

Guião do discurso de HC, UTAD, Vila Real, 24 03 2017.

Excertos da parte sobre **finanças públicas.**

Texto destinado aos Colegas da AAAFEP que marcaram amiga presença na cerimónia, gesto que muito me sensibilizou e que agora, de alguma forma e por este modo, procuro agradecer.

Bem hajam!

Porto, 03 05 2017,

Miguel Cadilhe

(...)

1.

Temos o dever de não esquecer os factos. A **derrocada das finanças públicas acontece em 2011** por três ordens de razões.

Porque emergiu uma **crise financeira internacional** em 2007/08 que devastou os países mais vulneráveis, e nós não estávamos preparados.

Porque não houve em sucessivos governos um **reformador** à altura da **grande reforma do Estado**.

E porque, de uma maneira ou de outra, por uma razão ou por outra, falharam as **instituições de vigilância da República**.

Os avisos foram sendo feitos. Lembro-me de alguns. Perdoem que, por todos, refira um texto sobre *Controlo Parlamentar das Finanças Públicas*, que publiquei em 1996. Ou o livro *Sobrepeso do Estado*, que publiquei em 2005 sobre a **grande reforma do Estado**, porém esta não se fez e seis anos depois o Estado sobrecarregado não resistiu à crise internacional e veio a austeridade *troikiana* 2011/14.

A distância no tempo consente que fale disto... Procurei no MF aplicar *boas práticas de finanças públicas* entre fins de 85 e inícios de 90. Beneficiei de uma boa equipa, estão hoje connosco algumas das pessoas que me acompanharam, como Carlos Tavares e Rui Carp. Preparámos 5 OE e executámos 4 OE. Objectivamente, os indicadores provam-no, foram **quatro anos de consecutiva melhoria das finanças públicas**, em todos os rácios da despesa, do défice e da dívida – permitam que o diga... Saúdo os colegas ministros desse tempo, aqui presentes, que em outras pastas cooperaram nesse desempenho orçamental: José Silva Peneda, Luís Mira Amaral, Luís Valente de Oliveira.

2.

Com todo o respeito e consideração pelo senhor ministro Manuel Heitor, que nos honra com a sua presença, 2016 não foi bem o melhor défice público em democracia. O INE acaba de publicar 2,1% do PIB. Todavia, este indicador conta só parte da história.

Em 1989, o **defícice público total** tinha descido para 2,1% do PIB, partindo da casa dos 10% em 1985. A **dívida pública** era apenas 54% do PIB. A **despesa pública total** estava uns 10 pp abaixo do rácio de agora, era apenas 35% do PIB (incluindo relativamente elevadas despesas de investimento público e de juros da dívida, estes porque a taxa de juro nominal que então pagávamos era muito maior). Os chamados *saldos primários*, *saldos correntes*, *saldos estruturais*, etc, tinham igualmente melhorado para valores bastante apresentáveis em % do PIB. Bem sei que a conjuntura era de franca expansão em 89, o PIB crescia forte naqueles anos, o que significa que não delapidámos a circunstância.

Devo dizer que houve *reformismo* nesses anos em diversos domínios, contudo a **grande reforma do Estado-administração pública** não era premente como agora, como aliás expressivamente o atestam os citados rácios da despesa total e da dívida (35% vs 45% e 54% vs 130%). Mesmo assim, a reforma foi pré-iniciada. Na altura, opus-me, com o SE Orçamento, ao designado “*monstro*” (*NSR, novo sistema retributivo* da função pública) que se ergueu em fins de 1989 e foi iniciativa do PM. Fizemos aprovar em CM *medidas compensatórias* (produtividade e redução de outras despesas

correntes). Ficaram registadas em diário da República. Nessa senda, lançámos as primeiras *auditorias externas independentes* à despesa e à gestão de grandes direcções-gerais. Houve anti-corpos... Ambos saímos do Governo pouco depois, em Janeiro de 1990. De seguida, pararam as auditorias externas, elas teriam sido fundamentais para fins da reforma do Estado e como *contrapeso do “monstro”*, que ficou desperto e livre. Entretanto, hibernou o *reformador das finanças públicas*. Se falo destas coisas, é apenas porque penso que elas contêm lições para o futuro e são úteis para a democracia e para as finanças da República. Há relatos factuais destas ocorrências.

3.

Durante anos, as finanças públicas foram empurradas até à insustentabilidade, que é vizinha da desonra. ***Por que razão não foram as más finanças públicas travadas, a tempo, pelas instituições de vigilância da República?***

Perdoar-me-ão por não desenvolver respostas, além de uns cinco breves apontamentos.

