

“CRISE E CASTIGO” OU FATALIDADE HISTÓRICA?

Teodora Cardoso¹

O livro apresentado nesta sessão, *Crise e Castigo* da autoria de Fernando Alexandre, Luís Aguiar Conraria e Pedro Bação, analisa a evolução da economia portuguesa nas últimas décadas, tendo por foco a crise que conduziu ao resgate de 2011. A sua importância reside em examinar a crise no contexto das políticas que a antecederam, realçando, em particular, o período de estagnação económica que se estendeu por toda a década de 2000. A ausência de crescimento económico e o declínio do emprego, em simultâneo com a expansão do crédito e consequente endividamento, diferenciam Portugal dos restantes países objecto de resgate internacional, nomeadamente, a Irlanda, a Grécia e a Espanha, cujas economias conheceram então um forte crescimento. As razões deste contraste devem necessariamente encontrar-se nas diferentes políticas económicas seguidas por cada um destes países, que determinarão, por seu turno, a forma como vencerão – ou não – a crise. Dificilmente poderia, por isso, debater-se um tema mais relevante para a actualidade económica e política do país.

Para o fazer não basta, porém, estudar a crise e a fase que se lhe seguiu e que estamos a atravessar. É preciso, como fazem os autores, procurar as suas raízes no período que a antecedeu e, ao fazê-lo, rapidamente chegamos a duas conclusões. Primeiro, que a crise portuguesa, embora detonada pela crise financeira internacional, teve raízes próprias que não só a agravaram como tornam muito mais difícil a sua solução. Em particular, o grau de endividamento e a perda de competitividade atingidos pela economia inviabilizavam o simples recurso, tanto a soluções de tipo Keynesiano como a ajustamentos anti-Keynesianos, isto é, políticas de restrição orçamental que contam com a capacidade da iniciativa privada para desencadear a retoma. Segundo, ao analisar essas raízes, somos obrigados a concluir que elas são mais profundas e diversas que a simples consequência de políticas conjunturais desajustadas. Abrangem, pelo contrário, aspectos estruturais, institucionais e mesmo culturais que implicam a necessidade de mudanças profundas na forma de pensar – e, por isso, de governar – a economia portuguesa.

Ao longo de séculos – desde os descobrimentos – Portugal considerou-se um império e geriu-se como um Estado patrimonial, isto é, um Estado dono e senhor da riqueza do país, que administra a seu grado. Enquanto países como a Inglaterra e a Holanda começaram logo no século XVII a transição para um Estado fiscal, Portugal apenas começou a tomar consciência da necessidade dessa mudança no início do século XIX, depois de consumada a perda do Brasil, e verdadeiramente nunca a concretizou integralmente.² A diferença entre os dois tipos

¹ Texto base para a apresentação do livro *Crise e Castigo* na Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra em 31 de Maio de 2016.

² Importante a este propósito é a leitura da *História Económica de Portugal, 1700-2000*, organizada por Pedro Lains e Álvaro Ferreira da Silva.

de Estado é fundamental por duas razões. Em primeiro lugar, porque o Estado fiscal, necessitando de impostos, tem de prestar contas do seu uso a todos os que tributa. Além disso, e pelo menos tão importante, tem de definir essa tributação por forma a não desincentivar a criação de riqueza, de que as suas receitas dependem.

Desde o século XVIII, o Estado português viu-se na necessidade de cobrar impostos, mas não conseguiu operar de forma estável e consensual as mudanças institucionais que essa transformação exige. Por isso, assistimos desde então a uma história de instabilidade, em que, a períodos de abundância, sempre resultante de financiamento externo fácil, nuns casos por acesso a crédito, noutros por recurso a remessas de emigrantes, se sucedem crises e as consequentes políticas de austeridade.

O período que este livro analisa ilustra apenas o episódio mais recente desta saga de que devemos tomar consciência se quisermos pôr-lhe fim. Os autores sublinham, bem, o papel do Estado onnipresente após a integração europeia, assim como a necessidade de legitimação política que o regime democrático procura através da melhoria do padrão de vida dos cidadãos. Apenas falta a esta análise reconhecer a constante histórica dessa onnipresença e, mais do que isso, a sua constante ineficácia. Porque os problemas não são nem o excesso da autoridade do Estado, nem o seu peso: situam-se sim no modo como essa autoridade se exerce e nas formas como esse peso se concretiza.

