

A NOVA LEO:

ENQUADRAMENTO DA POLÍTICA ECONÓMICA E DA GESTÃO FINANCEIRA PÚBLICA

Teodora Cardoso¹

1. Antecedentes

a) As finanças públicas e o legado da ditadura

Portugal sofre, há quase duas décadas, as consequências da instabilidade orçamental que prevalece desde a instauração do regime democrático em 1974. A instabilidade decorreu, em primeiro lugar, da aspiração política de rapidamente recuperar o atraso económico e social acumulado na vigência do antigo regime. Esse objetivo – que era, não só legítimo, como necessário à consolidação da democracia – deparou-se com obstáculos de monta. Por um lado, após as três décadas “gloriosas” que se haviam seguido ao termo da segunda guerra mundial, a economia internacional atravessava uma crise grave, cujas repercussões na política económica dos países desenvolvidos iriam revelar-se profundas e duradouras, pondo fim ao período de forte crescimento económico que justificara esse qualificativo. Por outro, prosseguir a desejada convergência real com os países desenvolvidos supunha alterações estruturais e institucionais cuja definição e efeitos requeriam tempo e que não se restringiam ao estrito domínio político, mas exigiam também a construção de infraestruturas físicas e técnicas, exigentes em capital financeiro e humano.

Especificamente no domínio da política orçamental, corrigir o legado do antigo regime iria revelar-se uma tarefa árdua, na verdade ainda não concluída. A ditadura tinha sido instaurada para pôr ordem nas finanças públicas e tinha-o conseguido. O custo político, social e económico desse sucesso fora, contudo, enorme, tornando fácil a ilação de que disciplina orçamental só era possível à custa do atraso em todos os outros domínios. A experiência das economias mais desenvolvidas de forma alguma autorizava esta conclusão e, a nível nacional, os espíritos mais avisados recordavam que a ditadura fora, ela própria, em larga medida consequência da indisciplina financeira. Em tempos de turbulência política, esta preocupação viu-se, contudo, rapidamente secundarizada, tanto mais que o país não estava equipado com os meios técnicos necessários para gerir as finanças públicas em democracia. Ao longo da ditadura, a estabilidade orçamental tinha sido alcançada como prioridade política absoluta, mediante procedimentos simples, dependentes da força política e não de análises económicas ou de critérios de gestão e desempenho.

¹ Texto-base da intervenção na Conferência sobre a nova LEO, Faculdade de Direito da Universidade Católica de Lisboa, 10 de novembro de 2015. Ver também, sobre o mesmo tema, Teodora Cardoso, [*Para melhor gerir os recursos comuns dos portugueses: reforma do processo orçamental*](#), Conselho das Finanças Públicas, Publicação Ocasional nº 1/2014.

Além disso, a folga financeira de que o regime democrático dispunha à partida – elevadas reservas cambiais, baixos níveis de endividamento público e externo – justificavam a prioridade às políticas sociais e aos estímulos públicos ao crescimento económico e ao emprego, dando tempo para repensar a política orçamental e para criar a infraestrutura técnica necessária para a pôr em prática. Depressa, porém, este raciocínio foi substituído pela ilusão de que, enquanto houvesse espaço financeiro no curto prazo, as reformas mais complexas podiam ser adiadas... e, com sorte, até talvez o crescimento económico as tornasse desnecessárias.

Não é, pois, de estranhar que as primeiras versões da lei de enquadramento orçamental² fossem tecnicamente pouco exigentes e totalmente acomodáticas quanto a princípios básicos. A contabilidade permanecia estritamente em base de caixa, a abrangência do orçamento era limitada e os princípios de estabilidade e sustentabilidade orçamental eram ignorados. A base macroeconómica do orçamento residia no “plano” – que nunca existiu – e o seu horizonte temporal era anual, o mesmo sucedendo com a Lei das Grandes Opções.

Face a este pano de fundo não admira que, não obstante significativas subidas de impostos, os défices orçamentais se acumulassem, ao mesmo tempo que, na economia “real” os aumentos salariais superavam a produtividade, o que, aliado à quebra do investimento produtivo, reduzia a competitividade e alimentava défices externos crescentes. Em menos de um ano, as consideráveis reservas de divisas esgotaram-se e o país passou a viver com o dilema de vender a reserva de ouro – adiando por talvez mais um ano a necessidade de ajustamento e agravando as suas condições – ou de alterar o seu modelo de gestão da política económica. Esta acabaria por ser a opção escolhida, embora assente na política monetária e na desvalorização cambial, sem alterar a postura orçamental.

b) A opção pela política monetária e cambial

Ao contrário do que se observava noutros países caracterizados por forte instabilidade orçamental (por exemplo, na América Latina), esta combinação de políticas conseguiu controlar os défices externos, embora sempre com efeitos meramente temporários, dado que, uma vez alcançado o equilíbrio, imediatamente aumentava a pressão no sentido de suavizar o seu rigor. Dada a estreita ligação entre os instrumentos da política macroeconómica usados e a política orçamental, vale a pena uma curta digressão com respeito ao seu funcionamento e resultados efetivos.

