado tempo e, não obstante os progressos recentes em matéria de contas públicas, ainda está longe de poder considerar-se eliminado.

Nesta área, o sistema de enquadramento orçamental insistiu sobretudo na disponibilização de informação granular, a par com reduzida exigência quanto à qualidade dos dados agregados, necessários para permitir a definição e o acompanhamento adequados das políticas, bem como a avaliação dos respetivos riscos. Como ilustração da granularidade da informação, veja-se, por exemplo, a Conta Geral do Estado, cujo última edição disponível, respeitante a 2012, contém um total de 8356 páginas, a maior parte das quais preenchidas por quadros detalhados que, embora deveriam ser acessíveis a quem desejasse consultá-los, nada acrescentam à capacidade de avaliação da política orçamental. Em contrapartida, permanecem problemas complexos de definição e abrangência dos agregados que suportam

essa avaliação, o que reduz a transparência da política, dificulta a sua definição e execução e, ao longo dos anos, permitiu que o Estado acumulasse compromissos só muito tardiamente reconhecidos. A informação relativa às contas públicas é, assim, uma área chave, em que é indispensável um investimento substancial com vista à recuperação da confiança nas finanças públicas portuguesas e, ainda mais importante, como base para a sua melhor definição no futuro.

Organização e gestão do sector público

Um esforço paralelo diz respeito à reforma da organização e gestão do sector público. As suas funções e responsabilidades registaram um enorme incremento ao longo das últimas décadas, adquirindo um grau de complexidade que seria inimaginável quando Portugal optou pela instituição de um regime democrático. A administração pública foi, por isso, objeto de várias reformas ao longo do tempo, mas *a ausência de uma visão abrangente e de gestão eficiente de recursos acabaria por torná-la financeira e operacionalmente pesada, ao mesmo tempo que lhe retirava a autonomia que devia garantir a continuidade e eficácia de gestão indispensáveis num regime democrático.*²

O baixo nível de fiscalidade e de endividamento público existentes quando esta evolução teve início, a par com a escassez de recursos qualificados disponíveis no país, justificaram de início a manutenção de uma administração pública assente em regras simples de controlo burocrático das despesas, sem atribuição descentralizada de responsabilidades de gestão. O aumento das despesas, o alargamento das funções assumidas pelo Estado e a disponibilidade de meios que a integração europeia proporcionou exigiam, porém, a mudança de orientação nessa área. Não foi, contudo, isso que se verificou e as sucessivas reformas da administração pública equivaleram sobretudo a *mecanismo[s] de redistribuição de recursos, aumentando ou reduzindo os meios à disposição da administração pública, consoante a conjuntura política e económica mais ou menos favorável, mas pouco ou nada alterando quanto aos métodos de organização e gestão que determinam a ligação desses meios aos fins a atingir.*³

A ligação entre este ponto e a necessidade de reforma dos sistemas de informação usados no sector público é evidente e ambos dependem da existência de recursos humanos qualificados e da distinção clara entre as áreas responsáveis pela definição das políticas e as que têm por missão executá-las e produzir a informação necessária ao seu acompanhamento e avaliação. A independência destas relativamente às primeiras é essencial para fornecer aos decisores políticos, mas também aos mercados e ao público em geral, os dados indispensáveis para calibrar ou corrigir atempadamente as políticas definidas, contribuindo, assim, para assegurar a sua eficácia e a confiança na sua gestão.

Na verdade, há que reforçar a consciência de que, para atingir os fins desejados, não basta definir objetivos e atribuir-lhes meios, por mais generosos que estes sejam. O acompanhamento rigoroso e constante das políticas em vigor e a exigência de utilização eficiente dos meios disponíveis são condições essenciais para garantir que os fins podem ser

² *Para uma Reforma Abrangente da Organização e Gestão do Sector Público*, atas da Conferência organizada pelo Banco de Portugal, Conselho das Finanças Públicas e Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa, janeiro 2013.

³ Ibidem.

atingidos. Mas assegurar essa eficiência exige perceber que a execução das políticas é por definição descentralizada, o que torna indispensável, num regime democrático avançado, que os seus agentes disponham de capacidade para a gerir, sendo ao mesmo tempo responsabilizados / premiados pela qualidade dessa gestão, determinada de forma transparente e independente dos interesses da conjuntura política.

Ao contrário do que sucedia nos anos setenta, Portugal dispõe agora de recursos qualificados que podem assumir tais responsabilidades. Faltam, porém, definições de competências e critérios de gestão adequados que permitam usá-los. Tal como sucede com a granularidade da informação, não é o número de regras e procedimentos que determina a qualidade da execução das políticas, mas sim a boa organização e flexibilidade de gestão, acompanhadas de princípios eficazes de responsabilização. Portugal deu alguns passos neste sentido, mas há ainda um longo caminho a percorrer. Tal como sucedeu em países que enfrentaram crises graves de financiamento e as ultrapassaram com êxito, é necessário definir e pôr em prática um programa de reformas nesta área que se mostre realista e eficaz, aproveitando os recursos que o país entretanto criou e promovendo outros.

