



A METAMORFOSE INDISPENSÁVEL

Do Controlo Orçamental para a Gestão das Finanças Públicas

Teodora Cardoso¹

O período pré-crise

Durante décadas, o controlo orçamental em Portugal foi essencialmente formal, assente em dois mecanismos principais: *a priori*, isto é, aquando da elaboração do orçamento, na previsão otimista da evolução das receitas fiscais; ao longo do ano, acompanhando a sua execução, no controlo burocrático das despesas. Atendendo a que o Parlamento autoriza anualmente os limites de despesas e de recurso à dívida, alterações destas variáveis implicam a aprovação de um orçamento retificativo. Porém, se o limite de endividamento for suficientemente alto e a previsão de receitas for otimista, acomodando limites de despesa demasiado elevados, o défice orçamental será facilmente ultrapassado, sem que o controlo parlamentar se exerça. Assim, o limite à acumulação de défices apenas se materializa quando o financiamento – da dívida pública ou externa² – é inviabilizado pela perda de confiança dos mercados financeiros na capacidade do país para fazer face aos encargos.

A Definição da Política Orçamental e o seu Controlo: A Experiência Europeia

A definição da política orçamental, devendo subordinar-se aos mecanismos de controlo legalmente estabelecidos, não se reduz à sua aplicação mecânica, competindo-lhe prosseguir objetivos fundamentais respeitantes à afetação de recursos, à distribuição do rendimento e à estabilização económica, na clássica formulação de Musgrave. Dispõe aí de uma grande variedade de opções, consoante as preferências políticas, as conjunturas económicas, o nível de desenvolvimento e a situação estrutural do país. As regras de controlo orçamental

¹ Texto finalizado em julho de 2013 publicado no Anuário “O Economista”, 2013.

² Nas décadas de 1970/80, o défice orçamental era em grande parte financiado por criação de moeda, um mecanismo que deixou de ser viável no contexto da integração no euro. Nesse período, por isso, a limitação de financiamento pelos mercados manifestava-se com respeito à obtenção de crédito externo.

aplicam-se, contudo, a qualquer política e procuram garantir que a execução é conforme com a política definida pelo Orçamento do Estado.

Para além das regras relativas ao orçamento anual, tornou-se cada vez mais clara ao longo das últimas décadas a necessidade de subordinar a definição da política orçamental a um enquadramento plurianual capaz de contrariar a tendência para sobrevalorizar o presente e o futuro imediato relativamente ao futuro mais distante, desse modo agravando os problemas que acabarão por manifestar-se mais tarde. Um exemplo deste tipo é fornecido pelas dificuldades de financiamento da dívida resultantes da continuada acumulação de défices orçamentais. Quando os problemas surgem, o papel estabilizador da política orçamental é inviabilizado e, pelo contrário, ela é obrigada a assumir uma postura pro-cíclica, exacerbando a recessão, ao mesmo tempo que vê limitada a sua capacidade de intervir nas áreas de afetação de recursos e distribuição do rendimento.

A UE procurou, com o Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC), obviar a este tipo de situações. A experiência mostrou, porém, não só as insuficiências dos mecanismos aí definidos e do respetivo acompanhamento, como a necessidade de cada Estado adotar um enquadramento legal e ferramentas de controlo apropriadas à sua situação. Aspetos particularmente importantes a este respeito são a definição de um quadro plurianual, estabelecendo limites de despesa vinculativos, e a criação de métodos de acompanhamento e controlo orçamental compatíveis com essa formulação.

O fracasso do PEC mostrou a importância de reforçar o carácter vinculativo do quadro plurianual por ele definido. De outro modo, a definição de metas plurianuais pode transformar-se num mero exercício académico, em que os objetivos a atingir mudam todos os anos, adiando sempre a consecução do resultado desejado. As regras vinculativas desta natureza apresentam, porém, grandes problemas. Prever com suficiente rigor a situação da economia nacional e internacional nos próximos 3/4 anos é um exercício de alto risco e, caso essa previsão falhe, as metas definidas podem tornar-se inadequadas, legitimando politicamente o seu incumprimento. Se tal acontecer, a própria credibilidade do mecanismo ficará posta em causa. Para o evitar, as regras podem ser acompanhadas de cláusulas de salvaguarda que permitam a adaptação das metas. A experiência tem mostrado, contudo, que tais cláusulas, difíceis de formular, podem condenar a eficácia da própria regra se não forem objeto de avaliação credível. Uma solução, que o novo pacto orçamental comunitário consagra, consiste em atribuir esse papel de avaliação a instituições independentes, tecnicamente competentes e com um mandato claro no sentido de promover a disciplina orçamental no longo prazo.

