

Ciclo de Conferências FEP

Tem Futuro o Atual Modelo de Estado?

Oradores: Dr. José Silva Lopes, Dr. Miguel Cadilhe, Dr. Joaquim Pina Moura

Miguel Cadilhe

POR FAVOR COLOCAR ESTA OBSERVAÇÃO AQUI NO INÍCIO OU EM NOTA DE RODAPÉ:

Transcrição revista pelo autor, a partir da gravação da conferência.

1.

Gostaria de agradecer o convite do senhor Director da FEP, gostaria de cumprimentar o senhor Reitor da UP, que nos honra com a sua presença, e gostaria de dar uma palavra especial ao grande cidadão e excelente economista, que prestou muitos serviços ao País, e continua a prestar, José Silva Lopes. Conheço-o há muitos anos, admiro-o há muitos anos, tive a oportunidade, e o proveito, e o gosto, de lhe pedir algumas coisas, a que ele me disse sim, num gesto de pura cidadania. Lembro-me, quando estava no Ministério das Finanças na segunda metade dos anos 80, convidei-o para ser o relator de um conselho que na altura criei - *Conselho para o Sistema Financeiro 1992* – e se destinava a antecipar o que é que aconteceria ao nosso sistema financeiro por força da nossa presença na União Europeia e na preparação do mercado único, e também já com vista à provável criação da moeda única, da política monetária única. E reparem, o sistema financeiro, na altura, era quase todo nacionalizado, portanto era preciso preparar um progresso quase gigantesco fosse de modernização fosse de mudança estrutural do nosso sistema financeiro. E o Dr. Silva Lopes foi o relator e o mentor, se quiserem, do *livro branco do sistema financeiro português 1992*. Um trabalho da maior utilidade para a banca, os seguros, e todas as instituições financeiras, igualmente para as autoridades de supervisão e para os responsáveis pelas políticas públicas.

Estudei na Faculdade de Economia do Porto, as cadeiras de economia eram então anuais e nós tínhamos umas sebatas que eram uns calhamaços. Recordo-me que, no terceiro ano, a Economia III debruçava-se sobre teoria do desenvolvimento económico, teoria dos ciclos económicos, teoria e política da estabilização. Reparem bem como estes três grandes temas estão tão inter-relacionados e estão tão presentes na nossa vida de hoje. Estamos numa fase longa e baixíssima do ciclo económico, associada, ainda por cima, a uma restrição financeira, que constrange tudo, passa acima de tudo, subalterniza as políticas sociais e as políticas económicas. As políticas anticíclicas estão claramente secundarizadas, atiradas um pouco para o lado, se não estão mesmo subvertidas por esta restrição financeira. Mas então, na FEP, como dizia, estudávamos os ciclos económicos, as diversas teses de explicação dos ciclos, estudávamos a política de estabilização. Na altura, veio um professor de uma universidade francesa dar um curso à FEP especialmente sobre política de estabilização. E considero que muito do que lá está, nessas lições, tem perfeita actualidade.

Meus caros amigos e minhas senhoras, o Estado português excedeu-se, saiu de órbita, exorbitou, durante anos andou fora de órbita, até que alguém nos puxou pelo casaco e nos disse, têm de entrar na órbita novamente, numa órbita mais comedida, numa órbita mais modesta do que seria se nós nunca tivéssemos saído de órbita. E vamos ter de fazer um sacrifício pesado, relativamente demorado, muito, muito difícil, para entrarmos numa órbita que seja suportável, seja sustentável. Há uns sete anos, escrevi um livro que se chamava precisamente *“O sobrepeso do Estado em Portugal”* (*). Se algumas das ideias que lá defendi tivessem sido aplicadas, nós hoje não estaríamos como estamos. Curiosamente, a capa desse livro era um óleo de Manuel Casimiro, um pintor do Porto, era a bandeira portuguesa, o verde e o vermelho pintados de modo impressionante. Alguns disseram que o livro era pessimista, que o Estado não sobrepesava tanto assim, e que essa coisa de pôr a bandeira nacional a sangrar na capa era ir longe demais... A pintura não fora feita para o livro, aquele quadro

(*) A 1.ª edição é de 2005. A 2.ª edição, revista e actualizada, deverá sair em 2013.

era meu há vários anos. Talvez a capa fosse de um realismo rude, que doesse aos políticos, mas era de uma pertinência muito séria. No livro falava de algumas medidas que deveríamos tomar, algumas medidas vinham do meu tempo das Finanças.

