

DEBATE DO PLANO E ORÇAMENTO PARA 2005 E DAS OMP 2005-2008

António Marinho

Abril 2005

Senhor Presidente

Senhoras e Senhores Deputados

Senhor Presidente

Senhora e Senhores Membros do Governo

Um documento que se destina a suportar financeiramente a actividade do Governo Regional no presente ano, um de natureza estratégica, do qual deveria resultar um modelo de desenvolvimento para os Açores para os próximos quatro anos, e ainda um terceiro, que pretende apresentar as opções dessa mesma estratégia para 2005, eis a razão de aqui nos encontramos reunidos para a respectiva apreciação em Plenário. Entretanto, há trabalho de casa efectuado, antes e depois das audições dos membros do Governo, e uma primeira abordagem, feita a nível das Comissões Permanentes.

Globalmente, as posições parecem estar definidas, mas deve contar-se com dados novos que aqui possam surgir e que suscitem alterações, quer pontuais, quer outras com maior profundidade, ou até mesmo da filosofia subjacente ao modelo apresentado.

Não iremos prescindir de alguma contundência na crítica aos documentos, onde privilegiaremos a questão do irrealismo que entendemos estar associado aos mesmos, embora, naturalmente, acarinhemos certas opções que, aliás, dificilmente poderiam não ser consideradas. Contudo, entendemos que o nosso principal papel não é o de aplaudir o que nos parece estar correcto. Julgamos ser mais importante alertar para desmandos ultra-optimistas de quem pretende ganhos fáceis e rápidos de protagonismo, bem como apontar o dedo a opções que consideramos inadequadas, pelo facto de penalizarem uma ilha ou um grupo de cidadãos, por privilegiarem um sector da economia em contraponto com o desprezo votado a outro, ou mesmo por se encontrarem ligadas a objectivos ditados pela realização de actos eleitorais. Se o fazemos, não é porque pretendamos “destruir”, como provavelmente vamos ser acusados. Julgamos é que os alertas que pretendemos deixar podem servir para melhorar documentos fundamentais ao desenvolvimento sócio-económico dos Açores, caso haja acolhimento das nossas propostas e das considerações que tecermos, prática que, infelizmente, não tem sido comum.

Comecemos por uma apreciação global das Orientações de Médio Prazo, onde incluiremos também a referente ao Plano de 2005.

As OMP incluem, como ponto de partida, uma sofisticada metodologia de análise prospectiva, excelente nos resultados a que normalmente conduz, mas que, neste caso, se encontra insuficientemente explicada, designadamente em relação às condições em que foi desenvolvida. Por tal facto, não existem garantias em relação à credibilidade dos resultados na mesma obtidos, até por uma definição demasiado ampla dos factores analisados, que não se revela a mais adequada ou, diríamos mesmo, não é a correcta.

Ainda assim, seria de esperar uma ligação efectiva da metodologia utilizada com os grandes objectivos de desenvolvimento a seguir apresentados no documento, bem como com os programas que nos mesmos são inseridos, designadamente em termos da expressão dos valores que lhes ficam afectos. Pura ilusão! Afinal, parece que a inclusão da citada metodologia em nada alterou o que se pretendia associar a cada objectivo ou programa. Tanto assim é que, na anteproposta do documento apresentada para parecer dos parceiros sociais, a mesma não se encontrava incluída.

Quanto aos grandes objectivos de desenvolvimento fixados, são certamente inquestionáveis, independentemente do peso relativo que detêm, mas são apresentadas de forma excessivamente generalizada. Bem intencionados, provavelmente, mas longe de poderem ser considerados eixos de uma estratégia definida, clara e totalmente assumida.

