

As finanças de Portugal na segunda metade dos anos oitenta *

Miguel Cadilhe
(03 XII 2018, capítulo para o livro dos 50 anos da COSEC)

Em 1 de Janeiro de 1986 Portugal tornava-se membro de pleno direito da CEE, hoje UE. Acompanhei como ministro das Finanças o nosso primeiro quadriénio europeu, mas, diferentemente de agora, em 1986 o ministro das Finanças dispunha de todos os instrumentos de política macroeconómica: as políticas monetária e cambial, hoje banidas da soberania nacional; a política orçamental e fiscal, hoje submetidas a regras e pactos europeus; e a política de rendimentos.

A comparação dos quadriénios 1986-89 e 2015-18 revela algumas similitudes, pois ambos se sucedem a *programas de austeridade*. Contudo, os factos falam por si e comprovam que há 30 anos o País se desembaraçou melhor da ressaca da crise, quer em ritmo do crescimento, quer em densidade das reformas estruturais, quer em tamanho do Estado.

O peso do Estado era muito menor, em percentagem do PIB *efectivo* ou do PIB *potencial*. Os rácios da despesa pública, da carga fiscal e da dívida pública de 1989 estavam muito abaixo dos de 2018. Ou por outras palavras: entretanto, o Estado expandiu-se muito mais do que a economia, Portugal aderiu à velha e empírica lei de Wagner das finanças públicas.

Em parte por isto mesmo e pelos recursos absorvidos, em parte pela longa quebra ou modéstia do investimento produtivo (FBCF), em parte pela quase ausência do grande *reformador*, em parte, presumo, pela moeda relativamente forte que o Euro tem sido para a economia portuguesa – veja-se [4] e [5] –, por tudo junto, o nosso PIB *potencial* apresenta hoje um ritmo muito inferior ao da segunda metade dos anos 80. Eis um dos nossos maiores problemas.

1986-89, ao sabor da estratégia

Em todo o tempo da democracia portuguesa, não é fácil encontrar uma sequência de anos como o quadriénio 1986-89 de bom desempenho macroeconómico, em todas as frentes, incluindo o das reformas estruturais. Substancialmente, seguíamos na linha das ideias que defendi num artigo de 1985, [1]; politicamente, assumíamos a denominada *estratégia de progresso controlado*. Houve de facto estratégia, houve progresso, houve controlo.

E houve empenhamento reformista, à luz da nova Europa, nova para nós. O que conduziu a mudanças de fundo em domínios tão diversos como as privatizações, as empresas públicas, o mercado de capitais, os sectores financeiros, as políticas de poupança, o sistema fiscal, a

disciplina das finanças públicas, os desequilíbrios estruturais (*Pceded ***), etc. A CE escreveu um relatório sobre Portugal em fins de 1989 e, inequivocamente, reconheceu e saudou o sucesso macroeconómico e os avanços conseguidos nas finanças públicas de então ***. É claro que *quem semeia reformas, colhe tempestades*, e desperta motivações de contra-reforma – por alguma razão, assim intitulei as páginas 53/63 de [3]. E abordei em [6], p 159/204, a figura política do *reformador*, bem como as figuras que lhe são afins e as figuras que o embargam. O que posso dizer a esta distância, é que, na realidade, o espírito do *reformador* frequentava as Finanças em 1986-89. A título ilustrativo, entre outros, destaco seis demorados momentos de *reformismo e gradualismo* que, de certo modo, dão uma noção disso mesmo. Alguns destes trabalhos haveriam de produzir frutos em 1990 e anos seguintes, um deles sucumbiu.