Em primeiro lugar, **a Constituição**... Ela propicia ou impõe *fins*, que são, despesa. Porém, depois, no outro prato da balança das finanças públicas, não encontramos na Constituição adequados *meios e freios*. Não vemos algo que nos diga qualquer coisa como: o Estado fará tudo isso, mas fá-lo-á com *regra, peso e medida, em conformidade com sustentáveis finanças e com o crescimento da economia*.

A questão das *funções* do Estado (as funções irreduzíveis, no sentido de reduto de soberania, e as funções dos “3E”, equidade social, eficiência económica e estabilização macroeconómica) é friamente económica, além de ser histórica, política e ideológica, social e jurídica. Cabe na clássica questão de *como afectar meios escassos a fins múltiplos*, que está no coração da Economia como análise e teoria.

Para o futuro, o *reformador* deveria assumir uma espécie de *anti-lei de Wagner* (1871) porque há razões de eficiência e de competitividade, e mesmo de viabilidade, para o *reformador* concluir que, hoje em Portugal, a

carga do Estado dificilmente se compagina com a economia. E a melhor prova disso é a dívida pública bruta, nos 130% do PIB.

Por estas razões e por outras, é que também defendo, como outros o fazem, alguns *princípios constitucionais, ou paraconstitucionais, de finanças públicas*, que aqui não explicito mas que enuncio noutros lados. Eles deveriam ser consagrados na Constituição ou, ao menos, em lei de valor reforçado.

Em segundo lugar, **a Lei de Enquadramento Orçamental**... Se a LEO tivesse sido devidamente aplicada, muito provavelmente não teriam ocorrido os desequilíbrios das finanças públicas com a dimensão que ocorreram. Quando a troika chegou, a LEO tinha uma dúzia de anos de vigência pouco respeitada e muito pouco praticada. Como foi possível? O Parlamento, o T Contas, a PGR, e a outro nível o PR, deveriam ter prestado e fazer prestar melhor atenção à LEO e à sua efectividade. Deveriam e deverão, na nova versão que está em vigor.

Em terceiro lugar, **a articulação entre o T Contas e a PGR**... O juiz conselheiro Alfredo de Sousa, presente nesta cerimónia, foi quem, há anos, então presidente do T Contas, me elucidou cabalmente sobre este problema da *articulação e actuação consequente* das duas instituições, que sendo insuficiente acabava por minar alguns alicerces das boas finanças públicas. Há ainda melhorias a introduzir.

Em quarto lugar, **o Conselho das Finanças Públicas**... Finalmente criado há 5 anos, é um organismo independente que fiscaliza as regras orçamentais e a sustentabilidade financeira. Tem algumas afinidades e complementaridades com o T Contas. Presidido por Teodora Cardoso, deve ser ouvido por todos os órgãos de soberania. Os primórdios desta ideia reformista recuam aos anos 90... Veja-se como ela se arrastou para somente ser concretizada com a vinda da *troika*.

Em quinto lugar, **o centralismo**... Se Portugal é, pelas estatísticas, um dos Estados mais centralistas da Europa, há que perguntar, **como se chegou a**

estas finanças públicas pela mão do centralismo? Como é que o Estado *centralizado* se revelou, afinal, um grande gastador? Como é que o *centralismo* não impediu, ao invés, fomentou o défice e o endividamento, e no fim nos trouxe uma humilhante tutela externa por 3 anos, com as suas austeridades e severidades?

Um dos contrários do *centralismo* é a *subsidiariedade*. Um dos derivados desta é a *descentralização política*.

Difícilmente se auto-reforma o Estado pesado e centralista. Penso há muito, não é de agora, que se fosse submetida a apertado enquadramento financeiro e a *bons controlos centrais* (sim, digo *vigilância central*), se fosse dotada de instituições de qualidade, a *descentralização política* poderia revelar-se um bom caminho para a auto-reforma do Estado, com menos despesa, menos défices, menos dívidas.

4.

Deixo por desenvolver temas relacionados com a *reforma do Estado*, como: o gradualismo; a tecnocracia e o reformismo; o crescimento efectivo e potencial do PIB; a carga fiscal; a equidade, a justiça social e as políticas redistributivas; o Estado social; a questão das pensões; as funções e os regimes do Estado; e a questão filosófica sobre o papel do Estado na economia e na sociedade, o liberalismo e os valores da iniciativa privada *versus* o intervencionismo do Estado; e tantos outros.

E termino reconhecendo que o *reformador* nem sempre é pessoa bem amada. Por vezes, *quem semeia reformas, colhe tempestades*, escrevi-o em 1990. Acho que, em dado momento da minha vida, colhi, colhemos na família, o sabor das tempestades.

(...)