

# Equidade intergeracional, Dívida Pública e a Constituição

*Paulo Trigo Pereira\**

## 1. Introdução

Este ensaio aborda um tópico que não é muito tratado pelos economistas, sendo mais abordado pela filosofia moral e política: o problema da justiça entre gerações na Europa em geral e em Portugal em particular. Este é um dos problemas com que nos defrontaremos nas próximas décadas e que resulta essencialmente de três factores. A globalização e a entrada dos países, conhecidos como BRICS (Brasil, Índia, China, etc.) no comércio mundial levou a taxas de crescimento económico bastante mais baixas na Europa, do que nesses países, e mesmo em países de África, América Latina e Sudeste Asiático. Tudo indica que esta tendência de crescimento desigual tenderá a manter-se nas próximas décadas, devido também ao factor demográfico de envelhecimento da população, mais forte no continente europeu, resultado de taxas de fecundidade cada vez mais baixas e aumento da esperança de vida à nascença. A crise das dívidas soberanas que se instalou em vários países europeus, associada ao fraco crescimento ou mesmo depressão reforçam-se mutuamente e contribuem para manter este crescimento desigual.

---

\* ISEG – UTL

\* Professor Catedrático do ISEG e Presidente do Instituto de Políticas Públicas Thomas Jefferson- Correia da Serra.

O ponto de partida deste ensaio é uma situação, que julgamos provável, de empobrecimento relativo dos níveis de vida europeu em relação a outras regiões do mundo.<sup>1</sup> A partir daqui há questões de análise normativa e de análise positiva que são relevantes. A questão normativa a merecer análise é como é que essa diminuição de níveis de bem-estar se deve repartir entre gerações diferentes, nomeadamente, e para simplificar a análise iremos considerar cinco gerações: os de mais de 60 anos, a geração dos 30-60, a geração dos “jovens” (menos de 30) e duas gerações que irão nascer nos próximos 30 anos (até 2043) e de 2043 a 2073.<sup>2</sup> No âmbito de análise positiva uma primeira questão genérica é a de saber como é que as Constituições de diferentes países, que deveriam considerar os níveis relativos de bem-estar de diferentes gerações têm incorporadas (ou não) normas que consideram explicitamente o bem-estar de gerações futuras, para além dos direitos, liberdades e garantias, que obviamente têm efeitos no bem-estar das populações. Para ser mais preciso, na análise e debate sobre a justiça intergeracional considerar-se-á como é que diferentes países integram normas relativas à dívida pública. Esta questão ganha especial relevo numa altura em que a União Europeia aprovou o “Tratado Orçamental” e alguns países decidiram verter essas normas na Constituição, enquanto outros decidiram colocar essas regras na legislação ordinária. Será que isso pode significar uma diferente perspectiva em relação à justiça intergeracional? No caso português, como é sabido a Assembleia da República decidiu não colocar nenhuma norma sobre a dívida na Constituição. O objectivo final do ensaio é responder à questão: será que deveríamos colocar alguma norma referente à *dívida* pública e às responsabilidades futuras na Constituição? E, em caso afirmativo, qual a forma que essa norma deveria assumir? As duas questões

---

<sup>1</sup> Não há aqui nenhuma interpretação normativa destes desenvolvimentos relativos nos níveis de bem-estar. Numa perspectiva utilitarista é até fácil de argumentar que têm um efeito benéfico nos níveis de bem-estar mundial.

<sup>2</sup> Como se tornará claro mais adiante não só as gerações não se delimitam com facilidade, como são de certo modo sobrepostas e, tem relações diferentes entre si consoante os modelos de Estado de bem-estar em que se considera a análise.

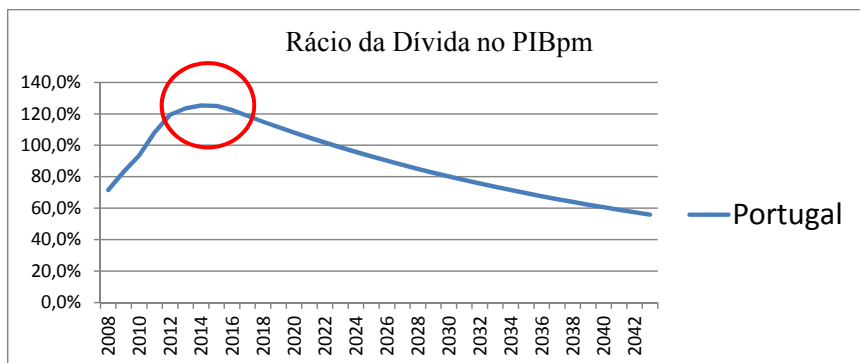
estão relacionadas pois a eventual introdução de uma norma estará dependente do seu conteúdo.