Portugal é uma pequena economia, aberta pela força das circunstâncias, mas que continua a sonhar poder gerir-se como uma economia fechada, financiada pelo exterior. Esta lógica latente pareceu viabilizada pela integração europeia e, em especial, pela integração no euro. O financiamento fácil permitiu que, mais uma vez, aflorasse a visão do Estado patrimonial, mais tendente a acomodar – quando não a patrocinar – rendas do que a incentivar a concorrência. A lógica da União Económica Monetária era, todavia, a oposta. No contexto da economia global e do Mercado Único, tratava-se sim de tornar a economia europeia mais competitiva e menos vulnerável à inconstância da conjuntura internacional e dos mercados financeiros. A abundância de financiamento devia facilitar a reestruturação das economias mais frágeis, facilitando os investimentos necessários, atraídos pelos custos mais baixos, mas sobretudo pelo clima de estabilidade cambial e política.

Portugal tinha levado a cabo parte do ajustamento necessário, quer a nível de infraestruturas, quer de políticas estruturais, em especial nas áreas sociais. Contudo, a fase inicial da integração baseara-se ainda fundamentalmente nos baixos custos do trabalho relativamente a parceiros com níveis de salários e de produtividade muito mais elevados. A partir do final da década de 1980, a abertura dos países do Leste Europeu e da Ásia tinha pôs termo a este factor de competitividade, impondo uma nova estratégia da política económica, assente no reforço da produtividade, necessário não só à competitividade externa, mas também à sustentabilidade do modelo social adoptado. Tratava-se agora menos do reforço do papel do Estado através do aumento das suas despesas e mais do seu papel complementar do

mercado, em matérias de regulação, de concorrência, de garantia de estabilidade e de incentivos à produtividade e à flexibilidade de uma economia que inevitavelmente atravessaria uma fase de profunda mudança. Por outras palavras, tornava-se necessário completar, e nalguns casos corrigir, o modelo institucional, adaptando-o a uma envolvente externa muito diferente e em rápida evolução. Essa circunstância não dependia da vontade política nacional, nem sequer da europeia, mas, para Portugal, a adesão ao euro facilitava as transformações necessárias, proporcionando financiamento abundante e estável, cuja ausência tinha sido uma condicionante incontornável das políticas económicas no período que antecedeu a integração na UE.

As reformas necessárias exigiam que, à prioridade às despesas públicas como factor de crescimento económico no curto prazo, sucedesse o reforço do papel do Estado como estabilizador e regulador do mercado, garante da concorrência e factor de supressão de rendas.

O cumprimento das regras do Pacto de Estabilidade e Crescimento devia assegurar o primeiro destes desígnios. O papel regulador e complementar do mercado supunha, por seu lado, uma profunda alteração da cultura política e da administração pública. À noção de regulação como um sistema de “comando e controlo” teria de suceder um entendimento muito mais flexível, assente nos efeitos de mecanismos, como a política fiscal, que não se restringem à definição de regras, mas que influenciam, indirecta mas efectivamente, as expectativas e o comportamento dos agentes económicos, sem se concentrar em interesses de grupo, mas sim nos impactos sobre a economia e a sociedade. Tal supunha que, ao cumprimento meramente formal de regras sucedesse uma noção abrangente de aquiescência, implicando uma avaliação mais exigente por parte das entidades fiscalizadoras, ao mesmo tempo que supunha a constante reavaliação das próprias regras e do seu impacto.

Nem estas mudanças nem as necessárias para assegurar o papel estabilizador do Estado poderiam concretizar-se sem reformas políticas de fundo, com prioridade para a política orçamental e respectivo enquadramento. Portugal optou, porém, por seguir o princípio conservador tão bem sintetizado por Lampedusa no *Leopardo*: *Cambiare tutto perché niente cambi*. Não admira por isso que, depois de tanto ter parecido mudar na “década prodigiosa” de 1990, tenhamos de acabar por constatar que tudo ficou como antes.