As condicionantes da política monetária e cambial eram essencialmente três: a exigência de financiar os défices orçamentais; a restrição de financiamento externo, já que o país não tinha praticamente acesso aos mercados financeiros internacionais; a limitada capacidade de, no

² A primeira “Lei de enquadramento do Orçamento Geral do Estado” data de 1977 ([Lei n.º 64/77](#) de 26 de Agosto).

curto prazo, estimular a competitividade das exportações a não ser por recurso à desvalorização cambial. Uma vez provada a ineficácia de medidas de controlo direto das importações (cuja contingentação e sujeição a pesadas sobretaxas fora tentada sem êxito), a desvalorização cambial impunha-se como forma de garantir o equilíbrio externo e, com ele, o funcionamento da economia, fortemente dependente da importação de produtos essenciais, desde os energéticos aos alimentares, passando pelas matérias-primas para a indústria. Esta foi adotada sob a forma de uma desvalorização deslizante contra um cabaz de moedas dos principais parceiros comerciais, a uma taxa mensal pré-anunciada que procurava compensar a diferença entre os custos unitários do trabalho em Portugal e nesse conjunto de países.³

Sem uma remuneração adequada dos instrumentos de poupança disponíveis internamente e com acesso fácil ao crédito em escudos, essa estratégia cambial rapidamente conduziria à saída de capitais para o exterior, cuja remuneração em moeda estrangeira seria acrescida, em escudos, pelo valor desvalorização. Deste comportamento resultaria imediatamente a deterioração da própria balança corrente – eliminando assim o efeito do ganho de competitividade – dado que as restrições aos movimentos de capitais implicavam que eles se traduzissem em sub- e sobrefaturação de exportações e de importações, ou na retenção no exterior de outros fundos, como as remessas emigrantes. Para contrariar este efeito, a política monetária usava dois outros instrumentos: (i) a fixação de taxas de juro que compensassem aproximadamente o valor das vigentes no exterior, corrigidas do efeito da desvalorização; e (ii) a limitação quantitativa do crédito que neutralizava a liquidez criada pelo financiamento dos défices orçamentais, restringindo, assim, a liquidez disponível para aplicações no exterior.

Tratava-se, portanto, de um sistema internamente coerente destinado a assegurar um objetivo claro: a manutenção da capacidade de financiamento das transações com o exterior face às três condicionantes mencionadas atrás. O que dizer da sua eficácia, da sua eficiência económica e do seu impacto social?

Quando bem aplicado, isto é, quando as taxas de desvalorização e de juro e a expansão autorizada do crédito eram as adequadas, a eficácia do sistema era enorme. Porém, sendo totalmente discricionário, era vulnerável à tentação de o suavizar logo que a restrição externa afrouxava. Por outras palavras, o sistema era fortemente instável. As sucessivas crises e correspondentes programas de estabilização acordados com o FMI ilustram essas facetas, tanto pela rapidez do ajustamento externo, como pela frequência das recaídas.

Mais grave ainda, essa instabilidade limitava muito a sua eficiência económica. Implicando grande incerteza quanto ao custo e à disponibilidade de crédito, favorecia, no respeitante ao sector privado, as aplicações e as responsabilidades de curto prazo, de preferência ao

³ É interessante notar que a competitividade era avaliada por comparação com os custos unitários do trabalho nos países desenvolvidos, principais parceiros de Portugal, e não com países emergentes ou em desenvolvimento, potenciais concorrentes da indústria nacional, mas nessa altura ainda praticamente ausentes do comércio internacional.

investimento de médio/longo prazo indispensável à reestruturação do tecido económico e aos ganhos de competitividade resultantes do aumento da produtividade e da diversificação da produção e dos mercados, que pressupunham esse investimento.