a) As leis do *Código do IRS, Código do IRC, Estatuto dos Benefícios Fiscais, Contribuição Autárquica*, entraram em vigor em 1989, depois de laboração e maturação durante anos. Foram por nós enquadradas e foram profundamente estudadas pela *Comissão de Reforma Fiscal*, presidida por Paulo Pitta e Cunha. A Comissão vinha do meu antecessor, Ernâni Lopes, e dela faziam parte alguns dos nossos melhores fiscalistas. O IVA, por sua vez, estava em vigor desde 1986. Foi a maior mudança do sistema fiscal, se andarmos trinta anos para trás, até á reforma fiscal de Pinto Barbosa e Salazar de inícios dos anos 60, ou se andarmos outros tantos anos para diante, até ao presente, plausivelmente mais adiante ainda. Veja-se [3], p 63/67, 251/260 e 309/312.

b) O primeiro e exaustivo *Código dos Valores Mobiliários* foi formulado por José Luís Sapateiro, prestigiado jurista, governante destas áreas antes do 25 de Abril, e que *pro bono* aceitou o convite que lhe dirigi. A incumbência era de grande envergadura e responsabilidade. Por sua sugestão, começámos por publicar umas *grandes linhas de orientação estratégica* da reforma dos mercados primário e secundário. O projecto de lei-quadro, de quase 700 artigos, foi levado a um primeiro Conselho de Ministros, altura em que o baptizei de *reforma Luís Sapateiro* e assim perdurou. Depois de meses em discussão pública, a lei foi aprovada em 1990. Veja-se [3], p 293/301.

c) O *Conselho para o Sistema Financeiro 1992*, que criei em 1988, abrangia os seguros, a banca, o mercado de valores mobiliários, etc, e tinha em vista a modernização e evolução para o *mercado único* europeu nas vertentes monetária, financeira, cambial, – fosse ao nível de instituições fosse ao nível de instrumentos. O Conselho publicou um *livro branco* de que foi relator José da Silva Lopes, um dos melhores economistas portugueses. Convidei-o sabendo que não navegava nas águas do Governo, ele fez desse encargo um acto de mestria e

cidadania. Veja-se [3], p 276/292 e 313/326; e em particular, sobre a reforma da política monetária e o novo ordenamento cambial, veja-se p 261/268.

d) A independência do *Tribunal de Contas* relativamente ao Governo não era suficientemente assegurada pelo antigo quadro legal, que permanecia basicamente o mesmo desde os anos 30. O controlador dependia em parte do controlado, era uma espécie de subversão. Concebemos a reforma pró independência e, por razões de realismo e de meios, fizemo-la bietápica. Mas, na defesa da proposta de lei que me coube no Parlamento, tive de enfrentar uma inesperada carta do juiz presidente do Tribunal, António Sousa Franco, que criticava vários aspectos da projectada reforma. A custo, a nossa proposta foi aprovada e mais tarde ele reconsiderou e elogiou por escrito os efeitos da reforma. Veja-se [3], p 67/74 e 234/6.

e) As *reprivatizações* foram objecto de um dos processos políticos mais exigentes, por razões constitucionais, por razões de mercado de capitais ainda assombrado pelo *crash* internacional das bolsas do outono de 1987, e enfim por empedernidas razões ideológicas e emblemáticas. Foi talvez, admiti, *a reforma mais desejada e mais temida do pós 25 de Abril*. Preparámos o 1º regime que foi vertido na lei 84/88, contemplando apenas privatizações parciais. Criámos a *Comissão de Acompanhamento das Privatizações*, independente, presidida pelo juiz conselheiro Jorge Pinto Furtado. Inaugurámos as privatizações em Abril de 1989 com a operação a 49% da cervejeira Unicer, escolha que premeditei por ser uma indústria ligeira e por ser um sector flagrantemente descabido no seio do Estado. Confirmei a escolha em visita à fábrica de Leça do Bailio, nas cercanias do Porto. Naturalmente, havia o receio político de um desaire, mas foi um êxito. Depois, a revisão constitucional de 1989, acordada entre o PSD e o PS e muito bem trabalhada por Fernando Nogueira do lado do Governo, afastou o princípio da *irreversibilidade das nacionalizações*. Preparámos o 2º regime das privatizações, ora integrais, que levei a Conselho de Ministros e haveria de ser aprovado pela Assembleia da República como lei 11/90. Veja-se [3], p 327/347; sobre o relacionado e delicado tema das indemnizações e da lei de 1977, veja-se [3], p 49/52.

