

Intervenção pública

Colóquio “Despesa Pública na encruzilhada do século XXI: que desafios?”

Abertura: “Despesa Pública em Portugal:

Problemas Atuais e Desafios Futuros”

por Nazaré da Costa Cabral

14 de novembro | Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra

Queria começar por agradecer à Organização deste Colóquio, em especial à Professora Matilde Lavouras, o amável convite que me fez para estar aqui hoje na Universidade de Coimbra, em representação do Conselho das Finanças Públicas. Por estranho que possa parecer, é a primeira vez que venho a esta Universidade – embora quer o meu pai quer o meu avô tenham feito aqui os seus estudos, ainda que em faculdades diferentes, e daí sentir uma ligação especial a esta instituição. Sinto-me, acima de tudo, muito honrada e agradada por aqui estar.

I - Considero a escolha deste tema, ‘A Despesa Pública’, uma escolha muito oportuna e necessária: por vezes, ela é o parente pobre das Finanças Públicas – quando tanto se aborda o tema da receita pública e em particular dos impostos –, mas não podemos esquecer que as decisões políticas em torno da despesa são ainda mais complexas, porquanto dizem respeito quer a opções transversais de gestão orçamental, quer a opções sectoriais relativas ao desenho das próprias políticas públicas.

Por outro lado, na medida em que a despesa pública é o corolário de opções de política nas diversas áreas de intervenção do Estado, importa não esquecer que essas mesmas opções estão balizadas pelo quadro constitucional pré-existente – ou seja, aparecem condicionadas pelas regras prescritivas e programáticas da Constituição quanto ao modo como devem ser concretizadas – e depois traduzem as vicissitudes próprias do jogo democrático, refletindo, em cada legislatura, o posicionamento político-ideológico maioritário.

Além disso, estas mesmas opções implicam uma permanente acomodação às circunstâncias económicas e financeiras em cada momento verificadas. De resto, na última década, fruto da crise e do estado de necessidade financeira que o país viveu (e que ditou a intervenção da chamada ‘Troika’ no nosso país), aumentou a consciência coletiva – traduzida na ação

governativa – em torno da ideia de que a despesa pública, mesmo aquela que envolve uma concretização de direitos fundamentais previstos na Constituição, pode ter de sujeitar-se, nessas circunstâncias de crise, e não obstante a sua rigidez, à chamada ‘reserva do financeiramente possível’.

A crise trouxe de facto ao país essa pesada condição de estarmos num espaço financeiro global, muito dependentes de financiamento externo e, por isso, sujeitos ao permanente crivo dos ‘mercados financeiros’ – estes que, por razões várias, desde logo uma certa irracionalidade, exacerbam os bons e os maus momentos que atingem a vida de um país. E, nos maus momentos, as profecias – de incumprimento de compromissos financeiros assumidos e de insustentabilidade – autorrealizam-se.

A crise trouxe ainda a consciência de que estamos de facto, para o bem e para o mal, integrados numa zona monetária, onde, por razões que se prendem com a própria viabilidade da moeda única – desde logo, a necessidade de controlar a inflação e de evitar os efeitos do chamado ‘enviesamento expansionista’ da política orçamental sobre a taxa de juro e a taxa de câmbio do euro – uma zona onde se impõe, pois, esta observância estrita de regras orçamentais, que são justamente regras de disciplina orçamental.

Hoje, quando se discute a reforma da União Económica e Monetária (UEM), com vista a torná-la numa zona mais próxima de uma zona ótima, relevam duas propostas no domínio orçamental: (i) por um lado, a revisão do quadro disciplinador existente, tornando as regras orçamentais (de saldo, de despesa e de dívida) mais simples, menos suscetíveis de gestão política e mais efetivas; (ii) por outro lado, a ligação desse quadro disciplinador a uma ‘divisa seguradora’, ou seja, à criação de uma ‘capacidade orçamental’ gerida pela UEM (ou até pela União Europeia, EU, no seu todo), que permita aos Estados membros melhor enfrentar choques macroeconómicos adversos, através de uma nova lógica de partilha de riscos - uma lógica de seguro ou eventualmente até de solidariedade.

