

SANÇÕES OU POLÍTICA?¹

As sanções não resolvem os problemas da política orçamental, mas a política orçamental deve resolver o problema das sanções. Portugal subscreveu democrática e repetidamente, por indiscutível maioria, o regime subjacente ao Pacto de Estabilidade e Crescimento. A mesma maioria não se mostrou, contudo, preparada para introduzir as alterações ao processo orçamental indispensáveis para garantir que o problema das sanções não viria a colocar-se.

Teve, para isso, aliados importantes: os mercados financeiros, muitos economistas que identificaram crescimento económico com o resultado de estímulos de curto prazo e as próprias instituições europeias, excessivamente benevolentes por demasiado tempo quanto aos critérios subjacentes ao cumprimento das regras. Daí resultou a ilusão de espaço orçamental proporcionada pela facilidade em financiar no exterior, sem risco de câmbio, a dívida necessária para cobrir os défices, não exigindo sequer uma garantia pública formal. Resultou, além disso, o recurso a expedientes vários para reduzir, não o défice real, mas o défice medido. A redução das regras a objetivos numéricos, observados anualmente e assentes em critérios estatísticos pouco rigorosos, promovia a criatividade contabilística, ao mesmo tempo que desviava as atenções da coerência das políticas económicas necessárias ao seu cumprimento efetivo.

Entre nós tudo isto teve lugar em paralelo com declarações e iniciativas legislativas reafirmando princípios sólidos de respeito pela estabilidade orçamental, embora seguindo a prece de Santo Agostinho: “Senhor, concede-me a castidade, mas não para já”. De facto, os principais ciclos de reflexão política e legislativa sobre a matéria coincidiram com fases de crise económica, em 2001/02, 2004/05 e de 2010 em diante. Essas crises foram o resultado de uma política económica assente no crescimento das despesas públicas, ao mesmo tempo que ignorava os problemas de competitividade estrutural da economia, embora, desde a adesão à moeda única, esta se tivesse tornado no fator essencial desse crescimento.

Com efeito, as políticas concentradas no impacto de curto prazo sobre a procura interna refletiam-se rapidamente no aumento das importações e na redução das exportações, absorvendo desse modo o desejado efeito expansionista e acabando por refletir-se no agravamento do défice orçamental. Os debates resultantes, embora reconhecendo formalmente a importância da estabilidade orçamental, acabavam por adiá-la. Este resultado era facilitado pelo acesso a financiamento e pela falta de rigor dos critérios de medição do défice, a que escapavam a maior parte das medidas não recorrentes, a desorçamentação (fazendo uso das empresas públicas e de parcerias com o sector privado) e, no limite, a acumulação de atrasados.

O efeito funesto desta opção fez-se sentir ao longo da década de 2000. A persistência em políticas em que Estado, não obstante a sua enorme fragilidade financeira, não deixou de

¹ Texto a publicar em *O Economista* 2016.

pretender ser o motor da economia, acabaria por levar à estagnação económica, à quebra do emprego e ao acentuar da vulnerabilidade financeira resultante do agravamento da posição externa líquida do país. Esta foi a variável que, aliada à incapacidade de crescimento, desencadeou a crise e são estes os fatores de que continua a depender a retoma económica. Esta supõe, por isso, que finalmente se tomem a sério os compromissos orçamentais que o país assumiu, pondo fim não só à polémica estéril das sanções, mas sobretudo às desculpas políticas para não o fazer.

