

REFORMAS QUE CONDUZEM A RETOMAS: ALGUNS FUNDAMENTOS EM FALTA

Teodora Cardoso¹

Em Portugal, os principais detonadores da crise que implicou o recurso, em 2011, a um programa de ajustamento liderado pela União Europeia e o Fundo Monetário Internacional foram o fraco crescimento potencial da economia, em paralelo com o rápido aumento da dívida. Consolidar as finanças públicas e conseguir uma redução sustentada do défice externo constituíam os desafios imediatos com vista a restaurar a confiança dos investidores, na sequência do reforço da diferenciação do risco soberano na Europa que se seguiu à crise financeira internacional. Portugal via-se diretamente afetado por esta alteração dado o aumento do défice orçamental e da dívida pública, conjugado com a manutenção de importantes fragilidades estruturais.

A diferenciação do risco soberano pressionou diretamente a situação de liquidez dos bancos, não só em termos dos custos de financiamento, mas também quanto à sua capacidade de acesso aos mercados internacionais. A transição necessária da economia para uma situação económica e financeira mais sustentável no médio prazo exigia limitar a alavancagem dos bancos e fortalecer os seus rácios de capital, mas esta não foi a causa da crise económica e financeira. De facto, a despeito do aumento dos créditos a sociedades não financeiras em mora na sequência da recessão de 2009, as taxas de incumprimento permaneceram contidas, especialmente no caso dos empréstimos hipotecários.

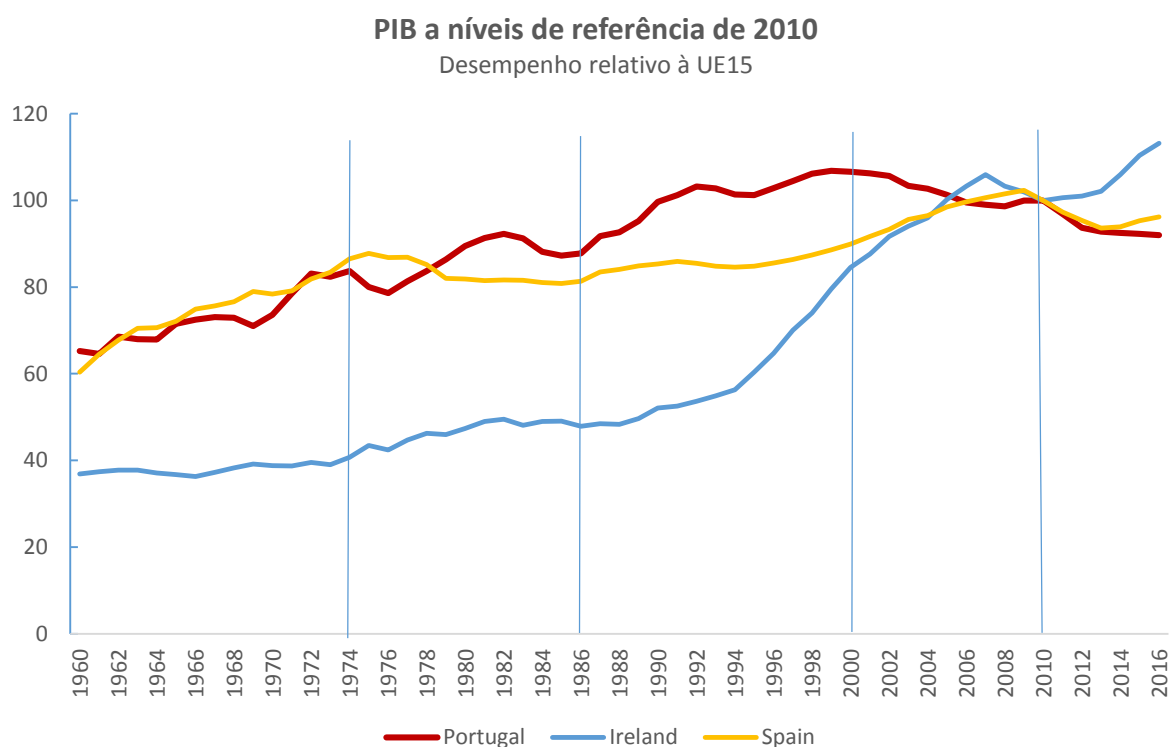
O programa de ajustamento a que Portugal esteve sujeito entre maio de 2011 e maio de 2014 incluiu uma estratégia de consolidação orçamental, um conjunto importante de reformas estruturais tendo por objetivos o crescimento do produto potencial, a criação de emprego e a melhoria da competitividade, assim como medidas destinadas a promover uma desalavancagem equilibrada e ordenada do sector bancário. O programa foi bem-sucedido quanto à correção significativa do défice orçamental e à viragem do saldo com o exterior dentro dos prazos previstos. Contudo, tanto o nível da dívida como a trajetória de crescimento económico permanecem dececionantes, ao mesmo tempo que a natureza reversível de um conjunto de medidas se arrisca a permitir o retorno da economia ao desempenho muito insatisfatório que caracterizou a década que antecedeu o programa.

