

## INTRODUÇÃO\*

Guilherme d'Oliveira Martins



Situar historicamente a longa existência do Ministério das Finanças significa procurar compreender a evolução do Estado e da Administração Pública em Portugal. Passo a passo, encontramos com avanços e recuos os problemas essenciais e os grandes desafios com que o País se defronta. E a tradicional dependência das lógicas centralizadoras foi determinando, ao longo do tempo, desde o momento em que o visconde de Vila Nova de Cerveira foi designado, em 1788, como primeiro secretário de Estado dos Negócios da Fazenda, que as orientações da Fazenda Pública fossem condicionando a economia e a sociedade no seu conjunto.

Estamos, afinal, no coração do Estado e, por isso, não podemos compreender a evolução política e social sem olharmos a tensão entre as reformas desejadas e as mudanças concretizadas. Em muitos momentos Portugal dir-se-ia suspenso das decisões da Fazenda. Já assim aconteceu com Sebastião José de Carvalho e Melo que, sob o conselho de D. Luís da Cunha, o rei D. José chamou, antes de tudo, para pôr ordem na Fazenda e para criar a instituição disciplinadora do Real Erário.

Foi sempre num cenário de dificuldades que se fez a história do Ministério das Finanças. As vicissitudes do País e da sua governação projectaram-se inevitavelmente nas instituições que tinham a seu cargo assegurar a satisfação das necessidades públicas.

Afirmou-se, assim, o Ministério como uma das mais prestigiadas, e decerto a mais influente, instituições integradas no Estado. Por ele passaram, como seus titulares, os mais conhecidos e determi-

nantes políticos da história portuguesa dos últimos séculos. A lista é muito rica e a sua enumeração seria fastidiosa, mas nela merecem destaque o visconde de Vila Nova de Cerveira e D. Rodrigo de Sousa Coutinho – os dois primeiros secretários de Estado dos Negócios da Fazenda –, Silvestre Pinheiro Ferreira, Mouzinho da Silveira, Silva Carvalho, Sá da Bandeira, Passos Manuel, os duques de Ávila e de Palmela, Fontes Pereira de Melo, Anselmo Braamcamp, Barros Gomes, Hintze Ribeiro, Oliveira Martins, José Relvas, Afonso Costa, Álvaro de Castro, António José de Almeida, António Maria da Silva, Oliveira Salazar... E, nos últimos anos, a tradição manteve-se, pois a lista dos ministros das Finanças continua a estar recheada dos mais marcantes protagonistas da vida política nacional.

No coração da Administração Pública, o Ministério das Finanças tem exercido uma função decisiva na transformação do País. Se pensarmos nos nossos grandes reformadores, de Mouzinho a Braamcamp, de Fontes a Afonso Costa ou a Álvaro de Castro, para só lembrarmos os que estão mais distantes de nós, fácil nos será compreender que a sua passagem pela pasta dos Negócios da Fazenda Pública não foi um mero episódio fugaz, mas sim uma oportunidade para demonstrarem as suas qualidades colocadas ao serviço das potencialidades do País.

Mouzinho da Silveira lançou as bases da administração constitucional do liberalismo, partindo da sua longa experiência nos mais elevados postos da Fazenda Pública, levando de par as transformações administrativas e as reformas financeiras – do sistema fiscal ao crédito público, da criação do Tribunal do Tesouro e da extinção do Real Erário à organização da Secretaria de Estado dos Negócios da Fazenda e dos seus serviços. Além

\*Além da bibliografia indicada em *O Ministério das Finanças – Subsídios para a sua História no Bicentário da Secretaria de Estado dos Negócios da Fazenda*, Lisboa, 1988, seguiu-se: *História Económica de Portugal – 1700-2000* (org. de Pedro Lains e Álvaro Ferreira da Silva, Imprensa de Ciências Sociais, Lisboa, 2005-maxime); Rui Pedro Esteves, *Finanças Públicas*, vol. II, pp. 305 e segs.; José da Silva Lopes, *Finanças Públicas*, vol. III, pp. 265 e segs.; e Nuno Valério, *As Finanças Públicas no Parlamento Português* (Lisboa, 2001). Os elementos estatísticos considerados têm como base o que se encontra publicado em: Maximiano Pinheiro (coord.), *Séries Longas para a Economia Portuguesa, pós-II Guerra Mundial*, vol. II, *Notas Metodológicas* (Lisboa, Banco de Portugal, 1997); Nuno Valério, *Estatísticas Históricas Portuguesas*, vols. I e II (Lisboa, INE, 2001).