Os valores considerados para todo o quadriénio, sem explicação e justificação, provavelmente não obrigatórias no actual quadro do sistema de planeamento, parecem obra do acaso, não estando associados a uma definição clara de prioridades sectoriais, que impusesse, por sua vez, determinada estrutura a nível dos programas. Pode até acontecer que resultem de uma afectação feita com base em interesses de natureza desconhecida, ou até mesmo decorrente do peso político de cada responsável do Governo. Para esse efeito, aliás, pode ter sido proveitosa a alteração do sistema de planeamento que a criação do SIRPA introduziu, feita na linha do que hoje em dia se faz no mundo desenvolvido, em que se está a abandonar a “adivinhação” que a rapidez das modificações do mundo actual origina, e de que os Açores foram exemplo nos últimos quatro anos. Da passagem da especificação do PMP, excessiva mas sem sustentação científica, para a enorme generalidade das OMP, o Governo Regional sempre pode ter retirado a vantagem de distribuir o “bolo” de forma ajustada a determinados protagonistas ou a interesses que vão além do próprio desenvolvimento dos Açores.

Um documento vago, com análises elaboradíssimas, mas de reduzida ou nula ligação aos objectivos e programas propostos, que parece exceder-se na maior abertura que se tornou possível para o documento de médio prazo, a partir da aprovação do novo sistema de planeamento regional, é, globalmente, a leitura que retiramos da apreciação das OMP.

Passemos a uma apreciação quantitativa.

Estamos, mais uma vez, em todos estes documentos, perante o epíteto que há alguns anos nos persegue, o de “maiores de sempre”, expressão que começa a ficar gasta de tanto que tem sido usada e que, desta vez, pode também dever-se à satisfação do ego de novos protagonistas. A seriedade das palavras, que se exigiria na apresentação de documentos com a importância destes, implicaria uma análise a preços constantes para que a mensagem publicitária se aplicasse justificadamente. Caso se fizesse esse exercício, quer nos últimos oito anos, quer antes do “tão citado” ano de 1996, poderiam

ser encontrados vários anos em que o investimento do Plano atingiu valores superiores aos indicados para 2005. Esta... é a verdade!

Diz-se que o investimento previsto no Plano para 2005, de 311.8 milhões de euros, representa um aumento de 37.9% em relação à execução do ano de 2004. Aqui começa o irrealismo, que tentaremos mostrar e que já ficou a marcar, de forma muito evidente, todo o período de vigência do Plano de Médio Prazo 2001-2004.

Logo à partida, deve referir-se que, no valor global do Plano de 2005, estão incluídos 30 milhões de euros para reestruturação do sector público empresarial regional, um valor com características conjunturais, possível devido à alienação de participações da Região. Se esse efeito pontual fosse retirado, então o montante do investimento do Plano seria reduzido para 281.8 milhões de euros, o que, face aos 292.9 milhões de euros previstos no PMP 2001-2004, para o ano terminal do quadriénio, se traduziria, não num aumento, mas sim numa redução de 3.8% entre 2004 e 2005. Seria essa a comparação adequada, ao contrário da que conduz ao aumento avançado pelo Governo Regional, em que se compara uma intenção, a do primeiro ano das OMP, onde, ainda para mais, se inclui um valor respeitante a uma operação de natureza assumidamente pontual, com uma execução, a do ano precedente ao início do actual quadriénio.

Caso se pretendam comparar valores de execução, então teremos que recorrer à capacidade do Governo nesse domínio. Conhecemos a execução efectiva de 2004 e teremos que avaliar a que potencialmente se vai verificar em 2005, tomando como base o histórico existente.

Todos sabemos, o próprio Governo Regional sabe, os deputados da bancada socialista também sabem e, obviamente, todos os açorianos têm igualmente tido oportunidade de conhecer, que, das intenções à prática, vai uma longa distância, quando olhamos para a governação dos Açores dos últimos anos. Na média dos últimos quatro anos, ou anualmente, se assim quisermos, já que os desvios em relação à média são irrisórios, 25% das intenções do PMP ficaram por realizar. Exactamente... um quarto!

Ainda que possam ser invocadas reprogramações a meio do percurso que, aliás, também não permitiram acertar, nem na zona limítrofe do alvo, mesmo feitas em período próximo do final do ano, o que chega a ser espantoso, este é um Governo de “três quartos”. O que promete ou pretende inicialmente, para ficar bem na fotografia, é reduzido em 25% pelo caminho. Invariavelmente... um quarto das intenções fica no bolso. No fundo, é uma cosmética aplicada para ir a um baile que, quando as luzes aquecem, começa a desfazer-se, ficando a tapar apenas três quartos do rosto.

