

# PARA MELHOR GERIR OS RECURSOS COMUNS DOS PORTUGUESES: REFORMA DO PROCESSO ORÇAMENTAL

---

Teodora Cardoso

Apresentação no ciclo “Sextas da Reforma”

19 de Setembro de 2014

Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa

## **I. Introdução**

## **II. A Lógica da Política Orçamental**

1. O Problema dos recursos comuns
2. O Orçamento do Estado e a economia
3. A Política orçamental e o processo político

## **III. O Processo Orçamental**

1. Princípios-base
2. O processo orçamental e as regras orçamentais
3. A organização do processo orçamental
  - a. Princípios constitucionais
  - b. Desenho institucional
  - c. Quadro legal

## **IV. A Gestão Financeira Pública**

1. Enquadramento de médio prazo
  - a. O cenário de legislatura
  - b. A operacionalização do quadro orçamental de médio prazo
2. Contabilidade e reporte
3. Eficiência, eficácia e orçamentação por resultados

## **V. Notas finais**

# Factos de partida

- Desde 1974 Portugal apresentou sempre défices orçamentais, através de boas e más conjunturas
  - Só em 1989 o défice foi inferior a 3% do PIB, tendo atingido os 2,9%
- Em vez de instrumento de estabilização e de gestão da economia, a política orçamental foi usada como mecanismo de expansão da procura interna no curto prazo, tornando-a em simples instrumento da gestão do ciclo político
- Por isso perdeu o espaço orçamental para actuar quando a estabilização foi necessária e influenciou a estrutura da economia num sentido incompatível com o seu enquadramento internacional

# Razões

- Um **processo orçamental** deficiente

O processo orçamental define-se como *o conjunto de princípios, regras e práticas, formais e informais, destinados a reger a tomada de decisões, pelos poderes legislativo e executivo, relativas ao Orçamento do Estado*

- Uma **gestão financeira pública** burocrática, pesada, totalmente concentrada na perspectiva anual e de caixa, vendo as regras europeias mais como obstáculos a contornar do que como princípios básicos a ter em conta
- Ambos ignoraram a própria lógica da política orçamental e as suas relações com a economia

# A Lógica da Política Orçamental

- A política orçamental caracteriza-se por uma importante componente redistributiva e pelo facto de aqueles que beneficiam de uma decisão não serem os mesmos que suportam o seu custo.
- Ao orçamento compete a recolha de um acervo de **recursos comuns** – essencialmente receitas fiscais, que representam custos de peso variado para os diferentes grupos de cidadãos – e a sua distribuição por diversas finalidades, representando benefícios variáveis para os diferentes grupos
- Cria, assim, assimetrias na afectação desses recursos cujos efeitos – sociais e económicos, de curto, médio e longo prazos – o processo orçamental tem de considerar

# O Orçamento do Estado e a economia

- O ***Orçamento do Estado*** anualmente prevê o montante de impostos a cobrar, de acordo com a lei fiscal e com a previsão de evolução da conjuntura económica, autoriza um conjunto de despesas, determinando o saldo orçamental anual e, caso se trate de um défice, autoriza a contracção de dívida necessária ao seu financiamento
- Todas estas variáveis têm impacto sobre a economia:
  - No curto prazo, afectam a procura interna e o saldo com o exterior
  - No médio e longo prazos, influencia as expectativas dos agentes económicos e, através delas, a taxa e as formas de aplicação da poupança e o direccionamento do investimento produtivo, enquanto os compromissos de longo prazo assumidos e a consequente transferência de encargos para gerações futuras se reflectem na capacidade de desenvolvimento sustentado da economia

# O OE e as Políticas Públicas

- Os diferentes impactos do OE sobre a economia estabelecem uma forte e inevitável interligação entre a política orçamental e a definição das políticas públicas, muito para além do financiamento anual destas
- Se essa ligação for reconhecida, a política económica promoverá os diversos objectivos segundo critérios de eficiência e financiamento estável
- Se for ignorada, mais tarde ou mais cedo a restrição financeira impõe cortes abruptos que os inviabilizam e exigem reformas indispensáveis para repor a confiança na governação económica e social do país
- O debate informado destes temas é, pois, essencial às decisões de política orçamental, muito para além do nível e composição previstos para as receitas, as despesas ou o saldo do orçamento anual

# A Política orçamental e o processo político

- A existência de um quadro institucional que adequadamente integre a política orçamental no processo de decisão política é um facto em geral reconhecido nas constituições dos diferentes países democráticos
- Os princípios constitucionais são depois complementados por um vasto conjunto de preceitos legais, de regras, procedimentos e práticas que levam a assegurar o respeito pelas prioridades políticas dos diferentes governos e que integram o processo orçamental



