

As finanças e o reformismo no dealbar da *Exame*

Miguel Cadilhe

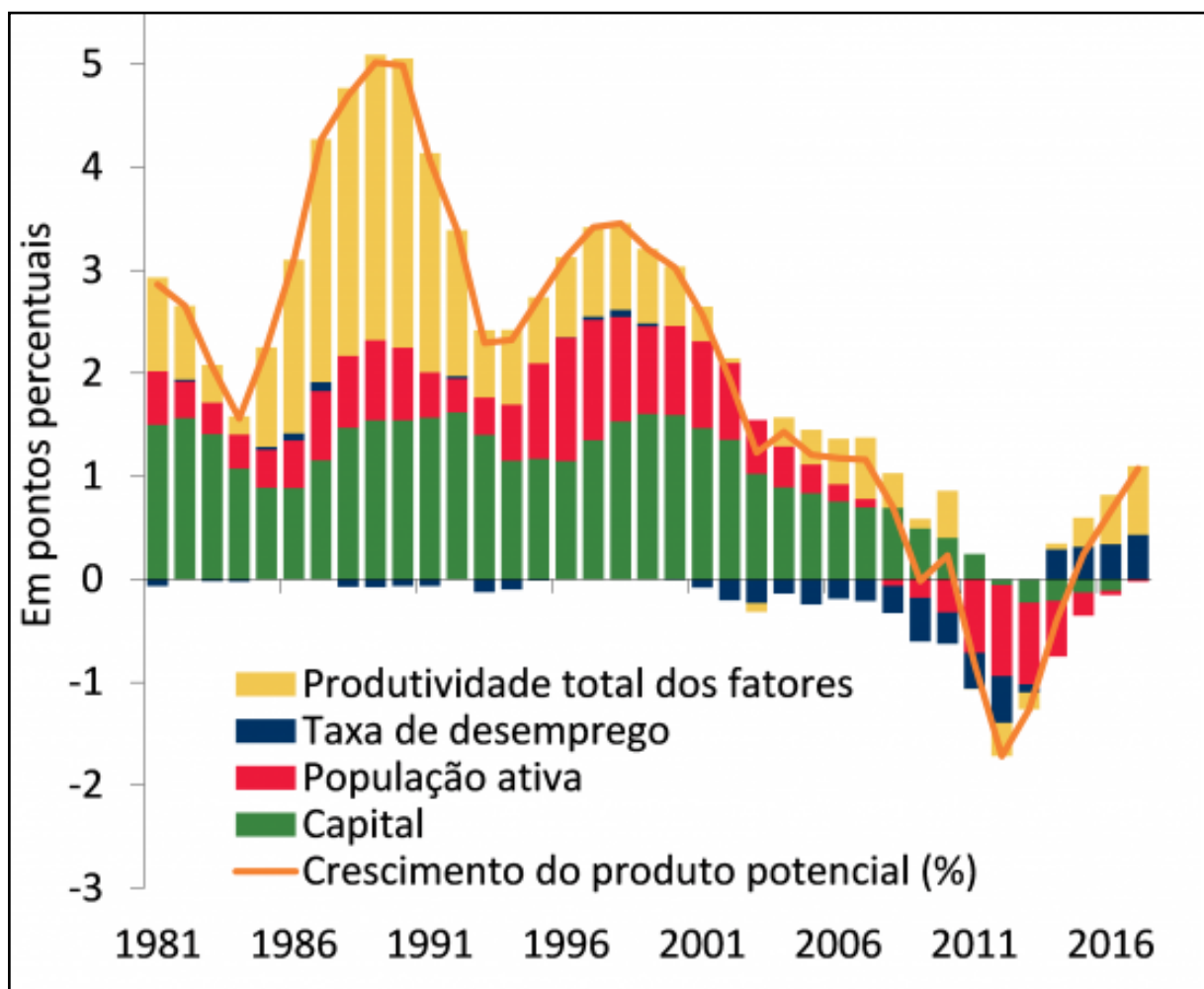
2019

Quando há 30 anos a *Exame* nasceu, a equipa das Finanças ia no seu quarto ano, havíamos iniciado funções nas vésperas de Portugal entrar na CEE e algo depois de ser executado o segundo programa de austeridade do FMI. A esta distância, julgo poder dizer, objectivamente, que 1986-89 foi na democracia portuguesa um dos melhores quadriénios em crescimento, investimento e exportações, em emprego e produtividade, em finanças e reformas estruturais.