de modelos de como se deve legislar e justificar as medidas tomadas, os seus decretos da Terceira e do Porto, a que está ligado Almeida Garrett, são exemplos de cuidada atenção à experiência e de generoso apego ao reformismo. Da Administração Pública ao sistema fiscal, passando pela criação da Junta do Crédito Público, instituição angular no século XIX, tratou-se de criar uma estrutura compatível com a soberania popular e com uma lógica nacional, coerente com o princípio da livre circulação de mercadorias e com a partilha dos encargos públicos pelos cidadãos. As resistências e os bloqueamentos foram, no entanto, muito evidentes ao longo da vida do Ministério. A questão da dívida flutuante e da desregulação monetária, a dependência do crédito externo, o arcaísmo das estruturas económicas e sociais ou a desadaptação relativamente às novas concepções e instrumentos concorrenciais – tudo isso pesou negativamente.

E a verdade é que, depois de 1834, a venda dos bens nacionais, pela forma como foi feita, permitindo o pagamento do património em títulos da dívida, não abriu caminho ao reequilíbrio financeiro. Acresce que a autoridade moral do Estado foi sofrendo mácula em virtude dos atrasos ou do não-cumprimento das suas obrigações ligadas ao crédito público.

Até 1851, a agitação e a incerteza foram as notas dominantes. Não houve condições políticas favoráveis. Primeiro, tentaram-se sarar as profundas feridas da guerra, logo após Évora Monte, e lançar as bases de um novo tempo. Depois, foi a vitória democrática setembrista que, a seguir a uma fase radical, gerou o ordeirismo e trouxe de volta a Carta, num estranho golpe, operado por um antigo radical arsenalista – António Bernardo Costa Cabral. Este preparou, ainda que nunca

tenha assumido formalmente a pasta dos Negócios da Fazenda, com inteligência, mas com imprudência política, a Regeneração e os programas de fomento que aí vinham. Analisem-se as suas reformas (no caso da administração financeira, as de 1844 e 1849), vejam-se os relatórios e documentos elaborados sob o seu impulso. As ideias são claras, a orientação transformadora é evidente e também a preocupação de racionalidade: arrumam-se as regras da contabilidade pública (1843), reorganiza-se a Junta do Crédito Público (1843), consagram-se instrumentos de controlo financeiro – o Conselho Fiscal de Contas, de 1844; o Tribunal de Contas, de 1849. Lançam-se as bases de uma audaciosa reforma fiscal (1842). A ilusão autocrática, a especulação, a contradição entre os interesses públicos e privados – patente na actuação das Companhias – determinaram, porém, o desastre que levou às guerras civis e à ingovernabilidade, em virtude da desconfiança popular.

Com a Regeneração de 1851, houve um acordo estável de regime, para uma maior regularidade na organização e no funcionamento das instituições. Foi posta em prática a mesma política de fomento, mas com recurso a uma outra forma de financiamento. Foi adoptada a lógica de Saint-Simon, segundo a qual o fomento material e a engenharia deveriam transformar a Natureza. A dívida pública foi convertida, pondo-se termo a uma situação muito confusa e pouco racional. Retomou-se o projecto de adopção do sistema fiscal de repartição (iniciado por Costa Cabral) e criaram-se novos impostos, como a contribuição de registo (1852 e 1860). Os melhoramentos, as obras públicas, o fomento entram na ordem do dia. Fontes Pereira de Melo, acumulando significativamente as pastas da Fazenda e das Obras

Públicas, diria: “[...] se várias gerações hão-de fruir os benefícios da obra a realizar, justo é que por essas gerações se reparta o encargo de os pagar.”

Regeneradores e históricos, os partidos da alternância, partilham da mesma filosofia.

Rapidamente se entrou, porém, no período dos “grandes défices”, como lhe chamou Armindo Monteiro. De facto, o País não reagiu tão imediatamente, como muitos esperavam, aos efeitos do chuvaire dos esterlinos. E quanto às receitas efectivas, apenas depois de 1870 foi possível garantir uma maior regularidade na administração tributária e começar a beneficiar dos efeitos reprodutivos dos investimentos traduzidos em crescimento económico.

