

Conferência DGO

“As Finanças Públicas e os Desafios Institucionais”

05/12/2022

Boa tarde, queria começar por agradecer o convite que me foi dirigido pelo Senhor Diretor-Geral do Orçamento, Dr. Mário Monteiro, para estar aqui hoje em representação do CFP e cumprimentava todos os presentes e desde logo, com a maior estima, os meus colegas de painel, o Senhor Conselheiro António Fonseca da Silva, em representação do Tribunal de Contas, e o Coordenador da UTAO, Professor Rui Baleiras.

Quando falamos em desafios institucionais a propósito das finanças públicas, estamos a considerar, por um lado, o sistema jurídico que envolve a realização de despesa e a cobrança de receita pública, designadamente em primeira linha o sistema orçamental (considerando que o Orçamento do Estado, OE, é a principal infraestrutura acomodatória de cobrança de receita e de realização de despesa) e estamos a considerar, por outro lado, o conjunto das instituições do poder político (desde logo órgãos de soberania) encarregues das principais decisões relacionadas com aquelas variáveis orçamentais, receita, despesa e orçamento. A estes órgãos de soberania, com competências definidas no plano constitucional – em especial destaque aqui, a Assembleia da República, o Governo e o Tribunal de Contas – juntam-se outras instituições de acompanhamento dessas mesmas variáveis orçamentais (e de vigilância da própria política orçamental), com competências materializadas em legislação ordinária, como é desde logo o Conselho das Finanças Públicas (CFP).

Chamemos, pois, ‘sistema orçamental’ ao conjunto das normas jurídicas e de instituições que de uma ou outra forma concorrem para a tomada de decisão envolvendo aquelas mais relevantes variáveis das finanças públicas. Uma das transformações mais importantes ocorridas em Portugal na transição de milénio e que a crise financeira e das dívidas soberanas acentuou consistiu na passagem de um sistema orçamental muito formalista (com primazia de procedimentos e de regras orçamentais ditas ‘clássicas’, elas próprias formais) para um sistema orçamental preferencialmente orientado pelos resultados orçamentais, ou seja, orientado pela substância da nossa situação orçamental. Por seu turno, essa prevalência da substância sobre a forma ficou associada à transposição cada vez mais saliente, para o ordenamento jurídico nacional, das regras orçamentais europeias, regras numéricas de saldo, de dívida e de despesa, elas próprias regras de materialidade orçamental, promotoras quer da estabilidade orçamental de médio prazo, quer da sustentabilidade de longo prazo das finanças públicas. As alterações à Lei de Enquadramento Orçamental (LEO) de 2001, introduzidas na sequência da crise financeira, em especial a alteração de 2014, e a aprovação da nova LEO em 2015 (Lei n.º 151/2015, de



11 de setembro) confirmam essa dupla marca evolutiva do nosso sistema orçamental: de um lado, a prevalência crescente da substância sobre a forma; do outro, a europeização do nosso sistema orçamental.

Esta evolução será certamente a mais natural e desejável, pois o que importa, dir-se-á, será garantir a concretização daqueles objetivos, concretos e substantivos, de estabilidade orçamental e de sustentabilidade das finanças públicas. Ainda assim, os aspetos formais e procedimentais não devem ser desvalorizados, não apenas porque também eles devem suportar e apoiar a concretização daqueles objetivos orçamentais, mas também porque o respeito que se tem pelos mesmos diz algo sobre a fiabilidade e qualidade das próprias instituições.

A verdade é que muito por força de um quadro constitucional pouco vinculante e de uma débil blindagem jurídica da nossa LEO, designadamente na sua relação paramétrica com a lei do OE que supostamente deveria condicionar, o nosso Direito Orçamental é hoje dotado de uma insuficiente efetividade jurídica no que aos aspetos formais e procedimentais diz respeito. Isto é assim por razões várias: i) em primeiro lugar, porque os destinatários das normas de direito orçamental são os próprios órgãos de poder político e as situações de incumprimento não se veem acompanhadas de sanções efetivas, e várias delas, de resto, são consideradas meras irregularidades sempre passíveis de sanção; ii) em segundo lugar, dado o menor grau de censura jurídica em relação a essas mesmas situações de incumprimento, incluindo perante a sua eventual desconformidade com a Constituição da República Portuguesa (CRP). Isto ajuda a explicar, por exemplo, a ausência quase total, a partir do início da década de noventa, de pedidos de verificação da constitucionalidade de normas ou dos quadros do Orçamento, e da Lei do OE em si, por eventual violação de regras orçamentais clássicas – por exemplo as regras da anualidade e da especificação –, ou por violação das regras do processo orçamental, ou ainda por desrespeito das vinculações externas do OE, como é por exemplo, a vinculação à lei das grandes opções em matéria de planeamento ou às exigências de programação orçamental plurianual. A fragilidade das regras de enquadramento nacional reflete, por um lado, uma falta de apropriação nacional dessas mesmas regras pelas várias instituições, pela opinião pública e pelos cidadãos em geral e reflete, por outro lado, uma certa cultura de desvalorização do papel que um sistema de regras orçamentais constringente tem no reforço da própria credibilidade da nossa política orçamental.

