



Banco de Portugal

EUROSISTEMA

Financiamento do Estado: que regras e que instrumentos normativos?

Intervenção do Governador do Banco de Portugal Carlos da Silva Costa no Colóquio Comemorativo dos 35 Anos da Constituição

Lisboa, 27 de Abril de 2011

"THE FAULT [FOR FISCAL IRRESPONSIBILITY] LIES NOT IN OURSELVES, AS PARTICIPANTS IN THE ORDINARY POLITICS OF MODERN MAJORITARIAN DEMOCRACY, BUT IN THE STRUCTURAL RULES WITH WHICH THIS POLITICS TAKES PLACE. (...) THAT WHICH MAKES THE EXISTING RULES GENERATE PATTERNS OF OUTCOMES THAT WE DEEM TO BE IRRESPONSIBLE IS THE POLITICAL AGENTS' AUTHORITY TO SPEND WITHOUT TAXING. LITTLE OR NO SOPHISTICATION IS REQUIRED TO RECOGNIZE HOW DIFFERENT THE DYNAMICS OF FISCAL CHOICE WOULD BE IN A CONSTITUTIONAL SETTING THAT FORCED POLITICIANS TO LEVY TAXES TO COVER OUTLAYS."

(James Buchanan, "The balanced-budget amendment: Clarifying the arguments", Public Choice 90: 117-138, 1997)

Introdução

Gostaria de começar por agradecer o convite que me foi endereçado para participar neste colóquio comemorativo do aniversário da Constituição da República Portuguesa.

A crise orçamental que vivemos e que, em maior ou menor grau, afecta também outras economias avançadas, dispensa-me de elaborar sobre a relevância e actualidade do tema escolhido para esta sessão.



Banco de Portugal

EUROSISTEMA

A Presente Crise Orçamental

Na sequência da crise global, os níveis de dívida pública nas economias avançadas aumentaram significativamente, atingindo, em muitos casos, valores sem precedente histórico em tempo de paz. Esta tendência foi consequência, por um lado, das medidas de estímulo adoptadas pelos Governos para mitigar os efeitos da crise financeira sobre a actividade económica e, por outro, da assumpção em larga escala pelo Estado das responsabilidades do sistema bancário motivada por preocupações de estabilidade financeira. Em resultado, a dívida pública ultrapassa já 200% do PIB no Japão, deverá este ano atingir os 100% do PIB nos Estados Unidos e excede 80% do PIB na área do euro.

Os efeitos de médio e longo prazo sobre a despesa pública decorrentes do envelhecimento e diminuição da população agravam ainda mais este cenário. Estimativas do FMI apontam para que, na ausência de medidas correctivas, o rácio da dívida nas principais economias avançadas aumente cerca de 60 p.p. até 2030, valor aliás idêntico ao projectado pela Comissão Europeia para o conjunto dos países da área do euro^[1].

A crise global tem passado por diversas fases. Começou, em Agosto de 2007, como uma crise financeira. No segundo trimestre de 2008, generalizou-se e transformou-se na Grande Recessão - a maior quebra da actividade económica mundial registada desde a Grande Depressão. E, finalmente, desde o Outono de 2009, passou a manifestar-se como crise de dívida soberana nas economias avançadas, com particular incidência na área do euro. Esta é a fase em que ainda nos encontramos.

O chamado "espaço orçamental" - a diferença entre os níveis de endividamento atingidos e o "limite" ou "ponto crítico" a partir do qual a dinâmica da dívida pública de um país passa a ser considerada insustentável - reduziu-se drasticamente e encontra-se esgotado para diversos países. A crise da dívida soberana na área do euro e a evolução desfavorável do risco de crédito noutras partes do globo são a face visível desta situação.

Em Portugal, os desenvolvimentos das últimas semanas mostraram, sem margem para dúvidas, que não existe qualquer espaço orçamental. A incapacidade de refinanciamento da dívida nos mercados financeiros obrigou o Estado Português a recorrer ao mecanismo de assistência financeira europeu vigente. Esta assistência é condicionada por um programa de ajustamento acordado com o Fundo Monetário Internacional e a Comissão Europeia, num processo envolvendo o Banco Central Europeu.

A dívida pública portuguesa quase duplicou na última década, ultrapassando actualmente 90% do PIB e mantendo uma trajectória ascendente. A deterioração das contas públicas

^[1] *SUSTAINABILITY REPORT 2009.*



Banco de Portugal

EUROSISTEMA

traduz a persistência, nos últimos quinze anos, de aumentos de despesa desproporcionados relativamente à dinâmica de crescimento da economia portuguesa.

Perante esta situação *insustentável*, não há alternativa senão a execução de um vasto programa de consolidação orçamental, que promova uma rápida melhoria do saldo orçamental, a estabilização a curto prazo do rácio da dívida e a sustentabilidade das contas públicas numa perspectiva de médio e longo prazo.

Convém lembrar, para quem eventualmente perfilhe alternativas que se afastem de estratégias de consolidação orçamental imediatas, que Portugal violou reiteradamente as normas orçamentais da União Europeia desde a adesão ao euro. Em doze anos de participação na área do euro, o défice orçamental foi em média de 4.5% do PIB. Apenas em três anos, no período inicial da adesão ao euro, o défice orçamental foi ligeiramente inferior a 3% do PIB. Portugal está agora, e pela terceira vez desde a adopção do euro, sujeito ao procedimento dos défices orçamentais excessivos.