Invariavelmente, os temas da dívida pública e da reforma tributária tiveram repercussões significativas na história política. Houve revoltas populares para impedirem a actualização das matrizes prediais (Patuleia, 1846-1847), para boicotarem a aplicação da tributação de consumo (Janeirinha, 1868) ou para obstruírem alterações globais de sistema (Saldanhada, 1870).

Em 1870, Anselmo José Braamcamp empenhou-se activamente numa tarefa notável de consolidação, de moralização e de regularização da administração financeira.

Desde a reforma dos serviços, ao aperfeiçoamento das regras a que se devia subordinar a contabilidade pública (cujo primeiro código já vinha de 1863), o governante histórico determinou-se a tentar pôr termo a um sistema fragmentário que tinha manifestamente grandes fragilidades... Foi, por isso, mais além do que se tinha ido até aí e apresentou uma proposta de reforma fiscal que procurou substituir, no tocante à contribuição predial, o sistema de repartição

pelo de quotidade e que pretendeu, quanto aos impostos sobre o rendimento, aproximar-se do modelo britânico da *income tax*... Era uma pequena revolução que procurava assegurar maior regularidade nas receitas públicas, maior racionalidade e aproximação dos sistemas dos países mais avançados.

Pelo seu fôlego reformador, os textos e os projectos de Braamcamp só têm paralelo, porventura, nos decretos da Terceira de Mouzinho da Silveira. No entanto, sentiram-se, naturalmente, ameaçados vários interesses.

E, no momento em que a Câmara dos Deputados discutia as propostas do Governo (Maio de 1870), o velho Saldanha, no seu canto de cisne, fez um derradeiro golpe, efemeramente vitorioso...

A estabilidade política nos anos setenta não conseguiu, no entanto, contrariar decisivamente a tendência para os desequilíbrios financeiros.

E, depois de uma fase de estabilização, a crise de 1876 relançou os grandes défices. A dívida pública subiu a valores preocupantes. Será, contudo, a depressão dos anos noventa a revelar todas as fragilidades.

Apesar de o crédito ser utilizado em obras de utilidade pública, a verdade é que o seu retorno directo não era suficiente, o que obrigava à constante solicitação de novos empréstimos, ditados pelos desequilíbrios orçamentais persistentes.

A partir de 1885 os sinais de alarme começam a ser lançados. Apesar de tudo, a diversificação dos mercados a que o Governo português recorre (Paris, Berlim, além de Londres) vai permitir o prolongamento do financiamento creditício. Em lugar da dívida consolidada passa, no entanto, a ser preferida a dívida amortizável de longo prazo, mais vulnerável às oscilações dos mercados, mas mais utilizada nos mercados continentais.

Em Abril de 1890, sentem-se dificuldades na colocação de um empréstimo português. Os credores invocam, mais uma vez, o velho empréstimo de D. Miguel (1832) que tinha sido repudiado pelo poder liberal. Tais dívidas somaram-se à crise económica induzida pela instabilidade das remessas de emigrantes do Brasil ditada pela redução das exportações do café. Os pagamentos em divisas (e em especial em libras) começaram a ser afectados, o mesmo acontecendo com o serviço da dívida, e toda a economia se ressentiu a partir das dificuldades de tesouraria. Como se isto não bastasse (para não falar do Ultimato e da revolta do Porto de 31 de Janeiro de 1891), a suspensão de pagamento, por força da bancarrota argentina, em Novembro de 1890, pela Casa Baring Brothers, habitual agente do Estado para a colocação da dívida flutuante, precipitou os acontecimentos. Os credores externos, em dificuldades, em virtude da instabilidade internacional, exigiram ao Governo português que respeitasse os seus compromissos. Não nos ficou outra alternativa que não fosse a do sacrifício, da redução drástica de despesas, do abandono do padrão-ouro e da aceitação das gravosas condições impostas pelos credores externos – num processo demorado, que culminou na celebração do convénio de 1902. E então tivemos de nos submeter a condições muito gravosas que nos mantiveram afastados dos mercados financeiros internacionais até meados do século XX. Tais condições foram ditadas não só pela situação atingida, mas também pela instabilidade política existente e pela incapacidade revelada para encontrar uma solução negociada que fosse satisfatória. A pouco e pouco, na primeira década do século XX o dramatismo da situação financeira foi-se atenuando. O défice orçamental reduziu-se drástica-

mente. No entanto, a credibilidade e a confiança do regime monárquico constitucional tinham sido postas em causa. A recuperação financeira não evitou a queda política...