É nossa convicção, e julgamos que não será só nossa, que os próximos quatro anos não serão diferentes. A Região continuará a confrontar-se com um Governo que se manterá na política dos “três quartos”, ou seja, continuará a executar 75% do que programa, até porque não terá capacidade financeira de exceder essa percentagem. Assim, o investimento do Plano deverá ficar-se, em termos de execução, por um valor global de 233 milhões de euros, o que conduzirá a um crescimento de 3.4%, caso se integre o

efeito das aplicações resultantes da alienação de participações da Região, correspondendo, em termos reais, a uma subida de perto de 1%. Caso aquele efeito seja retirado, como manda a seriedade da análise, então verificar-se-á uma descida de 8.8%. Estamos, certamente, perante valores mais consentâneos com a realidade regional, devendo dizer-se que tudo isto pode acontecer já com a aplicação das verbas do afamado “superávite”, questão que julgamos que está longe de se encontrar explicada e em relação à qual queremos dizer que não tememos a discussão, já que a consideramos como algo que saiu da cartola para satisfazer necessidades inusitadas de protagonismo e que certamente vai entrar no anedotário das finanças públicas regionais.

Interessante é ainda verificar o que acontece, através da comparação de valores de execução, para o primeiro ano das OMP, caso se desça à terra quanto à execução possível do Plano de 2005, aplicada de forma igual a todos os grandes objectivos de desenvolvimento agora propostos. Enquanto “Qualificar os Recursos Humanos Potenciando a Sociedade do Conhecimento” crescerá 10.3% entre 2004 e 2005, “Aumentar a Produtividade e a Competitividade da Economia” baixará 8.3%, “Reforçar a Coesão Social e a Igualdade de Oportunidades” terá a acentuada quebra de 21.2%, “Incrementar o Ordenamento Territorial e a Eficiência das Redes Estruturantes” descenderá 8% e, finalmente, aparecerá um crescimento arrasador de 528.7% para “Afirmar os Sistemas Autónimo e da Gestão Pública”, dado ser o vector em que se incluem os já citados 30 milhões de euros de reestruturação do sector público empresarial regional.

Em termos globais, estamos falados. Obviamente que, em termos sectoriais e espaciais, há inúmeras questões que abordaremos aprofundadamente ao longo destes dias, embora se deva assinalar o “truque” arquitectado com este Plano, ao não permitir comparações espaciais com o passado, devido ao facto de as alterações metodológicas introduzidas terem subtraído a informação relativa aos investimentos do Plano por ilha.

No entanto, pode assinalar-se que subsistem vícios do passado. Em particular, o facto de continuarem “escondidas”, sob a capa de investimento do Plano, verdadeiras despesas correntes. Em alguns casos, de forma descarada, onde até pinturas de edificios públicos se incluem, sendo situações que traduzem que as habituais recomendações do Tribunal de Contas, mesmo a nível do que se prevê, se preparam, mais uma vez, para não ser acatadas. São também inúmeras as situações em que o Plano vem apenas em socorro financeiro de obras já executadas, ou seja, em que as verbas inscritas servirão, não para novos investimentos, mas sim para pagar “calotes”, alguns deles relativos a empreendimentos inaugurados há vários anos.

Apelamos, por isso, para a verdade dos números, haja maior ou menor simplificação e abstracção na análise, porque estamos em crer que, daqui por um ano, quando tivermos na nossa posse o relatório de execução do Plano de 2005, encontraremos muitas semelhanças em relação ao que agora estamos a antever. O Governo Regional dificilmente terá margem, entenda-se do ponto de vista financeiro, para deixar de se considerar como Governo de “três quartos”.

Senhor Presidente
Senhoras e Senhores Deputados
Senhor Presidente
Senhora e Senhores Membros do Governo

Será o investimento do Plano de 2005 representativo, no conjunto dos meios financeiros que o Governo projecta despende durante o presente ano? Para encontrarmos a resposta a esta questão, passemos à abordagem do Orçamento da Região.

Excluindo contas de ordem, o Orçamento da Região aponta para um valor de 837.7 milhões de euros, em relação ao qual os 311.8 milhões de euros das despesas de investimento do Plano representam 37.2%. Com a inclusão daquelas, o peso do Plano desce para 26.7%. Ou seja, a relevância dada ao investimento é, mais uma vez, extremamente reduzida. Pouco mais de um terço, sem contas de ordem, e pouco mais de um quarto, com aquelas.