Ainda que se pretendendo melhorar esse quadro disciplinador e, em traços mais largos, a governação orçamental no espaço europeu, parece haver hoje um amplo consenso quanto à bondade dessas mesmas regras orçamentais – como fator de controlo e de moralização da gestão orçamental. Ao mesmo tempo, aceita-se um princípio de flexibilidade na aplicação dessas regras, aspeto que, de resto, tem vindo a ser reforçado desde a aprovação inicial do Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC) em 1997.

Na verdade, essa flexibilidade exprime-se, em traços largos, de diferentes formas.

Em primeiro lugar, a necessidade de se observar e avaliar o esforço de consolidação orçamental não apenas anualmente, mas também em termos plurianais, e tendo em conta a evolução do ciclo económico. Este aspeto que acarretou a instituição do chamado ‘objetivo orçamental de médio prazo’, fixado para cada país, ainda que tenha implicado acrescida complexidade na aplicação da regra em si (pois obriga a aferir o saldo orçamental em relação a uma variável não observável que é o PIB potencial), foi um avanço importante trazido pela reforma do PEC ocorrida em 2005, e que as alterações produzidas, já depois da crise, em 2011 e 2013, acentuaram. Na verdade, na avaliação dos progressos orçamentais deve capturar-se a componente estrutural do saldo, e separá-la daquela outra que afinal depende das contingências (exógenas) do ciclo económico.

Em segundo lugar, a ideia de flexibilidade quer significar que certas componentes da despesa pública – certa despesa social, como são os subsídios de desemprego ou certa despesa de investimento, maxime investimento feito com cofinanciamento europeu – possam ser desconsideradas para efeitos da verificação das próprias regras orçamentais, seja de saldo, seja da despesa.

Por fim, a ideia de flexibilidade significa que a avaliação do progresso orçamental – desde logo aferido pela melhoria do saldo estrutural – deve fazer relevar, para não dizer desconsiderar, as medidas de despesa extraordinárias, considerando-se como tais medidas irrepetíveis, ainda que com inegável expressão orçamental. Entre estas, como veremos, têm assumido especial relevância, entre nós, as medidas de apoio ao sector financeiro.

II – Permitam-me agora mostrar-vos, com alguns dados, o impacto que a crise e o pós-crise tiveram sobre o comportamento da despesa pública em Portugal.

O valor total da despesa pública quase estagnou entre 2011 e 2018 (uma variação positiva de 0,6%), tendo no período de intervenção da 'Troika' (ou seja, entre 2011 e 2015) - os chamados 'anos da austeridade' - registado mesmo uma diminuição de 1,6%. Esta diminuição, durante esse mesmo período de assistência financeira, foi determinada em grande medida pela redução nominal da despesa primária (despesa sem juros), em 2,5%. Foram especialmente afetadas as rubricas da despesa com formação bruta de capital fixo, FBCF (usualmente referido como investimento público), com uma redução de 34%, e da despesa com pessoal, com uma redução de 10%. Já nos que diz respeito às despesas com prestações sociais (em dinheiro), não obstante as medidas de redução então adotadas, as mesmas registaram um crescimento de 4,6%, como consequência, em boa medida, do aumento do desemprego.

Nos anos pós-Troika, o contributo da despesa primária para a contenção da despesa foi menos expressivo (pois todas as principais rubricas de despesa retomaram o crescimento ainda que moderado). No entanto, a despesa com FBCF continuou a decair entre 2015 e 2018, agora a uma taxa de 6,2%. Em contrapartida, o principal contributo para a moderação do crescimento da despesa adveio, neste segundo período entre 2015 e 2018 (e ao contrário do que sucedera nos anos da 'Troika'), fundamentalmente da redução dos juros, em cerca de 16,3%.

Se olharmos agora para a estrutura da despesa (ou seja, a proporção de cada componente da despesa no valor da despesa total), considerando a evolução ocorrida entre 2011 e 2018, denotam-se as seguintes mudanças mais relevantes: (i) em primeiro lugar, como mais expressiva, o facto do peso da despesa com FBCF (enquanto percentagem da despesa total) ter decaído de 7%, em 2011, para 4,3% em 2018, ou seja, registado uma redução de 2,7 p.p.; (ii) em segundo lugar, o facto de ter havido uma ligeira redução entre 2011 e 2018, de 1 p.p., no peso da despesa com pessoal no total da despesa pública.