As dificuldades, as provações, a necessidade de fazer economias foram consolidando um controlo acentuado da administração financeira sobre os restantes ministérios e serviços. A própria iniciativa parlamentar em matéria orçamental foi drasticamente limitada. As medidas de 1892 e de 1907 intensificaram, assim, a tendência disciplinadora manifestada em 1863, 1870 e 1881, nas reformas de contabilidade pública e na consagração dos seus mecanismos de controlo.

O problema de mais difícil resolução continuou a ser, no entanto, o da reforma fiscal. Desde 1870 que se sucederam as tentativas para modernizar o sistema tributário. As alterações à contribuição predial, o aperfeiçoamento dos impostos sobre o rendimento e sobre o consumo depararam com poderosas resistências que não podem deixar de ser motivo de preocupação pelas consequências negativas, quer em termos de justiça distributiva quer quanto à eficácia financeira e ao combate do défice.

Merece especial referência, no tocante à receita tributária, a tentativa do ministro da Fazenda Henrique de Barros Gomes em 1880, no governo de Anselmo Braamcamp, no sentido da substituição do sistema de repartição pelo sistema de quotidade. Por um lado, estava em causa a contribuição predial e, por outro, a criação de um novo imposto sobre o rendimento com cinco células (capitais mobiliários, exercício de qualquer emprego, propriedade imobiliária, comércio e indústria e outros rendimentos não produzidos mas desfrutados no continente e ilhas). A taxa era de três por cento para as cédulas dos capitais

mobiliários e outros rendimentos e de dois por cento para as restantes. A preocupação fundamental era a de encontrar uma tributação mais justa e moderna, centrada nos rendimentos reais e visando combater a fuga e evasão. As dificuldades na concretização da medida e as resistências dos interesses atingidos determinaram a suspensão da medida em Abril de 1881. Nota-se, porém, nos anos noventa do século XIX e no início do século XX, uma significativa incapacidade para encontrar um equilíbrio entre a sustentabilidade e a racionalidade da despesa pública, a regularidade e a eficiência da receita tributária e a adequação entre os meios disponíveis na economia e o prosseguimento das finalidades de desenvolvimento.

Significativo é, porém, que, apesar de todas estas dificuldades, e sem as iludir, tenha sido possível obter resultados equilibrados na gestão orçamental, mercê de uma orientação de rigor e de racionalidade no emprego dos recursos disponíveis no final da Monarquia Constitucional, designadamente sob a orientação de João Franco – que bem se exprimiu nas contas superavitárias apresentadas por Afonso Costa relativamente aos anos de 1912-1913 e 1913-1914. O início da Grande Guerra (1914-1918) e o envolvimento português no conflito vieram introduzir factores de perturbação na política financeira. Os encargos militares, a falta de bens essenciais, o agravamento dos preços, a depreciação monetária e cambial, a desorganização da economia – todos esses elementos passaram a pesar significativamente. A I República não teve condições para introduzir reformas no Estado e na Administração Pública. Teve, antes, de se virar para a resolução das questões monetárias e cambiais, como absolutamente prioritárias. Enquanto, no período da

Monarquia Liberal, os sobressaltos maiores tiveram a ver com a falta de meios e com a fragilidade do sistema financeiro – cabendo ao Ministério da Fazenda e à influente Junta do Crédito Público, matriz da Caixa Geral de Depósitos e do sistema de protecção social dos funcionários, em estreita complementaridade entre si, o papel de contrariar tais tendências. Agora, a actuação liberal clássica era insuficiente. Não bastaria agir sobre as receitas e as despesas públicas. Não seria suficiente a disciplina do crédito público, tão ligada à política monetária durante o século XIX.

Álvaro Xavier de Castro foi, porventura, quem melhor compreendeu as especificidades do novo momento. O Ministério assumiu, nesse período, com muita determinação, a sua nova tarefa de orientador, regulador e racionalizador dos mercados monetários e cambiais. Essa era a tarefa exigida pelas circunstâncias. E, porque foi desempenhada com eficiência e oportunidade, permitiu que o dramatismo da situação financeira tenha sido atenuado nos anos que precederam o golpe militar de 1926.