# Princípios constitucionais: Equidade

- O princípio fundamental do processo orçamental é o da ***equidade***
- O uso dos recursos comuns deve ter em conta o seu impacto sobre os diferentes grupos da população, em particular tendo em vista a melhoria do bem-estar dos grupos e das regiões mais vulneráveis ou mais desfavorecidos
- A aplicação efectiva deste princípio não permite ignorar a necessidade de ***estabilidade, sustentabilidade, eficiência e eficácia*** no uso e gestão dos recursos comuns. Na ausência destes, o país em breve se defronta com condicionantes reais e financeiras que, impedindo a melhoria do bem-estar geral, se repercutem inevitavelmente nos grupos mais vulneráveis

# Princípios constitucionais: Estabilidade

- Os parâmetros em que se baseia a política orçamental – fundamentalmente, o emprego e a produtividade, de que depende o rendimento gerado no país e conseqüentemente o nível das receitas fiscais – não se alteram significativamente no curto/médio prazo, embora flutuem ao longo do ciclo económico
- Por isso (e porque a maior parte das despesas públicas apresentam um elevado grau de rigidez nesse horizonte temporal), a política orçamental deve ser definida para o médio prazo, não repercutindo as fases favoráveis do ciclo económico em aumentos de despesas (ou reduções de impostos) que eliminem o espaço orçamental de que necessitará na fase baixa do ciclo
- O respeito por este princípio é uma condição indispensável à execução de políticas de estabilização, destinadas a atenuar os efeitos das flutuações económicas. Só ocasionalmente, porém, a boa gestão do ciclo económico coincide com a do ciclo político, o que justifica a consagração constitucional do princípio de estabilidade orçamental

# Princípios constitucionais: Sustentabilidade

- Implica considerar a evolução e o grau de vulnerabilidade da economia no longo prazo
- Tem em conta a evolução do seu potencial de crescimento, também ligado a factores parcialmente exógenos, como a demografia, as tecnologias e as tendências do enquadramento internacional
- Fundamental neste contexto é o nível de responsabilidades financeiras acumuladas à partida, do qual depende o valor dos encargos a suportar no futuro e, por consequência, o espaço orçamental de que a economia poderá dispor
- Deste princípio decorre o respeito pela equidade intergeracional, assegurando uma distribuição equilibrada de benefícios e custos entre gerações

# Princípios constitucionais: Eficiência e eficácia

- Ter em conta que
  - da eficiência depende a maximização dos resultados obtidos com o uso dos recursos disponíveis,
  - a eficácia regula a certeza de que eles são de facto usados para os fins desejados
- Elementos de ineficácia ou ineficiência equivalem à existência de desperdícios ou desvios no uso dos recursos comuns.  
Enquanto a estabilidade e a sustentabilidade se referem ao lado macro da política orçamental, a eficácia e eficiência ligam-se sobretudo à gestão financeira pública, instrumento essencial dos resultados a obter

# Condicionantes: Abrangência

- A *abrangência* e a *transparência* do processo orçamental são condições básicas do cumprimento dos princípios
- A ***abrangência*** garante que todos os direitos sobre o uso dos recursos públicos são explicitados e tidos em conta no processo orçamental, permitindo ponderar os *trade-offs* relevantes
- Distinguem-se duas dimensões na abrangência: a sectorial e a temporal
  - a primeira deve garantir que todas as entidades do sector público, centrais ou regionais, administrativas ou empresariais, são tidas em conta;
  - a segunda implica a existência de um sistema de contabilidade de acréscimo comum a todo o sector público, permitindo a avaliação permanente da sua situação financeira consolidada, bem como a avaliação dos compromissos assumidos a longo prazo

## Condicionantes: Transparência

- Implica o acesso fácil a informação fiável, completa, actualizada, compreensível e comparável internacionalmente sobre as actividades do Estado, permitindo avaliar com precisão a posição financeira do Estado e os custos e benefícios das actividades do sector público, incluindo as suas consequências económicas e sociais, presentes e futuras
- Também requer a existência de um sistema de contabilidade adequado, seguindo padrões bem definidos, que permitam uma visão consolidada e sintética do sector público
- Exige, além disso, projecções e cenários macroeconómicos realistas e bem documentados, assim como acessibilidade às fontes de informação relevantes, processadas de forma inteligível e associada aos diferentes fins em vista

# O processo orçamental e as regras orçamentais

- As regras orçamentais são úteis para avaliar o cumprimento dos princípios estabelecidos e para estimular a correcção de desequilíbrios
- Para serem eficazes têm de ser técnica e politicamente realistas, o que implica a necessidade de acordo entre elas e o quadro institucional e operacional em que se inserem
- Não basta sobrepô-las ao enquadramento legal existente