Um breve parênteses. Devo dizer que não me revejo em algumas das palavras do Dr. José Silva Lopes, de há pouco, quando ele disse que andamos nesta balbúrdia, das finanças públicas, faz agora trinta anos. Nos mais de quatro anos, 1986-1989, em que tive essas responsabilidades, julgo poder dizer que houve boas práticas de finanças públicas. É verdade que, se recuarmos mais alguns decénios, estamos em plena época de Salazar e ele pôs as finanças públicas em ordem. Pôs, claro que sim, mas não havia a despesa do Estado social que há hoje e não havia tantos grandes projectos, grandes despesas públicas que ando há anos a pedir que sejam devidamente medidas, isto é, avaliadas por análises custos-benefícios e a meu ver algumas dessas grandes despesas públicas nunca deveriam ter sido feitas. Critiquei em público, várias vezes, por exemplo, a grande despesa pública na Expo 98, porque achava que não tinha retorno, não tinha reprodutividade, era o exemplo típico de grande despesa pública que não passaria numa triagem independente de custos e benefícios, incluindo o impacto sobre os transaccionáveis. Além disso, as nossas finanças públicas não aguentavam com aquela coisa, porque, no fim de tudo, seriam os contribuintes, seriam as finanças públicas, seria a dívida pública, tudo junto a pagar. Outro exemplo de grande despesa pública, não se compara com a anterior, mas ainda é mais flagrante: como é que o País compra submarinos? Gasta um balúrdio, e depois ainda tem as despesas de funcionamento corrente e manutenção. Nessa altura, a Alemanha não foi crítica para connosco, há dois pesos e duas medidas. Já referi isto há uns tempos, deveríamos devolver os submarinos à Alemanha, fazíamos uma espécie de dação em pagamento de dívida, era um pequeno exemplo de uns mil milhões de euros. E acho que os alemães, como andam tão atentos, receberiam os submarinos num gesto de compreensão e de dever moral também.

2.

A FEP faz-nos várias perguntas, tentarei alinhar brevíssimas respostas.

Primeira pergunta, ***que sectores de actividade devem ser exclusivos do Estado?*** A resposta é simples, os sectores exclusivos devem ser muito poucos, naturalmente. Os sectores exclusivos do Estado devem corresponder às funções irredutíveis e intransmissíveis, já referirei alguns exemplos.

Depois a FEP faz outra pergunta: ***que modelos de política fiscal (política orçamental, entenda-se) devem ser adoptados?*** Política orçamental inclui a política fiscal, de impostos, inclui dívida pública, défice público, o lado das despesas, tudo. A política orçamental para Portugal está, agora, em grande parte definida no acordo com a *troika*, mas vou acrescentar alguma coisa porque defendo isso há anos, escrevi-o em vários lados. A minha resposta tem vários pontos.

Primeiro ponto: devemos dizer não, definitivamente não, a grandes projectos públicos, *grandes despesas públicas* – como as supramencionadas –, salvo se passarem muito confortavelmente em análise custos-benefícios independente.

Segundo ponto, devemos reduzir o *rácio estrutural da despesa corrente primária*, isto é, a despesa do funcionamento do Estado mais as transferências sociais; ou, vistas de outro ângulo, são as despesas totais sem os juros e sem o investimento; em percentagem do PIB. Redução do rácio estrutural (corrigido do ciclo e de medidas temporárias), dizia, tentando regressar a um nível, que era o que estava no meu tempo, cerca de 30% do PIB.

Terceiro ponto: concomitantemente, devemos diminuir o *rácio estrutural da carga fiscal*. Naquele gráfico muito interessante que o Dr. Silva Lopes apresentou, com a recta de regressão, Portugal está encostado à recta, mas, se olharmos na vertical, há lá três países que estão no mesmo rendimento per capita e nós somos quem está mais acima, claramente. Devemos passar do conceito de carga fiscal para o conceito de *esforço fiscal*. Portugal é um dos países de mais elevado esforço fiscal na UE27.