A maneira de abordar estes problemas será a seguinte. Na secção 2, apresenta-se uma projecção para a dinâmica do rácio-divida produto para a próxima geração, analisam-se três perspectivas distintas de entender o endividamento público, finalizando com uma defesa técnica da estabilidade desse rácio. A secção 3 faz uma breve reflexão ética sobre justiça intergeracional na *óptica utilitarista* e conclui da dificuldade de seleccionar um nível de endividamento óptimo numa base ética. Na secção 4 aborda-se a forma como a dívida é abordada nalgumas Constituições Europeias no presente, em particular na Alemã, na Suíça e na Portuguesa. Na última secção responde-se genericamente às questões levantadas, isto é o que poderia, e em nossa opinião deveria constar na Constituição da República Portuguesa no tocante à assunção de responsabilidades futuras. Este artigo *é assumidamente um ensaio, no sentido literal do termo. Não procuraremos ser exaustivos, nem sistemáticos sobre o tema, mas apenas lançar algumas pistas para reflexões sobre um tema que merece investigação séria pois é um dos problemas centrais do nosso tempo.*

## 2. Uma defesa técnica da estabilidade do rácio dívida produto

### *Uma projecção da dinâmica da dívida*

No final de 2012, o rácio da dívida no produto deverá atingir os 120% do PIBpm. É um valor que não tem precedentes nas últimas décadas, e que é agravado pela situação de recessão que o país vive. Na realidade a manutenção de políticas orçamentais restritivas num curto periodo de tempo pode mesmo gerar uma espiral recessiva de efeitos imprevisíveis. Reduzir o défice e a dívida até alcançar níveis sustentáveis obriga a que haja excedentes primários permanentes nas próximas décadas.



Num cenário exigente<sup>3</sup>, isto é com o saldo global quase em equilíbrio a partir de 2016, a *dívida atinge* um máximo de 125,3% do PIBpm em 2014, só regressa ao nível de 2008 em 2034 e só desce abaixo de 60% do PIBpm em 2041. É *um cenário exigente, sobretudo tendo em conta o nosso* histórico de finanças públicas. Para se perceber como este cenário é exigente, lembre-se que Portugal deste que há dados credíveis e comparáveis disponíveis (após 1977) só conseguiu ter excedentes primários que se aproximam dos valores que deveriam ocorrer nas próximas três décadas em dois anos (1989 e 1992).<sup>4</sup>

Estes dados que a terceira e quarta gerações estarão ainda a pagar a dívida excessiva contraída pelas gerações anteriores. Eles

<sup>3</sup> Consideramos que o défice atinge os -0,5% do PIB só em 2016 e que se mantém daí por diante a esse nível, que a variação do PIB nominal no período 2013-2017 vai de 0 em 2013 a 3,6 em 2017, mantendo-se o crescimento nominal do PIB nesse valor a partir daí. Finalmente, uma taxa de juro implícita na dívida pública de 3,9% a partir de 2012. Não considerámos receitas de privatizações que melhorariam ligeiramente o cenário.

<sup>4</sup> Dados retirados da AMECO a 14 de Fevereiro 2013. Em 1989 o excedente primário terá sido de 2,87% e em 1992 de 3,46%. Note-se que com taxa de juro implícita na dívida pública de 3,9% o excedente primário teria que ser de 3,4%. Mesmo com melhores condições de financiamento da dívida, digamos que com uma taxa implícita de 3,5% o excedente primário teria que ser de 3%, para se ter um défice de 0,5% do PIB. Para simplificar assumimos que o PIB real iguala o PIB potencial de modo que o saldo global iguala o saldo estrutural, sobre o qual existe o objectivo dos -0,5% já incorporados na lei de Enquadramento Orçamental.

devem estar presentes quando se discutir, no final deste ensaio, a eventual necessidade de algumas regras sobre a dívida para se assegurar a sustentabilidade das finanças públicas.

### *Interpretações sobre a dinâmica da dívida*

Há três narrativas distintas (e potenciais realidades) subjacentes a situações de países que aumentam o seu rácio da dívida no produto.<sup>5</sup> A primeira, é a que se baseia num postulado de que os governos são simultaneamente benevolentes, sabedores e eficientes. Neste caso o acréscimo de dívida resultará de necessidades de financiamento para investimento, e o aumento do stock de capital daqui resultante levará a um aumento da capacidade produtiva, que permitirá não só satisfazer os encargos acrescidos com a dívida, como fazer crescer o produto de modo a posteriormente fazer baixar esse rácio. Nesse sentido as gerações futuras poderiam temporariamente ter que arcar com encargos acrescidos, mas teriam também benefícios adicionais associados a um maior *stock* de capital produtivo que mais que compensavam esses custos. Chamarei a esta a *hipótese otimista do endividamento público*.

Numa abordagem diametralmente oposta, temos a situação de os governos não serem benevolentes, mas quererem maximizar a popularidade política, de os agentes no processo político prosseguirem rendas, e de os burocratas procurarem maximizar orçamentos muito para além daquilo que seria a provisão eficiente de bens públicos. Estes postulados, geralmente, associados a vários autores da escola da “escolha pública” ou *public choice* (Buchanan, Tullock, Niskanen, etc.) levariam a uma *hipótese pessimista do endividamento*

---

<sup>5</sup> Não abordamos aqui os aspectos macroeconómicos do endividamento nem o confronto entre diferente escolas teóricas acerca de qual o verdadeiro impacto da manipulação discricionária da procura agregada por parte do poder político (keynesianos, monetaristas, neo-keynesianos, etc.). Interessa-nos aqui os impactos macroeconómicos, via análise microeconómica, dos fundamentos do aumento do endividamento.