Finalmente, o impacto social do sistema era também negativo e só justificado pelo facto de que, na sua ausência e mantendo-se as condicionantes que levaram à sua criação, esse impacto seria ainda mais gravoso, ao implicar a incapacidade de financiar as importações de que dependia a economia do país. O que determinava o choque social negativo era a quebra dos salários reais, inerente à eficácia do sistema e que o distinguiu de exemplos internacionais em que a desvalorização cambial apenas levou a taxas de inflação crescentes, sem efeito útil sobre o défice externo.

A desvalorização por si só beneficiava os sectores transacionáveis e devia ter um impacto positivo sobre a estrutura produtiva. Porém, a necessidade imposta à política monetária de anular os efeitos da liquidez criada pelo financiamento dos défices orçamentais gerava a instabilidade que, por seu turno, cancelava os benefícios esperados da desvalorização. Em suma: não bastava a coerência interna da política monetária e cambial, era necessário estendê-la ao conjunto da política macroeconómica, incluindo a política orçamental.

c) As versões da LEO

A lei de enquadramento orçamental foi revista em 1983,⁴ mas a nova versão, embora mais exigente no respeitante à cobertura do orçamento e à informação nele incluída, permaneceu omissa quanto a princípios de estabilidade e sustentabilidade e, embora reiterando a exigência de apresentação de “uma versão provisória do orçamento consolidado do sector público”,⁵ não definia este, nem fazia referência a compromissos de despesa, mantendo, por conseguinte, a ótica de caixa que sempre presidira à elaboração das contas públicas e do Orçamento do Estado, não obstante o facto de a crise cambial de 1983 ter, em grande parte, tido origem na inexistência de informação sobre os compromissos de despesa assumidos mas não liquidados e sobre a dívida contraída por entidades não abrangidas pelo OE. Nesta versão da lei, essa dívida deveria ser objeto de um relatório, ao mesmo tempo que se mantinha uma cláusula na prática difícil de cumprir, exigindo ao Governo a apresentação dos “orçamentos cambiais do sector público administrativo e do sector público empresarial até 31 de Março

⁴ [Lei n.º 40/83](#) de 13 de Dezembro.

⁵ Artº 13, nº 1 - O Governo deve apresentar à Assembleia da República, com a proposta de orçamento, todos os elementos necessários à justificação da política orçamental apresentada, designadamente do eventual défice corrente e das formas da sua cobertura, um relatório justificativo das variações das previsões das receitas e despesas relativamente ao orçamento anterior, relatórios sobre a dívida pública e as contas do Tesouro, relatórios sobre a situação da segurança social e dos fundos e serviços autónomos, uma versão provisória do orçamento consolidado do sector público e um relatório sobre a dívida global das restantes entidades integradas no sector público.

do ano económico a que disserem respeito”.⁶ Estas opções legislativas deram, aliás, início a uma tendência que haveria de manter-se, consistindo em acrescer requisitos de informação detalhada, sem assegurar o enquadramento necessário para lhe dar sentido macroeconómico, ao mesmo tempo que se ignoravam os critérios de definição económica e contabilística indispensáveis para garantir esse significado. Interessante a este propósito é o facto de a lei de 1983 ter eliminado um artigo constante da lei de 1977, que determinava que o Governo promovesse “a reforma da contabilidade pública, a qual deverá ser orientada pelos princípios da desconcentração de competências e do controle da economicidade das despesas e custo dos serviços públicos”.⁷

No início de 1986 Portugal aderiu à União Europeia, num contexto que dificilmente poderia ser mais favorável. O país saíra de um duro programa de estabilização acordado com o FMI, que não só eliminara o défice externo, mas corrigira igualmente alguns dos problemas que, a nível da política orçamental – em especial no domínio das relações entre o Estado e as empresas públicas –, mais tinham contribuído para o desencadear da crise. Em termos do enquadramento internacional, não só a adesão à UE abria novos mercados às exportações portuguesas⁸, como a economia internacional entrara numa fase de crescimento associada à forte baixa do preço do petróleo, reforçada a nível europeu pela entrada em vigor das regras do mercado único.

A nível interno, a restrição de financiamento, em especial no respeitante a políticas estruturais, foi fortemente aliviada pelo acesso a fundos europeus e aos mercados financeiros internacionais, ao mesmo tempo que o orçamento beneficiou do crescimento económico e da descida do preço do crude que, não sendo refletida nos preços internos, permitiu um acréscimo significativo da receita do imposto sobre combustíveis. Assim, entre 1986 e 1989, o défice orçamental reduziu-se significativamente, de um peso superior a 10% do PIB para menos de 3%, graças simultaneamente ao aumento das receitas e à redução das despesas. A partir de 1990, porém, a tendência de aumento do défice foi rapidamente retomada e, o que é mais importante, por força do aumento do peso das despesas mais rígidas, como a massa salarial, ou com uma dinâmica de crescimento mais acentuada, como as transferências correntes (que têm as pensões como componente dominante).