E depois, há alguns factores de comparação que não estão incluídos num

rendimento per capita, ou num produto per capita, mesmo que este esteja em paridade de poderes de compra. Por exemplo, a qualidade das contrapartidas da nossa carga fiscal e a qualidade dos serviços públicos deveriam ser analisadas quando nós comparamos a carga fiscal em Portugal, com a carga fiscal noutros países.

Continuando ainda na política orçamental para Portugal, e este é um quarto ponto, diria que a *dívida pública* deve cumprir a regra europeia dos 60% do PIB, vai ser difícil, vai ser demorado, temos de quebrar a dinâmica ascendente do rácio da dívida e depois descer em longa tendência.

Há um ano fiz uma proposta concreta: criar um imposto extraordinário, a contragosto meu. A contragosto, porque estou contra o aumento de impostos, acho que o aumento de impostos é sempre permissivo, acomodatório de mais despesa, é "*wagneriano*", no sentido da chamada lei de Wagner, no sentido de alimentar a apetência do Estado para ter mais tamanho, e além disso, o nível da carga fiscal em que estamos é "*Lafferiano*", isto é, estamos às tantas no ramo descendente da curva de Laffer, que os nossos colegas bem conhecem. Mas, dizia, propus - para afectar directa e exclusivamente à amortização extraordinária da dívida pública - o lançamento de um imposto de uma só vez (*one shot*) sobre a riqueza líquida de pessoas singulares e pessoas colectivas em Portugal. Uma taxa da ordem dos 3 a 4% permitiria, segundo os meus cálculos, baixar o rácio da dívida pública, em percentagem do PIB, uns dez a quinze pontos percentuais, com segurança, fazendo *isenções de base* que deixariam de fora do imposto cerca de três quartos das famílias, e tomando outros cuidados na definição da incidência do imposto como o afastamento técnico das designadas *duplas tributações económicas*. Era um sinal importante para todos, para os nossos credores também, e serviria de contrapeso social na distribuição de sacrifícios das políticas de austeridade.

Para a dinâmica descendente do rácio da dívida, sabemos que o *saldo orçamental primário* tem de ser bastante positivo, tem de ser 3% a 4% do PIB, por bastantes anos (primário, isto é, sem juros, incluindo tudo o mais, investimento lá metido também). Estamos ainda longe disso.

E sabemos que o crescimento nominal do PIB precisaria de estar acima da taxa de juro média da dívida, e não está. O PIB real decrescerá 3,3% em 2012,

segundo a Comissão Europeia. Adicionando a inflação, ainda estamos no negativo em variação do PIB nominal.

E, portanto, a dinâmica da dívida pública - que é implacável, como matemática que é - põe-nos a subir o rácio da dívida pública, salvo eventuais amortizações extraordinárias do capital em dívida graças à canalização de receitas das privatizações e outras alienações do Estado.

Defendo também, na política orçamental, um quinto ponto: não façamos *défice corrente estrutural*. Reparem, *défice corrente*. Quando chegou ao governo, Salazar atacou, nas palavras e nos actos, o *défice corrente* que vinha de trás. Mal vai a nação, dizia ele, se não guardar o crédito público, isto é, os empréstimos, a dívida, para investimentos, e nunca para o funcionamento corrente do Estado. O funcionamento corrente do Estado deve ser coberto, e deve sobrar alguma coisa, pelas receitas correntes do Estado. Estou completamente de acordo. Essa é a *regra de ouro*, que aliás a União Europeia também consagra em vários dos seus documentos. *Défice* para financiar investimento, é aceitável; para financiar despesas correntes estruturais (corrigidas do ciclo económico), não, não é aceitável. Se houver uma recessão, poderá haver *défice corrente* simples por efeito dos estabilizadores automáticos, depois esse *défice* é compensado em melhores anos, por excedente corrente.

E terminaria com as regras europeias do *défice*. O *défice estrutural total* não pode ser pior do que 0,5% do PIB, é a regra europeia do "*equilíbrio orçamental*". O *défice* passa a ser *excessivo* se ultrapassar os 3% do PIB, é a regra europeia do "*défice excessivo*" (tomando-se, para o efeito, o *défice* simples, não estrutural, segundo algumas interpretações que presentemente propendo a não subscrever).