Assim, quanto às regras que a Europa pensava poderem assegurar a estabilidade orçamental, especializámo-nos em cumprir os mínimos indispensáveis para obter a anuência da Comissão Europeia quanto ao seu cumprimento numérico em cada ano, adiando sempre para o futuro a convergência para os objectivos de equilíbrio orçamental e de sustentabilidade da dívida pública. É claro que Portugal esteve longe de ser o único Estado-Membro a fazê-lo. O problema está em que, dado o seu passado de instabilidade e resultante atraso económico, essa atitude não tardaria a conduzir a novo período de estagnação, quando, por maior que fosse

o estímulo à procura interna, este se transformasse em incentivo aos sectores não transacionáveis e no consequente aumento dos défices e da dívida externa. Esta foi a história da década de 2000 que o livro descreve e que acabaria por levar à crise quando os mercados financeiros acordaram para o risco dos países endividados para além da sua capacidade de servir a dívida contraída.

A este respeito é ocioso o debate sobre ter sido a dívida pública ou privada que motivou a crise. Ambas contribuíram, mas o factor decisivo foram os incentivos inadequados à mudança necessária para uma economia realmente aberta, capaz de prosperar em função da riqueza que cria e não da dependência de fluxos sempre crescentes de financiamento do exterior. Como é evidente, esses incentivos resultam da política económica e a sua natureza inadequada, mesmo quando movidos pelas melhores intenções de estímulo ao investimento e à inovação, são a consequência de um enquadramento institucional que permanece refém da ideologia do Estado patrimonial, séculos depois do desaparecimento desse património e décadas depois do colapso da União Soviética e da falência da ideologia económica em que se baseava.

A alteração desses incentivos exige, por isso, a adopção das reformas necessárias à instituição, em lugar do Estado patrimonial, de um verdadeiro Estado fiscal, que tem como ponto de partida o enquadramento orçamental e a reforma da administração pública. Tais reformas vão muito para além de medidas de emergência ou mesmo de medidas estruturais impostas do exterior, mesmo que o exterior seja a União Europeia, com a qual Portugal aceitou uma importante partilha de soberania. De facto, seja qual for a evolução a nível europeu, competirá sempre ao Estado e aos cidadãos portugueses uma parte fundamental de responsabilidade quanto à condução da sua política e às instituições em que ela se fundamenta. Mais importante ainda, para uma pequena economia, o grau de soberania que poderá exercer no contexto de uma economia globalizada será, se inserido no enquadramento europeu, muito superior ao que poderia alcançar fora dele.

Do que se trata, por isso, não é de começar por discutir o peso do Estado ou das políticas sociais, mas as condições para que o Estado possa cumprir as responsabilidades das escolhas que faz. As imposições da Comissão Europeia, ou de uma qualquer troika, respeitam o contexto institucional que o país para si definiu e que naturalmente inclui os compromissos assumidos no contexto europeu. Enquanto esse contexto permanecer incompatível com esses compromissos, gera-se um clima de instabilidade que não permite o crescimento económico e que, a prazo, condena ao fracasso opções políticas só viáveis num contexto que o fomento.

A actual crise e o grau de endividamento atingido pelo país mostram que esse prazo se esgotou. A solução não consiste, porém, nem na aquisição de mais dívida, cujos resultados estão à vista, nem em prescindir do Estado social. Consiste sim em reformar o modelo institucional por forma a dar ao Estado o papel regulador e disciplinador que permita atrair

investimento capaz de fazer crescer a economia e o emprego, não em função de subsídios, mas sim de condições de mercado que compete ao sector privado avaliar, num ambiente de estabilidade política, financeira e fiscal que, esse sim, compete ao Estado proporcionar.