f) A magna questão da *reforma estrutural da despesa corrente* do Estado – que o mesmo é dizer, das funções do Estado e dos regimes públicos – ficou por fazer. Ainda hoje está por fazer, aliás está em agravado grau de necessidade. Basta dizer que o *rácio estrutural da despesa corrente primária* era 27% do PIB em 1989; subiu em modos *wagnerianos*, redigo, e em 2018 tem mais uns dez pontos percentuais em cima. A reforma da despesa corrente poderia, em 1989 e anos seguintes, ter assentado nas basilares *auditorias externas* que instituímos como um dos instrumentos para compensar o despesismo endógeno do *NSR*, *novo sistema remuneratório* da função pública. O *NSR* foi iniciativa do primeiro-ministro Cavaco

Silva, mas só foi aprovado *sob a condição de contrapesos* que o ministro das Finanças enunciou em Conselho de Ministros. Os contrapesos, incluindo a obrigação de realizar auditorias, foram publicados. Quando deixei o Ministério, em inícios de 1990, constatei que esse trilho das reformas do Estado não iria vingar por falta de coragem frente a políticos, burocratas, sindicalistas. As *auditorias externas e independentes à gestão e aos meios* dos principais serviços públicos esmoreceram e apagaram-se. Sobre a actuação do lado das despesas e o papel das auditorias sistemáticas, veja-se [3], p 248/250, e [6], p 103/9.

1986-89 e 1982-85, o desempenho macroeconómico comparado

Os indicadores factuais constam de [3], p 151/156, alguns foram revistos. Nesta comparação, não esqueceremos que o quadriénio 82-85 havia sofrido a severa política de estabilização dos anos 1983 e 84, sob tutela do FMI; tratou-se da *II carta de intenções*, cujo primeiro objectivo não foi, porém, corrigir as finanças públicas. Muito menos haveremos de esquecer os contextos novos e positivos que a adesão à CEE nos trouxe.

Em contrapartida, veja-se, em [3], p 11/26 e 36/43, os espinhos, os antagonismos e os *ossos de ofício* da gestão macroeconómica.

No quadriénio 86-89, o crescimento real do PIB acumulou 25%, igual a 6,5 vezes o crescimento do quadriénio anterior. A produtividade e o emprego, sob o amparo da concertação social, deram as mãos e partilharam esse excepcional crescimento. O desemprego baixou para 5% em 1989, já perto da taxa natural; estava em 8,5% em 1985.

Os salários reais acumulados subiram 12% no quadriénio 1986-89; recuperaram parte dos 15% que tinham perdido no quadriénio anterior – aqui valeu novamente a moderação que se foi apanágio da concertação social.

Apesar do clássico *trade-off* entre inflação e desemprego, a taxa anual de inflação caiu para cerca de 11% em média aritmética de 86-89, igual a metade do quadriénio anterior.

O investimento privado aumentou 80%, real acumulado em 86-89, superando de longe os valores negativos por onde havia andado.

O défice total do *sector público alargado*, administrativo e empresarial (*SPA*E, como na altura devia ser, pela predominante causa das nacionalizações), desceu para menos de metade dos exorbitantes 20% do PIB de 1985. Ou desceu para apenas um quarto, se excluirmos os efeitos dos salutares *4R* que aplicámos à política da dívida pública, como em baixo refiro.

A dívida externa, pública e privada, líquida das reservas de ouro e divisas, caiu para zero em 1989. Em 1985, depois de o FMI ter vindo salvar a solvência do País, as reservas só cobriam 59% da dívida externa.

Contra um défice externo de 5,5% médio no quadriénio anterior, a balança de transacções correntes fez em média um excedente de 0,5% do PIB em 1986-89, não obstante os crescimentos do PIB e do investimento exigirem mais importações. As exportações de bens subiram 126%, real acumulado nos anos 1986-89, um ritmo notável a partir do quadriénio anterior em que as exportações haviam sido muito impulsionadas pela agressiva política de desvalorização cambial.