No fundo, seriam estas algumas das respostas que daria à pergunta da FEP sobre qual a política orçamental para Portugal. Haveria que abordar, ainda, alguns outros aspectos. Por exemplo, a *composição* das despesas e das receitas, que é questão da maior importância na avaliação que fazamos da política orçamental. Ou, por exemplo, a política orçamental redistributiva, que tem profundos laços com o Estado social.

E passemos à última pergunta da FEP: *até onde deverá ir a regulação da economia pelo Estado?* A regulação é uma das áreas em que o Estado vai ser

mais chamado a assumir funções, com atribuições cada vez mais competentes, mais presentes e mais oportunas, sem degenerarem em *custos de contexto*. São funções essenciais. É preciso que a supervisão e a regulação sejam temíveis, neste sentido: os regulados devem temer os reguladores. Estes devem ser absolutamente independentes. A independência formal não chega.

3.

Regressemos às funções do Estado.

As funções consideradas irredutíveis são aquelas que o Estado dificilmente transmite a terceiros, e quando transmite parte de uma dessas funções nunca o faz quanto à responsabilidade política de prestar o serviço. Pode a provisão ser privatizada, segundo um caderno de encargos, um caderno que defina claramente o que a entidade privada vai fazer, mas as funções irredutíveis, no fim de tudo, são do Estado. No mínimo do seu reduto, o Estado garante a soberania e a organização política, a identidade nacional, a defesa e a segurança interna, a justiça e o chamado Estado de direito; em economia de mercado, garante a propriedade e a iniciativa privada, a liberdade de escolha. O Estado *mínimo* não intervém no mercado, ou intervém muito pouco; legisla e regulamenta pouco; arrecada impostos mas com bastante moderação.

O pai da ciência económica, em 1776, no celebrado livro “*A Riqueza das Nações*”, parece mostrar-se defensor do Estado *mínimo*, a que ele acrescenta, todavia, e a bem do mercado, certas obras públicas e certos bens públicos como alguma coisa na educação. A expressão “*mão invisível*” - o mercado funciona por si mesmo, é melhor não mexer no mercado porque a oferta e a procura lá se encontram - raramente foi usada no livro por Adam Smith, mas espelha bem o pensamento dele, o liberalismo, o “*laissez faire*”.

Para lá das funções irredutíveis do Estado, devemos considerar as funções dos “3E”, como uso chamar-lhes: *equidade, eficiência, estabilização*. São as funções que depois vieram dar ao Estado a penetração em áreas não-irredutíveis e fizeram crescer o Estado ao longo do século XX e inícios do século XXI.

Na figura 1 (Tanzi *et al.*) pode ver-se, desde 1870 até 2000, o crescimento do Estado pelo rácio da despesa pública total em percentagem do PIB de alguns países. Até à primeira Grande Guerra do século XX, o peso estava entre 10% e 15% do PIB, depois arrancou, cresceu, estacionou um pouco, continuou a crescer, entretanto aconteceu a Grande Depressão de 1929 e anos trinta, aconteceu a segunda Grande Guerra e aconteceu o alastramento do Estado para novas funções. Portugal ronda, em 2010, os 51%, um nível relativamente muito elevado (nos anos 2011 e 2012 há medidas extraordinárias, não-estruturais, que reduzem o peso do Estado, como o corte dos subsídios de férias e de Natal, já sob pressão da *troika* e do memorando de Maio de 2011).

Na figura 2 temos os estabilizadores da política orçamental. Quer o monetarismo quer o keynesianismo dizem sim aos *estabilizadores automáticos*, do lado das despesas e do lado das receitas. Depois, há os *estabilizadores discricionários*, aí o monetarismo diz absolutamente não, e os keynesianos dizem sim, mais ou menos regradamente. A política de estabilização pode ser *activa* para os keynesianos. A política de estabilização nunca deve ser *activa* para os monetaristas. Entre uma coisa e outra, entre os estabilizadores orçamentais automáticos e os discricionários, há os mistos, que poderão vir em reforço dos automáticos. Ora, a estes, os monetaristas dizem não, ou, com alguma contemporização, poderão dizer um sim muito limitado. Os keynesianos dizem sim a todos os estabilizadores, ou quase todos, as diferenças poderão ser mais de grau.