A lei de enquadramento orçamental só viria de novo a ser revista em 1991⁹, sendo então objeto de pequenos aperfeiçoamentos que não alterariam os problemas de fundo do processo orçamental português. Como já referido, estes resultavam da ausência de princípios

⁶ Artº 13, nº 2.

⁷ Artº 24º da Lei n.º 64/77.

⁸ Particularmente importantes foram a abertura do mercado espanhol e a eliminação da contingentação das exportações de têxteis para os parceiros da UE no contexto do acordo “multifibras”.

⁹ [Lei n.º 6/91 de 20 de Fevereiro](#).

de estabilidade e sustentabilidade e traduziam-se na inexistência de um quadro macroeconómico de médio prazo que permitisse avaliar a capacidade de financiamento da economia e definir uma trajetória quantificada para o total das despesas. Igualmente inexistentes – e inviáveis neste contexto – eram análises do impacto a médio e longo prazo das medidas orçamentais. O cumprimento da exigência da lei de a efetivação das despesas implicar a justificação da sua economia, eficiência e eficácia¹⁰ reduzia-se, assim, a uma mera explicação “literária”. A ausência de um quadro de evolução das despesas a médio prazo tornava impossível avaliar o seu custo de oportunidade e estabelecer prioridades entre gastos que, tomados isoladamente, só muito excecionalmente não seriam justificáveis. A lei continuava, de resto, a ser omissa quanto à necessidade de uma contabilidade de acréscimo e a secundarizar as formas de financiamento dos défices. A este respeito, apenas passava timidamente a exigir que se procurasse que não fossem financiados por criação de moeda.¹¹

Em 1992, a assinatura do Tratado de Maastricht, que entraria em vigor em novembro de 1993, veio, a nível europeu, impor condições que supunham a alteração de fundo do enquadramento orçamental nacional, tendência que seria reforçada pela [Resolução do Conselho Europeu de Amsterdão sobre o Pacto de Estabilidade e Crescimento, de junho de 1997](#).¹² Essa alteração viria a concretizar-se em 2001, com a aprovação da [Lei n.º 91/2001 de 20 de Agosto](#) que, incorporando diversas alterações,¹³ viria a vigorar até à publicação da atual lei.¹⁴

Embora incorporando os princípios e regras europeias, essa formulação falhou por não ter sido acompanhada das alterações indispensáveis com respeito, primeiro, à integração – efetiva e não meramente formal – da política orçamental num quadro de médio prazo da política económica geral e, segundo, à criação dos instrumentos e mecanismos de gestão financeira pública necessários para efetivar o novo enquadramento.

Na ausência dessas duas condições, Portugal manteve-se, de facto, em situação de “défice excessivo” ao longo de toda a década de 2000, ao mesmo tempo que atingia um rácio inigualado de dívida pública e privada, financiada quase integralmente pelos mercados

¹⁰ Artº 18º, nº 3 - Nenhuma despesa deve ainda ser efetuada sem que, além de satisfazer os requisitos referidos no número anterior, seja justificada quanto à sua economia, eficiência e eficácia.

¹¹ Artº 4º, nº 1 - O Orçamento do Estado deve prever os recursos necessários para cobrir todas as despesas, procurando-se que não sejam financiadas mediante a criação de moeda.

¹² Esta resolução seria acompanhada de Regulamentos específicos, respetivamente, o Regulamento (CE) n.º [1467/97](#) do Conselho, de 7 de Julho de 1997, relativo à aceleração e clarificação da aplicação do procedimento relativo aos défices excessivos; e o Regulamento (CE) n.º [1466/97](#) do Conselho, de 7 de Julho de 1997, relativo ao reforço da supervisão das situações orçamentais e à supervisão e coordenação das políticas económicas.

¹³ [Lei Orgânica n.º 2/2002](#), de 28 de agosto, [Leis n.ºs 23/2003](#), de 2 de julho, [48/2004](#), de 24 de agosto, [48/2010](#), de 19 de outubro, [22/2011](#), de 20 de maio, [52/2011](#), de 13 de outubro, [37/2013](#), de 14 de junho, e [41/2014](#), de 10 de julho.