Deste modo se explica que o último ministro das Finanças da I República, Armando Marques Guedes, tenha legado uma gestão financeira que tendia para o equilíbrio e para a racionalização. O interregno que antecedeu a “ditadura financeira” de Oliveira Salazar (1928) introduziu factores de perturbação e de evidente desregulação. As bases positivas e as perspectivas animadoras deixadas pela I República constituíram, porém, os fundamentos para o rápido êxito da política do jovem professor de Coimbra, recém-chegado às lides governativas. Puderam ser lançadas, assim, a reforma da administração financeira, a nova regulamentação da contabilidade pública,

a reorganização orçamental e o reordenamento do crédito público. Suprimiu-se a dívida flutuante e simplificou-se a dívida em circulação à semelhança do que se fizera em 1852 com as Inscrições de três por cento ou em 1902, por imposição do exterior, com a dívida externa. Foi alterado o sistema fiscal, depois de a reforma de 1922 nunca ter sido inteiramente aplicada. Assim, a reforma fiscal de 1929 e a nova pauta aduaneira suscitaram um substancial aumento de receitas que constituiu a razão primeira para o equilíbrio orçamental dos anos trinta. Foi a estrutura assim criada que funcionou como pano de fundo durante quarenta anos na nossa vida financeira. Do mesmo modo que as reformas da Regeneração vigoraram, com inúmeras sobreposições e acrescentos, até aos anos trinta, também as transformações impulsionadas a partir da “ditadura financeira” se fizeram sentir até muito tarde, apesar dos múltiplos remendos e retalhos e da mudança radical na dimensão da Administração Pública. Contrariando, porém, de certo modo o classicismo financeiro expresso, nos principais instrumentos dos anos trinta, o sector público e o intervencionismo estatal foram, a pouco e pouco, alargando os seus braços – quer pela diversificação dos fundos e serviços autónomos quer pela criação dos organismos de coordenação económica. Faltando, é certo, uma visão de conjunto, a coordenação global e a complementaridade (designadamente quanto ao financiamento) entre as várias componentes do sector público, a verdade é que nos deparámos com as características político-jurídicas inerentes aos Estados intervencionistas do pós-guerra. Depois da II Guerra Mundial, e ao longo dos anos cinquenta, prevaleceu a orientação da aber-

tura gradual ao exterior e da aposta no desenvolvimento. A internacionalização introduziu factores de complexidade na vida financeira e no sistema económico. Ao modelo do isolamento proteccionista passou a contrapor-se uma opção orientada para a integração em espaços de comércio livre (EFTA e, mais tarde, acordo com a CEE), para a participação activa em organizações financeiras e económicas internacionais (OCDE, BIRD, FMI) e para a intervenção nos mercados internacionais. A reconstrução europeia depois de 1945, apoiada pelos Estados Unidos da América, através do Plano Marshall, teve repercussões em Portugal. Independentemente do debate sobre se fomos ou não beneficiários desde o início do Plano, a verdade é que sobretudo o apoio ao programa de electrificação, bem influente na “linha de rumo” modernizadora do engenheiro Ferreira Dias, e o recurso às linhas internacionais de financiamento permitiram o início da abertura económica e o fim do regime de autarcia que tinha caracterizado a política inicial de Oliveira Salazar. Em meados dos anos cinquenta, o Professor Pinto Barbosa afirma ser necessário criar “linhas de defesa” na vida económica nacional que permitissem ao País preparar-se para as mudanças que estavam a ter lugar em todo o mundo e para as exigências de uma competição cada vez mais intensa. O sistema fiscal teve, por seu lado, de ser alterado. Sem abandonar a tributação cedular, foi adaptado a uma estrutura económica mais evoluída – incidindo, designadamente, sobre rendimentos antes não sujeitos a impostos, como as mais-valias e os da indústria agrícola (apesar, neste caso, da suspensão que logo se operou) – e visando racionalizar a tributação sobre o consumo pela criação do imposto de transacções, até também para compensar a quebra muito

significativa das receitas aduaneiras em virtude da celebração de acordos comerciais e aduaneiros. O recurso à dívida pública foi moderado, apesar da sua intensificação, primeiro para fins de investimento e de dinamização do mercado de capitais (empréstimos internos) e depois com o objectivo de atrair tecnologia e capitais estrangeiros, e nos anos sessenta sob a pressão da Guerra Colonial. A dívida flutuante conteve-se no crédito obtido junto do Banco de Portugal, até em virtude da inexistência de uma política monetária autónoma e determinada e da inconsistência do mercado financeiro interno.