Ainda assim, esta trajetória não permitiu afetar significativamente a estrutura da despesa em Portugal: em 2018, as maiores fatias da despesa continuam a ser, tal como eram em 2011, ocupadas pela despesa com prestações sociais e com despesa com pessoal (equivalendo,

respetivamente, a 41,6% e a 24,5% da despesa total). Assim, as duas categorias de despesa, somadas, corresponderam em 2018 a 66,5% (dois terços) da despesa total.

Tendo em consideração estes últimos dados, pode, portanto, afirmar-se não apenas que o Estado português mantém a sua feição dominante de Estado social de bem-estar, mas também que ele assenta a realização das suas funções num tipo de despesa que é, na sua vasta maioria, despesa obrigatória (imposta por lei ou por contrato) e que garante verdadeiros direitos subjetivos. Ora, por isso mesmo, esta despesa é dotada de uma grande rigidez, além de estar sujeita a pressões muito significativas.

A rigidez da despesa traduz-se, com efeito, nas seguintes manifestações. Em primeiro lugar, qualquer decisão política que seja tomada, num sentido do reforço do direito (por exemplo, no caso do pessoal da Administração Pública, melhorias de carreira, acelerações de progressões, mecanismos favoráveis de valorização salarial), não é, em circunstâncias normais, facilmente revertível, na medida em que justamente leva à concretização de um direito.

Em segundo lugar, várias destas medidas incorporam um elemento de permanência (e até um elemento multiplicativo) e são de difícil, senão impossível, adaptação às circunstâncias, podendo por vezes crescer mais até do que a economia em termos nominais.

Em terceiro lugar, muitos desses mecanismos de valorização salarial e de progressão aparecem desligados da produtividade do trabalho no sector público, o que tende a comprometer a eficiência deste segmento do mercado de trabalho.

Esta rigidez da despesa tem depois um conjunto de implicações sobre a gestão orçamental (do lado da despesa): i) Limita a capacidade de aumentar, e até de realizar outra despesa, considerada não obrigatória – como é o investimento público desde logo com a reposição de capital fixo (mormente em áreas críticas, como é atualmente o sector da Saúde); ii) Limita as possibilidades de admissão de novos funcionários públicos, a começar nas áreas onde sejam mais necessários e onde não existam mecanismos de compensação, designadamente pela via da mobilidade funcional ou geográfica; iii) Acarreta o uso excessivo de expedientes de contenção na execução orçamental – como é o caso das cativações de despesa – que em última análise, em certos sectores, podem comprometer o funcionamento dos serviços públicos em condições de normalidade.

O Conselho das Finanças Públicas (CFP) tem alertado, nos seus relatórios, para os riscos que impendem sobre a evolução das contas públicas nos próximos anos. De entre estes riscos destacam-se os riscos de crescimento das prestações sociais, especialmente das pensões, fruto em grande medida do envelhecimento demográfico.

E destacam-se também, para os próximos anos, precisamente, os riscos com a despesa com pessoal: aqui, é expectável que a despesa venha a crescer com a continuidade das contratações líquidas e sobretudo atendendo aos efeitos do descongelamento das carreiras, tendo por pano de fundo não apenas carreiras gerais da Administração Pública, mas também diversas carreiras especiais, para as quais não se fez, em devido tempo, uma necessária revisão.

A concretização destes riscos poderá pôr em causa o cumprimento das regras orçamentais. Na verdade, como tem sido notado nos relatórios do CFP, se é verdade que nos últimos anos

se tem assegurado o cumprimento das exigências em termos de melhoria anual do saldo estrutural (com vista ao cumprimento do objetivo de médio prazo), não é menos certo que tem ficado por cumprir a regra ou '*benchmark*' da despesa, ou seja, o nível de crescimento da despesa primária líquida tem sido superior ao imposto pela meta orçamental definida.