A expressão do investimento, no entanto, deverá ainda ser bastante menor quando, no final do ano, se verificar, como tudo leva a crer, que a sua execução ficou muito aquém do programado, a julgar pela experiência que os governos socialistas deixaram no passado recente e que já tivemos oportunidade de mostrar. Com efeito, no que diz respeito a despesas de funcionamento da máquina administrativa, o Governo Regional tem por hábito ser mais certo nas suas projecções, pelo que a tendência será para que o seu peso se acentue, relegando o esforço de investimento para pouco mais de 20% do total, ou seja, um nível irrisório face à necessidade que do mesmo existe para colocar os Açores em níveis de desenvolvimento próximos das médias nacional e europeia.

Este orçamento, efectivamente, privilegia, mais uma vez, as despesas de funcionamento, mantendo, ou mesmo alargando, fontes de criação de despesa pública não reprodutiva e focos de criação de emprego público, ambos necessários ao Governo para distribuir “presentes” que gratifiquem “bons serviços prestados”. Refira-se ainda que estes são reforçados pelos que advêm da utilização de outros instrumentos que têm sido criados na esfera do poder regional, ou que o vão ser ainda durante esta legislatura, designadamente as sociedades anónimas que têm proliferado para arcar com despesas não suportadas pelo próprio Orçamento, às quais voltaremos a fazer referência.

Do lado da despesa, além desta questão de ordem geral e estratégica, e das outras que tivemos oportunidade de salientar na análise do Plano, deixamos ainda no ar a existência de possíveis crescimentos injustificados em alguns domínios da despesa corrente, em que, alguma estabilização, ou até uma descida, seria razoável, já que neles haveria maior viabilidade de implementar medidas de contenção e de racionalização. Existirá também alguma benevolência na estimativa de crescimento para as despesas com pessoal, parecendo comportar mais do que o crescimento salarial previsto, acrescido das verbas necessárias para cobrir os efeitos de progressão e promoção nas carreiras. Não sendo extraordinariamente expressiva, afecta a componente orçamental de maior peso, pelo que daí pode resultar um elemento que se associa ao que anteriormente apontámos em relação a emprego público, a que se juntam eventuais

verbas adicionais injustificadas nos próprios gabinetes dos membros do Governo, o que se mostra contrário à racionalização que seria desejável e que o próprio Governo publicita, embora não pareça ajustado aos valores em causa.

Aliás, teremos estes aspectos em atenção quando apresentarmos algumas propostas de alteração ao longo dos próximos dias.

E quanto à receita?

Para já, vamos às considerações que o documento apresenta em relação ao “superávit”, o tal que, tendo merecido uma mistificação disparatada, necessita de ser explicado, de forma séria, aos açorianos. Já tivemos oportunidade de sobre ele nos pronunciarmos nesta Assembleia, quando não dispúnhamos ainda de informação suficiente. Agora, com mais alguns elementos, o que pensávamos, confirma-se.

Em primeiro lugar, a incapacidade de previsão de receitas. Ainda para mais, não sendo o mérito das mesmas atribuível ao Governo Regional, tendo em conta que a principal fonte de receitas adicionais residiu em acertos no IVA, calculado por capitação, como todos sabemos.

Em segundo lugar, a intensificação das operações de desorçamentação. Situação resultante do desvio de despesa para as sociedades anónimas já citadas, em relação às quais aguardamos ainda elementos solicitados, por requerimento, há algumas semanas.

Em terceiro lugar, o não pagamento atempado de dívidas. As que agora começam a aparecer à luz do dia, facilmente identificáveis em diversos programas do Plano para 2005 que se encontra em discussão.

Finalmente, a valorização, disparatada, assim a voltamos a adjectivar, de um facto que assume contornos meramente conjunturais.

Passemos à frente!