Nestes últimos doze anos, o crescimento persistente da despesa foi sempre feito ao arrepio de uma regra de prudência que assegurasse uma posição orçamental próxima do equilíbrio ou excedentária (como exigido pelo Pacto de Estabilidade e Crescimento). O objectivo de atingir um saldo orçamental próximo do equilíbrio foi sistematicamente reiterado nas actualizações dos diferentes programas de estabilidade, mas sempre adiado para o final do horizonte da actualização do programa seguinte.

A política expansionista prosseguida no contexto da crise internacional, numa situação de partida em que a margem de manobra era já muito limitada, agravou a vulnerabilidade da situação orçamental. Os desenvolvimentos subsequentes em termos do acesso do sector público aos mercados de dívida mostram que os riscos associados à necessidade de refinanciamento da dívida foram largamente subestimados. Esta perturbação das condições de financiamento do Estado está a ter repercussões profundas no financiamento dos bancos e, por essa via, das famílias e das empresas portuguesas. Estamos a entrar num segundo período de contracção económica que se antecipa como prolongado e profundo.

Os níveis de dívida pública atingidos, e o seu inevitável crescimento para níveis superiores a 100% do PIB, representam um enorme encargo para as gerações futuras, as quais terão de afectar uma parte importante da riqueza que produzirem ao serviço da dívida.

A situação é agravada pelo facto do nível de endividamento atingido constituir ele próprio um entrave ao crescimento. Um estudo de Carmen Reinhart e Keneth Rogoff, cobrindo 200 anos de história e 44 países com regimes económicos e níveis de desenvolvimento muito



Banco de Portugal

EUROSISTEMA

diferentes, conclui que, para rácios de dívida acima de 90%, o crescimento do PIB tende a ser significativamente menor ^[2].

A evolução das contas públicas que tenho vindo a descrever revela o fracasso do regime financeiro da nossa Administração Pública. Este facto sugere explicações de natureza institucional. Não é, portanto, surpreendente que esteja amplamente documentado que Portugal compara desfavoravelmente com a maioria dos países da área do euro (e do mundo desenvolvido) em matéria de regras e procedimentos orçamentais destinados a assegurar a disciplina orçamental.

Esta observação remete-nos para a citação do prémio Nobel da Economia (em 1986), James Buchanan, que serve de epígrafe a esta comunicação. Buchanan, responsável por recuperar a tradição de constitucionalismo económico associada, por exemplo, ao economista sueco Knut Wicksell, ensina que as decisões orçamentais são fruto de uma teia complexa de interações entre indivíduos que agem racionalmente em função dos seus interesses individuais e das regras a que estão sujeitos. Este processo interactivo, frequentemente muito descentralizado, tende, pela sua natureza intrínseca, a gerar excesso de despesa, défices persistentes e dívida pública demasiado elevada. São vários os factores que contribuem para esta situação, e que Buchanan magistralmente resume na ideia de "faculdade de gastar sem tributar"¹.

Ao poderem gastar sem tributar, os governos podem restringir consideravelmente a margem de manobra de futuros governos e impor custos intoleráveis às gerações futuras. Neste sentido, a preservação da Democracia e do Princípio do Estado de Direito justificam a imposição de limites sobre o saldo orçamental e a dívida pública.

Importa pois perceber em que medida uma reforma profunda da arquitectura orçamental portuguesa poderá contribuir para uma consolidação duradoura das contas públicas e para eliminar este "peso" sobre a capacidade de crescimento da economia. E, em segundo lugar, importa também perceber quais as vantagens e os inconvenientes da constitucionalização dos princípios e das regras orçamentais.

O meu tema hoje é, assim, particularmente adaptado a um Colóquio Comemorativo dos 35 anos da Constituição da República Portuguesa.

^[2] CARMEN M. REINHART / KENNETH S. ROGOFF, THIS TIME IS DIFFERENT: EIGHT CENTURIES OF FINANCIAL FOLLY, PRINCETON, 2009



Banco de Portugal

EUROSISTEMA

Que arquitectura orçamental para uma disciplina financeira duradoura?

A experiência de países com estruturas económicas e sistemas políticos muito diferentes - podemos citar, entre outros, os casos da Holanda, Suécia, Finlândia, Canadá, Chile ou Nova Zelândia - revela que a definição de regras e procedimentos orçamentais adequados pode contrariar a tendência para endividamento excessivo e contribuir de forma importante para uma disciplina financeira duradoura.

Todos estes países experimentaram, no passado, processos de consolidação orçamental bem-sucedidos. Estes processos, assentes em reformas que reduziram estruturalmente o crescimento da despesa pública, foram sempre acompanhados de profundas reformas da arquitectura orçamental.

Uma análise dos casos de sucesso revela que não há uma "receita única" no que respeita ao desenho detalhado e ponderação dos diferentes instrumentos do quadro orçamental. Em particular, as características "ideais" do modelo orçamental parecem depender criticamente de factores como o enquadramento institucional nas suas várias vertentes, e mesmo da história económica, política e social, de cada país. Em particular, relevam factores como o sistema eleitoral, o tipo de maiorias geradas pelo sistema político, a capacidade de aplicação das regras por parte dos sistemas judicial e político e a qualidade da informação e grau de sofisticação do debate na "esfera pública."