Pesou, porém, significativamente a ortodoxia financeira. As resistências à política de desenvolvimento e às suas consequências fizeram-se sentir com intensidade no final dos anos sessenta e início dos setenta. A guerra colonial obrigou a uma política tímida de desenvolvimento económico e social, apesar do maior recurso ao crédito, do agravamento da fiscalidade e parafiscalidade e do alargamento do sector público. As contradições de discurso, as expectativas sociais bem como a inércia administrativa produziram os seus efeitos... O Estado cresceu mas a economia e o mercado passaram a estar em contacto com as realidades europeia e mundial, o que determinou a existência de tensões modernizadoras e uma evidente pressão no sentido da abertura das instituições políticas.

Como salientou o Professor Sousa Franco tratou-se, no fundo, de “um compromisso financeiro entre conservadorismo e progresso que ficou a meio caminho e veio redundar na Revolução”. Depois de 1974, a administração financeira sofreu um abalo, mas as suas estruturas fundamentais mantiveram-se no essencial – baseadas nas raízes oitocentistas, reforçadas pelo salaza-

rismo, postas já à prova em múltiplas vicissitudes. O que ocorreu, porém? Acentuou-se o desequilíbrio orçamental; cresceu significativamente o sector público; aumentaram as receitas e as despesas correntes, cresceu intensamente o défice da dívida pública – quer directa quer de garantia; foi abalada a máquina administrativa; e faltaram políticas de desenvolvimento, prevalecendo ocasionalmente as políticas de estabilização, motivadas pela gravidade da evolução conjuntural... O Ministério das Finanças foi-se adaptando às novas circunstâncias e à complexidade das situações e das dificuldades. O Banco de Portugal assumiu um papel cada vez mais importante nos domínios monetários e dos mercados financeiros – constituindo, com o Ministério, um sistema complementar decisivo, como outrora, na estrutura oitocentista, o Tribunal do Tesouro Público e a Junta de Crédito Público se articulavam, definindo entre si a linha fundamental de acção da administração financeira. O desafio da modernização passou a estar na ordem do dia. A Constituição de 1976 determinou uma nova relação entre órgãos de soberania privilegiando o acompanhamento parlamentar da gestão financeira; simultaneamente, foi criada uma nova administração financeira, com adopção de novos instrumentos de gestão e de um controlo substancial e global, em lugar do puro formalismo, de modo que se conseguisse uma relação mais aberta com os contribuintes e com a sociedade em geral.

Em 1973 as despesas correntes atingiram 20 por cento do PIB, mais seis por cento do que vinte anos antes e abaixo da média europeia. O crescimento da economia permitiu, porém, que apesar desse aumento tenha sido preservado, no essencial, o equilíbrio orçamental, já que a base tributária foi-se alargando.

A reforma fiscal dos anos sessenta, dirigida por Teixeira Ribeiro (1958-1965) teve resultados positivos, permitindo que a receita tributária crescesse mais do que a própria economia, merecendo destaque a grande eficiência do imposto de transações que compensou as quebras nos réditos dos direitos aduaneiros e a reforma dos impostos directos.

Depois do 25 de Abril de 1974, as despesas públicas aumentaram por força das reivindicações sociais e de uma lógica intervencionista, ainda que a taxa média anual de crescimento em termos reais não tenha excedido a do período do pós-guerra (1947-1973).

No entanto, com a descida da taxa de crescimento da economia, o peso do Orçamento do Estado no produto interno e o desequilíbrio orçamental aumentaram significativamente.

Foi na educação, na saúde e na segurança social que se registaram os incrementos maiores da despesa pública. De 1973 a 1981 o peso desta no PIB sofreu um impulso de 17 por cento e a partir de então até ao ano 2000 cresceu mais oito pontos, atingindo os 45 por cento. Antes da integração de Portugal na União Europeia, foram, no entanto, necessários dois acordos com o FMI (1977-1979 e 1983-1985) visando conter a evolução da procura interna, designadamente nas contas públicas.