¹⁴ [Lei n.º 151/2015](#) de 11 de setembro.

financeiros internacionais, agravando assim seriamente a vulnerabilidade do país face à crise internacional, sem que tal “expansionismo” conseguisse evitar a estagnação da economia e a queda do emprego ao longo de toda a década.

d) A gestão financeira pública

A aprovação da lei de 2001 foi, no entanto, antecedida de outra alteração importante, respeitante à adoção do Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP),¹⁵ que definia um sistema integrado de contabilidade orçamental, patrimonial e analítica, em método digráfico. O POCP era “obrigatoriamente aplicável a todos os serviços e organismos da administração central, regional e local que não tenham natureza, forma e designação de empresa pública, bem como à segurança social” e, conforme o seu preâmbulo, constituía “um instrumento indispensável para dotar o Estado de um sistema de contas adequado às necessidades de uma Administração Pública moderna”.

Com efeito, a sua adoção e tratamento integrado de todas as entidades por ele visadas era uma condição necessária para uma gestão financeira pública compatível com os princípios consagrados na LEO de 2001, um facto que a instabilidade que voltara a manifestar-se em 2001 tinha tornado claro.¹⁶ Contudo, também o POCP vigorou até à aprovação do [Decreto-Lei n.º 192/2015 de 11 de setembro](#), sem que tivesse sido possível, ao longo de quase vinte anos, pô-lo em prática na totalidade das entidades abrangidas e da informação a produzir.

Na verdade, não tendo sido acompanhado da implementação coerente e integrada dos seus princípios, que devia conduzir à disponibilização rápida e completa da informação necessária à tomada de decisão, tanto ao nível de cada entidade individual, como ao do sector público consolidado, a sua vigência veio a conduzir ao que o preâmbulo do Decreto-Lei nº 192/2015 refere como um sistema “fragmentado”, “inconsistente”, “sem uma visão integrada de como [est]as diferentes partes da administração central são combinadas”. Na prática, o novo plano foi sendo adotado por diferentes entidades e subsectores da administração pública de acordo com subsistemas próprios, deixando lacunas muito importantes, em particular no respeitante às operações transversais (por exemplo, relativas ao financiamento, à gestão de tesouraria e à recolha de impostos) e à definição abrangente do sector público, levando a que não fosse resolvido o problema de centralização e consolidação das operações do conjunto das administrações públicas. Além disso, a contabilidade analítica prevista no plano não foi operacionalizada, embora constituísse uma base fundamental para a avaliação da eficiência e eficácia dos serviços e das políticas públicas.

¹⁵ Aprovado pelo [Decreto-Lei n.º 232/97](#), de 3 de setembro.

¹⁶ Ver, a propósito, Banco de Portugal (2002), “O relatório da comissão para análise das contas públicas: principais conclusões e recomendações”, Caixa II.2.1. do *Relatório do Conselho de Administração, Gerência de 2001*.

No respeitante à avaliação das regras – europeias e nacionais – integradas na LEO de 2001, procurou-se colmatar as falhas por recurso às estatísticas de contas nacionais. Porém, pela sua própria natureza, estas não possuem nem a cobertura, nem o detalhe, nem o grau de atualização requeridos por uma gestão financeira pública eficaz. Mesmo no concernente ao cumprimento das regras europeias – e à manutenção de acesso ao financiamento de mercado em condições estáveis – essa insuficiência manifesta-se pelo facto de, ao alterarem-se os critérios do Eurostat, se revelarem problemas que um sistema de contabilidade adequado e transparente teria obrigado a resolver mais cedo e de forma certamente mais positiva.

No entanto, observa-se que, mais ainda do que o enquadramento orçamental, que foi sendo alterado para acolher os princípios e regras europeus, a gestão financeira pública portuguesa ignorou durante décadas a evolução das técnicas e práticas internacionais, precisamente num período em que estas atravessavam uma fase de rápida inovação, exigida por alterações profundas do enquadramento financeiro, tecnológico e económico, com um enorme impacto num domínio caracterizado pela interdisciplinaridade. O sistema de gestão financeira pública constitui, de facto, a base do processo de decisão e dos mecanismos de acompanhamento atempado e reporte transparente da sua execução. Se se reduzir a meros procedimentos burocráticos, que o processo de decisão considera suficientes para garantir a implementação das decisões, sem atender à sua viabilidade ou aos seus múltiplos efeitos, acabará por frustrar os objetivos que as decisões políticas se propunham alcançar, ainda que cumprindo rigorosamente os procedimentos que o integram.