Vem a propósito contar que o primeiro conjunto de medidas de política macroeconómica que tomámos foi em 27 11 1985 e dele constava uma inesperada viragem da política cambial – hoje, no seio da União Monetária, tal não seria possível. Sobre este episódio, veja-se [3], p161. Quisemos quebrar o *ciclo vicioso desvalorização / inflação*, e desfazer as ilusões empresariais da competitividade assistida, doentia. Houve alguma surpresa no Banco de Portugal quando receberam a carta do ministro a instruir a imediata travagem da depreciação do Escudo, depreciação que aliás cumulativamente se excedia. Assim: paragem por 4 meses, até Março 1986, retomando em Abril a desvalorização deslizante (*crawling peg*) mas a ritmos pré-fixados e sucessivamente mais atenuados. Anunciámos tudo, em antevisão, e explicámos as razões e os objectivos, de modo a contribuir para as *expectativas desinflationárias* (pico da inflação havia sido quase 29% em 1984). Isso, em conjugação com a política de rendimentos e a concertação social, a que a minha equipa haveria de se dedicar de maneira intensa.

O primeiro *Acordo de Política de Rendimentos* data de 1986. Foi por nós cuidadosamente conceituado em torno de variáveis macro, como produtividade e inflação esperadas, salários reais, competitividade. Foi influenciado pelas chamadas *cost-reducing policies*, que procurei fazer valer desde o início de funções. E foi negociado no *Conselho Permanente de Concertação Social*, após um repto que fiz aos parceiros sociais em 23 04 1986. Veja-se [2], p 84/92, 96/104, 121/126; e [3], p 215/224. Veja-se também *Pceded*, 1989, II, p 95/99.

1986-89, as novas finanças públicas

O OE é o mais importante documento, anual e agregado, da acção governativa. Procurámos restabelecer a verdade e o rigor do OE, notoriamente maltratados ao longo dos anos decorridos do regime democrático. Veja-se [3], p 225/233 e 237/250.

Desde logo, o respeito pelo OE requer a sua aprovação a tempo e horas. O OE90 foi o quinto OE consecutivo que entregámos à Assembleia da República dentro do prazo legalmente fixado. Antes, o desrespeito por este prazo era a prática normal, ao arrepio da lei.

Um dos melhores sinais de disciplina ou indisciplina financeira do Estado é o confronto entre *défice executado e défice orçamentado*. Encerrámos sempre o OE de cada ano com défice

final inferior ao défice inicial orçamentado. E reduzimos o défice em percentagem do PIB, de ano para ano, no quadriénio 86-89.

Sublinhe-se, por outro lado, que as receitas das privatizações – por proposta nossa, vertida na lei 84/88 – não entravam nas receitas gerais do OE e, por isso, não poderiam favorecer directamente a redução do défice do ano, quando começassem a fluir.

Uma enorme massa de recursos públicos escapava à plenitude do controlo parlamentar, por ser veiculada por organismos em regime de autonomia financeira. Estava-se perante uma entorse às regras básicas do OE. Aos poucos, foi-se cercando a disciplina financeira dos *FSA, fundos e serviços autónomos*, através nomeadamente das resoluções do Conselho de Ministros 41/87, 44/88, 12/89. O famigerado *Fundo de Abastecimento*, uma enormidade, foi encerrado.

Por outro lado, havia decorrido uma dúzia de anos desde as nacionalizações de 1975. E o extenso *sector público empresarial*, parte dele pejado de défices e dívidas, era também campo de práticas de *desorçamentação* – despesas públicas e emissão de dívida fora do quadro do OE.

A dívida do sector público, em geral, carecia de uma reviravolta e de apertado controlo.

Focámo-nos em quatro domínios da dívida pública, os *4R*, assim lhes chamei: racionalizar a taxa de juro; reduzir o *stock* em percentagem do PIB; reequilibrar a dívida externa e as reservas (aspecto mencionado em cima); regularizar passivos de outros entes públicos e convocá-los à verdade da dívida pública (o total das regularizações que efectuámos ascendeu a algo como 8 mil milhões de euros na moeda de agora, incluindo a inflação).