*público*. Neste caso o endividamento pode resultar apenas da acção de grupos de interesse que conseguem benefícios especiais e rendas de monopólio ou outras que levam a persistentes défices orçamentais, que têm de ser financiados. A obtenção de crédito não será, nesta perspectiva, necessariamente para financiar investimento, pois poderá mesmo existir défice do saldo corrente. Ainda que seja para financiar investimento ele poderá ser improdutivo pois resultante de lógicas de *rent-seeking* e não de lógicas de maximização do bem-estar social.

Finalmente, temos uma terceira abordagem que chamaremos de *hipótese incerta do endividamento público* que se distingue das duas anteriores. Embora seja lícito admitir que os governos e os políticos possam ter motivações de satisfazer o bem estar social, eles podem ser incapazes, por vezes, de o fazer. Quer por problemas de informação, quer por problemas de dificuldade de tomar decisões, quer por falta de capacidade técnica. Os autores que podemos associar a esta hipótese (embora alguns não tenham abordado a dívida pública) são os da escola das “escolhas colectivas racionais” ou *social choice* que desenvolveram os paradoxos das escolhas racionais (Arrow, Sen, etc.) e os que identificaram os problemas da economia da informação (Akerlof, Stiglitz, etc.). Esta terceira abordagem tem como implicação, a verificar-se, que o impacto do endividamento público é incerto. Pode fazer aumentar ou diminuir o bem estar social. Esta hipótese é pois menos optimista que a primeira, mas mais do que a segunda.

Estas três versões diferentes, qualquer uma delas podendo ser mais realista para certo país considerado, tornam extremamente complexa a discussão em torno da justiça entre gerações. Porém, há algo que se pode concluir desde já acerca do endividamento público. A priori, não é possível garantir que tipo de impacto terá o endividamento. É diferente se for para financiar défices da conta corrente ou da de capital. É diferente se for para financiar investimento produtivo ou improdutivo.

*Uma defesa técnica da estabilidade do rácio dívida-produto*

Há vários conceitos de sustentabilidade das finanças públicas, sendo um deles o da estabilidade do rácio da dívida no produto a níveis não muito elevados. Como é sabido a União Europeia, desde o Tratado de Maastricht que considerou, olhando para o histórico, que um rácio de 60% do PIBpm seria um valor sustentável. Note-se que com este rácio, para uma taxa de juro implícita da dívida pública de 3%, significa que o país em causa estará a pagar em juros algo como 1,8% do PIBpm, valor que crescerá para 3% caso essa taxa subisse para 5%. Ou seja a “taxa de esforço” para assegurar os encargos correntes com a dívida seriam razoáveis, tendo em conta uma banda de variação da “taxa de juro” dentro de limites desejáveis numa união económica e monetária. Como é sabido, a estabilidade do rácio da dívida no produto depende da taxa de crescimento nominal da economia e do rácio do défice no produto.<sup>6</sup> Tendo um objectivo para o rácio dívida-produto, o saldo orçamental necessário para assegurar a estabilidade desse rácio dependerá do crescimento nominal da economia. Um saldo orçamental equilibrado *permanentemente* levaria esse rácio para zero no longo prazo, assumindo algum crescimento do produto o que não faria sentido.<sup>7</sup> Do mesmo não é sustentável uma trajectória ascendente do rácio da dívida, derivada quer por fraco crescimento económico, quer por condições de financiamento adversas, quer por défices excessivos. Dadas as tendências de longo prazo de crescimento da economia europeia, acompanhadas das projecções demográficas, esboçadas na parte inicial deste ensaio, afigura-se *desejável uma redução significativa dos rácios dívida produto, que no caso português, poderá ser feita, com persistência e exigência durante toda uma geração adicional, até 2043.*

<sup>6</sup> Para um tratamento analítico desta questão ver Pereira et al. (2012).

<sup>7</sup> Note-se que esta é uma das críticas feitas por quem critica o Tratado Orçamental. Ao exigir um quase equilíbrio (estrutural) entre receitas e despesas, fará convergir a dívida para zero no longo prazo. Sendo verdade não significa que durante a próxima geração isso não seja necessário. Voltaremos a este tópico no final.

### 3. Da dificuldade ética de escolher o rácio dívida-produto ideal

Obviamente que há aqui uma questão ética a que não devemos fugir? Será que é justo que a quarta geração que ainda não nasceu (para além das actuais enquanto forem vivas) tenha parte do ónus da redução da dívida pública? A resposta é complexa pois depende de vários tipos de questões. Primeiro, depende de estarmos perante endividamento público resultante de um cenário optimista, pessimista ou incerto. Considere-se a hipótese pessimista sobre o endividamento público, e para simplificar a situação extrema de que toda a despesa financiada com endividamento foi ineficiente e perderia gerando benefícios nulos para as gerações futuras. As nossas intuições sugerirão que neste caso é injusto que essas gerações arquem com o ónus fiscal necessário para pagar juros de algo que em nada beneficiaram. Este exemplo extremo mostra que um dos aspectos essenciais para se considerar a equidade intergeracional é a *produtividade* do “capital” investido pelas gerações anteriores.