O Estado e o produto potencial

O peso do Estado é um dos nossos maiores problemas. Nos 30 anos de vida da *Exame*, o Estado expandiu-se acima do PIB; e se o Estado andou acima da média, o resto da economia teve de andar abaixo da média. Essa sobre-expansão do Estado está registada em três principais rácios, todos em percentagem do PIB: receita fiscal e parafiscal; despesa corrente primária; dívida. Quando saiu o 1º número da *Exame*, os três rácios eram muito inferiores aos de hoje.

Outro maior problema, aliás em parte derivado daquele, é o do “produto potencial”, o irmão gémeo da competitividade. Quando a *Exame* surgiu, ele crescia a quase +5%, a maior taxa real em quatro décadas; depois, afrouxou, re-acelerou, afrouxou demoradamente, chegou a perder nível nos anos da *troika*; e agora cresce a pouco mais de 1%. É o que se pode ver no gráfico dos anos 1981-2018. O desempenho neste século é decepcionante. Porquê? A figura ajuda a responder, quantificando os “contributos” mais explicativos: demografia e emprego, investimento acumulado, produtividade. Por trás destas causas, outras subjazem, como, por exemplo, o dito peso do Estado e a sua eficiência, ou os novos custos de contexto, ou a moeda única. Quanto a esta, segundo a mesma fonte do BdP, o nosso produto potencial dos últimos 15 anos “cresceu persistentemente abaixo do da área do euro”. Curiosamente, em artigo de 1997 antevi que a futura moeda seria “excessivamente forte para a nossa estrutura produtiva” e faria “deslocar para baixo as tendências dos nossos PIB efectivo e potencial”.



Fonte: BdP, *Economia numa Imagem*, 03 05 2019

As políticas reformistas

Visto de outro ângulo, diria que no século XXI têm rareado as boas “políticas de produto potencial”, sobretudo as estruturais, as reformistas. Há 30 anos, pelo contrário, houve-as e bastantes por iniciativa das Finanças, como deixei descrito em livros de 1987 e 90. Os domínios abrangidos foram tão diversos como: reprivatização das empresas nacionalizadas; mercado de capitais; banca, seguros e sectores conexos; políticas monetária e cambial; produtos de poupança como os PPR; sistema fiscal e os novíssimos IRC, IRS, CA, EBF, IVA; regramento financeiro do Estado; qualidade das instituições; Tribunal de Contas; etc. Dou a seguir quatro exemplos de especial *reformismo*, todavia um deles sucumbiu, foi politicamente vitimado pelo *contra-reformismo*, percorria a Exame o seu primeiro ano de existência.

A dívida pública

Os juros devidos pelo Estado eram fixados a uma taxa degradada. Eram os bancos nacionalizados obrigados a tomar a dívida barata. Por outro lado, os juros eram isentos de impostos, assim era a tradição. Acabámos com isso, os juros das novas emissões passaram a ser de mercado e sujeitos a impostos. Do mesmo passo, inovámos e diversificámos as emissões do Tesouro. E integrámos na dívida oficial muitos

outros entes públicos, que andavam um tanto à solta. Em consequência de tudo, a dívida pública ganhou transparência e racionalidade, mas oficialmente o nível aumentou nas estatísticas. Mesmo assim, estávamos muito abaixo da dívida de 2019, em absoluto e em percentagem do PIB. Acresce o facto de, então como agora, a política orçamental ser orientada para “excedentes primários”; ou seja, excluindo os juros, passámos de um défice do sector público administrativo de 4% do PIB em 1985 para um excedente de 2,5% em 1989; isto jogava virtuosamente na equação da dívida, no sentido de fazer diminuir o rácio. Havia ainda as receitas das reprivatizações que começavam a fluir, as quais, por nossa proposta vertida em lei, amortizavam a dívida, não engordavam o OE.

A receita e a despesa pública

Do lado das receitas, realizámos a Reforma Fiscal. Foi a maior mudança do sistema de impostos em sessenta anos, desde a reforma de 1962 até aos dias de hoje. E houve outras medidas. Eliminámos a antiga discriminação a favor da função pública e dos titulares de cargos políticos, eram isentos do imposto profissional; majorámos os seus salários, pelo que a despesa corrente subiu mas a medida foi neutral para o défice, tal como o foi a citada medida dos juros brutos da dívida. E eliminámos umas 50 situações de privilégio fiscal de certas pessoas colectivas. Em sentido inverso, criámos ou recriámos incentivos fiscais ao investimento das empresas, como, por exemplo, a celebrada “dedução de lucros retidos e reinvestidos”, DLRR.