A Comissão Europeia, durante a Presidência Juncker, teve aliás uma interpretação muito benigna desta regra, revelando tolerância, em boa medida justificada pela evolução global favorável da situação orçamental portuguesa. Ora, temos de estar cientes que esta posição – que é em última análise de natureza política – pode mudar agora com a nova Comissão. Em particular, temos de estar muito atentos, relativamente àquela que será a trajetória da despesa e aos fatores de pressão que podem vir a surgir, nos próximos tempos, para que não mude a perceção, no quadro europeu, de que estamos de facto a consolidar, isto é, a conter a despesa pelo lado da despesa primária estrutural (e não tanto ou apenas pelo lado dos juros).

Ainda que, como antes mencionei, sejam desconsideradas na apreciação das regras orçamentais de saldo e de despesa as chamadas medidas extraordinárias, não posso deixar ainda de evidenciar que os efeitos nefastos da crise financeira ainda recaem sobre as finanças públicas portuguesas. Em especial, o apoio que tem vindo a ser dado pelo Estado a diversos bancos portugueses, privados e públicos, incluindo para efeitos de recapitalização, constitui uma herança pesada que não sabemos ainda quando será totalmente ultrapassada.

III – Mas, agora que a crise parece ter passado, agora que se conseguiram ganhos em termos de redução do défice, incluindo a melhoria do nosso saldo estrutural, questionamo-nos sobre a existência ou não de 'espaço orçamental', que nos permita colmatar insuficiências acumuladas, durante os anos da crise, de dotação em áreas tão cruciais para o nosso bem-estar coletivo, como são, por exemplo, as áreas da saúde e da educação. Questionamo-nos sobre a forma como podemos recuperar o investimento público, sem dúvida muito sacrificado nestes últimos anos, e como canalizá-lo desde logo para aquelas áreas mais necessitadas. Questionamo-nos como podemos valorizar os trabalhadores da Administração Pública, atualizando os seus salários, descongelando carreiras e aceitando a sua progressão. Questionamo-nos como podemos melhor apetrechar os serviços públicos, garantindo os fornecimentos ao Estado de bens essenciais para eles poderem operar em condições de normalidade.

Na verdade, a resposta a estas questões não é tão favorável quanto todos desejaríamos. Infelizmente, o nosso espaço orçamental está ainda muito condicionado pelo elevado peso da dívida pública no PIB. Este peso continua a ser assim uma pesada restrição orçamental e a sua redução um importante desígnio nacional.

É uma restrição orçamental, na medida em que no atual contexto de baixos juros não podemos – ao contrário do que sucede com países com reduzida dívida pública – beneficiar inteiramente deste momento, aceitando relaxar o saldo orçamental, e em especial o nosso saldo primário, que é o saldo descontado dos juros da dívida pública. Não: não nos podemos dar ao luxo de prescindir elevada disciplina orçamental, pois ainda temos de progredir muito nem termos de redução do peso da nossa dívida pública.

Depois, é um desígnio, porque reduzir a dívida pública, num país em que essa dívida é ainda fundamentalmente dívida externa, significa reforçar a independência nacional. Significa

estarmos menos expostos à volatilidade e instabilidade dos mercados financeiros, estarmos menos vulneráveis a uma alteração de perceção desses mercados, dos investidores e credores que, em última análise, como nos mostra a última crise, seria muito gravosa para o país. É, assim, importante dependermos cada vez mais de nós mesmos, prossequindo vincadamente esse esforço de consolidação orçamental, para podermos comparar melhor com os outros, desde logo com os nossos parceiros europeus, pois isso cimenta os alicerces de uma efetiva recuperação da nossa economia e solidez das nossas finanças públicas.

IV – É, pois, neste contexto problemático, que urge fazer, no nosso país, as melhores opções e uma adequada reponderação da despesa pública, numa dupla dimensão:

- Por um lado, na dimensão *super-estrutural*, ou seja, na definição das políticas públicas que estão a montante e que levam à criação de despesa pública;
- Por outro lado, na dimensão *infra-estrutural*, ou seja, nas áreas acomodáticas da despesa pública, de que se destacam a Administração Pública e a Orçamentação (duas áreas que, de resto, podem e devem ser consideradas em conjunto).