O termo “capital” será usado aqui, como em Gosseries (2008), num sentido muito lato “não apenas físico, mas também tecnológico, institucional, ambiental, cultural, relacional, etc.” Para além da *produtividade do capital* que resulta também da sua *composição*, um segundo factor determinante do efeito nas gerações futuras é a existência de *acumulação líquida ou depreciação líquida dos diferentes “activos”* numa dada geração.<sup>8</sup> Podemos deixar menos ou igual biodiversidade no planeta para as gerações vindouras. Podemos legar melhores ou piores instituições, mais ou menos capital social. Tudo isto afectará os benefícios das gerações vindouras que devem sopesar com os custos da dívida e de outros passivos que lhes deixarmos (degradação ambiental).

Admitamos por agora que duas das questões relacionadas com o “capital” (*composição e produtividades*) estavam claras, e que a questão se resumia a uma: deve a actual geração acumular “capital”

---

<sup>8</sup> Os activos líquidos poderão ser entendidos como a diferença entre os activos e os passivos.



(privar-se de consumo em benefício de maior consumo futuro de gerações vindouras), depreciar “capital”, consumindo parte dele no presente, ou mantê-lo constante?<sup>9</sup> Este problema pode ser enquadrado em várias perspectivas éticas diferentes e com instrumentos metodológicos diferentes.

Uma abordagem possível é a do utilitarismo, que como se sabe define o bem-estar social como a soma dos níveis de bem-estar de todos os indivíduos na sociedade. Ou seja se pensarmos num modelo de gerações sucessivas, o efeito da acumulação de capital no bem-estar social inter-geracional depende essencialmente de três factores: do sacrifício no presente para financiar essa acumulação de capital, da produtividade do capital e da taxa social de desconto do tempo. A taxa social de desconto é essencial pois dela depende a valorização no presente dos benefícios das gerações futuras. O grande debate entre Nicholas Stern de um lado e William Nordhaus e Partha Dasgupta do outro em torno dos efeitos das alterações climáticas e do Relatório Stern, é em grande parte um debate acerca da taxa social de desconto. Como diz e bem Hal Varian (2006) “Algumas pessoas muito inteligentes argumentaram que dar às futuras gerações menos peso do que às gerações presentes é ‘eticamente indefensável’. Outras pessoas igualmente inteligentes têm argumentado que ponderar as gerações de forma igual leva a resultados paradoxais e mesmo sem sentido”. Por um lado Stern argumenta que a única razão para descontarmos os benefícios das gerações futuras é que elas podem não estar lá para as receber, pelo que escolhe uma taxa social de desconto muito baixa (0,1%). Em contrapartida, Dasgupta leva ao extremo as consequências da análise de Stern e mostra que as gerações presentes deveriam “investir cerca de 97,5% do que produzem hoje para aumentar o nível de vida das gerações futuras”.<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> Vamos admitir que a sociedade já alcançou um nível de capital suficiente para manter instituições justas.

<sup>10</sup> Tal como referido por Varian (2006).

O cálculo utilitarista intergeracional é pois muito complicado pois está, entre outros factores, dependente da escolha da taxa de desconto, e esta escolha é uma opção ética.<sup>11</sup>

Tecnicamente, *há pois razões que justificam que o rácio dívida-produto seja “sustentável” a níveis positivos, mas não muito elevados (40%-65%)*, porém eticamente não temos uma orientação clara para uma escolha. De qualquer modo, nunca é demais repetir que sendo dado o rácio dívida-produto desejável, o défice possível para o manter estável pode ser calculado de forma inequívoca, conhecida a taxa de crescimento nominal da economia.

Aquilo que nos ocupou nesta secção foi uma análise normativa acerca do rácio dívida produto ideal. Mas há outra questão mais prosaica que é a de saber se, independentemente do nível que um dado país considere ser o rácio dívida produto desejável, se o consegue alcançar ou não. Aqui movemo-nos para a análise positiva. O caso português é, a todos os títulos, esclarecedor. Qualquer que seja o nível que se considere desejável para o rácio dívida produto, Portugal, nos quase quarenta anos de democracia não conseguiu estabilizá-lo. Outros países tiveram problemas com dinâmicas potencialmente explosivas da dívida pública e tomaram medidas que incluíram normas constitucionais para condicionar a actuação dos executivos. Na próxima secção daremos conta de algumas dessas normas em Portugal e nalguns países europeus.

#### 4. A questão intergeracional nas Constituições Contemporâneas

Conforme referimos no início deste ensaio apesar de as gerações não estarem separadas, mas sim sobrepostas e renovarem-se

---

<sup>11</sup> Outra abordagem, a nosso ver mais frutífera embora não menos exigente, de abordar a temática da acumulação (ou da dívida) é na linha contratualista usando um quadro conceptual rawlsiano. Isto levar-nos-ia porém, muito para além do âmbito restrito deste breve ensaio. Até porque Rawls (1971) não considera, no estágio por detrás do “véu da ignorância”, que os indivíduos pertencem a gerações diferentes. E se não o faz é porque decerto seria muito complicado se o fizesse.

continuamente é útil a distinção entre *redistribuição sincrónica* entre diferentes gerações, digamos anual para coincidir com o Orçamento de Estado, e *redistribuição diacrónica*, entre diferentes gerações em diferentes momentos do tempo. Nesta última convém ainda fazer uma distinção entre redistribuição entre gerações contemporâneas (novos e idosos) e não contemporâneas (vivas e não nascidas). Neste sentido as medidas orçamentais têm uma dimensão de redistribuição intergeracional sincrónica (toda a redistribuição operada através dos impostos e do sistema de segurança social) e uma dimensão diacrónica (relacionada com a dívida pública, o uso sustentável de recursos naturais, os avales, garantias e outras responsabilidades contingentes futuras do Estado).

