

Intervenção pública | 89.º Aniversário da Inspeção-Geral de Finanças

***Conferência “Autoridades de auditoria, de supervisão e de avaliação –
perspetivas, objetivos e parcerias”***

Palestra de encerramento: “A vigilância orçamental”

por Nazaré da Costa Cabral

29 de junho | Reitoria da Universidade Nova de Lisboa

Os meus agradecimentos pelo amável convite que me foi feito Senhor Inspetor-Geral de Finanças, Dr. Vítor Braz, para participar nesta interessante e importante iniciativa.

Sobre o tema que me foi atribuído, sobre a vigilância orçamental, eu começaria por dizer que com exceção do ‘Gabinete de Análise de Política Económica’ criado, na Holanda, logo a seguir à II Guerra Mundial, a generalidade dos vigilantes orçamentais (*fiscal watchdogs*) é de constituição recente, tendo-se multiplicado na Europa e no resto do Mundo na transição do século XX para o século XXI. Assim, na União Europeia existiam, até ao início de 2000, cinco instituições orçamentais independentes, que atingiriam o número de vinte e cinco em 2016. No resto do Mundo, elas eram quatro em 2000, aumentando para catorze em 2016.

A proliferação destas entidades está, por outro lado, ligada à proliferação das chamadas novas regras orçamentais, fenómeno que acontece sobretudo a partir da última década do século XX. Pode, na verdade, dizer-se que as regras orçamentais e as instituições de vigilância orçamental são cara e coroa de uma mesma moeda. Elas são o produto de uma nova verificação: a verificação dos limites do crescimento do Estado de bem-estar e da despesa pública, num contexto, então recente, de desaceleração do crescimento económico e de emergência do problema do envelhecimento demográfico. A sociedade e o Estado foram nessa altura confrontados com um novo desafio: o da capacidade de a economia e demografia continuarem a alimentar um Estado pujante, complexo e multifacetado, agora enfrentando um risco novo, o risco da exaustão.

Por outro lado, as novas regras e os novos vigilantes orçamentais são também o reflexo de uma mudança do pensamento económico que partiu do modelo do Estado-benevolente, de raiz *keynesiana*, para chegar ao modelo do Estado-leviatão, de fundação neoclássica, e no qual o Estado deixa de ser percebido apenas como entidade benévola, promotora do bem

comum, para passar a ser olhado a partir das suas falhas e entropias e, em particular, a partir da ideia desencantada de que almeja basicamente a maximização do seu próprio interesse (ou seja, a permanência no poder) e a satisfação das suas clientelas, desde logo os burocratas e os grupos de pressão.

A exacerbação destas falhas de governo (como contraponto das falhas de mercado) aparece, por sua vez, associada à defesa de um novo paradigma na condução das políticas macroeconómicas e em particular da política orçamental, sob o lema neoclássico "*rules rather than discretion*". Ou seja, a ideia de que é necessário condicionar, amarrar ao máximo a gestão orçamental, através de um conjunto apertado de regras orçamentais quantitativas e procedimentais, evitando assim o enviesamento expansionista e a inconsistência temporal dessa política orçamental, e garantindo o reforço da credibilidade do decisor orçamental.

Num primeiro momento, terá havido mesmo a tentação de delegar a política orçamental a entidades técnicas e independentes, não partidárias, alheias às lógicas de alegada gestão oportunista do ciclo político-eleitoral, erigindo-se assim uma espécie de governo de tecnocratas, uma '*expertocracia*' que em última análise poderia sobrepor-se às disfuncionalidades do regime democrático. A crítica aos excessos desta visão tecnocrática não tardou a fazer-se sentir. A desconfiança em relação à classe político-partidária arriscava-se a querer significar desconfiança em relação à democracia, fragilizando os seus alicerces básicos, com tudo o que de nefasto isso poderia acarretar.

Foi no âmbito desta difícil tensão que foram concebidas a generalidade das instituições de vigilância orçamental. Por um lado, sentiu-se a necessidade de garantir e corroborar a sua independência legal, financeira e operacional em relação não apenas ao poder político, mas também em relação a outros poderes. Por outro lado, compreendeu-se que elas não deveriam ser vistas como um sucedâneo das instituições políticas democráticas (desde logo, por não serem legitimadas democraticamente), devendo pelo contrário estar ao serviço destas instituições.

Ainda que possam ter características diferentes, a generalidade das instituições de vigilância orçamental tem como principal missão ajudar a reforçar o compromisso do governo com a responsabilidade orçamental. No caso da União Europeia, o reforço deste compromisso implica o cumprimento de regras orçamentais numéricas, formalizadas em legislação própria (o Pacto de Estabilidade e ainda o Tratado Orçamental). Assim, de entre as tarefas habituais, comuns, destas diferentes instituições, destacam-se as seguintes:

- i) Análise económica, incluindo a elaboração de previsões macroeconómicas e orçamentais relevantes;
- ii) Contributos para o processo orçamental e para a formulação da decisão orçamental, nomeadamente através da avaliação do impacto orçamental de decisões que impliquem receita ou despesa e estimação do custo de determinadas iniciativas legislativas;
- iii) Avaliação pública da performance orçamental, ou seja, do cumprimento das regras orçamentais de saldo, de despesa e de dívida, incluindo a avaliação da sustentabilidade de longo-prazo das finanças públicas.

