

Não é com cortes no desperdício que se reduz o défice
diz Albano Santos

Economia 30 e 31

PROFESSOR DE FINANÇAS PÚBLICAS

“Desde a revolução liberal que os défices nos acompanham”

Se recorrermos ao FMI ficaremos marcados, mas não é um drama, diz o especialista que vê essa hipóteses como um último recurso

ELISABETE MIRANDA

emiranda@negocios.pt

RUI PERES JORGE

Albano Santos é professor de Finanças Públicas há mais duas décadas, quadro do Ministério das Finanças e controlador financeiro do Ministério da Segurança Social.

No seu livro cita um economista francês que diz que “as finanças públicas são, infelizmente, a criada submissa e quase escrava de uma patroa arbitrária e fantasiosa que é a política”. Subscreve esta frase?

Assim de forma tão crua, não. Direi que as finanças públicas têm uma grande interação com a política, até porque sem política as elas seriam uma tecnocracia sem sentido. Essa influência só será negativa se as finanças públicas forem conduzidas apenas com critérios de ordem política e abstraindo-se das raízes económicas.

Isso tem acontecido? A democracia portuguesa tem sido inimiga de finanças públicas sãs?

Não é uma questão portuguesa, acontece em todo o lado. É sabido que os políticos, como os outros homens, têm algumas fraquezas. E uma delas é deixarem-se guiar por interesses de momento, o que pode criar algum enviesamento em relação ao que seria desejável. A escola da “public choice” explica isso: os políticos estão subordinados a um

sistema de interesses pessoais e nunca se esquecem dos seus interesses, qualquer que seja o cargo.

É uma fraqueza humana universal, mas a situação portuguesa é pior que a de muitos outros países. Porque estamos nesta dificuldade extrema?

É uma história que tem décadas. Temos níveis de consumo superiores aos de produção. Essa é a razão porque chegámos até aqui. Os défices público e privado nem são a doença, são um sintoma da doença.

E o que falhou?

Os culpados somos todos nós, os

políticos estão lá porque votámos neles. Temos de ter consciência que os níveis de produção são inferiores aos de consumo e, no entanto, tendemos a exigir tudo, esquecendo-nos que os governos não têm uma varinha mágica para criar recursos. E quando se trata da contrapartida disto, que é pagar impostos, esquecemo-nos dela.

A política não beneficiou da ilusão de poder de compra que foi propiciada pela descida de taxas de juro?

Com certeza. Muitas eleições terão sido ganhas com base nessa ilusão.

Somos o país que mais vezes violou o

limite de défice a nível europeu. Como é que isso se explica?

Uma das primeiras grandes obras sobre o orçamento em português foi publicada pelo Armindo Monteiro, e aí ele já tem uma frase curiosa: “A história das finanças públicas é a história dos défices”. Nós agora andamos aqui preocupados com o défice, mas ele não é uma questão de agora, é de sempre. Tivemos períodos muito curtos da nossa história com finanças públicas equilibradas. Temos orçamentos desde a revolução liberal e daí para cá o défice acompanha-nos. São excepcionais os momentos em que elas estiveram equilibradas.

A política é a arte de levar as finanças públicas ao limite?

negocios
FIN DE SEMANA

Os cinquenta anos da guerra colonial

Contribuintes sem filhos vão descontar mais IRS

Governo cede silos para subir "stocks" de cereais

Verão da MAF

Sim, acho que é uma frase que traduz razoavelmente a realidade.

E nesta década nos distraímos?

Nesta década poderemos ter-nos distraído, o ciclo económico apanhou-nos numa fase menos boa. Mas não podemos abstrair-nos da crise económica internacional: desde 1929 que não há memória de uma crise tão violenta. Este caminho foi completamente precipitado pela crise internacional.

É o factor que mais explica a actual situação?

É o decisivo. Sem a crise económica estaríamos a viver como há dez, 15 anos atrás, na doce ilusão de que somos europeus.

Como se sai daqui?

Por um caminho muito, muito estreito que passa por estabelecer um compromisso entre o crescimento da economia, que exige investimento público e privado, e a necessidade imperiosa de baixar a dívida. Estamos num ciclo vicioso.

Esse caminho estreito pode significar muita coisa.

Uma década de dificuldades fortes nos níveis de bem-estar das populações. Tivemos duas décadas de crescimento permanente, um quase paraíso de crescimentos sociais e económicos. Nós temos até incorporada a expressão dos “direitos adquiridos”. Mas já no império romano se dizia que “onde não há dinheiro nem o Imperador tem direito”.

Do ponto de vista económico faria sentido Portugal pedir ajuda internacional?

Normalmente a ajuda é vista como uma forma de obter recursos em condições menos ruinosas. De qualquer forma, olhamos para a realidade actual e vemos que a Irlanda e a Grécia continuam a financiar-se a taxas muito elevadas. O que cria aqui uma margem de incerteza.

Qual seria o problema de recorrer ao FMI, além da questão imagem e da auto-estima nacional?

Essa questão não é de somenos. Mas o FMI não é nenhum papão em termos económicos. Aliás, se houvesse drama, não existíamos enquanto nação, já batemos à porta do

FMI duas vezes. Agora, só devemos recorrer se de outra forma não os pudermos obter porque um país fica marcado.

No seu livro diz que a teoria em torno das finanças públicas foi dominada por diferentes correntes que se vão substituindo na totalidade. Nesta crise vimos ressurgir e desaparecer o Keynesianismo em dois anos. Como vê esta leitura e morte rápida?