#### *A Constituição da República Portuguesa (CRP)*

Uma leitura da CRP à luz deste quadro conceptual mostra que existe uma preocupação em acautelar a redistribuição sincrónica, mas praticamente nada a diacrónica.

Na realidade a CRP dedica o Título IV ao Sistema Financeiro e Fiscal, com artigos sobre sistema fiscal, impostos e orçamento e mais adiante (artº 165, §1 i. ) estabelece como competência legislativa relativa da Assembleia da República a criação de impostos.

Não deixa de ser estranho constatar que a CRP é praticamente omissa em relação à equidade intergeracional diacrónica.

No tocante à dívida pública existem essencialmente três menções. Remete-se para a Lei do Orçamento de Estado a definição das condições a que há-de obedecer o recurso ao crédito público (Artº 105 § 4), atribui-se à Assembleia da República a competência para (Artº 161 h) “autorizar o Governo a contrair e a conceder empréstimos e a realizar outras operações de crédito que não sejam de dívida flutuante, definindo as respectivas condições gerais, e estabelecer o limite máximo dos avales a conceder em cada ano pelo Governo.” A terceira referência está já nas disposições finais e transitórias (Artº 293 § 1. b), é referente à reprivatização de bens nacionalizados após 25 de Abril de 1974. Aí se estabelece que “As receitas obtidas com

as reprivatizações serão utilizadas apenas para amortização da dívida pública e do sector empresarial do Estado, para o serviço da dívida resultante de nacionalizações ou para novas aplicações de capital no sector produtivo.” A opção do legislador foi claramente de deixar de fora do texto Constitucional qualquer referência que poderia ser moderada e genérica, ou mais estrita e vinculativa, à dívida pública (por exemplo limite à dívida). Não só está praticamente ausente do texto Constitucional, como o legislador retira de futuras legislaturas a competência de se pronunciar sobre a emissão de dívida do Estado ao atribuir essa competência ao Governo (o já referido Artº 161 h).

Curiosamente a questão da equidade intergeracional diacrónica, só aparece de forma explícita como “solidariedade entre gerações” na área ambiental, que como vimos brevemente, tem sido precisamente aquela área onde tem mais sido abordada a justiça entre gerações. De qualquer modo é uma referência singela quando comparada com outras Constituições. Assim reza a CRP:

Art. 66º § 2 “Para assegurar o direito ao ambiente, no quadro de um desenvolvimento sustentável, incumbe ao Estado, por meio de organismos próprios e com o envolvimento e a participação dos cidadãos: .....d) Promover o aproveitamento racional dos recursos naturais, salvaguardando a sua capacidade de renovação e a estabilidade ecológica, com respeito pelo *princípio da solidariedade entre gerações*” (itálico nosso).

Registe-se pois que a solidariedade entre gerações, nomeadamente as que vivem actualmente e as vindouras, só está expressa de forma explícita nesta norma constitucional. Voltaremos a esta reflexão no final deste ensaio.

Antes disso e para colocar em perspectiva as normas da CRP importa olhar para o que está vertido noutras constituições.

### *Outras Constituições*

A Polónia tem sido um país pioneiro em termos Constitucionais (ver Wagner (1953) e Constituição Polaca de 1997). Estabeleceu

uma forma parlamentar de governo em 1505 e a primeira constituição moderna em 1791, poucos meses depois da Constituição Revolucionária Francesa, e poucos anos depois das Constituições dos Estados Americanos (Pensilvânia,..)

Na Europa, a Polónia foi o país que primeiro introduziu uma norma de “travão à dívida”, logo em 1997. O Art. 216 § 5 estabelece que: “*Não deve ser permitido contrair empréstimos nem fornecer garantias e avales financeiros que gerariam uma dívida pública nacional superior a três quintos do valor do produto interno bruto anual. O método de cálculo do valor do produto interno bruto anual e da dívida pública nacional deve ser especificado por lei.*”<sup>12</sup> Note-se que o critério dos 60% do PIB incluem não apenas a dívida resultante de empréstimos contraídos, mas estende-se às garantias e avales.

A dimensão ambiental é também referida na Constituição Polaca no seu artigo 74<sup>o</sup> que estabelece que “As autoridades públicas devem prosseguir políticas que garantam a segurança ecológica das gerações atuais e futuras”.

Já a Constituição Alemã estabeleceu posteriormente (1997) quer o “travão à dívida” quer a forma como as responsabilidades futuras têm que ser assumidas. Começando por este ponto diz a Constituição no seu artigo referente aos limites ao endividamento (Art<sup>o</sup> 115 § 1) o seguinte: “A obtenção de empréstimos de fundos e a assunção de responsabilidades certas, garantias, ou outros compromissos que podem levar a despesas em exercícios futuros, dependem da autorização de uma lei federal especificando ou permitindo os cálculos dos valores envolvidos.” Esta norma estabelece o objecto dos limites ao endividamento. Realce-se a frase “compromissos que podem levar a despesas em exercícios futuros”. Para se perceber o seu alcance considere-se que tal norma, *mutatis mutandis*, existiria na Constituição Portuguesa. Será que o governo poderia ter implementado parcerias público-privadas (PPP), na existência daquela norma? Parece-nos claramente que não. Dado que teria que passar por uma Lei da Assembleia da República (AR), todos esses contra-

---

<sup>12</sup> Tradução nossa a partir da versão inglesa da Constituição.

tos teriam que passar na AR ou incorporados na Lei do Orçamento ou em outro diploma avulso. Apenas esta norma, que não estabelece ainda nenhum travão à dívida pública, faria toda a diferença.