Não obstante as diferenças, podemos elencar um conjunto de **princípios fundamentais** que estão presentes em todas as experiências bem-sucedidas. Destacaria, em particular, os princípios de estabilidade, responsabilização e transparência. Estes princípios complementam outros há muito estabelecidos como os princípios de anualidade, unidade, universalidade, especificação e equilíbrio do orçamento (que, no caso português, se encontram consagrados na Constituição).

O princípio de **estabilidade** traduz a necessidade de um quadro orçamental assente nas seguintes premissas:

- Promover a equidade inter-geracional;
- Ancorar as expectativas dos agentes económicos quanto à evolução da carga fiscal, permitindo-lhes otimizar as decisões de poupança e de investimento; e
- Atenuar as flutuações da actividade económica, designadamente através do funcionamento dos chamados estabilizadores automáticos.

Numa palavra, o quadro orçamental deve ser desenhado de molde a garantir a sustentabilidade das contas públicas e, sem prejuízo desta, contribuir para a estabilização da economia.



Banco de Portugal

EUROSISTEMA

A **responsabilização**, "accountability" na terminologia anglo-saxónica, apela a uma cultura de avaliação, essencial ao bom funcionamento de uma Democracia. É crucial que os decisores de política e gestores públicos prestem contas e sejam responsabilizados pela utilização que fazem dos recursos postos à sua disposição pelos contribuintes.

Por último, mas não menos importante, a **transparência** surge como um princípio transversal aos restantes, mais concretamente como condição necessária para a concretização da estabilidade e da responsabilização. Trata-se aqui de garantir a disponibilização de informação completa, fiável, atempada e de fácil acesso sobre a decisão política e todas as actividades do sector público, bem como sobre os respectivos impactos financeiros. Este requisito é fundamental para assegurar a boa informação do eleitorado, por um lado, e permitir a aferição rigorosa da situação por parte dos detentores de dívida pública, por outro.

A título de exemplo, a informação disponibilizada deve fornecer uma resposta rápida e clara a questões como: Quantos organismos públicos existem? Quais as regras de governação e de gestão que se aplicam a determinada entidade pública? Quantos são os funcionários públicos e qual o respectivo regime de vinculação? Como tem evoluído a despesa de determinado Ministério? Qual o volume global de garantias concedidas pelo Estado? Qual o registo histórico das garantias accionadas? Quais os encargos futuros com os sistemas públicos de pensões ou com as Parcerias Público-Privadas?

Os princípios de estabilidade, responsabilização e transparência têm vindo a ser explicitamente consagrados em várias ordens jurídicas, em particular em Leis de Enquadramento Orçamental, Leis de Responsabilidade Orçamental ou Códigos de Conduta. No caso português, foram consagrados na revisão da Lei de Enquadramento Orçamental recentemente aprovada.

A aplicação prática destes princípios tem-se reflectido numa **arquitectura orçamental** construída em torno de cinco elementos paradigmáticos:

- (i) Regras orçamentais;
- (ii) Quadro orçamental plurianual;
- (iii) Orçamentação por programas;
- (iv) Contabilidade patrimonial;
- (v) Instituições orçamentais independentes (*fiscal councils* ou, como geralmente são designadas, Conselhos de Finanças Públicas).

Em anteriores intervenções, tive já a oportunidade de me pronunciar sobre estas diferentes dimensões. Abordarei hoje apenas a questão das regras orçamentais por representarem o "telhado" do "edifício orçamental" e também por ser esta a dimensão que mais directamente poderá estar relacionada com a Constituição.



Banco de Portugal

EUROSISTEMA

Regras orçamentais

Uma regra orçamental consiste numa restrição de carácter numérico imposta sobre um agregado orçamental. As experiências dos países são muito variadas no que respeita ao tipo de regras e ao seu desenho em concreto. Existem regras sobre a dívida pública, o saldo orçamental, a despesa pública e, menos frequentemente, sobre o nível da receita. Em vários casos, existe uma combinação de regras, ou regras diferentes consoante o nível das administrações públicas a que se aplicam.

Uma vasta evidência empírica aponta para uma relação entre regras orçamentais e desempenho das contas públicas. Esta associação parece ser mais forte nos casos em que as regras sobre o saldo orçamental são complementadas com regras de despesa. Existe igualmente evidência de que as regras orçamentais têm contribuído para consolidações orçamentais bem sucedidas.

No entanto, a existência de uma regra orçamental está longe de ser condição suficiente para garantir a disciplina orçamental. A experiência internacional sugere que há quatro factores particularmente relevantes para aferir do grau de eficácia de uma regra orçamental.

Em primeiro lugar, importa atender à **formulação da regra orçamental** e, em particular, atender a aspectos como o seu grau de abrangência e flexibilidade: A regra aplica-se a toda o sector das administrações públicas, ou apenas a parte deste? A regra cobre todas as receitas e despesas públicas, ou exclui determinados itens? A regra é anual, ou aplica-se em média num ciclo económico? Estão previstos mecanismos de excepção? Qual a margem para "manipulação" contabilística e/ou estatística?