Em relação à receita prevista constata-se, de uma forma geral, que existe uma explicação demasiado superficial sobre as taxas de crescimento que estão consideradas no instrumento orçamental para as receitas fiscais. Parece-nos, face à informação prestada, que algumas pecam por demasiado optimistas, ainda que tenham um peso reduzido no valor global da receita. São exemplos, o Imposto de Selo, com um aumento previsto de 4.9%, o Imposto Automóvel, a subir 4.4%, num sector que continua sem mostrar sinais consolidados de recuperação das evoluções negativas que o têm assolado, e, espantosamente, também o Imposto sobre o Tabaco, em que um crescimento de 6.6% nos parece desajustado para um sector complexo em que a conjuntura, por motivos que estão para além da economia, se apresenta difícil.

Ficam ainda preocupações, generalizadas, em relação à adopção de bom senso, designadamente nas estimativas da receita. Parece-nos que, face ao contexto das

finanças públicas nacionais, e mesmo com um parceiro “rosa” em Lisboa, a opção parece ter sido sempre a de contar com os melhores cenários possíveis, podendo estar em causa a construção de um orçamento realista, como mandam as boas práticas, antes lhe sendo aplicável um velho aforismo acerca da possível localização do ovo no corpo da galinha, imagem pouco consentânea com o respeito exigível ao discurso parlamentar, mas da qual, desde já, Senhor Presidente, me penitencio por não ter conseguido arranjar outra mais adequada.

Gostaríamos de deixar outras notas, incluindo a apreciação dos Orçamentos dos Fundos e Serviços Autónomos, aos quais, globalmente, se associa um valor de 404.6 milhões de euros, incluídos na proposta de orçamento. O tempo que nos está atribuído, contudo, não é propício a que as apresentemos como gostaríamos. Ainda assim, há duas que não queremos deixar em branco, já que em ambas estão em jogo factores que podem condicionar o desenvolvimento futuro dos Açores, dado que lhes podem estar associados movimentos que implicam contrapartidas que apenas surtirão os respectivos efeitos num prazo que ultrapassa os dos próprios documentos agora em discussão.

A primeira, em relação aos dados apresentados sobre o sector público empresarial regional. Se para a EDA, Sata e Lotaçor os consideramos em quantidade minimamente suficiente, para as restantes empresas, onde estão incluídas as que maior atenção suscitam, devido à questão da desorçamentação de que falámos anteriormente, confrontamo-nos com o “deserto”. Para a sua análise, mesmo minimalista, não encontrámos quaisquer elementos quantitativos, sendo certo que, até para sabermos que orçamento vamos votar, se exigia que os conhecêssemos. Provavelmente, não acontece por acaso, como não deve ser inocente que a resposta ao requerimento apresentado sobre as mesmas não tenha chegado antes da discussão deste Plano e Orçamento.

A segunda, tem a ver com questão da dívida pública. Este ano, a dívida indirecta apareceu-nos rebaptizada. Ou melhor, o termo desapareceu. Passou, simplesmente, a “avales”, como se estivesse a refazer-se a teoria clara dos manuais de finanças públicas, como são exemplo os que têm como autores os Professores Teixeira Ribeiro ou Sousa Franco. No entanto, como tinha ficado claro já na apresentação do Programa de Governo, em Novembro passado, há “iluminados” que julgam poder fazê-lo, como se qualquer argumentação descabida pudesse sobrepor-se ao conceito generalizadamente aceite de dívida pública. Provavelmente, seria proveitoso, no sentido de não mostrar aos açorianos que a dívida da Região, mesmo depois dos perdões do passado, e não levando em linha de conta a que pode ainda estar por trás dos instrumentos de desorçamentação existentes, pode atingir quase 730 milhões de euros no final do presente ano.

Senhor Presidente
Senhoras e Senhores Deputados
Senhor Presidente
Senhora e Senhores Membros do Governo



Grupo Parlamentar

É com este valor e considerandos, quanto a nós preocupantes, que finalizamos a nossa intervenção. Espelham, de alguma forma, a filosofia de actuação deste Governo e, consequentemente, dos documentos que colocou à nossa apreciação e votação.

Não são os nossos. A verdade dos mesmos parece-nos estar escondida. Entendemos que os açorianos têm o direito de a conhecer de forma plena.

É para isso que queremos contribuir. Foi para esse efeito que recebemos um mandato dos eleitores.

Disse