Como é sabido a Constituição Alemã vai mais longe e impõe um travão à dívida. Dada a importância da norma Constitucional Alemã para o desenho do Tratado Orçamental da União Europeia vale a pena debruçarmo-nos detalhadamente sobre o seu conteúdo. No Artº 115 § 2 estabelece-se que “As receitas e as despesas devem, em princípio, estar equilibradas sem receitas creditícias. Este princípio deve ser satisfeito quando a receita obtida pela tomada de empréstimos não exceder 0,35 por cento em relação ao produto interno bruto nominal. Além disso, quando a evolução económica se desviar das condições normais, os efeitos sobre o orçamento em períodos de recuperação e desaceleração deve ser levado em conta de forma simétrica. Desvios dos empréstimos obtidos dos limites de crédito especificados nos primeiro a terceiro períodos devem ser registados numa conta de controle; débitos que excedam o limite de 1,5 por cento em relação ao produto interno bruto nominal devem ser reduzidos, de acordo com o ciclo económico. A regulamentação dos detalhes, especialmente o ajuste de receitas e despesas em relação às operações financeiras e os procedimentos para o cálculo do limite anual sobre o endividamento líquido, tendo em conta o ciclo económico com base num procedimento de ajustamento ao ciclo económico, a par do controle e equilíbrio dos desvios de empréstimo real a partir do limite de crédito, exige uma lei federal. Em casos de catástrofes naturais ou situações de emergência incomuns fora do controle governamental e substancialmente prejudicial à capacidade financeira do Estado, esses limites de crédito podem ser excedidos com base numa decisão da maioria dos membros do *Bundestag*. A decisão tem que ser combinada com um plano de amortização. O reembolso dos créditos obtidos, no âmbito do referido no sexto período, deve ser realizado dentro de um período de tempo adequado.”<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> Tradução nossa a partir da versão inglesa da Constituição Alemã.

No essencial a norma de “travão à dívida” tem três elementos: um conceito de *equilíbrio*, um conceito de *desvios aceitáveis* em relação ao equilíbrio e *procedimentos correctivos* em caso de os desvios serem superiores aos aceitáveis. Primeiro, o equilíbrio é definido como sendo compaginável com um défice de 0,35% do PIBpm em condições normais, leia-se quando o PIB real estiver ao nível do PIB potencial ou de tendência. Parece estar implícito portanto uma noção de equilíbrio do saldo estrutural ou saldo ajustado do ciclo. Na realidade esta norma não versa sobre uma relação entre receitas e despesas mas sim sobre o montante de empréstimos em si e da sua relação com o PIB, o que é uma coisa diferente.<sup>14</sup> Segundo, a margem em que se considera que os “estabilizadores automáticos” podem funcionar, sem medidas correctivas, é apenas de 1,5% do PIB, isto é se por exemplo a economia estiver em recessão, só se considera aceitável, que o efeito conjugado da quebra automática das receitas fiscais e das contribuições para a segurança social por um lado, e o aumento do subsídio de desemprego e das prestações sociais por outro tenha um efeito de 1,5% do PIB, assumindo que a situação inicial fosse do PIB real ao nível de tendência e o saldo orçamental equilibrado (saldo nulo). Finalmente, há dois tipos de desvios que poderão acontecer e que necessitam ser corrigidos dentro de um intervalo de tempo “adequado”. Por um lado desvios resultantes de um ciclo económico mais pronunciado (período 5), por outro situações extraordinárias (período 6) devem ser corrigidos e requerem respectivamente uma lei federal ou apenas uma decisão da Câmara Baixa (*Bundestag*).

Não é apenas na dívida pública que as gerações futuras entram na Constituição Alemã. Noutra emenda constitucional recente, as gerações futuras e os animais são explicitamente considerados. No Artº 20A refere-se que: “Ciente também da sua responsabilidade

---

<sup>14</sup> Como é sabido o défice gera necessidades de financiamento líquidas (NFL) a serem cobertas por empréstimos, mas as NFL não se resumem ao défice, pois podem existir por outras razões adicionais (por exemplo recapitalização da banca ou de empresas públicas). Esta distinção é importante.

para com as gerações futuras, o Estado protege os fundamentos naturais da vida e animais por legislação e, em conformidade com a lei e justiça, por ação executiva e judicial, tudo dentro do quadro da ordem constitucional.

Passando agora para o caso Suíço ele é interessante a vários níveis. Em primeiro lugar porque resulta de uma insatisfação popular com défices orçamentais persistentes e dívida crescente que levou a que num referendo a maioria esmagadora dos suíços votasse (2 de Dezembro de 2001) a favor de uma norma para travar o crescimento da dívida. O artigo que na sequência dessa decisão popular entrou na Constituição foi o seguinte

“Artº 126

1. A Confederação manterá as suas receitas e despesas em equilíbrio ao longo do tempo.

2. O limite máximo para as despesas totais que deve ser aprovado no orçamento é baseado nas receitas esperadas depois de tomar em conta a situação económica.