A importância das receitas fiscais no produto interno cresceu significativamente a partir de 1973, desde cerca de 19 por cento para quase o dobro no final do século. A forte pressão das despesas públicas determinou a existência de défices orçamentais persistentes e atingindo muitas vezes valores excessivamente elevados. Houve uma multiplicação de institutos públicos, serviços e fundos autónomos e uma transferência importante de

recursos para as autarquias locais e regiões autónomas. O sector empresarial do Estado, que cresceu excessivamente por força das nacionalizações até ao início dos anos oitenta, sofreu uma redução posterior. As receitas das privatizações atingiram, por isso, valores elevados nos anos noventa tendo sido, no entanto, insuficientemente utilizadas para a amortização da dívida pública e orientadas sobremaneira para suportar prejuízos das empresas do sector público. A baixa das taxas de juro durante a segunda metade dos anos noventa, coincidente com a entrada de Portugal na Zona Euro, permitiu a redução dos encargos da dívida pública, mas também a abertura de uma margem que foi aproveitada para aumentar, de modo não sustentado, a despesa pública.

As despesas de capital, por seu lado, situaram-se até ao fim do século em cerca de cinco por cento do PIB, valor superior à média europeia, o que se deveu, primeiro, aos investimentos do sector público e, depois da adesão às Comunidades Europeias, à utilização dos fundos estruturais – o que permitiu a Portugal recuperar o atraso em relação aos parceiros europeus no tocante a infra-estruturas.

Um dos domínios em que o atraso do País era mais gritante, a Educação, exigiu um forte investimento, que passou de 1,8 por cento do PIB em 1973 para 6,9 por cento em 1999 – o que correspondeu ao aumento do número de alunos, de professores e de escolas e à necessidade de cobertura das novas necessidades educativas, já que apenas no final do século foi possível integrar no sistema os jovens até aos 15 anos de idade – persistindo carências significativas no ensino secundário. Quanto às despesas na Saúde o aumento no mesmo período foi de 2,1 por cento para 6,3 por cento do PIB, o que garantiu a



melhoria dos principais indicadores, em especial quanto à mortalidade infantil e esperança de vida. Em relação à Segurança Social verificava-se em 1973 também um atraso significativo por comparação com os parceiros europeus. Houve, desde então, até ao final do século um aumento desde 4,8 por cento até 12,9 por cento do PIB (abaixo dos 16 por cento da média da União Europeia dos Quinze) – em virtude da adopção de um sistema universalista, com peso crescente da componente não contributiva, além da criação do subsídio de desemprego e do alargamento da generalidade dos sistemas de cobertura dos riscos sociais.

O aumento da esperança de vida, o crescimento do número de beneficiários dos sistemas sociais por comparação com o conjunto dos activos e o envelhecimento da população determinaram a necessidade de reforçar os mecanismos de sustentabilidade e de capitalização financeira do sistema. A crise do moderno Estado Social, sentida um pouco por toda a Europa, obriga, no entanto, à introdução de reformas que permitam garantir o cumprimento e o respeito dos compromissos de médio e longo prazo, bem como a salvaguardar os benefícios adequados aos meios disponíveis para as pessoas mais carenciadas.

Relativamente às receitas públicas, merece especial destaque a reforma fiscal de 1988, preparada pela comissão presidida pelo Professor Paulo de Pitta e Cunha, que estabeleceu um sistema unificado de impostos sobre o rendimento, com a reunião dos impostos cedulares anteriormente existentes no Imposto sobre as Pessoas Singulares (IRS) e no Imposto sobre as Pessoas Colectivas (IRC). Tornou-se universal o princípio da tributação real sobre o rendimento, consa-

grado pela Constituição de 1976, abandonando-se os rendimentos normais ou presumidos e adoptando-se o critério da declaração do contribuinte. Apesar de tudo, houve excepções à unificação, uma vez que persistiram algumas taxas diferenciadas liberatórias para alguns tipos de rendimentos.