O enquadramento orçamental

Um terceiro ponto, na realidade o de natureza mais geral, que serve de base aos anteriores, respeita à introdução, no enquadramento orçamental português, de princípios que assegurem que a definição da política toma em conta as implicações globais, presentes e futuras, das decisões constantes de cada Orçamento do Estado, ao mesmo tempo que fixa regras exigentes de acompanhamento da execução orçamental, que ponham em evidência essas implicações e não só o cumprimento dos limites aprovados pelo Parlamento para as rubricas de despesa e para a dívida pública. Baseando-se o orçamento em projeções macroeconómicas geralmente otimistas, os limites assim determinados pelo regime orçamental em vigor tendem a conduzir à acumulação de sucessivos défices, na medida em que as previsões de receita não se cumprem e em que os limites fixados pelo Parlamento vêm normalmente a revelar-se demasiado generosos com respeito ao objetivo previsto para o saldo orçamental.

Subjacente à reforma nesta área tem de estar a noção de que os recursos à disposição do Estado são limitados. Subir os impostos, incluindo o imposto de inflação, pode aumentar temporariamente a capacidade de dispêndio do Estado, mas tem igualmente efeitos sobre a economia que, se não forem acautelados, acabam por travá-la, ao inviabilizarem a expansão das atividades que geram as receitas fiscais. Analogamente, o recurso à dívida acresce temporariamente os recursos financeiros disponíveis, mas aumenta também os encargos futuros e acaba por tornar-se num obstáculo intransponível à atividade do Estado e da própria economia.

Também nas decisões de despesa não basta atender aos equilíbrios no curto prazo: a maior parte delas tem implicações muito para além do ano em que são tomadas, nalguns casos – em especial o das pensões – com uma dinâmica que exige ter permanentemente em atenção os níveis de emprego e de produtividade na economia e não só o crescimento conjuntural da procura. O enquadramento orçamental português, mesmo com as alterações introduzidas no contexto das normas europeias, não tem eficazmente em conta estes aspetos, o que torna

a sua reforma numa prioridade com vista ao retorno da confiança na sustentabilidade das finanças públicas portuguesas.

A criação de um Estado forte, favorável ao investimento

Em complemento das alterações necessárias a nível orçamental, Portugal tem de adotar um enquadramento jurídico e institucional que favoreça o investimento privado não dependente de despesas públicas para a sua sobrevivência. Ao contrário do que possa pensar-se, tal enquadramento não limita a capacidade do Estado, nem a abrangência das políticas públicas. Pelo contrário, o ambiente favorável ao investimento privado de que o país necessita supõe um Estado forte, não capturável por interesses de grupo e capaz de definir e impor regras eficazes.

Quanto às políticas públicas, já se tornou claro que o grau de bem-estar e confiança que podem proporcionar está estreitamente ligado à capacidade da economia em financiá-las. É esse equilíbrio que é necessário gerir e não implica, nem a privatização generalizada, nem o exclusivo da prestação pública. A experiência mostra que ambas podem ser bem ou mal geridas, exigindo, por isso, regras de gestão atentas e eficientes, acompanhadas de mecanismos de prestação de contas e de avaliação de desempenho, tanto no sector público como no privado, a nível micro e macroeconómico.

A presente crise mostrou que, em paralelo com o endividamento (sobretudo com o endividamento externo), o mais importante fator de vulnerabilidade das economias foi o fraco crescimento da produtividade. Assim, a crise atingiu economias como a Irlanda ou a Espanha, com rácios de dívida pública entre os mais baixos da Europa, ou a Itália, com contas externas praticamente equilibradas, mas com o ponto comum de modelos económicos assentes em sectores de baixa produtividade. Em conjunto com a demografia, esta constitui, de facto, uma base essencial do crescimento potencial das economias e, portanto, da confiança dos investidores. Esse aumento de produtividade precisa, contudo, de ser acompanhado de um alto nível de emprego e ambos têm implicações para o tipo de especialização das economias e, com ele, para as políticas estruturais a pôr em prática, complementando as respeitantes à gestão orçamental e à reforma da administração pública.

Essas políticas devem favorecer a empregabilidade sustentável (que resulta da educação, da formação profissional e de políticas ativas de emprego que visem esse objetivo), a mobilidade dos recursos, a concorrência (em particular nas áreas da energia, transportes e comunicações), a inovação, a coerência no desenvolvimento das infraestruturas, a racionalização da política fiscal e dos mecanismos que gerem o mercado do trabalho, a simplificação administrativa, a qualidade das leis e a eficácia do sistema de justiça civil.

Em todas estas áreas Portugal fez progressos importantes e mantém reformas em curso. Mais importante ainda, o país já tomou consciência da necessidade de reformas de fundo que promovam a estabilidade e que, por isso, requerem o ajustamento a um enquadramento internacional, tecnológico e social muito diferente do existente nos anos 70/80. O quadro institucional em que essas reformas devem situar-se ultrapassa a simples alternância democrática, exigindo a alteração de princípios básicos, subjacentes às opções de qualquer governo que se proponha promover sustentavelmente o crescimento económico e o bem-

estar social. Dentro desse quadro, diferentes opções políticas poderão exercer-se. Fora dele, a instabilidade e a austeridade continuarão a impor-se.

Conclusão

Em conclusão, se Portugal gerar um consenso que leve a definir um programa político coerente e exequível que inclua os aspetos referidos, terá capacidade de alcançar o apoio financeiro que permita executá-lo e, desse modo, pôr fim aos sucessivos arranques e travagens que, há décadas, limitam o potencial de crescimento da economia. De outro modo, a instabilidade e a austeridade prolongar-se-ão. Em qualquer dos casos, a escolha será dos portugueses.

Setembro 2013