É nessa área da política de estabilização activa dos keynesianos que me coloco, mas moderadamente, regradamente. E deixem-me pôr a pergunta que já tenho posto noutras ocasiões: *pode um social-democrata ser monetarista?* Sou social-democrata, e a minha resposta, sem mais redondos, é não. Um social-democrata não pode ser monetarista, salvo uma contradição que é manifestamente pouco apresentável do ponto de vista filosófico, do ponto de vista da inteligência, do ponto de vista da inteligibilidade das coisas, também.

Na figura 3 temos o *rácio da despesa corrente primária* em percentagem do PIB, que é dos mais importantes indicadores das finanças públicas em Portugal (não está corrigido do ciclo e é pena). Sempre a crescer em tendência. Reparar-se-á que nos meus quatro anos de ministro das Finanças, 1986-89, desculpem

estar a dizê-lo, há um comedimento, em percentagem do PIB, é certo que o PIB cresceu muito bem e isso ajudou o rácio. Nos anos 90, o rácio sobe, depois estaciona um bocadinho, depois continua a subir, estamos em quase 43% em 2010. Parece-me verdadeiramente impraticável, dadas as nossas condições de financiar esta dimensão corrente do Estado.

Desde o 25 de Abril temos estado sempre em défice público. Há melhorias durante alguns anos. 1989 é o melhor ano de 1974 a 2010. Depois há novamente um descarrilamento, depois há melhoria, depois há descarrilamento e agora estamos sob intervenção *troikiana*.

No esquema da figura 4, temos as *reformas estruturais importantes (REI)* conforme as define o Pacto de Estabilidade e Crescimento, versão de 2005. Muito precisamos delas. As *REI* devem obedecer a três requisitos: primeiro, melhorar o PIB potencial; segundo, melhorar a sustentabilidade das finanças públicas; terceiro, vencer análise custos-benefícios. Das *REI* faz parte a *reforma conceitual das funções do Estado e dos seus regimes*, incluindo os regimes financeiros (*utilizador-pagador*, por exemplo). Respondendo ao tema da nossa conferência, é aí que nós temos de ganhar condições para, depois do programa de ajustamento da *troika*, continuarmos a ter viabilidade nas finanças públicas.

Na figura 5 temos o PIB potencial em termos reais. Há anos que chamo a atenção para esta variável macroeconómica. A partir de 2001, o PIB potencial começa a afrouxar para depois cair em valor absoluto. É um grave problema que se depara a Portugal. O crescimento económico potencial é fruto, por sua vez, do crescimento do PIB efectivo e do investimento, em anos passados. Ora, o investimento tem sido decepcionante: em valores absolutos e em termos reais, o nível da formação bruta de capital fixo em 2012 é praticamente igual ao nível de 1990 (figura 6). É um retrocesso que implica mais retrocessos no presente e no futuro, porque o investimento é o principal motor da modernização e da criação de emprego, traz competitividade e pode trazer mais exportações. Claro está que é preciso olhar à *composição* dos investimentos, porque há bom e há mau investimento, público e privado. E, no meio de todo este desempenho, há sectores mais dinâmicos, a investir bastante em termos líquidos, enquanto outros há a desinvestir, em termos líquidos, infelizmente mais estes do que os primeiros.

Bem sabemos, quanto mais um país desce nas variáveis económicas, mais probabilidade tem de fazer o ponto de viragem e de se regenerar. É preciso que a regeneração económica e social de Portugal se faça num quadro de *sustentabilidade das funções do Estado e das finanças públicas*. Sustentabilidade, no caso, quer dizer sobretudo *capacidade de a economia pagar o Estado* – eis onde desagua, afinal, o tema que a FEP escolheu, e bem, para esta nossa conferência.

EM ANEXO: FIGURAS 1 A 6, EXTRAÍDAS DO POWERPOINT QUE USEI NA CONFERÊNCIA.