Em segundo lugar, há que prever **mecanismos de enforcement** adequados de forma a garantir que os custos de reputação, ou outros, decorrentes do não cumprimento da regra orçamental são elevados. Também aqui a experiência internacional remete para um conjunto de soluções, parecendo particularmente promissores a definição de mecanismos automáticos de correcção de desvios e a atribuição a entidades independentes da responsabilidade pela avaliação do cumprimento da regra (este é um papel crescentemente assumido pelos designados Conselhos de Finanças Públicas).

Em terceiro lugar, as regras orçamentais devem ser sustentadas em **procedimentos operacionais** que concorram para a concretização dos objectivos orçamentais, assumindo especial relevância instrumentos como o planeamento orçamental plurianual, a orçamentação por programas e a contabilidade patrimonial.

Por último, mas não menos importante, qualquer reforma institucional só trará frutos duradouros se assentar, ou promover, um **consenso social alargado** em torno dos seus objectivos. Se a ideia de que a disciplina financeira é um bem público que tem de ser preservado não for amplamente partilhada, surgirá facilmente uma "coligação" favorável à violação da regra orçamental, ou à sua alteração.



Banco de Portugal

EUROSISTEMA

Já no que respeita à natureza do **instrumento jurídico** utilizado para consagrar regras orçamentais, têm sido seguidas diferentes abordagens. Em alguns países, como por exemplo na Holanda e na Suécia, as regras orçamentais são parte integrante de compromissos políticos (acordos de coligação e/ou programas de governo). Noutros países, as regras estão inscritas em leis, havendo casos de regras definidas em leis ordinárias, leis de valor reforçado e mesmo na Constituição.

A tendência mais recente parece ser no sentido de integrar as regras em leis de valor reforçado ou na Constituição.

O debate sobre a constitucionalização de limites ao défice e endividamento públicos intensificou-se significativamente com a aprovação, na Alemanha, em 2009, da proibição constitucional do défice federal exceder 0,35% do PIB a partir de 2016 (regra denominada vulgarmente como "travão à dívida" – *Schuldenbremse*)ⁱⁱⁱ. Este debate estendeu-se a outros países da área do euro, com destaque para França, e mesmo a países que não adoptaram ainda a moeda única, como sejam os casos da Polónia e Hungria que, respectivamente, aprovaram ou estão em processo de aprovação de limites constitucionais ao endividamento público (no primeiro caso, 55%; no segundo, 50% do PIB). Fora da União Europeia, a Suíça adoptara já em 2003 uma regra constitucional sobre o saldo orçamental não muito diferente da aprovada mais recentemente na Alemanha.

Nos próximos tempos, assistiremos seguramente a um aprofundamento e generalização deste debate. E isto, sobretudo, devido à aprovação no Conselho Europeu de 24 e 25 de Março passados do chamado *Pacto Euro Mais*^[3], em que os Estados-membros se comprometem a transpor as regras orçamentais do Pacto de Estabilidade e Crescimento para as ordens jurídicas nacionais, deixando-se-lhes a escolha da forma jurídica sob a condição de as normas nacionais terem um carácter suficientemente vinculativo e duradouro (e.g. constituição ou lei-quadro)^[4]. Também a formulação da regra será deixada à escolha de cada Estado-membro, podendo esta revestir a forma de um "travão à dívida", de uma regra relacionada com o saldo primário, ou de uma regra relativa à despesa.

Este debate suscita-nos, antes mesmo de considerarmos o caso português, duas questões prévias: primeiro, o significado e pertinência da eventual constitucionalização de limites quantitativos ao défice ou endividamento públicos; segundo, a relação dessas eventuais regras constitucionais nacionais com as regras do Pacto de Estabilidade e Crescimento.

^[3] CO EUR 6, CONCL 3, ANEXO 1, PP. 13 SS.

^[4] *IDEM*, P. 19.



Banco de Portugal

EUROSISTEMA

Significado e pertinência da constitucionalização de limites ao défice e endividamento públicos

No que respeita à primeira questão - significado e pertinência da constitucionalização de regras orçamentais - há que referir que a Constituição deve ser entendida em termos dinâmicos. Enquanto lei suprema, ela não é um mero texto normativo, sendo antes expressão de um estado de desenvolvimento cultural ^[5], pelo que o seu conteúdo deve ser permeável aos valores e desideratos fundamentais da comunidade nas suas diversas fases históricas.

A constitucionalização tem o mérito de pôr os valores e princípios fundamentais da comunidade a coberto de maiorias conjunturais, porquanto a especial rigidez que se encontra, em geral, associada às normas da Constituição torna difícil a sua revisão.

Acresce que, sendo o documento normativo supremo de uma comunidade, a Constituição não só impõe limites à actuação do poder político, garantindo desse modo os direitos e liberdades dos cidadãos, como orienta a acção política para a prossecução dos valores e objectivos constitucionalmente fixados.

Neste sentido, não custa admitir que a preservação de finanças públicas sustentáveis constitua um desiderato fundamental de uma comunidade e, como tal, faça parte da axiologia constitucional. Trata-se, na essência, da expressão de um compromisso intergeracional que obriga o decisor político do presente a não transferir encargos desproporcionalmente onerosos para as gerações futuras.

Merecerá, porém, esse valor fundamental ser densificado em termos constitucionais a partir da previsão de um conjunto de limites quantitativos?