Do lado das despesas, praticámos o rigor, o acerto e a verdade do OE. Encerrámos sempre cada ano com défice final efectivado abaixo do défice inicial orçamentado, e reduzimo-lo em percentagem do PIB, de ano para ano; isso, só por si, foi uma prova de disciplina financeira, de que o Estado se mostrava arredado há anos. Aos poucos, fomos cercando os *FSA, fundos e serviços autónomos*; por exemplo, extinguímos o indomável Fundo de Abastecimento, havia-se agigantado, era uma enormidade. Igualmente fomos cercando o extenso *sector público empresarial*, nacionalizado, parte dele pejado de défices, dívidas e habilidades fora do OE (*desorçamentação*). Cientes da entorse orçamental que as “cativações” podiam, e podem, implicar, fomos comedidos no seu uso, como se pode verificar, por exemplo, pelo artigo 57º da lei do OE 1989, justamente intitulado “regulação da procura”, não regulação do défice.

O Estado-despesa

Tentámos fazer a **magna reforma estrutural do Estado, a da “despesa corrente primária”**. Que o mesmo é dizer, reforma das funções do Estado e dos respectivos regimes de funcionamento, excluindo daqui o investimento público e os juros. Tentámos, mas não conseguimos. A reforma da despesa poderia ter assentado, em 1989 e anos seguintes, nas “auditorias externas e independentes à gestão e aos meios/fins” dos maiores serviços públicos. As empresas auditoras foram pré-qualificadas e a lista foi publicada; as primeiras auditorias foram lançadas. Contudo, quando deixei o Ministério, em inícios de 1990, apercebi-me que, afinal, esse exigente trilha reformista não se manteria aberto. As auditorias esmoreceram e apagaram-se. A reforma do “Estado-administração” ficou por fazer. Ainda hoje está por fazer; só que agora, a necessidade é mais premente e é mais visível. Em livros de 2005 e 2013, abordei estes aspectos e esbocei a figura política do “reformador”. E também a do reformador absentista, que predomina entre nós. O que

posso dizer é que, na realidade, naqueles tempos em que foi criada a revista *Exame*, o espírito do reformador frequentava a casa das Finanças, e era bem manifesta a vontade de reformar o Estado-despesa.

A política económica

Diferentemente de agora, o ministro das Finanças dispunha, em 1986-89, de todos os instrumentos macroeconómicos. As políticas e os objectivos figuram nos volumes do *Pceded*, programa este que apostava expressamente nos “transaccionáveis” e se submetia à *Estratégia de Progresso Controlado*, veja-se bem o que isto significa. As nossas primeiras medidas ‘macro’ datam de 27 11 1985 e incluíam uma viragem na política cambial. Quisemos quebrar o “ciclo vicioso desvalorização-inflação”, alimentado pela excessiva depreciação deslizante do Escudo (*crawling peg*); avisámos, pré-fixámos valores, explicámos a lógica da medida, de modo a gerar *expectativas desinflacionárias*; travámos o mecanismo durante 4 meses e retomámo-lo em abril, mas abrandando-o para ritmos cada vez menores. E resultou. O pico da inflação anual tinha sido quase 29% em 1984; baixou para 11%, média anual aritmética de 86-89, isto apesar de haver pressões da procura. Conjugámos tudo com a política de rendimentos e a concertação social, o que foi decisivo. Pela primeira vez houve um “acordo de política de rendimentos”, assinado em 1986, após um repto por escrito que apresentei aos parceiros sociais; de forma inédita, conceituámos o acordo em torno de valores ‘esperados’ da produtividade e da inflação. Promovemos políticas de desagravamento dos custos das empresas (*cost-reducing policies*); eram inspiradas nas ideias de Arthur Okun, em particular as do seu livro *Prices & Quantities*, de 1981, ideias essas que recomendei para Portugal em artigo de 1985. E não deixámos de tomar medidas orçamentais e monetárias, oportunas, no sentido de estabilizar tensões conjunturais quando estas se manifestaram. Os frutos foram bons. **O crescimento real do PIB foi 5,7% em média anual de 1986-89; o acumulado foi 25%; o que compara com um acumulado da ordem dos 9% em 2016-19.** Por vezes, quanto mais se desce mais se pode subir; e as políticas não são tudo, as circunstâncias também contam, ou melhor, conta o modo de lidar com elas.