Vale a pena recordar a propósito que o primeiro trabalho em profundidade sobre a matéria foi realizado em 2001, por iniciativa de Joaquim Pina Moura² que, em janeiro desse ano, criou a Estrutura de Coordenação da Reforma da Despesa Pública (ECORDEP), um grupo de trabalho encarregado de, até ao fim do primeiro semestre desse ano, apresentar uma proposta de “políticas ou acções concretas que estruturam uma política de contenção e controlo da despesa pública”.³ Esse trabalho foi concluído em junho e o relatório respetivo foi publicado, embora objeto de rápida supressão posterior. É importante recordá-lo porque aí se desenvolvia um conjunto de recomendações que permanecem válidas e que, embora frequentemente reiteradas, só muito parcialmente vieram a ser efetivamente adotadas por qualquer dos governos que se seguiram. O relatório continha, por exemplo, propostas detalhadas com vista a:

1. fixar uma regra de crescimento nominal máximo da despesa corrente primária para o conjunto do sector público administrativo;
2. discutir o Orçamento do Estado em duas fases, numa perspetiva de enquadramento macroeconómico plurianual;
3. dar rigor e transparência acrescidos ao quadro macroeconómico subjacente à proposta de Orçamento do Estado;
4. reduzir o grau de rigidez associado às despesas obrigatórias do OE;
5. criar mecanismos de coordenação orçamental entre subsectores do Sector Público Administrativo (SPA) e permitir um endividamento controlado da Administração Local e Regional;
6. reformar o sistema de acompanhamento e controlo da execução orçamental, reforçando a autonomia e a responsabilidade dos decisores gestores e políticos;
7. reposicionar o Ministério das Finanças no sentido do reforço da sua intervenção sobre a elaboração e execução do OE, designadamente:

² Ministro das Finanças entre 25 de outubro de 1999 e 3 de julho de 2001.

³ O grupo de trabalho foi presidido por Fernando Pacheco, Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento, e integrado por Vital Moreira, Rui Carp, Teodora Cardoso, Orlando Calíço e Eduardo Sequeira (relator).

- a. pelo controlo da execução financeira dos grandes projetos desde a fase inicial (conceção/ideia);
 - b. pela delimitação clara das responsabilidades do SPA e do sector empresarial do Estado;
8. definir um modelo organizativo e um sistema de informação visando criar condições para a atribuição de responsabilidades acrescidas aos ministérios no domínio da execução orçamental;
9. avaliar de forma sistemática a despesa pública realizada;
10. melhorar a eficácia do controlo interno da Administração Pública e reformar e reforçar o sistema de gestão, de controlo financeiro e de auditoria:
- a. estabelecendo procedimentos de autocontrolo da gestão orçamental das instituições do SPA, incluindo a apreciação da regularidade e conformidade legal e a análise da sua economia, eficácia e eficiência, por forma a assegurar uma boa gestão financeira;
 - b. otimizando a utilização dos meios de controlo e auditoria e minimizando os custos da auditoria;
11. acompanhar os projetos com financiamento privado;
12. criar condições para uma gestão eficiente dos recursos humanos da função pública;
13. flexibilizar a gestão orçamental e patrimonial;
14. acelerar a aplicação do Plano Oficial de Contabilidade Pública.

Este enunciado não exaustivo das propostas apresentadas e detalhadas há 15 anos, além de dar a medida do tempo perdido em opções condenadas ao fracasso, mostra também a urgência em finalmente tomar a sério o problema e assumir que se trata aqui de uma questão básica do interesse nacional e não de uma querela estéril com a Comissão Europeia. A esta pode criticar-se não ter usado de maior rigor no passado. Daí não resultava, no entanto, qualquer obstáculo à adoção da política adequada a nível nacional: pelo contrário, o respeito pelos compromissos democraticamente assumidos a isso obrigava e continua a obrigar.

A nova lei de enquadramento orçamental⁴ retoma finalmente muitas das recomendações da ECORDEP, algumas das quais também entretanto incorporadas na legislação europeia. A lei reconhece, porém, que muito do trabalho preparatório necessário para levá-las à prática está ainda por fazer. Concluí-lo é a tarefa a que urge dar prioridade e que, uma vez completada, não só garantirá que o problema das sanções não volta a colocar-se, mas abrirá caminho a

⁴ Lei 151/2015 de 11 de setembro.

que o país volte a gozar de independência na sua política económica, o que, como é evidente, exige capacidade para a financiar.

Teodora Cardoso

27 Julho 2016