Ainda que a primeira dimensão seja crucial, pois envolve o desenho de políticas que constituam uma efetiva resposta às necessidades de crescimento económico existentes num país, mas também da promoção da justiça social e da coesão territorial, irei debruçar-me aqui essencialmente sobre a segunda dimensão.

No que diz respeito à Orçamentação e Gestão Públicas, o nosso país fez, nos últimos anos, uma evolução que eu considero marcada pelas seguintes alterações fundamentais. Importa notar que algumas destas alterações - contempladas primeiro na Lei de Enquadramento Orçamental de 2001 (Lei n.º 91/2001, com as sucessivas alterações) e agora na nova LEO, a Lei n.º 151/2015, de 15 de novembro - resultam quer do quadro europeu em que nos movemos, quer da influência de outras reformas orçamentais verificadas em diversas partes do Mundo, sobretudo desde o início do milénio. Tem sido apontado, como referencial, o exemplo de experiências orçamentais inovadoras, em países distantes, mas muito influentes, como é o caso da Austrália e da Nova Zelândia.

A primeira alteração relevante consiste na substituição de uma **lógica orçamental 'bottom-up'**, em que as despesas no nível mais agregado (no topo) resultam e estão dependentes dos valores estimados para as despesas na base (ou seja, das linhas de despesa atribuídas para cada um dos serviços da Administração Pública), por uma **lógica orçamental 'top-down'**, em que são os limites de despesa no topo, definidos para grandes áreas de atuação (funções ou grandes missões de base orgânica) que pré-determinam ou condicionam as alocações que se venham a fazer a níveis mais desagregados de despesa - ou seja, à alocação de base correspondente a cada um dos serviços públicos.

Em segundo lugar, a progressiva substituição (ou pelo menos adaptação) de um modelo de **orçamentação de meios**, concretamente um **modelo de rubrica orçamental (line-item)**, por um **modelo de objetivos**, e em especial um modelo de programação orçamental (muitas vezes, qualificado como **orçamentação de desempenho** ou de performance orçamental). Aqui, à função típica de controlo subjacente ao modelo de rubrica orçamental (não esquecer que as dotações orçamentais, por rubrica, funcionam como limites de despesa a que o

executor orçamental está adstrito), junta-se agora uma função de gestão orçamental, orientada por propósitos de racionalização da despesa pública, o que envolve tipicamente uma lógica de planeamento e de programação dessa mesma despesa.

Ao mesmo tempo, em terceiro lugar, a transição de um modelo de rubrica para um modelo de programação significa a substituição de um **modelo orçamental de natureza exclusivamente anual** por uma **orçamentação de natureza plurianual** – a ideia portanto de que a maior parte dos programas de despesa não se compadecem com uma definição e concretização confinada a um só exercício, antes devem ser pensados e executados tendo por base um horizontal temporal mais alargado, o médio prazo.

Isto significou, em quarto lugar, a tentativa de **superação dos efeitos ‘incrementalistas’** associados à orçamentação tradicional, em que os orçamentos são contruídos com base no histórico, e aos quais, depois, são feitos pequenos incrementos na despesa, para refletir, por exemplo, taxas passadas de crescimento, em volume, dos recursos na Administração Pública e atualizações ditadas pela inflação.

Em alternativa a este modelo tradicional, que acabava por ditar um crescimento acrítico e constante da despesa pública ao longo do tempo, pretende-se contrapor agora um **modelo de racionalização da despesa** que envolve - partindo dos limites macro, ou de topo, pré-definidos para a despesa - (ponto i) a identificação, em cada sector, de necessidades prioritárias de despesa, (ponto ii) objetivos e metas de concretização, (ponto iii) timings de implementação, (ponto iv) níveis de progresso, e (finalmente) a avaliação do desempenho, em função dos resultados obtidos, quer resultados intermédios (*outputs*), quer resultados finais (*outcomes*).