Quanto ao primeiro *R*... Até 1985, era prática corrente o Estado, usando os seus poderes, impor ao sistema bancário, quase todo nacionalizado, a tomada da dívida a uma taxa de juro muito inferior à que seria praticada no mercado, o que permitia ao Estado reduzir os encargos da dívida pública e o défice orçamental. Cortámos com esta situação anómala, a partir de 1986. Correlativamente, foi necessário modernizar e diversificar os instrumentos do Tesouro para captar o interesse de obrigacionistas institucionais e particulares. A poupança familiar mereceu muita atenção, veja-se [3], p 302/309.

Em 1989 foi estabelecido o novo regime fiscal da dívida pública, até então isenta de impostos. Acabou-se com a discriminação. A dívida passou a ser emitida a taxa *bruta* de juro, tributável em IRS e IRC, mais elevada portanto, mas a subida foi neutral em termos de défice.

Quanto ao segundo *R*... A dívida pública estava na casa dos 80% a 90% do PIB, incluindo todos os efeitos dos referidos *4R*. Compara com 125% em 2017. O fundamental era saber se o País estava no caminho certo. Ora, estávamos prestes a virar o ponto máximo (relativo) da total e acrescentada dívida pública, em percentagem do PIB. Prestes, graças à orientação da

política orçamental que, preconcebidamente, tinha conduzido a *saldos primários* positivos. Estes, matematicamente, eram mais do que bastantes quando conjugados com o crescimento médio do PIB e o juro médio do *stock* da dívida. Acrescia o facto de as receitas das privatizações serem por lei, como sobredito, consignáveis à amortização da dívida. O *excedente primário* em 1989 foi cerca de 2,5% do PIB efectivo, contra um *défi ce primário* da ordem dos 4% em 1985. A história do *superavit público primário* já tem pois, entre nós, uns bons decénios, com altos e baixos – infelizmente, mais baixos do que altos.

* Recorro aos seguintes meus escritos:

- [1] Artigo *Estratégia macroeconómica para Portugal*, revista Brotéria, vol 120, nº 5-6, 1985.
 - [2] Livro *Ao sabor da estratégia*, ed MF, 1987, capítulo I.2 “A estratégia de progresso controlado – gradualismo e concertação social”; e toda a parte II “As políticas e as acções”.
 - [3] Livro *Factos e enredos – quatro anos no Ministério das Finanças*, ed Asa, 1990. Especialmente os seguintes capítulos da parte II “Estratégia e reformas estruturais”: I “O contraste dos factos e das ideias”; III- “O conflito da desinflação”; IV “As reformas da disciplina financeira”, V “As reformas da dívida e do défi ce público”, VI “A reforma fiscal”; VII “A reforma da política monetária; VIII “A modernização do sistema financeiro”; IX “A reforma do mercado de capitais”; X “O fomento da poupança privada”; XI “O fomento do capital de risco das pme”; XII “A reforma do sector empresarial do Estado”, incluindo as privatizações.
 - [4] Artigo *Luzes e sombras da UEM*, Revista da Banca, nº 16, 1990.
 - [5] Artigo *Tempos e modos de Portugal na UEM*, revista Brotéria, vol 132, nº 3, 1991.
 - [6] Livro *Sobrepeso do Estado em Portugal*, ed Arkheion, 2013, capítulos 8.II “Auditar meios e regimes (o caso de 1989)”; 12 “Boas práticas de finanças públicas, o caso de 1986-89”; 13, “O reformador”.
- ** Livros *Estratégia de Progresso Controlado – Pceded, Programa de correcção estrutural do défi ce externo e do desemprego*, ed MF, 1987 e 1989.
- *** Comissão Europeia, *Contributions towards a Multiannual Fiscal Adjustment Strategy for Portugal*, Dez 1989.