Este texto foca algumas áreas que suscitam esses riscos, nas quais importantes reformas institucionais e estruturais permanecem em questão.

1. O desempenho da economia portuguesa que conduziu à crise

Até 2000, não obstante uma volatilidade superior à observada na Espanha ou na Irlanda, Portugal manteve um bom desempenho relativamente à UE15:

¹ Texto apresentado no Seminário da Comissão Europeia "Reforms driving Recoveries – Learning from the experiences of Portugal, Ireland, Latvia and Spain", Lisboa, 15 April 2016.



Fonte: AMECO, atualização de fevereiro 2016.

Este bom desempenho ocultava, porém, importantes fragilidades estruturais que políticas orçamentais e de crédito tinham permitido temporariamente compensar, embora à custa da acumulação de desequilíbrios macroeconómicos.

Antes da integração na UE, a economia portuguesa tinha-se especializado em produções de baixo valor acrescentado, fortemente intensivas em mão-de-obra, que enfrentavam uma concorrência crescente dos países emergentes e dos novos parceiros europeus. Dado o enorme diferencial de salários relativamente aos novos concorrentes, a depreciação cambial deixava de ser uma opção suficiente para repor a competitividade e precisava de ser suplantada por políticas destinadas a aumentar a produtividade, tanto nos sectores transacionáveis como nos não transacionáveis.

Tais políticas supunham um esforço estrutural abrangente e sustentado que o contexto institucional e financeiro da área do euro igualmente exigia e simultaneamente viabilizava. Reformas essenciais respeitavam a necessidade de melhorar o capital humano e aumentar a produtividade do trabalho; incentivar a concorrência e a mobilidade dos trabalhadores; estimular a adoção de novas tecnologias; e eliminar barreiras regulamentares que prejudicassem a reafecção de recursos em direção às empresas mais bem equipadas para enfrentar o novo enquadramento.

Embora identificando estas necessidades e adotando medidas legislativas destinadas a melhorar o desempenho, as políticas postas em prática ao longo da década de 1990 acabaram

sobretudo por tirar partido dos “frutos mais acessíveis”. O consumo final e o investimento em construção beneficiaram dessas políticas, mas levaram a dar prioridade aos sectores não transacionáveis, negligenciando a competitividade e o esforço de aprofundar os programas de reforma e de assegurar a sua implementação. Na ausência de um verdadeiro enquadramento orçamental de médio prazo, o crescimento das receitas resultantes da expansão do consumo e do sector imobiliário permitiu acomodar o aumento da despesa pública e descurar as preocupações de eficiência.

Como consequência, no final da década o défice orçamental tinha-se tornado num sério problema e o país viu-se subordinado ao procedimento por défices excessivos no contexto do Pacto de Estabilidade e Crescimento. Cumprir de facto as regras europeias teria exigido um genuíno enquadramento orçamental de médio prazo e uma infraestrutura eficaz de gestão financeira pública. Estes pressupunham, porém, reformas institucionais não levadas a cabo e capacidades técnicas não disponíveis. Em vez disso, a opção consistiu no recurso a operações não recorrentes e a congelamentos orçamentais destinados a cumprir as metas do défice, mas que induziram um problema crónico de fraqueza estrutural das finanças públicas. Por seu turno, esta postura política acabaria por conduzir ao reforço, em vez do alisamento, das flutuações cíclicas e ao adiamento das necessárias reformas da administração e da gestão financeira públicas. O clima financeiro permissivo que prevaleceu no período que antecedeu a crise também favoreceu a acumulação de operações fora do controlo orçamental (como a acumulação de atrasados e de dívida das empresas públicas) que, em vez de reforçarem a necessidade de reforma, permitiram que o crescimento das despesas prosseguisse sem obstáculos.