O objetivo é então o de criar um sistema orçamental que seja pautado por critérios de **eficiência** e de **eficácia**, querendo estes dois princípios significar, de um lado, a utilização mais criteriosa dos recursos disponíveis e, do outro lado, que os resultados alcançados se aproximem o mais possível dos resultados desejados, contribuindo assim para responder efetivamente às necessidades de serviço público onde elas se façam sentir ou sejam mais prementes.

O modelo adotado pela LEO de 2015 tinha subjacente esta nova visão da Orçamentação Pública. Esta Lei instituiu aquilo que eu costumo chamar de um **sistema de programação orçamental ‘em cascata’**, pretendendo superar a anualidade estrita do Orçamento do Estado, enquadrando-o por instrumentos plurianuais, de programação, que assim o vinculam externamente quer do ponto de vista económico-financeiro, quer do ponto de vista jurídico. Estando o sistema a funcionar na sua plenitude (coisa que ainda não sucede), deverá ser, portanto, o orçamento a submeter-se a tais instrumentos, e não o contrário. De resto, mesmo em termos temporais, espera-se que estes instrumentos de programação sejam aprovados antes da produção do documento orçamental propriamente dito, no respeito aliás pelo sistema de duas fases do ciclo orçamental, criado também pela nova LEO.

As três peças deste sistema, que devem aparecer interligadas e revelar coerência, ainda que sujeitas a algum desfasamento temporal entre si, são assim as seguintes.

Em primeiro lugar, a **programação macroeconómica e orçamental** plurianual deslizante, contida fundamentalmente no programa de estabilidade (a discutir no Parlamento em abril,

para ser levado à CE, no âmbito do chamado semestre da primavera). É neste programa que se procura definir as grandes metas orçamentais, mostrando que os valores associados aos grandes agregados de despesa cumprem as regras orçamentais numéricas e a trajetória de consolidação verificada por Bruxelas, e de que antes vos falava.

Em segundo lugar, como segunda peça do sistema, surge a '**nova**' **Lei das Grandes Opções de Planeamento (GOP)**, e que deve ser discutida e votada, sensivelmente pela mesma altura. Esta Lei terá o aspeto inovador de associar, pela primeira vez, às matérias típicas do planeamento económico de médio prazo, o chamado **Quadro Plurianual de Despesa Pública (QPDP)** que tem, por conseguinte, um conteúdo eminentemente orçamental. O legislador reabilitou assim uma lei – a Lei das GOP – que havia perdido efetividade jurídica ao longo dos anos, até por força da erosão entre nós, desde finais da década de oitenta, da planificação económica, reabilitação que agora ocorre – dando-lhe, pois, um interesse renovado e uma nova força jurídica – pelo enxerto nela, justamente, da componente orçamental.

Ora, o QPDP vem corporizar aquele modelo *top-down* de despesa pública, de que antes vos falava, pois o seu propósito é o definir tetos máximos de despesa para os níveis mais agregados, ou seja, neste caso, tetos de despesa para as diferentes missões de base orgânica.

Nos termos da LEO, a Lei das GOP e o quadro plurianual de despesa nele incorporado aparentam também uma natureza plurianual deslizante – não necessariamente coincidente com a legislatura –, são vinculativos para o primeiro ano de programação (ou seja, o exercício orçamental imediatamente seguinte em relação àquele em que são apresentados), sendo depois indicativos para os restantes anos.

Os orçamentos anuais, a apresentar em outubro no Parlamento, no âmbito do chamado semestre de outono, além de garantirem o cumprimento das metas orçamentais comprometidas no programa de estabilidade, devem conter-se nos limites de despesa para níveis mais agregados, definidos assim pelo QPDP, na primeira fase do ciclo orçamental.

A terceira e última peça deste sistema de programação orçamental corresponde, enfim, aos **programas orçamentais propriamente ditos**: na verdade, com estes programas, a programação deixa de ser apenas programação em sentido material, passando a tratar-se de uma programação no sentido formal do termo, pois é a própria estrutura orçamental que passa a assumir uma 'feição programadora'.