3. Excepcionais requisitos financeiros podem justificar um aumento do teto relativamente ao referido no parágrafo 2. A Assembleia Federal decide sobre qualquer aumento de acordo com o artigo 159 §3 c).

4. Se o total das despesas, nas contas federais, ultrapassar o limite máximo em termos dos números 2 ou 3, uma compensação por essa despesa adicional deve ser feita em anos seguintes.

5. Os detalhes devem ser regulados por lei.”

Por seu turno a lei estabelece que o limite máximo da despesa ( $G$ ) é função da receita prevista ( $R$ ) multiplicada por um factor que considera o ciclo económico. Se o produto potencial ( $Y^*$ )<sup>15</sup> está acima

---

<sup>15</sup> O PIB de tendência necessário para calcular o hiato do produto é calculado a partir do filtro de HP modificado. Acerca do Hiato do produto e referências sobre os métodos de cálculo da OCDE, CE e FMI ver Pereira et al. (2012) capítulo 13.



do produto real ( $Y$ ), o governo poderá incorrer em défice, se estiver abaixo deverá ter um excedente orçamental.<sup>16</sup>

$$G_t = \frac{Y_t^*}{Y_t} \cdot R^t$$

Ao longo do ciclo económico, e assumindo uma simetria do mesmo o orçamento tenderá a estar equilibrado. Note-se que esta regra é aplicada *ex ante* na preparação do Orçamento e *ex post*. Depois da execução do orçamento caso haja desvios dos valores executados da despesa em relação ao limiar máximo de despesa isso dará origem a “créditos” ou “débitos” numa “conta de compensação”. Se o governo excedeu o limite da despesa, terá um “débito” que deverá ser recuperado nos três exercícios orçamentais seguintes. Assim, aos limite da despesa nos anos  $t+1$ ,  $t+2$ ,  $t+3$  calculados a partir da equação anterior devem ser deduzidos um terço do “débito” originado no ano  $t$ .

Para além da Alemanha e da Polónia, a Suíça, a Itália, a Espanha e a Áustria também constitucionalizaram limites ao défice ou à dívida em 2011 e 2012.

## 5. Proteger as gerações futuras.

### *Das instituições formais e informais*

Portugal está hoje a viver um dos momentos mais críticos da sua história, na dependência de credores externos.

Portugal tem hoje um rácio da dívida no PIBpm, como nunca teve em democracia.

Como vimos neste ensaio, Portugal nada tem praticamente na Constituição que limite a dívida pública e quase nada tem sobre as gerações futuras.

<sup>16</sup> Ver Geyer (2011).

A Constituição da República Portuguesa permite que o governo assuma encargos e responsabilidades futuras (nomeadamente contratuais) sem limite temporal, isto é, que podem impen-der em uma, duas, três ou mais gerações futuras. Leia-se, os políti- cos portugueses de uma geração, estão livres de decidir amarrar as gerações futuras por decisões sem qualquer tipo de racionalidade económica, social ou política (sujeitos apenas à vontade de reeleição e de ficarem na história como benfeitores do país).

Em resumo, a protecção das gerações futuras não é feita por nenhum documento legal. Em Portugal confia-se no “altruísmo descendente”<sup>17</sup>, isto é que as gerações presentes considerem o bem-estar das gerações futuras e que tomem medidas para o promover.

O comportamento dos agentes económicos e políticos é condicionado tanto por instituições formais como informais. E não há dúvida que existe “altruísmo descendente” até reforçado pelas liga- ções entre pais e filhos e que essas relações geram laços entre gera- ções, numa espécie de cadeia. A questão é saber se esse “altruísmo descendente” está acompanhado por uma sabedoria suficiente para evitar que a geração presente delapide o capital que herdou, pas- sando cada vez menos à seguinte.

Não devemos sobrestimar o efeito das regras e instituições formais (como sejam as Constituições), mas também não devemos subestimá-las. Por motivos que explanámos noutro escrito<sup>18</sup> as for- ças económicas e sociais que tendem a produzir défices orçamentais e a aumentar a dívida pública em democracia são muito grandes. Elas agravam-se em Portugal dada a dificuldade de cooperação política entre um qualquer governo e a respectiva oposição.

É a altura de se pensar em introduzir normas na Constituição que considerem e defendam as gerações futuras. A menos que haja alguma revolução tecnológica na Europa, que agora não é possível antecipar, os níveis de bem-estar relativos europeus vão decrescer nos próximos anos.

---

<sup>17</sup> Ver Gosseries (2008).

<sup>18</sup> Ver Pereira (2012).

### *O Tratado Orçamental*

Os representantes da República Portuguesa assinaram um tratado que refere que as partes contratantes, no prazo de um ano, se comprometem a verter no ordenamento jurídico nacional, através de normativos de força obrigatória e de carácter permanente, de preferência constitucional, as normas do Tratado. Em Portugal, a decisão política foi verter essas normas na Lei de Enquadramento Orçamental, uma Lei que não necessita de maioria qualificada para ser alterada. A questão que ainda está em aberto é se deverá haverá alguma norma mais genérica que respeite o bem-estar das gerações futuras que deva ser constitucionalizada.