# O processo orçamental e as regras orçamentais

- As regras, mesmo quando bem definidas e integradas no processo orçamental, são insuficientes
  - por dificuldades técnicas inerentes ao cálculo em base estrutural
  - pela ausência de ligação com o quadro de definição de políticas, de que são exemplos
    - a escolha dos instrumentos das políticas de estabilização
    - o planeamento e orçamentação das despesas de capital, em particular do investimento público
    - a programação das políticas públicas
    - a definição da política fiscal



# A organização do processo orçamental

- A inscrição na Constituição dos princípios referidos e o reconhecimento das respectivas condicionantes são necessários como fundamentos da definição da política orçamental, seja qual for o enquadramento político ou económico em que ela se inscreve
- Princípios fixando limites numéricos ao défice orçamental ou ao rácio de dívida pública não são aconselháveis e perdem credibilidade, induzindo antes práticas para os contornar

# A Constituição da República Portuguesa

- A Constituição da República Portuguesa não consagra esses princípios
- Pelo contrário, aponta como finalidade única do orçamento a cobertura das despesas, incluindo para tal o recurso ao crédito
- Ao não atender às dimensões de estabilidade, sustentabilidade, eficiência e eficácia da política orçamental, transforma a prioridade à equidade e ao desenvolvimento económico e social em mera aspiração inatingível

# Desenho institucional: Contrato com o eleitorado

- Definição, por cada partido político, de programas pré-eleitorais acompanhados das opções de política orçamental para cada legislatura que lhes estão associadas e que servirão de base à avaliação do desempenho do governo
- Vantagem de exigir maior realismo e transparência aos programas eleitorais, levando a um contrato com o eleitorado que reforçaria a confiança no processo político
- Para assegurar o respeito por esse contrato é necessário delegar no Ministro das Finanças a responsabilidade pelo seu cumprimento. Para ser eficaz, essa delegação supõe um conjunto complexo de condições

# Poderes e responsabilidades do Ministro das Finanças

- Supõem a existência de princípios constitucionais adequados, em lugar da simples incumbência de encontrar as receitas necessárias para financiar as despesas
- Exigência de um quadro plurianual de programação orçamental como base do compromisso com o eleitorado
  - não se reduz ao enunciado de objectivos numéricos quanto ao défice ou à dívida,
  - mas constitui um verdadeiro compromisso, coerente com os princípios constitucionais e com um programa económico e financeiro realista
- A partir de um cenário macro-orçamental realista e bem definido, compete ao Ministro das Finanças fixar as bases da política fiscal e o tecto de despesas a respeitar ao longo da legislatura

# Conselho de Ministros e Ministérios Sectoriais

- Com base no limite assim definido, cabe ao Conselho de Ministros definir a sua distribuição entre os ministérios sectoriais
- A partir daí, o cumprimento dos limites sectoriais e a gestão das respectivas despesas deve ser da responsabilidade do ministro de cada uma das pastas, competindo ao Ministro das Finanças zelar pelo respeito do tecto global de despesas

# Papel da Política Fiscal e do Endividamento

- Cabe à política fiscal um papel essencial na determinação do montante global de despesas, ele mesmo enquadrado pelo cenário macro-orçamental retido.
  - Isso exige ter em conta a sua relação da política fiscal com a economia
  - Garante a estabilidade da política fiscal de que os agentes privados necessitam para otimizar as suas decisões de poupança e investimento
- A evolução do endividamento público é igualmente definida à partida, não como o resíduo das restantes decisões orçamentais, mas como a condicionante que um elevado *stock* de dívida não permite ignorar

# Operacionalização do processo

- Existência de um ***cenário de legislatura***, partindo de uma projecção-base, sem alteração de políticas, e conduzindo a uma projecção final que inclui o efeito esperado das medidas propostas, tanto orçamentais, como de política económica geral
- A natureza da economia portuguesa como pequena economia aberta exige ter como consideração estratégica o facto de qualquer opção de política económica ter de respeitar uma condicionante com respeito ao saldo corrente com o exterior
- Este constitui um parâmetro fundamental de qualquer cenário de legislatura e, por consequência, da política orçamental que lhe estiver associada. É também o melhor indicador da sustentabilidade da política económica, com a vantagem adicional de ser observável quase em tempo real e com base em informação detalhada, ao contrário do que sucede, por exemplo, com o saldo orçamental estrutural

# O Quadro Orçamental de Médio Prazo (QOMP)

- O QOMP define os limites de despesa em consonância com o programa do Governo e o correspondente cenário de legislatura
- Deve ser objecto de aprovação pelo Parlamento no início do período de programação orçamental, na Primavera, passando a constituir **limites vinculativos** a observar nos orçamentos anuais. Na prática, esse carácter vinculativo exige a existência de uma **reserva orçamental** adequada à cobertura de riscos
- Na sequência dessa aprovação, o Conselho de Ministros deve proceder à atribuição dos limites de despesa aos diferentes ministérios sectoriais, também estes de carácter vinculativo, que constituem a base da proposta de orçamento anual a apresentar em Outubro
- O processo deve repetir-se anualmente, tendo por base o princípio de que eventuais ultrapassagens dos limites em alguns sectores têm de ser compensados por menores gastos noutros, dando origem à avaliação aprofundada dos *trade-offs* em jogo e à definição das medidas necessárias ao cumprimento dos limites
- A utilização da reserva orçamental deve ser da responsabilidade do Ministro das Finanças e cobrir a concretização de riscos exógenos aos diferentes ministérios