De notar que de acordo com o previsto na LEO, os programas orçamentais – correspondentes a cada uma das missões de base orgânica – são definidos e aprovados no início da legislatura, por indicação de cada um dos ministros sectoriais, e para serem executados no limite até ao fim dessa mesma legislatura. Ao contrário do que vimos suceder com as outras duas peças do sistema, aqui temos então uma programação plurianual rígida, não deslizante, para coincidir justamente com a legislatura: a liberdade e responsabilidade políticas pela definição e condução dos programas ficará, ao que tudo indica, assim melhor assegurada.

Ainda assim, a articulação entre cada uma destas peças de programação deve ser necessariamente assegurada: na verdade, cada missão de base orgânica conhece de antemão limites máximos de despesa (impostos pelo QPDP) que na definição de cada programa devem por isso ser respeitados – recordo, é o topo que condiciona a orçamentação na base.

A lógica dos programas orçamentais significa que o orçamento, enquanto instrumento previsional por excelência, mas também enquanto ponto de partida e referencial da execução orçamental a cargo dos gestores e dos serviços públicos, surge desenhado de uma forma totalmente diversa daquela que nos habituamos a encontrar nos mapas orçamentais tradicionais (*maxime* no quadro da classificação económica da despesa):

- i) a função de controlo típica, no Orçamento, é matizada por uma função de gestão;
- ii) o programa está orientado pelos fins (ex. hipotético: programa reabilitação do património histórico), ao contrário dos mapas de rubrica em que a despesa é vista como um meio para lá do fim (ex. real: remunerações certas e permanentes);
- iii) a rubrica ou crédito orçamental dá lugar ao 'envelope financeiro' (ou seja, a exigências de menor desagregação);
- iv) a rigidez da dotação e a legalidade estrita da despesa cedem passo perante o reforço da flexibilidade de gestão (por exemplo, desde logo, na forma como são decididas as alocações da despesa);
- v) enquanto o modelo de rubrica é histórico e conservador, e não tende a ser questionado quanto à sua necessidade e valor histórico, o programa orçamental procura ser inovador e proativo, desenhado como resposta a necessidades de provisão que vão surgindo ao longo dos tempos e a corresponder às prioridades políticas em cada momento definidas; por isso, o programa orçamental tem um princípio, meio e fim – tem metas e é possível verificar os progressos, reavaliar prioridades, e enfim apurar do desempenho;
- vi) enquanto o modelo de rubrica não permite identificar formas de financiamento das diferentes atividades, o programa orçamental implica essa observação (ou seja, se é financiamento por transferências do OE, receitas consignadas, fundos europeus, ou até dinheiros não públicos);
- vii) ao contrário do que sucede no modelo tradicional de rubrica, o programa permite observar o verdadeiro custo de cada atividade (que é o nível mais desagregado em que se desdobra cada um dos programas orçamentais); no modelo puro de programação, consegue-se assim fazer o chamado custeio da atividade;
- viii) por fim, importa notar que o correlato de maior flexibilidade gestionária associada à implementação do programa consiste no reforço dos mecanismos de avaliação de desempenho (incluindo financiamento por desempenho) e ainda dos mecanismos de accountability ou prestação de contas, que permitam uma maior responsabilização (que não tem de significar uma ideia de punição), por parte dos gestores e de todos os que intervieram na execução do programa.

De entre as três peças do sistema de programação, esta última – se pensarmos no modelo puro de orçamentação de desempenho – é a que mais desafios e dificuldades coloca. Embora, em teoria, este seja um modelo apelativo – como forma de promover a racionalização da decisão orçamental – ela depende de um **conjunto de fatores críticos**, de ordem estrutural, que dificilmente se encontram reunidos no nosso país, e não é o líquido que o possam vir a ser.