Por um lado, a fixação de limites quantitativos ao défice e endividamento públicos parece inserir-se na função de *autovinculação negativa* da Constituição: a assumpção antecipada de uma série de restrições à conduta de cada um no futuro converte-se num meio através do qual os decisores políticos e os agentes económicos incorporam considerações de longo prazo nas suas decisões no presente^[6]. Tal como Ulisses se amarrou aos mastros para evitar o chamamento das sereias, a inclusão na constituição de certas escolhas fundamentais implica a aceitação por uma comunidade de um conjunto de restrições à decisão política através dos seus representantes eleitos e governos.

Por outro lado, a autovinculação constitucional não deve servir de instrumento para regular e decidir diferendos políticos mais ou menos conjunturais. A tentação de tudo verter na Constituição, precisamente pela rigidez e supremacia de que esta beneficia, pode torná-la num espaço ao serviço da resolução de conflitos políticos. Corre-se o risco, para utilizar uma expressão de GOMES CANOTILHO, da excessiva sobrecarga de estruturas constitucionais^[7],

^[5] P. HÄBERLE, *EUROPÄISCHE VERFASSUNGSLEHRE*, 3.ª ED. 2005, 125.

^[6] G. CANOTILHO, *DIREITO CONSTITUCIONAL E TEORIA DA CONSTITUIÇÃO*, 7.ª ED., COIMBRA, 2003, 1447-8.

^[7] *IDEM*, 1452.



Banco de Portugal

EUROSISTEMA

perdendo-se assim o rumo da constitucionalidade. Convém lembrar que Ulisses, apesar de escutar a doce canção das sereias, tapou os ouvidos da tripulação para que esta remasse resolutamente para longe do perigo sem que, assim, pudesse atender aos seus apelos para ser solto do mastro.

Acresce que a sociedade globalizada é também uma sociedade de realidades sempre em mutação, de modo que uma regulação normativa tradicional - ou seja, uma regulação por meio de regras prescritivas - tem o inconveniente de uma demasiada fixidez^[8]. Regras demasiado rígidas correm o risco de se revelar inadequadas do devir social, sobretudo de atender às necessidades de uma sociedade permeável aos desenvolvimentos, muitas vezes céleres e imprevisíveis, de um mundo globalizado. É, por conseguinte, essencial assegurar que eventuais regras orçamentais a inscrever na constituição sejam adequadamente desenhadas, preservando a necessária flexibilidade^{iv}.

Proibições constitucionais nacionais e Pacto de Estabilidade e Crescimento

O requisito de solidez das finanças públicas subjacente ao Pacto de Estabilidade e Crescimento assenta na contribuição fundamental da sustentabilidade das finanças públicas para a estabilidade económica e consequente redução da incerteza dos agentes privados^[9].

Neste sentido, o pilar económico da união económica e monetária assentou, desde o início, num conjunto de regras a nível europeu, como tal gozando de supremacia em relação às ordens jurídicas nacionais, traduzidas em limites quantitativos claros e precisos em matéria de défice e endividamento públicos, acompanhados de procedimentos de vigilância e sancionatórios para os casos de incumprimento.

A existência deste conjunto de regras deveria, em princípio, ter sido suficiente para evitar os graves desequilíbrios das finanças públicas que a crise global veio a revelar em vários países da área do euro, entre os quais Portugal se inclui. Contudo, antes mesmo da eclosão dessa crise, vários Estados-membros haviam registado défices excessivos, verificando-se que o Pacto de Estabilidade e Crescimento não criou *incentivos* suficientes para que os Estados-membros promovessem, durante o período de bonança económica, a prevenção/correção dos seus desequilíbrios orçamentais e macroeconómicos^[10].

Entre as variadas insuficiências do Pacto, destaca-se, desde logo, a subalternização do critério da dívida pública nos procedimentos de supervisão multilateral; por outro lado, a aplicação das regras do Pacto foi feita de forma insuficiente, porquanto não acompanhada

^[8] A.M. HESPAÑA, *O CALEIDOSCÓPIO DO DIREITO - O DIREITO E A JUSTIÇA NOS DIAS E NO MUNDO DE HOJE*, COIMBRA, 2007, 351.

^[9] C. BRAZ / M. MANUEL CAMPOS / J. CORREIA DA CUNHA / SARA MOREIRA / M. COUTINHO PEREIRA, "FINANÇAS PÚBLICA EM PORTUGAL: TENDÊNCIAS E DESAFIOS" IN *A ECONOMIA PORTUGUESA NO CONTEXTO DA INTEGRAÇÃO ECONÓMICA, FINANCEIRA E MONETÁRIA*, BANCO DE PORTUGAL, LISBOA, 2009, pp. 339-340.

^[10] ECB, "THE REFORM OF ECONOMIC GOVERNANCE IN THE EURO AREA - ESSENTIAL ELEMENTS", *ECB MONTHLY BULLETIN*, MARCH, 2010, p. 103.



Banco de Portugal

EUROSISTEMA

por uma efectiva *peer pressure* por parte dos Estados-membros, que demonstraram pouca sensibilidade à sua responsabilidade conjunta na preservação da estabilidade do euro; outro obstáculo resultou da limitada utilidade de programas de estabilidade e crescimento elaborados com base em orçamentos nacionais já aprovados por parlamentos nacionais e, por conseguinte, com a impossibilidade de incorporação de orientações supranacionais nesses orçamentos; a aplicação de sanções foi também inexistente, sem embargo da abertura de alguns procedimentos de défice excessivo; finalmente, a falta de dados fiáveis e/ou disponibilizados atempadamente contribuiu para a falta de rigor e eficácia na implementação das regras do Pacto ^[11].