O princípio dos rendimentos declarados alargou os riscos de fraude e evasão fiscais, em particular na tributação das sociedades e em rendimentos sujeitos ao IRS no tocante às profissões liberais. Merece ainda realce no contexto da ampla reforma da administração financeira do Estado operada na segunda metade dos anos noventa pelo Professor António Sousa Franco, a reorganização da área da receita tributária e do crédito público. Por fim, as alterações introduzidas no ano de 2000 nos impostos directos determinaram quebras de receitas uma vez que as reduções nas taxas de IRS e IRC não foram compensadas em eficiência fiscal, antes prevalecendo a tendência de abrandamento da economia e o facto de o aumento da tributação das mais-valias ter sido introduzido em contraciclo e num momento em que a concorrência fiscal europeia o desaconselhava.

As receitas da Segurança Social, por seu lado, passaram de três por cento do PIB em 1950 para 12 por cento no fim do século, correspondendo à tendência de alargamento da cobertura de riscos sociais já referenciada. Ainda assim, a média europeia é superior ao nível existente em Portugal (14,3 por cento para o conjunto UE-15).

Os últimos trinta anos da vida portuguesa foram dominados pela institucionalização da democracia e pela integração europeia.

O regime constitucional económico foi-se aperfeiçoando a partir da actualização do compromisso

de 1976, quer em 1982, no termo da transição revolucionária e aquando da consolidação da democracia civil, quer em 1989, na primeira adequação do regime da economia ao quadro institucional europeu, quer ainda em 1992 na alteração que permitiu a adesão à União Económica e Monetária (UEM) e a adopção do Euro. O Tratado de Maastricht e a criação da moeda única europeia determinaram a necessidade do respeito dos critérios de convergência nominal inerentes à plena integração da economia portuguesa na UEM, o que exigiu uma disciplina orçamental com limites predefinidos e consagrados no regime relativo aos défices excessivos. Em 1997 foram aprovados regulamentos comunitários que ficaram conhecidos sob a designação genérica de Pacto de Estabilidade e Crescimento e que limitaram drasticamente o valor dos défices das contas do Sector Público Administrativo (SPA) (a três por cento do PIB) e o valor da dívida pública (a 60 por cento do PIB). Portugal conseguiu uma trajectória positiva de redução dos défices e da dívida pública nos últimos anos da década de noventa, cumprindo todos os requisitos estipulados, enquanto a Itália e a Bélgica não cumpriram o critério da dívida pública e a Grécia (como veio a apurar-se posteriormente) nem cumpriu o critério da dívida pública nem respeitou o limite do défice. O abrandamento da economia europeia e a redução das receitas tributárias induzida pelas alterações legislativas do ano 2000, bem como o não recurso em 2001 a receitas extraordinárias determinaram a ultrapassagem do limite de três por cento do PIB para o défice das contas do SPA. Excedida essa fronteira e considerando a rigidez do sistema europeu, que rapidamente vitimou as principais economias da União Europeia (em especial a alemã e a francesa), Portugal viu redu-

zida a sua margem de manobra para adoptar uma política contracíclica, visando contrariar os efeitos da quebra da procura interna. O ano de 2005 conheceu, por decisão do Conselho Europeu, sob proposta da Comissão, uma flexibilização do regime dos défices excessivos e do sistema consagrado nos regulamentos de 1997. Os prazos para correcção das situações deficitárias foram alargados, sendo atribuída maior importância à situação da dívida pública bem como à estabilização plurianual da conjuntura e à consideração dos ciclos económicos. Os exercícios de 2002 a 2004 registaram o cumprimento formal dos limites do défice impostos pelo Tratado da União Europeia, graças ao recurso a receitas extraordinárias, e no exercício de 2005 Portugal passou a beneficiar do novo regime de correcção dos défices excessivos, comprometendo-se a adoptar medidas estruturais tendentes a garantir maior disciplina financeira pública e a criar condições de sustentabilidade a médio e longo prazo das contas públicas. Os desafios fundamentais que se colocam no domínio das Finanças Públicas prendem-se com a modernização da Administração e com a necessidade de reformas com efeito a longo prazo no Estado Social, visando a sustentabilidade da cobertura de riscos, com a simplificação, eficiência e justiça distributiva do sistema fiscal, com adequação entre as necessidades a satisfazer pelo Estado e os meios disponíveis e com a competitividade da economia no âmbito da União Europeia e num mundo globalizado. No início do novo século, o Ministério das Finanças continua a estar no coração da Administração Pública. Os grandes desafios de reforma do Estado continuam, assim, a dominar a sua acção...