A reforma do processo orçamental é uma etapa essencial nesse sentido, cuja necessidade há muito se fez sentir,³ mas que sempre foi adiada em favor de pequenos passos destituídos de uma perspectiva capaz de lhes assegurar coerência. O malogro dessa estratégia tornar-se-ia indiscutível com o eclodir da crise orçamental em 2010 e acabaria por levar, já depois de concluído o PAEF, à adopção de uma reforma que, embora ainda incompleta, aponta finalmente um novo caminho.⁴ Neste incluem-se aspectos importantes, sublinhados no [Parecer do Conselho das Finanças Públicas](#) de junho de 2015,⁵ designadamente quanto à integração da política económica e orçamental, quanto à consagração do médio prazo como horizonte de definição da política orçamental e quanto às bases para a adopção de um modelo de orçamentação por programas. Esse mesmo Parecer refere, no entanto, um conjunto de condições indispensáveis à implementação da lei que implicam, não só um período de transição longo, mas também a existência de um verdadeiro empenho político, que tem de resultar da compreensão das vantagens do novo sistema e por isso garanta que a sua implementação não se realiza em termos que anulem a eficácia da solução proposta.⁶

Este é o ponto em que nos encontramos, que ainda não assegura termos entrado no caminho que permita à economia desenvolver-se e corresponder às expectativas criadas pela instituição do regime democrático. Esse caminho é árduo e exigirá atenção permanente e frequentes alterações, mas precisa, pelo menos, de nortear-se por um princípio claro: o de que optar pelo endividamento antes de criar as condições para o seu uso eficiente, em vez de resolver problemas, apenas agrava a situação.

Teodora Cardoso

Maio de 2016

³ Em 2001, o então Ministro das Finanças, Pina Moura, criou um grupo de trabalho visando apresentar propostas para a revisão da Estrutura de Coordenação das Despesas Públicas (Ecordep). O grupo apresentou as conclusões em Junho desse ano. Embora bem recebidas, as propostas nunca foram postas em prática, nem o Relatório foi tornado público. Uma apresentação preliminar das suas recomendações será em breve disponibilizada no sítio web do Conselho das Finanças Públicas.

⁴ [Lei 151-2015 de 11 de Setembro](#).

⁵ Outros trabalhos sobre as questões de fundo da reforma do processo orçamental em Portugal e sobre condições operacionais dessa reforma encontram-se em Cardoso, Teodora (2014), Baleiras, Rui Nuno (2014), e Teodora Cardoso (2016), assim como nos *Proceedings* da Conferência e Seminários organizados pelo Banco de Portugal, Conselho das Finanças Públicas e Fundação Calouste Gulbenkian.

⁶ Trata-se de um risco significativo, à luz da experiência portuguesa em matéria da implementação de medidas legislativas. Ver, a propósito, Caupers et al (2014).

Referências

Baleiras, Rui Nuno (2014), *Em prol da previsibilidade e da sustentabilidade das finanças públicas: um comentário a 'Controlo da Execução Orçamental do Estado'*, [Publicação ocasional n.º 2/2014](#), Conselho das Finanças Públicas, Lisboa.

Cardoso, Teodora (2014), *Para melhor gerir os recursos comuns dos portugueses: reforma do processo orçamental*. [Publicação ocasional n.º 1/2014](#), Conselho das Finanças Públicas, Lisboa.

Cardoso, Teodora (2016), [Melhor Contabilidade, Condição de Planeamento e Gestão Eficaz da Despesa Pública](#). Apresentação na Conferência “Um novo olhar sobre a Administração Pública: o Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas”, Instituto Politécnico do Porto, 22 de fevereiro de 2016.

Caupers et al (2014), [Portugal e a Europa. Feitura das Leis](#). Fundação Francisco Manuel dos Santos, Lisboa.

Lains, Pedro e Silva, Álvaro Ferreira, org. (2005), *História Económica de Portugal, 1700-2000*, ICS, Imprensa de Ciências Sociais, Lisboa.

“Proceedings” da conferência e “workshop” [Para uma Reforma Abrangente da Organização e Gestão do Sector Público](#), Banco de Portugal, Conselho das Finanças Públicas e Fundação Calouste Gulbenkian. Lisboa, Maio de 2013.

[Para uma Reforma Abrangente da Organização e Gestão do Sector Público – Comunicações e Comentários](#), Intervenções e comentários das 12 sessões do ciclo de seminários “Sextas da Reforma Banco de Portugal, Conselho das Finanças Públicas e Fundação Calouste Gulbenkian. Lisboa, 2014.