É com este pano de fundo que proponho, agora, retomar a reflexão sobre o significado e implicações da constitucionalização *a nível nacional* de limites ao défice e endividamento públicos.

Olhado *sistemicamente* do ponto de vista do Direito europeu, a constitucionalização nacional das regras de disciplina orçamental do Pacto parece representar, à primeira vista, um movimento jurídico *contra natura*. A jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia tem reiteradamente considerado desconforme com o Direito europeu as práticas de reprodução ou recepção formal, nos ordenamentos jurídicos nacionais, de normas europeias que sejam vinculativas e directamente aplicáveis nessas ordens jurídicas ^[12]. O Tribunal tem visto nessas práticas uma ameaça à preservação da unidade e eficácia na aplicação do Direito europeu.

Visto de outro ângulo, porém, estaremos perante uma tentativa de superar o bloqueio que resulta de os programas de estabilidade e de convergência dos Estados-membros terem por base orçamentos aprovados por parlamentos nacionais que, porventura, não se sentirão vinculados às regras de disciplina orçamental consagradas no Pacto de Estabilidade e Crescimento. Nessa medida, vertê-las para as Constituições dos Estados-membros implicaria a vinculação dos governos e dos parlamentos na fase de preparação e aprovação dos orçamentos. Afinal, os orçamentos são formalmente leis que devem ser conformes com as normas constitucionais, sob pena de invalidade. Esta parece uma explicação credível para amarrar os decisores políticos ao princípio do equilíbrio orçamental material e, como tal, garantir a sustentabilidade das finanças públicas.

A margem de discricionariedade que os Estados-Membros possuem na transposição, para as suas ordens jurídicas, das regras do Pacto de Estabilidade e Crescimento comporta o risco de se gerarem discrepâncias na forma dessa transposição, a começar pela forma e a acabar na formulação e, não menos importante, na interpretação dos tribunais constitucionais nacionais. Esse risco poderá ser, ele próprio, um entrave à aplicação eficaz das regras de

^[11] *IDEM*, pp. 103-104.

^[12] PROC. 39/72, *COMISSÃO CONTRA ITÁLIA*, COL. JUR. 1973, p. 101, PARA. 17; PROC. 34/73, *FRATELLI VARIOLA S.P.A. CONTRA AMMINISTRAZIONE ITALIANA DELLE FINANZE*, COL. JUR. 1973, p. 981, PARA. 10; PROC. 50/76, *AMSTERDAM BULB BV CONTRA PRODUKTSCHAP VOOR SIERGEWASSEN*, COL. JUR. 1977, p.137, PARAS. 4-7.



Banco de Portugal

EUROSISTEMA

disciplina orçamental, pelo que o controlo por parte da Comissão Europeia revela-se essencial para a preservação de um mínimo de coerência e consistência jurídicas.

Em suma, é essencial que este movimento de constitucionalização resulte, mais do que numa consagração formal, numa efectiva tradução no plano nacional de normas que obriguem os decisores políticos a respeitar o equilíbrio orçamental material dentro do quadro das regras fixadas no Pacto.

A sustentabilidade das finanças públicas na Constituição portuguesa

Olhando, para terminar, para a Constituição da República Portuguesa, verificamos que o seu texto é parco em referências à sustentabilidade das finanças públicas. A principal norma neste domínio aparece vertida no artigo 105.º, n.º 4, que afirma o princípio do equilíbrio orçamental ao estabelecer que

"O ORÇAMENTO PREVÊ AS RECEITAS NECESSÁRIAS PARA COBRIR AS DESPESAS..."

O princípio formal de que as receitas não podem ser inferiores às despesas orçamentadas não aparece acompanhado de qualquer regra de equilíbrio material^[13]. Não será, por isso, descabida a conclusão de que, como princípio ou valor fundamental, a ideia de finanças públicas sustentáveis consubstanciada no princípio de equilíbrio orçamental efectivo, com limitação severa do défice orçamental, não parece ter colhido os favores do poder constituinte português.

Sem embargo, a participação de Portugal na área do euro implica a aceitação das regras de disciplina orçamental vertidas no Pacto de Estabilidade e Crescimento, pelo que a sua "omissão" formal no texto constitucional português não prejudica, por si só, a existência de um princípio de equilíbrio orçamental efectivo - a vinculação da ordem jurídica portuguesa à primazia do Direito europeu, e em particular aos tratados europeus, assim o parece determinar^[14]. No entanto, a consagração na Lei de Enquadramento Orçamental de princípios e regras mais ou menos precisos em matéria de equilíbrio orçamental, ainda que sem expressa incorporação dos critérios quantitativos em matéria de défice e endividamento públicos fixados no Pacto de Estabilidade e Crescimento, não impediu que a execução orçamental violasse recorrentemente as regras europeias. Aliás, sem sindicabilidade por parte do Tribunal Constitucional português, que, tanto quanto sei, nunca foi chamado a pronunciar-se sobre a conformidade das normas orçamentais com os princípios e regras de

[13] G.CANOTILHO / V. MOREIRA, *CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA PORTUGUESA ANOTADA*, VOL. I, 4.ª Ed.. COIMBRA, 2007, pp. 1110-11; J. MIRANDA / R. MEDEIROS, *CONSTITUIÇÃO PORTUGUESA ANOTADA*, TOMO II, p. 232.