Por esta razão desenvolveram-se nas últimas décadas, a nível internacional, novas práticas, fortemente interdependentes, com as quais a decisão política tem de contar, ao definir opções de gestão dos recursos públicos, num contexto de enorme – e crescente – complexidade.¹⁷ Nessas novas práticas incluem-se leis de responsabilidade orçamental, regras orçamentais, exigências de enquadramento de médio prazo, criação de conselhos de finanças públicas, técnicas de gestão de riscos orçamentais, bem como orçamentação na base do desempenho. Todas elas são muito exigentes em informação rigorosa e transparente e supõem capacidade para a produzir e interpretar, que não resulta da granularidade dos dados, mas sobretudo da garantia da sua cobertura, atualidade e coerência interna.

Construir essa capacidade, a nível técnico e da gestão política, não se reduz a enunciar princípios ou a criar novos procedimentos, mas supõe definir práticas coerentes entre si e com os princípios e regras definidos, e acompanhar rigorosamente a sua execução. Tudo isto supõe uma administração pública tecnicamente apetrechada e o uso coerente das tecnolo-

¹⁷ Ver a propósito, Cangiano et al., eds. (2013), *Public Financial Management and its Emerging Architecture*. Washington D.C., International Monetary Fund.

gias de informação, e não pode ser substituído pela multiplicação de relatórios e de informação dispersa que, pelo contrário, implicam desperdício de recursos e acrescem a opacidade do sistema.

A função pública portuguesa dispõe atualmente de pessoas capazes de liderar esse processo e o país dispõe da capacidade técnica necessária para o implementar. Tal requer, no entanto, tempo e vontade política, não sendo suscetível de subordinar-se a mecanismos de improvisação expedita cujos custos acabam por revelar-se intoleráveis.

2. A nova LEO

a) As inovações que consagra e os seus pressupostos

As inovações fundamentais da [Lei nº 151/2015 de 11 de setembro](#) consistiram precisamente em reconhecer e procurar corrigir as principais falhas do sistema, assumindo que essa mudança não pode ser instantânea e prevendo, por isso, um período transitório de três anos para a sua completa implementação. Como referido atrás, as falhas decorreram, por um lado, da deficiência de programação da política económica, tendo em conta a interação entre os seus diferentes instrumentos e, por outro, da insuficiente coordenação entre o enquadramento orçamental e as técnicas de gestão financeira pública, nas suas diferentes dimensões.

Quanto à primeira, a lei passa a integrar a programação orçamental plurianual e o quadro plurianual das despesas públicas na Lei das Grandes Opções, aprovada pela Assembleia da República e apresentada em conjunto com o Programa de Estabilidade. Nesta linha, a Lei das Grandes Opções deve “conter a justificação das opções de política económica assumidas **e a sua compatibilização com os objetivos de política orçamental**”. Daqui resulta um princípio de exigência de coerência na definição da política económica, tendo em conta, por um lado, a capacidade de financiar as suas opções – o que implicitamente supõe hierarquizá-las e avaliar as suas implicações intertemporais – e, por outro, integrá-las com o Programa de Estabilidade e com os regulamentos europeus relativos à prevenção e correção de desequilíbrios macroeconómicos. No domínio orçamental, resulta ainda outra consequência importante: a aprovação do quadro plurianual das despesas públicas pelo Parlamento na primeira fase do processo orçamental, a decorrer em abril/maio, o que logicamente conduz a que a preparação do orçamento anual deva respeitá-lo.¹⁸

No que concerne a tomar em conta a interação entre o enquadramento orçamental e a gestão financeira pública, a lei introduz uma inovação importante ao reconhecer a necessidade de tempo para desenvolver os instrumentos necessários ao seu cumprimento. O sistema contabilístico, assegurando o registo completo, fiável e atualizado da execução orçamental, da posição financeira e dos fluxos de caixa respeitantes a cada entidade pública, é o elemento base sem o qual nenhum sistema de gestão financeira pública pode funcionar eficazmente. O

¹⁸ Título III da lei, relativo ao processo orçamental.

Título VI da lei define os princípios a que esse sistema deve obedecer e, contrariamente ao que sucedeu com o POCP, fixa um prazo de três anos para as entidades gestoras dos programas orçamentais “implementar[em] os procedimentos contabilísticos e outros que se revelem necessários à apresentação, no Orçamento do Estado, das demonstrações financeiras que envolvam uma ótica de acréscimo.”