2. Os êxitos e os fracassos do programa

Em conjunto com o crescimento sem precedentes do crédito ao sector privado, a política orçamental procíclica acomodou a acumulação de desequilíbrios fundamentais. Estes incluíram um significativo défice externo e um elevado endividamento das famílias e empresas, ao mesmo tempo que a produtividade estagnava e o emprego caía. Um crescimento fraco e instável e um alto grau de vulnerabilidade financeira foram os resultados que finalmente conduziram à necessidade do programa de assistência em 2011. Este exigiu um conjunto de reformas importantes, mas não pôde substituir-se a um programa abrangente de reformas. Para ser bem-sucedido, um programa desse tipo supunha ser apropriado pelo país e basear-se numa compreensão clara de que o que estava em causa não era apenas a condicionalidade necessária à obtenção de financiamento externo. Os seus principais objetivos deviam ser a remoção dos obstáculos ao crescimento e a promoção do uso eficiente dos recursos do país com vista a assegurar sustentavelmente o bem-estar dos seus cidadãos.

Condições essenciais para isso eram o aumento da produtividade do trabalho e a melhor afetação do capital no contexto de um efetivo programa de consolidação orçamental. Como

a experiência anterior à crise tinha mostrado, simplesmente legislar um vasto número de medidas, por mais apropriados que fossem os seus desígnios, não era suficiente para alcançar os resultados desejados. Para isso acontecer, os objetivos das reformas, assim como as análises que os justificavam, tinham de ser partilhados pela sociedade e pelas diversas tendências políticas. Na falta desse consenso, as reformas tendiam a ser apresentadas e/ou implementadas como medidas temporárias, frequentemente acompanhadas de medidas que, procurando suavizar os seus custos imediatos, acabavam por neutralizar o esforço.

3. O elo em falta: uma efetiva consolidação orçamental

A experiência portuguesa mostra que a consolidação orçamental e a racionalização dos gastos públicos são bases necessárias de uma reforma bem-sucedida. O seu papel consiste em proporcionar a coerência intertemporal sem a qual as reformas se tornam numa sucessão de medidas e contramedidas que aumentam a instabilidade e conduzem à estagnação e finalmente ao descrédito. Mas uma política de efetiva consolidação orçamental não pode consistir simplesmente em eliminar o défice na esperança de produzir um qualquer tipo de expansão não-keynesiana. Tal como não se reduz a prescrever regras estritas que não tardam a ser flexibilizadas e acabam a ser contornadas. Exige a consciência dos custos de a iludir, assim como as reformas institucionais necessárias para a concretizar.

Este pano de fundo em breve torna clara a necessidade de um programa coerente de reformas estruturais como base para a competitividade e para um crescimento económico estável, isto é, um crescimento compatível com a estabilidade financeira. As reformas tornam-se meios para melhorar a afetação de recursos e para reforçar a confiança dos consumidores e dos investidores, em vez de se reduzirem a mecanismos de redistribuição inerentemente instáveis.

Para ser bem-sucedida, a consolidação orçamental tem de situar-se no contexto de um enquadramento orçamental de médio prazo. Também neste caso não basta prescrevê-lo na lei, sendo indispensável fundamentá-lo num novo entendimento do papel do Estado na economia e complementá-lo por reformas profundas da gestão financeira pública. Onde as práticas existentes se fundam numa longa tradição, isto supõe reconstruir as bases da infraestrutura de gestão financeira pública, um processo que não pode precipitar-se, pois exige novas capacidades e mesmo uma diferente cultura de administração pública. Os requisitos de informação implicam a reforma completa dos sistemas contabilísticos e da infraestrutura de tecnologias de informação. Definir a sequência apropriada torna-se, assim, numa parte essencial da reforma e o mesmo é verdade no que respeita à comunicação e à análise subjacente às propostas de reforma.

A nova Lei de Enquadramento Orçamental de setembro de 2015 pode constituir a pedra angular da reforma nesta área. Como habitualmente, a implementação da lei é agora o problema. Requererá tempo, ajustamentos e melhorias em diversas áreas, mas sobretudo

requerirá apropriação política e mecanismos escrupulosos de acompanhamento que ainda não foram montados.