O Tratado estabelece que a posição orçamental dos países signatários deve estar equilibrado ou próximo do equilíbrio, sendo que o conceito de equilíbrio é o do saldo estrutural das administrações públicas que deverá ser superior a -0,5% do PIBpm quando o rácio da dívida no produto for superior a 60%. Porém se ele for significativamente inferior a 60% poderá o saldo estrutural ser superior a -1%. Ou seja quando o produto real for igual ao produto potencial esse é saldo mínimo que deve ser observado nas administrações públicas.

Neste ensaio apresentou-se uma simulação da dinâmica da dívida assumindo que o critério estabelecido no Tratado, um défice de 0,5% existia entre 2016 e 2042. É preciso mais uma geração inteira, a pagar impostos adicionais para diminuir o peso da dívida, para que se atinja o rácio de 60% do PIBpm em 2041.

Será que esta trajectória, este cenário, é realista sem algum tipo de restrições constitucionais? A nossa resposta é claramente que não. Para além das normas incluídas na Lei de Enquadramento Orçamental deveriam existir outras normas mais gerais inscritas na Constituição um pouco à semelhança do modelo Suíço que deixa os pormenores técnicos para a Lei ordinária, não deixando de fornecer orientações genéricas na Constituição. O âmbito da norma constitucional, não deveria estar restrito à dívida pública, mas a todas as responsabilidades contingentes das administrações públicas que ul-

trapassem uma geração de digamos trinta anos. Nenhum executivo deveria ter a liberdade de tomar decisões cujo impacto, em termos de compromisso de despesa, ultrapassasse uma geração, sem autorização legislativa da Assembleia da República através de um diploma aprovado por maioria qualificada.

*A necessidade de proteger as gerações futuras*

Thomas Jefferson dedicou uma carta inteira a James Maddison (Jefferson 1789) sobre o problema da dívida e referiu o seguinte:

“A questão de saber se uma geração de homens tem o direito de amarrar outra, parece nunca ter sido iniciada neste ou no nosso lado do mar.<sup>19</sup> No entanto, é uma questão de consequências tais, para merecer uma decisão, mas o lugar também, entre os princípios fundamentais de todo o governo. O curso de reflexão em que estamos aqui imersos sobre os princípios elementares da sociedade, suscitou esta pergunta à minha mente...Parto de um fundamento que suponho ser auto evidente, ‘de que a terra pertence em usufruto aos vivos;’<sup>20</sup> que os mortos não têm nem poderes, nem direitos sobre ela.”

Jefferson argumenta duas coisas muito interessantes. A primeira ideia é a de que Terra não é nossa, apenas temos dela o usufruto enquanto cá andamos. A segunda é a de que uma geração não deve “amarrar a geração seguinte”, pois se o fizer serão os mortos a comandar parte da liberdade dos vivos. Parte dos recursos que as gerações futuras retirarem da terra serão para pagar a dívida das gerações anteriores se estas tiverem deixado dívida. Daqui Jefferson conclui que a única maneira de uma geração não amarrar a seguinte é não lhe deixar dívida.

A posição de Jefferson não é correcta pois como vimos neste ensaio, calcular o efeito nas gerações futuras é um processo com-

---

<sup>19</sup> Jefferson escrevia de Paris. (“on this or our side of the water”). Refere-se a França e aos EUA. A tradução *algo livre* deste parágrafo é nossa.

<sup>20</sup> O sublinhado e as aspas são de Jefferson.

plexo, e se há o lado do passivo (a dívida) há um lado da variação de activos que deverá ser considerado. Porém, a intuição fundamental de Jefferson parece-nos apontar no sentido certo. Uma geração não deve amarrar a outra por variadas razões.

Para além das três primeiras, a quarta geração (os que nascerão entre 2013 e 2042) já estão também amarrados à dívida pública. Queremos ainda prender a quinta geração? Se não o queremos talvez seja tempo de começar a discutir o que deve estar na Constituição para proteger as gerações futuras, eventualmente limitando a acção dos executivos.

## Referências Bibliográficas

- Conselho Europeu (2012) – Tratado Sobre Estabilidade, Coordenação e Governança na União Económica e Monetária.  
Constituição da Confederação Helvética.  
Constituição da República Alemã.  
Constituição da República Portuguesa.  
Constituição da República Polaca.  
Geyer, A. (2011) “The Debt Brake – The Swiss Fiscal Rule at The Federal Level”, Working Paper of the Federal Finance Administration No. 15,  
Gosseries, A. (2008) “Theories of Intergenerational Justice: a Synopsis”,  
Sapiens, 1 (1), p. 61-71  
Jefferson, T. (1789) Letter to James Madison, September 6, 1789.  
Pereira, P.T (2012) Portugal: Dívida Pública e Défice Democrático, Relógio d’Água, Lisboa.  
Pereira, P. T, Afonso, A., Arcanjo, M. e Santos, J. C. (2012) Economia e Finanças Públicas, Escolar Editora, 4º ed. Lisboa.  
Varian, H. (2006) “Recalculating the Costs of Global Climate Change” New York Times, Dec. 14<sup>th</sup>

*Constituição da República Federal Alemã*

### 5.3 Noutras Constituições