## Requisitos de implementação

- Esta metodologia supõe o registo e reporte detalhado, rigoroso e atempado de todas as despesas e compromissos assumidos, segundo padrões de contabilidade de acréscimo comuns a todas as entidades, permitindo a respectiva consolidação e acompanhamento da situação global por todos os interessados e a definição de medidas correctivas quando necessário
- Supõe também melhorias significativas na gestão de tesouraria pelo Ministério das Finanças, uniformizando o regime financeiro aplicável às entidades abrangidas, criando uma **Conta Única do Tesouro** e um instrumento de **cash management** que promova a elaboração e aprovação de planos de tesouraria capazes de assegurar o cumprimento atempado dos compromissos e o controlo da execução das despesas em concordância com a política orçamental aprovada

# A Contabilidade Pública

- Indispensável a uma boa condução das finanças públicas é a existência, no Ministério das Finanças, de uma unidade de estrutura especializada que, implementando e dando continuidade prática ao trabalho da Comissão de Normalização Contabilística, centralize a compilação de contas e o reporte consolidado em base de acréscimo da situação financeira do conjunto das administrações públicas
- Tal requer a existência e a qualidade de dados ao nível de cada entidade, inteiramente comparáveis e coerentes, por forma a garantir a qualidade e fiabilidade dos dados compilados a nível macroeconómico e a fornecer a informação de balanço indispensável, por exemplo, à avaliação dos riscos orçamentais
- Uma estrutura deste tipo deve gozar de ampla independência técnica, garantida pela delegação legal dessa função e correspondente responsabilização

# Eficiência, eficácia e orçamentação por resultados

- O tipo de gestão centralizada que tem vigorado entre nós não incentivou e criou mesmo obstáculos às iniciativas destinadas a promover ganhos de eficiência e de eficácia das políticas e dos serviços
- Também durante muito tempo foi reduzida a atenção dada às questões de transparência, quer em matéria financeira, quer de resultados das políticas públicas, avaliadas quase exclusivamente pelos recursos postos à sua disposição
- Melhorar a situação tem de resultar da consciência de que os recursos disponíveis são limitados, do conhecimento atempado e estável desses limites pelos responsáveis e, finalmente, da existência de condições práticas que lhes garantam a necessária flexibilidade de gestão

## Notas finais

- A experiência da crise que o país atravessou exige definir uma estratégia de saída que no futuro garanta a estabilidade e sustentabilidade orçamental, condições básicas para assegurar a soberania nacional e a confiança de que, em última análise, depende o crescimento da economia e a capacidade de prosseguir as prioridades sociais por que o país optou
- Esta é, portanto, uma oportunidade ideal para levar por diante uma reforma de fundo do processo orçamental, tanto mais importante quanto ela deve constituir um fio condutor que promova a coerência do conjunto de alterações estruturais necessárias ao ajustamento da economia ao enquadramento internacional em que se integra

## Notas finais

- A reforma exige, em primeiro lugar, um esforço intenso de entendimento político, cuja necessidade resulta clara das considerações anteriores
- Envolve também um vasto conjunto de tarefas de natureza técnica. Quanto a estas, um aspecto positivo a salientar é o facto de existir actualmente na administração pública uma importante reserva de capacidade técnica subutilizada, que permitirá concretizar muitas das tarefas indispensáveis, se correctamente programadas e interligadas, e desde que se ponha fim a algumas práticas que até aqui prejudicaram fortemente o uso eficiente desses recursos

## Notas finais

- Uma reforma com o alcance aqui proposto não é exequível no curto prazo ou, como frequentemente vemos associar à ideia de reformas estruturais, concretizável pela adoção de uma lei ou mesmo de um pacote legislativo
- Na verdade, ela supõe uma mudança cultural, tanto no sentido do respeito pelos princípios-base atrás enunciados, como na adoção de práticas de governação e organizativas transparentes e cooperativas
- Alterações legislativas de fundo que, de facto, condicionem as restantes alterações são, contudo, essenciais e dependem do reconhecimento de que as políticas partidárias, para poderem diferenciar-se e conquistar a confiança do eleitorado, precisam de um pano de fundo politicamente realista e tecnicamente competente. Este texto procura ser um contributo para o desenho desse pano de fundo.