A LEO mostra-se, assim, realista quanto a esta e outras matérias atinentes aos instrumentos de gestão indispensáveis ao seu cumprimento, um realismo que a prática poderá ainda revelar insuficiente, mas que mostra o reconhecimento do facto de não ser suficiente aprovar uma lei enunciando princípios e regras para assegurar o seu cumprimento. Complementando e dando expressão prática a esse reconhecimento, a lei prevê a criação de uma Unidade de Implementação, uma entidade indispensável à concretização das inúmeras alterações de práticas, procedimentos e normas exigidas com vista a de facto alterar o processo orçamental português, por forma a torná-lo numa base indispensável do crescimento estável e sustentável da economia e do seu modelo social.

Esta base, uma vez consolidada, deverá viabilizar a orçamentação por programas, implicando não só a autorização de verbas a despender mas também a definição dos objetivos a alcançar, e criando desse modo condições para uma efetiva avaliação de desempenho. Importa aqui observar que estes são conceitos presentes desde o início nos princípios do enquadramento orçamental democrático. Como noutros casos, porém, a sua efetivação restringiu-se aos domínios formal e/ou burocrático, prescindindo das bases necessárias para garantir a sua eficácia. Tornou-se, por isso, necessário repensar esse tipo de estratégia. A criação e operacionalização de infraestruturas técnicas raramente proporciona recompensa política no curto prazo e, por vezes, envolve mesmo custos significativos. Dispensá-las e optar expedientes formais implica, porém, custos muito superiores e duradouros, não só políticos, mas também económicos e sociais. A nova LEO cria condições para essa mudança de estratégia. Será, por isso, necessário usá-las.

Outro resultado importante da instituição de um sistema eficaz de gestão financeira pública respeita à alteração na atribuição de responsabilidades ao Ministério das Finanças e aos ministérios sectoriais. A integração da política orçamental num quadro de política económica geral de médio prazo é um passo indispensável para atribuir ao Ministro das Finanças uma responsabilidade acrescida com respeito à gestão macroeconómica e à exigência de estabilidade e sustentabilidade das finanças públicas. Nesse contexto, a partir de um cenário macro-orçamental realista e bem definido, o Ministro das Finanças deve fixar as bases da política fiscal e o teto de despesas a respeitar médio prazo. Ao Conselho de Ministros deve, em seguida, caber a sua distribuição entre os ministérios sectoriais. Porém, a partir daí, o cumprimento dos limites sectoriais e a gestão das respetivas despesas deve ser da responsabilidade do ministro de cada uma das pastas, competindo ao Ministro das Finanças zelar pelo respeito do teto global de despesas.

Como é evidente, a eficiência do sistema comporta duas exigências. Primeiro, que as atualizações/alterações à política económica e à política orçamental mantenham a coerência entre si. Um exemplo claro neste domínio respeita à ligação entre uma política económica dirigida à expansão da procura interna, inicialmente prevista para, em conjunto com a política orçamental, assegurar a manutenção do equilíbrio externo, mas que, graças a um impacto mais positivo que o previsto nas receitas fiscais e menos positivo no crescimento da economia ou do emprego, é interpretada como permitindo acrescer mais as despesas públicas, dando um novo fôlego à procura interna, sem afetar o défice orçamental. Se, todavia, o baixo crescimento económico decorrer da fraca competitividade da economia, levando a que a procura interna seja sobretudo satisfeita por importações, essa estratégia levará ao aumento das necessidades de financiamento externo, infringindo assim uma restrição fundamental a que a política económica tem de atender, face ao elevado nível de endividamento do país – não só do Estado – e à vulnerabilidade e instabilidade que dele decorrem.

Exige, em segundo lugar, que a autonomia de gestão atribuída aos ministérios sectoriais seja acompanhada da correspondente responsabilização, o que, por seu turno, implica um sistema de informação adequado, ou seja, **abrangente** (em termos financeiros – respeitantes aos compromissos e entidades que abarca – e em termos reais, relativos aos objetivos fixados e ao seu cumprimento), **permanentemente atualizado e integrado**, permitindo o conhecimento, em cada momento, da situação orçamental consolidada. Da operacionalização deste sistema depende outro objetivo há muito enunciado nas leis de enquadramento orçamental, embora sem os meios necessários para o viabilizar: o de assegurar a eficácia e eficiência das despesas públicas. Para o conseguir, duas condições são essenciais: a autonomia e responsabilização da gestão dos ministérios sectoriais e um horizonte de médio prazo para o planeamento e gestão das despesas.