Esta fragilidade do nosso quadro de base orçamental fica atestada em alguns momentos da história recente. Por exemplo, (i) em primeiro lugar, a não aprovação anual dos decretos-lei de execução orçamental referentes aos anos de 2020 e 2021, em desrespeito pelo princípio da anualidade orçamental e pelas regras gerais de caducidade das normas e, depois, (ii) em segundo lugar, a recentíssima falha de apresentação tempestiva da lei das grandes opções em matéria de planeamento (GOP) e do seu quadro plurianual de despesa dentro do novo prazo que havia resultado de uma também recente alteração à LEO, tendo aquela proposta sido, afinal, apenas apresentada aquando da apresentação do OE para 2023. Note-se que o adiamento da proposta de lei das GOP para data simultânea da proposta de lei do OE, além de pôr em causa a praticabilidade do ‘processo orçamental de duas fases’ consagrado na LEO e a lógica de subordinação do OE anual a instrumentos de programação de feição plurianual (onde se incluem também o programa de estabilidade),



compromete seriamente a relação paramétrica e de precedência que, nos termos da Constituição, deveria existir entre estas duas leis, por um lado a Lei das GOP (e o seu quadro plurianual de despesa pública, QPDP), por outro, a Lei do OE.

Porém, os aspetos formais e procedimentais da orçamentação pública importam ou deveriam igualmente importar. Com efeito, a modalidade do processo orçamental, o sentido dado à aplicação das regras orçamentais, incluindo das regras clássicas, e a forma como se estrutura formalmente um orçamento relevam para os resultados orçamentais que se pretendem alcançar. Há procedimentos, regras e estruturas orçamentais ‘mais amigos’ do que outros da disciplina orçamental e mais amigos do que outros da qualidade da despesa e da receita pública. Os últimos anos ficaram marcados, como sabemos, pelos atrasos e adiamentos no processo de regulamentação da LEO de 2015: estão ainda por finalizar aspetos considerados lapidares da reforma orçamental (em ordem justamente à implementação de um sistema mais racional de concretização das políticas públicas), como a evolução para um pleno orçamento de programas e de desempenho, associado à adoção de um novo sistema contabilístico na ótica do acréscimo, marcado desde logo pela transposição das EPSAS (European Public Sector Accounting Standards). Tratava-se não apenas de impulsionar entre nós uma sempre adiada ‘gestão por objetivos’, mas desde logo também de redesenhar profundamente a estrutura orçamental, de reformular ou reinterpretar as regras da especificação e da anualidade orçamentais, superando a perspetiva convencional da orçamentação de meios baseada na rubrica da despesa, e contrapondo-lhe uma perspetiva finalística de orçamentação, assente no objetivo do programa e no custo e custeio das suas atividades.

Não se ignoram as dificuldades de concretização desta mudança e as exigências que esta coloca. Porventura, em alguns casos, concluir-se-á pela impossibilidade da sua materialização. Trata-se de mudanças profundas e que obrigam a revisitar a organização do Estado e a repensar a estrutura da administração pública portuguesa e isso, por razões várias, pode não ser possível de alcançar.

Aliás, esse fraco enraizamento nacional das regras do nosso atual sistema orçamental (considerado o modo como este evoluiu sobretudo no século XXI) aparece, por seu turno, acompanhado por um forte sentido de ‘path dependence’, ou seja, uma grande dependência em relação ao passado e à dificuldade ou resistência em aceitar ruturas com o modelo tradicional de orçamentação forjado no passado e ao longo de muitas décadas. Isto significa, por outro lado, que o sistema orçamental ‘realmente’ vigente, aquele que se aplica – seja na fase da preparação e organização do OE, seja na fase da sua execução – é um sistema que está para lá do sistema instituído na Lei e às vezes aparece em conflito com ele. Parece que existe assim, no campo do Direito Orçamental português, uma espécie de costume praeter legem (ou até contra legem?) que acaba quase sempre por prevalecer em relação ao direito escrito instituído.

O caso mais emblemático é, desde logo e de novo, o caso da difícil adesão – desde logo por parte dos diversos atores políticos – ao já referido modelo de orçamentação plurianual plasmado num processo orçamental de duas fases. O objetivo do legislador era justamente o de fazer antecipar para a primeira fase – logo em abril do ano anterior ao de referência – as grandes decisões de despesa pública, relacionadas com os principais programas