A independência dos dirigentes e técnicos destas instituições e a sua desejável capacitação técnica permitem fazer delas instrumentos de escrutínio e de controlo orçamentais atípicos,

fora do lastro convencional de instituições de fiscalização orçamental, mas que conseguem ainda assim um assinalável grau de eficácia na concretização da sua missão fundamental. Ainda que não possuindo os instrumentos de cumprimento e de garantia de efetividade jurídica que as instituições fiscalizadoras geralmente detêm, como é desde logo a possibilidade de aplicação de sanções, os vigilantes orçamentais são tão ou mais eficazes na sua missão quanto saibam usar dos mecanismos de incentivo que a legislação respetiva lhes concede. A saber: o acesso quase pleno a informação estatística e orçamental relevante e a possibilidade de publicitação do incumprimento desse mesmo dever de informação.

Mas acima de tudo, ao longo do tempo, através de uma adequada consolidação da sua própria imagem, junto da opinião pública, uma imagem de qualidade técnica e independência. Verifica-se na generalidade dos países e também aqui em Portugal que as instituições de vigilância orçamental se têm afirmado, primeiro como promotoras, depois como intérpretes de um sentimento social que é crescentemente favorável aos desígnios da disciplina financeira e do rigor orçamental.

Esse novo sentimento social que, no caso português, aumentou certamente depois da crise da dívida soberana e da intervenção externa a que o país foi sujeito, significou uma mudança no sentido de agora se reconhecer que a disciplina financeira interessa, e que existem custos associados à prodigalidade orçamental, a começar nos custos financeiros e a acabar nos custos sociais. De entre os custos financeiros, foram claramente sentidas as dificuldades no acesso ao financiamento, em resultado da má avaliação que os mercados fizeram das instituições privadas e públicas do país, desde logo o próprio Estado. Quanto aos custos sociais, vivenciou-se de forma dramática o aumento do desemprego, a redução de salários e perda de poder compra, a precariedade laboral, e o aumento significativo da carga fiscal.

Por outro lado, este novo sentimento ou percepção social significou ainda uma nova atitude: ao contrário do que sucedia até à crise, em que os diversos sectores da sociedade procuravam fundamentalmente maximizar os seus próprios ganhos (aumentos salariais, promoções, desagravamentos fiscais, etc.), num viés oportunista que na teoria económica é conhecido pela designação de 'fundo comum' (ou *common pool*), hoje existe claramente uma maior percepção dos custos gerais que ganhos particulares podem implicar, afetando pois negativamente esse mesmo fundo comum, um bolo que afinal é feito de recursos financeiros que a todos pertencem.

Por isso, por causa desta mudança de percepção e de controlo social (muito interessante do ponto de vista sociológico) afigura-se que as formas de gestão oportunista do ciclo político-eleitoral (traduzida por exemplo em benesses eleitoralistas em final de ciclo, como forma de 'captura' do voto popular), tenham dado lugar a um novo comportamento por parte dos agentes políticos e quiçá um novo paradigma de gestão da coisa pública. Este paradigma traduz-se na ideia seguinte: a responsabilidade orçamental é um ativo político e como tal rende dividendos eleitorais. Significa isto que se considera agora o 'bom governo', aquele que sabe corresponder aos anseios e necessidades do eleitorado, mas é capaz também, ao mesmo tempo, de ostentar um efetivo compromisso, de curto e de médio prazo, com a responsabilidade orçamental.

Creio que os vigilantes orçamentais têm contribuído decisivamente para esta mudança de paradigma, assim reforçando os mecanismos de controlo social e de afirmação de formas de democracia mais exigentes, menos oportunistas e, passo a redundância, mais democráticas.

Este ponto é a meu ver crucial: há pouco mencionava os perigos que encerra a fragilização das instituições democráticas. Estes perigos tornam-se tão preocupantes quanto se assiste hoje ao recrudescimento das correntes populistas um pouco por toda a Europa, em grande medida favorecidas pelo distanciamento que os cidadãos sentem em relação às diferentes instituições e à sensação de insuficiente representação dos seus anseios e expectativas.

Por isso, conhecendo bem os perigos que poderão advir dessa escalada de populismo, têm as instituições democráticas, em conjunto com as instituições de vigilância orçamental, uma responsabilidade fundamental no sentido de melhor promover essa representação. Aos governos e parlamentos democráticos cabe valorizar a convivência saudável com estas instituições independentes, pois ela lhes pode granjear um reforço de transparência e credibilidade na sua ação. Às instituições independentes de vigilância orçamental cabe por sua vez capacitar tecnicamente e apoiar essas entidades políticas, para que estas melhor possam representar e servir os seus cidadãos. Mas cabe-lhes ainda promover o debate crítico isento sobre as opções de política pública, promover o reforço da cidadania e do empoderamento financeiro e, num exercício de pedagogia cívica, ajudar a cimentar a compreensão de que os recursos públicos de um país são recursos comuns que a todos dizem respeito, destinando-se a servir o interesse comum, pelo que a sua afetação deve ser por todos conhecida, compreendida e avaliada.