De entre esses fatores, destacaria:

- i) em primeiro lugar, a prévia adaptação da Administração Pública ao modelo de programação, ou seja, o figurino orgânico do Estado deveria ser adaptável às bases dos programas, de natureza funcional, ao invés do que sucede hoje – ainda com os programas existentes – em que são estes que se adaptam a uma estrutura orgânica previamente existente;
- ii) de notar, em segundo lugar, que os programas podem ter natureza transversal, cobrindo diferentes áreas funcionais e correspondendo, portanto, ao âmbito de atuação de diferentes Ministérios que aqui deixariam de ser o referencial: as unidades orgânicas típicas – ou seja, as direções gerais – dariam lugar a novas realidades – a entidade gestora do projeto –, baseada numa lógica de gestão muito diferente da tradicional;
- iii) trata-se, na verdade, em terceiro lugar, de uma gestão subordinada e orientada exclusivamente para a concretização de um fim (uma típica ‘gestão-por-objetivos’), fim que consiste na realização do próprio programa;
- iv) em quarto lugar, a transformação de uma Administração burocrática e hierarquizada numa Administração horizontal, em que todos os trabalhadores (ou contratados externos) concorrem para a realização de um programa, ainda que sob a direção última do gestor desse mesmo programa;
- v) em quinto lugar, uma gestão mais flexível, em que os elementos de ‘fuga para o direito privado’ são mais evidentes, quer no plano da gestão dos recursos humanos, quer em sede de contratação de bens e serviços, quer quanto às formas de obter e carrear financiamento;
- vi) finalmente, o desenvolvimento de indicadores de desempenho e de avaliação de desempenho – do programa no seu todo, mas também de cada um dos intervenientes – aponta para uma lógica marcadamente meritocrática (no sentido mais lato do termo) que, em última instância, pode inclusive condicionar a obtenção de financiamento futuro.

Com efeito, estou em crer que é por causa destas grandes dificuldades (ou mesmo impossibilidades) que os artigos 45.º e ss. da LEO, relativos aos novos programas orçamentais, ainda estão hoje por concretizar. As condições práticas não estão reunidas e os fatores de resistência abundam. Não está posta de parte a hipótese de estes obstáculos serem mesmo intransponíveis, obrigando no limite ao abandono do modelo.

Em todo o caso, a verificar-se, a sua implementação será morosa, desejavelmente paciente, por fases, com soluções iniciais de experimentação ou projetos-piloto para testar a sua exequibilidade. A adaptação (para não dizer revolução) da Administração Pública portuguesa, cristalizada há muito em Ministérios predefinidos e hierarquicamente predispostos, será sem dúvida o principal desafio.

De resto, tem de ficar provado que a orçamentação por programas constitui uma mais-valia perante os orçamentos de meios convencionais, permitindo obter os tais ganhos de eficiência e eficácia da despesa e garantir poupanças futuras, através da identificação de despesas supérfluas e da supressão de redundâncias e desperdícios, com vista a uma adequada priorização e reorientação da despesa para onde ela faça efetivamente falta. A noção de pacote de despesa e de graus de prioridade torna-se crucial.

Como notas finais, gostaria de dizer que o orçamento por programas deve ser capaz de congrega a função típica de controlo que nos habituámos a encontrar nos orçamentos de meios e que agora aparece desviada para instrumentos de programação a montante – desde logo, o programa de estabilidade e sobretudo o quadro plurianual de despesa pública –, deixando então para o orçamento esta função micro, de ser essencialmente e cada vez mais um instrumento de gestão previsional.

Por outro lado, o orçamento de programas deve ser capaz de combinar, na dose certa, uma função de centralização da despesa pública a cargo do Ministério das Finanças (e em particular, desde logo, do Ministro das Finanças), nomeadamente quando se trata de definir os limites para a despesa nos níveis mais agregados, com uma função descentralizadora, em que as opções de alocação da despesa em níveis mais desagregados, a concretizar nas escolhas dos programas e das respetivas atividades, é cometida desde logo aos ministros sectoriais, e depois aos gestores de programas e outros eventuais responsáveis.

A interligação entre estes dois planos – o topo e a base – pressupõe por fim, mas não menos importante, a operacionalização do novo sistema contabilístico que acompanha toda a previsão e execução orçamental (o SNC-AP), apoiado no funcionamento pleno de um sistema de informação uniforme e centralizado (ainda por finalizar), que permita, (quase) em tempo real, conhecer e controlar a forma como sectorialmente está a ser realizada a despesa, apurar derrapagens eventuais, e o impacto dali resultante, em termos globais, sobre as contas públicas.