orçamentais (que são, note-se, programas de políticas públicas), concentrando aí desde logo uma boa parte do debate político em sede parlamentar. A apresentação dos instrumentos de programação orçamental plurianual – programa de estabilidade e lei das GOP – seria o momento adequado para tomar essas grandes decisões. A concretização deste processo orçamental de duas fases tem sido, a meu ver, frustrada, desde logo pela desvalorização política e jurídica a que se votam estes instrumentos supostamente vinculantes e a montante do OE. Na verdade, e em resultado da ausência de uma orçamentação verdadeiramente plurianual, e tal como notado pelo CFP no seu relatório de análise ao OE de 2022 (segunda versão) e cito, “o Orçamento anual do Estado mantém-se como epicentro da nossa práxis orçamental, continuando a sobrevalorizar-se o seu papel face ao que seria suposto no quadro de aplicação estrita da Lei de Enquadramento Orçamental (LEO) vigente: os decisores orçamentais continuam a imputar sistematicamente a este documento anual as grandes opções de política económica que, nos termos daquela mesma Lei, deveriam ser partilhados com instrumentos plurianuais, como são justamente o Programa de Estabilidade e desde logo a Lei das Grandes Opções em matéria de planeamento, agora reconfigurada e reforçada pela LEO na sua importância para a política orçamental (nomeadamente com a inclusão do QPDP). Ora, ao contrário do que seria de esperar no quadro desta última reforma orçamental, o Orçamento do Estado continua a concentrar a atenção mediática, ocupando o centro do debate político e na sociedade portuguesa, como se a ele devessem competir as grandes medidas de fundo, estratégicas, de política económica e das demais políticas públicas, incluindo alterações estruturantes na legislação fiscal, no regime de trabalho na Administração Pública, na contratação pública, no património do Estado, e tantas outras” (disponível aqui, <https://www.cfp.pt/pt/publicacoes/orcamento-do-estado/analise-da-proposta-de-orcamento-do-estado-2022>).

Esta contínua densificação do conteúdo do OE, tolerada pela ausência de proibições claras, seja na CRP, seja na LEO, à utilização de ‘cavaleiros orçamentais’ e de outras restrições substantivas, tem, como sabemos, inúmeras implicações no âmbito de processo legislativo próprio, de que a mais notada é a profusão de emendas em sede de discussão parlamentar. Não seria assim se o conteúdo do articulado do OE fosse efetivamente delimitado e condicionado. Ora, este agigantamento do OE, quase único em termos europeus e internacionais, é o fruto de uma praxis ou de costume orçamental aprofundado ao longo dos anos, envolvendo os vários atores, e favorecido pela concretização entre nós, após a revisão constitucional de 1982, de um sistema orçamental monista. O facto de, hoje, nos termos constitucionais, o OE ser simultaneamente uma lei de autorização de realização de despesa (através da sua inscrição e dotação), mas também, acima de tudo e cada vez mais, uma lei materialmente criadora dessa despesa (e já agora da receita também), seja em termos diretos ou indiretos, abriu flanco a uma profusão normativa a vários títulos indesejável. Não se crê que no atual quadro de fraca blindagem jurídica da LEO, mesmo que outros limites fossem nela previstos, se possa inverter este processo de incrementação do OE que nos conduziu a uma lei com mais de 300 artigos (‘até onde mais?’, pergunto eu). O ‘processo orçamental de duas fases’ deveria ter contribuído para sustentar esse processo, mas, como vimos, não o conseguiu.

Queria concluir com a seguinte nota. O sistema orçamental português é hoje, como disse no princípio, um sistema fortemente europeizado, pelo menos no que diz respeito às



regras orçamentais de resultado, as regras de saldo, de dívida e de despesa. Como sabemos, o quadro da governação económica europeia encontra-se neste momento em discussão, tendo a Comissão Europeia (CE) proposto já algumas orientações para o que possam vir a ser as novas regras orçamentais. Ainda que mantendo as regras do Tratado – os limites de 3% de défice orçamental no PIB e de 60% para a dívida pública –, o quadro consagrado no Pacto de Estabilidade e Crescimento pode ter os seus dias contados. Da comunicação publicada pela CE, no passado dia 9 de novembro de 2022, resultam, por um lado, a ideia de simplificação do quadro de regras (dando-se um especial enfoque a uma nova regra de variação da despesa) e, por outro, a ideia de apropriação nacional dessas regras e das trajetórias orçamentais. As trajetórias orçamentais serão assim, no quadro desta intenção agora comunicada, adaptadas às realidades nacionais e desde logo ao ponto de partida de cada país em termos do peso da sua dívida pública. É lançado assim um repto à política orçamental de cada Estado membro, apelando-se à ideia de compromisso e de credibilidade nacional. Mas é também lançado um repto aos Estados para que adaptem o quadro das suas regras jurídicas e instituições orçamentais a esta nova trajetória, eu diria mais ‘tailor-made’, de desempenho orçamental, confrontando cada país com a sua responsabilidade individual de garantir finanças sãs e sustentáveis, pelas quais será avaliado, desde logo, pelos mercados e no fim pelas próprias instituições europeias. Esta parece ser, portanto, uma boa oportunidade para pensarmos seriamente sobre a criação de um verdadeiro sistema nacional, integrado e coerente de regras orçamentais promotor dessa trajetória de sustentabilidade, seja para o conjunto das administrações públicas, seja para cada sector do Estado, devidamente apoiado por procedimentos, formalismos e estruturas orçamentais que melhor favoreçam a disciplina orçamental e a qualidade da despesa e da receita públicas – um sistema orçamental nacional que seja por todos compreendido, valorizado e respeitado. Esperemos que o país possa estar à altura deste repto e deste desafio institucional que agora nos é deixado pela União Europeia.

Muito obrigada pela V/ atenção.

Nazaré da Costa Cabral