[14] G.CANOTILHO / V. MOREIRA, *CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA PORTUGUESA ANOTADA*, p. 1114.



Banco de Portugal

EUROSISTEMA

equilíbrio e estabilidade orçamentais tal como plasmados na Lei de Enquadramento Orçamental.^v

Poderia argumentar-se que a inserção de limites aos défice e endividamento públicos na Constituição permitiria tornar mais precisa e efectiva a sindicabilidade pelo Tribunal Constitucional, caso este venha a ser chamado, preventiva ou sucessivamente, a apreciar a constitucionalidade da lei do orçamento à luz dessas regras. Trata-se, porém, de um exercício que não deixa de suscitar algumas reservas que podemos agrupar, muito sucintamente, em duas ordens de razão:

- Primeiro, a violação dos limites ao défice e endividamento públicos verificar-se-á tendencialmente em sede de execução orçamental. Sem questionar o mérito e a importância de regras quantitativas de disciplina orçamental inseridas na Constituição para as fases de preparação, discussão e votação do orçamento, a apreciação da constitucionalidade seria, na maioria das situações, apenas possível após a sua execução, consubstanciando um controlo feito *a posteriori* que, sem mecanismos de dissuasão efectiva da indisciplina financeira, corre o risco de se revelar eventualmente inútil;
- Segundo, para ser efectiva, uma eventual declaração de inconstitucionalidade - em termos que, por ora, se desconhece como possam vir a ser feitos - teria de ser acompanhada por medidas correctivas e sancionatórias que, muito dificilmente, um tribunal constitucional estará em condições de determinar.

Conclusão

Os níveis actuais de dívida pública representam um encargo significativo para as gerações futuras e constituem um entrave ao crescimento económico.

A crise orçamental, mostrando os limites de uma política discricionária, é também reveladora de uma persistente falha do regime financeiro das Administrações Públicas.



Banco de Portugal

EUROSISTEMA

A inscrição na Constituição de uma regra sobre o saldo orçamental pode ajudar a criar um ciclo virtuoso de qualidade institucional, disciplina financeira e crescimento. No entanto, para que este ciclo se materialize é necessário que a regra orçamental:

- Seja adequadamente desenhada;
- Seja complementada por procedimentos orçamentais que promovam o seu cumprimento (seja parte integrante de um "edifício" orçamental consistente);
- Assente num consenso social e político alargado quanto à importância da disciplina orçamental.

A política monetária é hoje conduzida por bancos centrais independentes com o objectivo de assegurar a estabilidade de preços. Neste enquadramento, a política monetária assenta em objectivos quantificados e é conduzida de forma sistemática, como que seguindo uma regra. A condução da política orçamental de acordo com regras sistemáticas de comportamento induzirá as mesmas características de ancoragem de expectativas e de redução de incerteza que estão já hoje associadas à política monetária^{vi}.

O desenho detalhado e a implementação de um novo modelo orçamental que fomente a sustentabilidade duradoura das contas públicas portuguesas, na linha dos princípios e da arquitectura genérica que enunciei, constituem um exercício de aplicação da abordagem constitucional e contratual à política económica preconizada por Buchanan na linha de Wicksell.

Hoje, nesta sala, não estão apenas curiosos, estudiosos, analistas, interessados. Aqui estão muitos daqueles em quem a sociedade portuguesa confiou para assumir as principais responsabilidades de gestão do país. O que esperam - e exigem - de nós é que FAÇAMOS, com determinação, as mudanças necessárias.

Obrigado!



Banco de Portugal

EUROSISTEMA

Notas Finais

ⁱ Um primeiro factor decorre da forma como são financiados os programas de despesa pública: enquanto os benefícios dos programas de despesa tendem a ser apropriados por um grupo circunscrito, os seus custos são diluídos pelo conjunto da sociedade (ou seja, pelos contribuintes presentes e futuros). Assim, ainda que "não haja almoços grátis" para a sociedade como um todo, existem "almoços grátis" para determinados grupos sociais. Estes agentes têm interesse em se organizar para promover os programas de que mais podem beneficiar, não encontrando oposição por parte de quem assume o financiamento, uma vez que, para cada agente individual, os custos de mobilização excedem a parcela do custo a suportar com determinado programa público.

Um segundo factor tem a ver com as dificuldades em medir o valor dos bens e serviços públicos. Estes têm frequentemente uma natureza indivisível (por exemplo, a segurança pública) e não têm um preço de mercado. Estão assim, em larga medida, ausentes na actividade do sector público os mecanismos que, num mercado concorrencial, promovem uma afectação eficiente de recursos.

Um terceiro factor indutor de endividamento excessivo decorre dos efeitos inter-temporais das políticas públicas e da frequente tensão entre estabilização de curto prazo e sustentabilidade no médio e longo prazo. Os decisores políticos, motivados por vontade de reeleição, têm incentivos para antecipar os benefícios e adiar os custos das políticas prosseguidas, ponderando assim excessivamente os efeitos de curto prazo. Este incentivo é tanto maior quanto menor a capacidade dos eleitores para perceber os impactos de médio e longo prazo das políticas.