4. Necessidade de interação entre o Programa de Estabilidade e o Programa Nacional de Reformas

A prioridade crítica à reforma do enquadramento orçamental nacional não beneficia do modo como o Programa de Estabilidade e o Programa Nacional de Reformas têm em conta o impacto das reformas. Na verdade pode mesmo prejudicá-la dadas as práticas que, pelo menos no caso português, permitem que Programa de Estabilidade ignore o impacto económico das medidas e apenas considere o seu impacto orçamental, além do efeito esperado na procura agregada dos gastos em investimento público. Este problema é agravado pela abordagem pouco exigente do cumprimento dos objetivos de médio prazo que o Programa de Estabilidade deve fazer cumprir. Na verdade, o Programa de Estabilidade pode mesmo tornar-se num obstáculo à reforma em casos, como as medidas de gestão financeira pública, que requerem um investimento à partida que deve ser integrado num programa que defina objetivos e metas de despesa bem definidos e escrupulosamente observados.

Embora as regras europeias não impeçam a aprovação de tais programas, também não apoiam a sua adoção. Na prática tratam a consolidação orçamental meramente no contexto de regras que, pela sua própria natureza, deixam para segundo plano o impacto e condicionantes institucionais. Ao concentrarem a atenção no cumprimento a curto prazo de regras numéricas, não só desviam os recursos escassos do Ministério das Finanças das questões de reforma, como permitem que estas se mantenham fora da sua alçada. Por consequência, a coerência das reformas com as restrições financeiras e o seu papel em aliviar – ou agravar – essas restrições são facilmente negligenciados. Implementar as reformas torna-se assim, na melhor das hipóteses, uma questão de aprovar leis, cujo cumprimento e impacto económico não são supervisionados e menos ainda avaliados. Em última análise, as reformas só se tornam numa prioridade política no contexto de uma crise financeira, exatamente o que este enquadramento devia evitar.

5. Abordagens de cumprimento

Estes não são problemas que regras numéricas uniformemente aplicadas e orientadas para os resultados financeiros possam resolver. Para que os Estados-Membros retenham a soberania orçamental, é necessário adotar uma abordagem que tenha em conta os procedimentos nacionais e exija que cada país adote um conjunto de regras e de mecanismos institucionais adequados às suas circunstâncias políticas próprias. Torná-los coerentes com o enquadramento europeu supõe a avaliação e aprovação pelas instituições europeias dos mecanismos existentes ou planeados a nível nacional com vista à eliminação do

enviesamento deficitário que, na sua ausência, é a consequência natural do problema dos recursos comuns com que as democracias se defrontam.²

No caso português, isto implica o reforço da autoridade do Ministro das Finanças no que respeita à responsabilidade macroeconómica pela consolidação orçamental. Uma vez que tal supõe medidas orçamentais assim como estruturais, ambas integradas num contexto de médio prazo, isso implica total coerência a nível macroeconómico entre o Programa de Estabilidade e o Programa Nacional de Reformas. O cenário macroeconómico subjacente ao Programa de Estabilidade deve ter em conta os impactos previsíveis do Programa Nacional de Reformas, enquanto este deve ser claro na definição das medidas que propõe, no seu faseamento temporal e nos seus requisitos financeiros. Dada a necessidade de controlo das despesas, o Ministério das Finanças deve definir os tetos de despesa correspondentes. A responsabilidade pela execução das medidas e a gestão das despesas dentro desse limite devem então ser delegadas nos ministros sectoriais, conforme previsto na nova LEO.

A implementação de um sistema com estas características ainda requer ajustamentos importantes a nível nacional. Também implica um acompanhamento escrupuloso, tanto a nível interno como europeu, assim como o reconhecimento de que o cumprimento e a avaliação dos objetivos dos programas é tão importante como as regras numéricas e constitui um apoio importante para a avaliação destas. Um aspeto importante nesta área diz respeito à dificuldade em avaliar o impacto das reformas no desempenho económico observado, ou mesmo potencial, a curto ou a médio prazo. Mas ignorar esta complicação conduz à preferência por medidas que, parecendo benéficas no curto prazo, permitem acumular problemas intratáveis no futuro. Resolver este dilema não é fácil, mas ignorá-lo não é opção.

² “Todas as democracias enfrentam o problema dos recursos comuns que implica que políticas públicas financiadas por receitas fiscais criem uma externalidade. Aqueles que usufruem do benefício marginal do aumento de despesa não são os mesmos que suportam o seu custo marginal. O mesmo argumento aplica-se às reduções de impostos.” ... “Somado ao problema usual dos recursos comuns a nível nacional, a área do euro sofre de um problema idêntico a nível internacional, em que um país individualmente pode ser levado a esperar apoio dos outros, inclusivamente através de *bailouts*.” Eichengreen, B. et al. (2011), *Public Debts: Nuts, Bolts and Worries*, Geneva Reports on the World Economy 13.