Sempre achei que o funeral de Keynes tinha sido uma precipitação. O keynesianismo não pode morrer de forma nenhuma porque é uma perspectiva que durante 30 anos mostrou que tinha muita colagem à realidade. Agora, não representa de forma nenhuma toda a realidade. Há muita coisa que escapa à intervenção keynesiana e, sobretudo, ela deixa de fazer sentido na situação em que estamos. A política orçamental expansionista exige recursos a meios – o crédito externo – que nós não temos.

É um mito achar-se que se reduz o défice orçamental cortando no desperdício

Portugal atravessa uma situação em que o ministro das Finanças tem de se conseguir impor até ao primeiro-ministro se for preciso

Há quem advogue que se consegue poupar muito cortando ao nível do desperdício do Estado. Da sua experiência, há muitas gorduras?

Com certeza. Deve haver muitos serviços redundantes, mas não podemos criar o mito de que aí está a chave da nossa salvação.

E ao nível de desperdício de dinheiros públicos, há muito?

É outro mito. Há com certeza desperdícios, mas quando se ouve falar das flores para aqui, das bebidas para

acolá, dos cocktails... isso são coisas que só têm significado moral, mas o significado financeiro é muito reduzido.

Fala em flores e bebidas mas há casos mais estruturais como as parcerias público-privadas (PPP). O Tribunal de Contas já veio dizer que não acautela o interesse do Estado.

Julgo que as PPP são um exemplo que nós podemos acautelar melhor no futuro. A falta de experiência levou a que o risco fosse sistematicamente assumido pelo Estado em vez dos privados.

Acha que foi só falta de experiência?

Julgo que foi essencialmente falta de experiência. Falta de experiência pela natureza das coisas. Um gestor público está muito menos estimulado a ser acutilante na definição das condições do que o privado.

Com PPP, derrapagens na Saúde e outros problemas, como qualifica a transparência das contas públicas?

O Orçamento não é completamente transparente, mas mesmo assim ainda é a maior zona de transparência de toda a nossa vida pública e privada. Ainda é o instrumento mais eficaz de controlo do Governo por parte do parlamento e do País.

Os ex-ministros das finanças tendem a dizer que o Ministro das Finanças devia ter mais poderes porque doutro modo não conseguem controlar devidamente o orçamento. É mesmo assim?

Julgo que sobretudo nas circunstâncias actuais isso é verdade. O Ministro das Finanças exerce uma função que é transversal a todo o governo, precisa de ter força para se impor aos restantes colegas sob pena de a

execução orçamental resvalar. Há uma frase que é violenta e que as pessoas não gostam muito que é da "ditadura do MF". É uma ditadura benigna. Há circunstâncias, como a actual, em que o aspecto crucial da nossa política é o aspecto financeiro e a vontade do ministro tem de ser determinante.

Mas os instrumentos de controlo parecem existir: há orçamentos, leis e decretos de execução orçamental, boletins de execução... estamos a falar de falta de instrumentos ou de uma questão política?

Julgo que a questão coloca-se no patamar político. Pode acontecer situações em que o MF não tem peso político para se impor aos colegas de Governo ou até ao primeiro-ministro. Porque a situação pode ser de tal ordem que o ministro tenha de impor-se ao primeiro-ministro.

Está em discussão no Parlamento uma alteração à Lei de enquadramento orçamental (LEO) que introduz o conceito de orçamento equilibrado e a orçamentação por programas. Quão seguros podemos estar que com esta LEO caminhamos para orçamentos equilibrados?

O orçamento equilibrado imposto por Lei pode ajudar-nos, mas também tem inconvenientes. Porque a lei não é feita para o curto prazo e amanhã podemos cair numa situação económica em que o défice seja indispensável. Isso quebra a margem de manobra do Governo.

Talvez por isso não haja qualquer sanção na Lei para quem a viole?

Como vê, a própria lei é tímida e julgo que tem mesmo a ressalva sobre a ocorrência de circunstâncias específicas.

Então qual é a utilidade de ter uma lei com valor reforçado com uma determinação que não tem nem sanção?

Diria que é psicológica e política. Dizer que o equilíbrio orçamental é um valor que deve estar presente na mente dos decisores públicos.

Esta também prevista a orçamentação por programas: fazem sentido alterações tão profundas à forma como se orçamenta num momento em que qualquer deslize pode ser fatal?

A lei é revista a pensar numa situação de cruzeiro. E o orçamento por programas não é fácil de aplicar. Aliás, há aí analistas que querem até implementar coisas ainda mais sofisticadas como o orçamento de base zero, o que é completamente insensato pensar fazer através de decreto-lei em um ou dois anos. São transformações positivas a longo prazo mas que devem ser implementadas gradualmente.

PERFIL

UM OPTIMISTA DEDICADO
AO NERVO DA REPUBLICA

Tem uma vida dedicada às Finanças Públicas, na universidade e no ministério das Finanças. Hoje é controlador financeiro no ministério da Segurança Social – o cargo que este Governo criou para melhor controlar a execução orçamental de cada ministério, e do qual pouco mais se sabe do que o facto de já restarem poucos. Albano Santos prefere não falar do trabalho actual, mas compensa em experiência, humor e reflexão sobre as contas públicas. Na teoria e na prática. E é sobre isso mesmo que fala o livro “Finanças Públicas” que agora editou através do Instituto Nacional de Administração, onde também é formador. Lecciona no ISCSP e começou a carreira docente no ISEG. Diz-se um optimista e revê as finanças públicas na descrição de Jean Bodin: são o nervo da República.