ⁱⁱ Estudos comparados entre os países da União Europeia revelam que, nos países onde o sistema eleitoral tende a gerar governos maioritários de um só partido, são particularmente relevantes para os resultados orçamentais os poderes conferidos ao Ministro das Finanças na elaboração e execução do orçamento. Por seu turno, em países como a Holanda ou a Áustria, onde predominam governos de coligação, a contratualização de objectivos de médio prazo e a definição ex-ante das medidas para os atingir assumem um papel fundamental.

É interessante notar que o facto do sistema político em Portugal não gerar sempre o mesmo tipo de governo - temos alternado entre governos minoritários, de coligação e maioritários - tem sido apontado como um factor explicativo para não ter surgido no país um quadro orçamental coerente. Este tipo de análises sugere que, dado o sistema eleitoral português, a nossa arquitectura orçamental deve promover, à semelhança do que acontece nos países de governo minoritário, a co-existência de ambas as abordagens, ou seja uma combinação de poder efectivo do Ministro das Finanças em matéria de elaboração e controlo macro da execução orçamental e contratualização de objectivos entre diferentes forças políticas.



Banco de Portugal

EUROSISTEMA

ⁱⁱⁱ Em 2009, foi incluída na constituição alemã uma nova regra de equilíbrio orçamental (“Schuldenbremse”), estabelecendo um limite máximo de 0.35% do PIB para o défice estrutural do governo federal, a cumprir obrigatoriamente a partir de 2016. Por seu turno, os orçamentos regionais dos “Länder” devem apresentar saldos equilibrados em termos estruturais a partir de 2020. As novas disposições constitucionais prevêem que estes limites possam ser ultrapassados em situações excepcionais (catástrofes naturais ou situações de emergência não controláveis pelo governo e que prejudiquem substancialmente a capacidade financeira do Estado).

^{iv} Esta ideia colheu alargado consenso no seminário de finanças públicas do Banco de Itália de 2011 sob o tema “*Rules and Institutions for Sound Fiscal Policy after the Crisis*”. Em particular, Juergen Harmker, a propósito da implementação das novas regras orçamentais na Alemanha, defendeu que a existência de limites constitucionais implica alcançar margens de segurança de forma a evitar medidas de consolidação imediatas, em particular em períodos de recessão. No entanto, a experiência tem demonstrado a ocorrência de “surpresas”, que não devem ser ignoradas para o futuro, e que tornaram essa margem de segurança insuficiente. É, portanto, necessário que as regras sejam transparentes e, tanto quanto possível, simples, de forma a evitar mecanismos de contorno. A definição dos detalhes deverá revestir-se de particular cuidado.

Por outro lado, sobre a experiência sueca, Robert Boije alertou que, para além de regras numéricas adequadamente desenhadas, é crucial que essas regras sejam complementadas por uma avaliação externa, pela definição de responsabilidades e princípios sobre as medidas discricionárias de estabilização, nomeadamente ao nível das intervenções nos mercados financeiros, pela definição de responsabilidades das diferentes entidades envolvidas e por princípios de transparência nas contas públicas. Finalmente, mas não menos importante, para que o enquadramento de política orçamental funcione correctamente tem de existir uma forte convicção política de que esse enquadramento é realmente crucial e um compromisso político no sentido de o respeitar.

^v Na recente alteração à Lei de Enquadramento Orçamental, o legislador consagrou a obrigatoriedade do saldo orçamental estrutural (ou seja, corrigido de efeitos cíclicos e medidas temporárias) ser próximo do equilíbrio ou excedentário, em linha com o previsto no Pacto de Estabilidade e Crescimento.

A Lei estabelece igualmente que eventuais desvios à regra sejam corrigidos nos anos seguintes. No entanto, e contrariamente à solução adoptada na Alemanha, não foram previstos na Lei uma trajectória de ajustamento, uma regra concreta para a correcção de desvios, ou os detalhes de operacionalização da regra orçamental. Estes são aspectos que condicionam a eficácia da regra, pelo que desejavelmente devem ser objecto de clarificação e definição no âmbito do programa de ajustamento e de reformas que está a ser definido para a economia portuguesa

Lei de Enquadramento Orçamental (aprovada na AR em 6/4/2011):

Artigo 12.9-C Saldo orçamental



Banco de Portugal

EUROSISTEMA

- 1- O saldo orçamental das administrações públicas, definido de acordo com o Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais, corrigido dos efeitos cíclicos e das medidas temporárias, não pode ser inferior ao objectivo de médio prazo.
- 2- Quando não for possível o cumprimento da regra estabelecida no número anterior, o desvio é corrigido nos anos seguintes.
- 3- O cumprimento do disposto nos números anteriores é objecto de parecer do Conselho das Finanças Públicas previsto no artigo 12.º-I.
- 4- O objectivo de médio prazo é o definido no âmbito e de acordo com o Pacto de Estabilidade e Crescimento.

^{vi} Na Conferência de Jackson Hole de 2009, Eric Leeper defendeu a necessidade de revolucionar a condução da política orçamental, à semelhança do que aconteceu no caso da política monetária nas últimas décadas.