Em conclusão: um enquadramento orçamental capaz de assegurar o crescimento estável da economia e do emprego e a capacidade de financiamento de um modelo social exigente tem, em primeiro lugar, de atender ao conjunto de equilíbrios macroeconómicos que, conforme a situação de partida da economia e a sua envolvente internacional, determinam a margem de manobra disponível nos seus diversos instrumentos, sem perder de vista a interdependência entre eles. Em segundo lugar, tem de criar os instrumentos necessários a uma gestão financeira pública compatível com a implementação das políticas definidas, mas também capaz de fornecer aos decisores a informação necessária para que essa definição cumpra a primeira condição.

b) Dificuldades de implementação e aspetos a melhorar¹⁹

Como sublinhado atrás, a integração da política orçamental no quadro geral de política económica definido pela Lei das Grandes Opções constitui uma das inovações fundamentais da nova LEO, a par com o reforço da perspetiva de médio prazo na definição e implementação dessas políticas. Levá-la a cabo supõe alterações paralelas na própria Lei das Grandes Opções que, não obstante o sentido implícito na sua própria designação, ao secundarizar as condicionantes financeiras, dispensava a hierarquização das despesas e, por isso, na prática as grandes opções estratégicas. Tal característica não lhe permitia proporcionar a garantia de estabilidade de que os agentes privados necessitam para otimizar as suas decisões de poupança e investimento, de que em larga medida depende o crescimento equilibrado e estável da economia e, por consequência, a capacidade de financiar o seu modelo social.

O reforço da perspetiva de médio prazo supõe, por seu lado, uma melhor articulação entre a Lei das Grandes Opções, o Programa de Estabilidade, o Quadro Plurianual de Despesas Públicas e o orçamento anual. A LEO não é suficientemente explícita a esse respeito, em parte por ainda não estarem desenvolvidos todos os instrumentos necessários, por exemplo, para tornar vinculativos os limites de despesa. Deveria, contudo, prever a adoção dessa norma logo que estejam reunidas as condições para tal, findo o período transitório de três anos. Até lá seria, pelo menos, útil estabelecer a obrigação de justificar, aquando da atualização da lei, os desvios programáticos ou de metas que tenham ocorrido ou se preveja virem a ocorrer. Isso permitiria que, para além do cumprimento formal da lei, fosse garantida a coerência entre o diagnóstico, os instrumentos e as metas definidas, promovendo a confiança na estabilidade das políticas.

A solução adotada na lei quanto à definição abrangente do sector das administrações públicas apresenta também insuficiências. Se bem que, para efeitos do cumprimento das regras europeias, seja válida a definição adotada em cada momento pelo Eurostat, tal não obsta a que conste da programação orçamental a exigência de um indicador abrangente do endividamento das empresas, associações, fundações, cooperativas e outro tipo de entidades em que um ente administrativo detém uma posição de controlo, cabendo aos contribuintes a responsabilidade última pelos respetivos passivos. Esse é um contributo indispensável para a avaliação da sustentabilidade das finanças públicas e para a confiança na sua estabilidade.

Uma questão insuficientemente tratada na lei respeita à avaliação de desempenho. Esta deve ser articulada a todos os níveis, desde os programas, aos serviços e aos funcionários, promovendo a responsabilização dos diferentes intervenientes na definição e gestão dos programas. Também neste caso será necessário avançar mais nos trabalhos preparatórios da

¹⁹ Em geral os aspetos aqui mencionados, a par com outros pontos mais detalhados, foram referidos pelo Conselho das Finanças Públicas no seu [Parecer sobre a Proposta de Lei](#). Mesmo se não acolhidos, eles continuam a merecer atenção e podem, nalguns casos, ser tidos em conta na implementação da Lei.

implementação da lei, mas é importante distingui-la de procedimentos meramente formais e burocráticos, mais tendentes a desperdiçar recursos que a promover a desejada eficácia e eficiência das despesas.

3. Conclusões

A nova LEO representa um enorme avanço no enquadramento orçamental português. As décadas de atraso no reconhecimento da necessidade de colmatar as falhas que o caracterizavam exigem agora tempo para a sua integral implementação, um facto que a lei reconhece. Resta agora aproveitar o período transitório fixado para a sua implementação, pondo termo a soluções improvisadas ou meramente formais. A incapacidade de crescimento da economia na última década e meia testemunha a necessidade desta reforma, ao mesmo tempo que o grau de endividamento externo do país determina a sua urgência.