A Mudança em Portugal

A gravidade da crise de endividamento torna especialmente pertinente a necessidade de rever em profundidade o enquadramento e os mecanismos de controlo orçamental em Portugal. Várias reformas foram introduzidas, em especial nos últimos anos, tendo em conta a necessidade de ajustamento às normas europeias e de acompanhamento do programa de assistência financeira. Dignas de nota são as revisões da lei de enquadramento orçamental (LEO), das leis de finanças subnacionais e de vários mecanismos de controlo da execução orçamental (como a lei dos compromissos e o acompanhamento do financiamento das

empresas públicas e das PPP). No respeitante à LEO, merecem referência a consagração da exigência de um quadro plurianual de programação orçamental, como base da definição de limites plurianuais de despesa, bem como a criação do Conselho das Finanças Públicas, em linha com a orientação europeia e com o reconhecimento da necessidade de avaliação da política orçamental numa ótica de médio e longo prazo por uma instituição independente.

A reforma do processo orçamental (conceito que engloba as várias fases da política orçamental, designadamente, a definição, aprovação e execução) está, todavia, longe de completa. Há, em especial, duas questões de base que não foram ainda explicitamente tidas em conta: a arquitetura da reforma e a introdução do conceito – e da prática – de gestão das finanças públicas, em substituição do controlo minucioso e burocrático das despesas.

A gestão das finanças públicas conducente à disciplina orçamental, em termos compatíveis com o desenvolvimento da economia e com a estabilidade social, tem de assentar num vasto conjunto de elementos interligados e mutuamente dependentes, formando um edifício integrado: daí a referência à arquitetura³. A gestão das finanças públicas deve preocupar-se com a sustentabilidade orçamental, a eficaz afetação de recursos na economia – uma condição da sua competitividade e crescimento sustentado – e a prestação de serviços públicos em termos eficientes, sem que lhe compita pronunciar-se quanto a opções do domínio político, como as referentes à distribuição do rendimento ou à dimensão ótima do Estado. Neste sentido a gestão das finanças públicas é muito diferente do tradicional controlo burocrático das despesas, tomadas individualmente. Trata-se antes de um sistema capaz de produzir informação, procedimentos e regras que sirvam de base à definição da política orçamental, num horizonte de médio e longo prazo que tenha em conta o impacto futuro das decisões, e que complementarmente forneçam os instrumentos necessários à implementação eficaz da política definida.

Um edifício desta natureza é a base indispensável ao cumprimento dos princípios consagrados no Tratado europeu sobre estabilidade, coordenação e governação. Mais importante ainda, ele é essencial para pôr termo aos problemas de instabilidade e deficiente afetação de recursos que a política orçamental gerou em Portugal, bem como para restaurar a confiança no cumprimento das regras orçamentais. A sua cúpula é uma lei de enquadramento que defina princípios sólidos de responsabilidade orçamental, tirando partido da experiência proporcionada pela atual crise. Essa lei precisará, todavia, de ser acompanhada por uma verdadeira revolução nos métodos de governação e gestão do sector público.

No prefácio ao livro atrás citado, Christine Lagarde lembra como, desde o final da década de 1980, a gestão das finanças públicas, *essa combinação interdisciplinar única de economia, ciência política, administração pública e contabilidade, foi objeto de um influxo de ideias e reformas inovadoras, em busca de soluções para alguns dos desafios perenes da gestão das finanças públicas*. Às disciplinas referidas por Lagarde poderiam ainda somar-se a auditoria, as tecnologias de informação, a análise de riscos e, sobretudo, a capacidade de liderança e organização que permite realizar e tirar partido dessa combinação.

³ Esta noção serve de base a um livro recentemente editado pelo FMI, *Public Financial Management and its Emerging Architecture*, que analisa a “revolução” nesta área desde o final da década de 1980.

A abrangência, oportunidade e transparência no reporte de informação que viabilize o acompanhamento da execução orçamental nos seus vários aspetos é uma das componentes essenciais do edifício, mas tem ela própria sido vítima da ausência de coordenação, de continuidade e, por vezes, de realismo nas reformas empreendidas. Dela depende, porém, a possibilidade de introduzir inovações essenciais na gestão das despesas públicas, atribuindo aos gestores de cada departamento maior capacidade de decisão, mas igualmente maior responsabilidade quanto aos resultados alcançados. A concentração nos *inputs*, esquecendo os resultados, e no controlo administrativo, eliminando a capacidade de gestão, é uma das principais razões da incapacidade de controlo das despesas públicas. Mas eliminá-la exige um tipo de informação diferente do utilizado pelo controlo burocrático, tal como exige um novo modelo de administração pública.

A crise revelou a importância fundamental de alterar o enquadramento das finanças públicas em Portugal se quisermos construir uma economia competitiva e dinâmica, capaz de resistir às inconstâncias da conjuntura internacional e dos mercados financeiros. Desse modo, criou também uma última oportunidade para a reforma robusta da gestão das finanças públicas, que assegure que a execução da política orçamental permite, de facto, que esta exerça as funções que lhe cabem. Tomar consciência dessa oportunidade e aproveitá-la é uma responsabilidade política nacional e uma condição necessária para que a economia reentre numa trajetória de crescimento e confiança no futuro.