

**Para melhor gerir os recursos
comuns dos portugueses:
Reforma do processo
orçamental**

Publicação ocasional n.º 1/2014

Teodora Cardoso



Setembro de 2014

A série "Artigo Ocasional" divulga textos esporádicos sobre qualquer tema relacionado com a missão e as atribuições do Conselho das Finanças Públicas. Trata-se de trabalhos aprovados pelo Conselho Superior e assinados pelos autores

Para Melhor Gerir os Recursos Comuns dos Portugueses: Reforma do Processo Orçamental

Teodora Cardoso ¹

[F]or a successful minister the most effective mindset is to be already reconciled that meaningful leadership may cost you the job but to want to do it anyway.

Huw Evans, "To govern men", in Trewhitt *et al* (2014)

I. Introdução

Imediatamente após o 25 de Abril, Portugal tinha uma economia e uma sociedade atrasadas, problemas políticos agudos e uma situação financeira que ainda aparentava solidez. As prioridades inevitáveis situavam-se nos domínios político e do desenvolvimento económico e social. Nos anos que se seguiram, a estabilização do sistema político foi alcançada e lançaram-se as bases para a prossecução de políticas sociais – educação, saúde, segurança social – modernas. A estabilidade monetária e financeira permaneceu no limbo das preocupações, mas rapidamente se tornou claro que a solidez financeira herdada do antigo regime não resistiria ao novo enquadramento. No meio de uma crise económica internacional profunda, o país entrou numa fase de instabilidade financeira em que às políticas de arranque, sempre caracterizadas pela acumulação de défices públicos e externos, em breve se sucediam travagens cada vez fortes, que culminaram no programa de estabilização de 1983-84.

A adesão à UE em 1986, coincidindo com a fase de expansão da economia europeia associada à criação do mercado único e à queda do preço do petróleo, criou finalmente bases para promover o desenvolvimento económico em condições de estabilidade. O desenvolvimento concretizou-se nos anos que se seguiram e permitiu a adesão à moeda única, preparada desde o início da década de 1990. Não obstante essa evolução positiva e o quadro imposto pela integração europeia, as instituições portuguesas nos domínios da gestão das finanças públicas e da gestão financeira pública – integrando os aspectos macro e micro da política orçamental – não sofreram a

¹ Texto apresentado no seminário do ciclo "Sextas da Reforma", em 19 de Setembro de 2014. Agradeço a partilha de experiências e os comentários dos colegas do Conselho das Finanças Públicas, de Maximiano Pinheiro e de Mauro Fridman. Obviamente estes não os responsabilizam pelas opiniões expressas nem por eventuais erros remanescentes.

transformação necessária para as tornar compatíveis, não só com o quadro europeu, mas também com a profunda evolução que vinha a observar-se nestes domínios a nível internacional.

A política macroeconómica em Portugal tinha-se concentrado em respeitar, através de instrumentos da política monetária e cambial, a restrição de financiamento externo que o país enfrentava. Esses instrumentos dirigiam-se, em primeiro lugar, a compensar pela desvalorização cambial a evolução dos salários nominais; paralelamente, as taxas de juro, fixadas administrativamente, procuravam equilibrar a remuneração dos activos em escudos com o nível das taxas de juro internacionais, acrescido da variação (pré-anunciada) da taxa de câmbio; finalmente, limites quantitativos à expansão do crédito à economia complementavam os mecanismos anteriores, esterilizando a liquidez criada pelo financiamento monetário dos défices orçamentais.

Num período de turbulência política e face a um sistema financeiro incipiente e fechado, estes mecanismos, em si mesmos instáveis, tinham sido a contrapartida da indisciplina orçamental. No contexto internacional que se desenvolveu a partir da segunda metade da década de 1980, a sua manutenção tornara-se impossível.

A entrada no comércio internacional dos países do antigo bloco soviético e da Ásia tornara insustentável uma política de competitividade que se limitava a alinhar a variação dos custos do trabalho com a dos concorrentes internacionais. Enquanto estes haviam sido sobretudo países desenvolvidos, com níveis de produtividade e salários superiores aos portugueses, esta política favorecera a especialização em actividades intensivas em mão-de-obra pouco qualificada, aquela de que o país inicialmente dispunha. Os novos concorrentes apresentavam, porém, salários incomparavelmente mais baixos, exigindo a Portugal uma capacidade competitiva muito mais assente na diversificação e na produtividade, implicando intensidade crescente no uso do capital e da qualificação, da gestão e dos trabalhadores. Ao mesmo tempo, a abertura dos países do Leste europeu tornara-os muito mais atractivos para o investimento necessário a essa transformação estrutural, tanto em matéria de custos e de qualificação, como de localização e de flexibilidade institucional. Tudo isto exigia que o protagonismo da política económica em Portugal passasse para políticas estruturais adaptadas ao novo enquadramento internacional, a par com a política orçamental.

De facto, por um lado, a liberalização dos movimentos de capitais – que antecedeu em quase uma década a adopção do euro – inviabilizara o tipo de política monetária até aí usado, que constituía o mecanismo de compensação do impacto dos défices orçamentais no défice externo. Assim, mesmo face ao alívio da restrição de financiamento externo que resultava da moeda única, era necessária uma profunda alteração na gestão da política orçamental, tanto mais que também neste domínio se haviam registado alterações importantes ao longo da década de 1980 nos países desenvolvidos. O aumento do peso do Estado que caracterizara as décadas de 1960/70, e que fora acompanhado pela acumulação de défices orçamentais e pelo aumento do peso da dívida pública, tinha dado origem a uma evolução profunda na doutrina e nas práticas, tanto a nível macroeconómico, como no respeitante ao seu enquadramento institucional e à gestão financeira pública. É vasta a literatura académica sobre qualquer destes temas e são também variadas as experiências que tiveram lugar a partir do final dos anos 80, extensamente tratadas, nomeadamente nos trabalhos da OCDE, Comissão Europeia, FMI e Banco Mundial.

Portugal permaneceu, contudo, à margem deste debate. Mesmo as regras europeias, em particular o Pacto de Estabilidade e Crescimento, não alteraram essa postura. Em termos macroeconómicos, o país raramente se afastou da visão da política orçamental como base do crescimento económico, sempre focado prioritariamente no curto prazo e na gestão do ciclo político, usando as despesas públicas, correntes e de investimento, como seu principal instrumento. Assumindo permanentemente os défices orçamentais como estímulo à actividade económica², mesmo numa fase de forte expansionismo monetário como a que, na segunda metade da década de 1990, se traduziu na descida das taxas de juro que acompanhou a decisão de aderir à moeda única, o país desbaratou a oportunidade de reenquadrar a política orçamental nos termos adequados à nova envolvente externa. Além da gestão de médio prazo, o peso da dívida, tal como a própria doutrina económica, apelavam também a atribuir uma ênfase crescente à necessidade de atender às implicações intertemporais das decisões de política orçamental. Portugal manteve, porém, uma visão anual e restrita do enquadramento orçamental, com uma cobertura parcial do sector público. Deste modo, a economia perdeu a competitividade e simultaneamente o espaço orçamental³ necessário para continuar a estimular a procura interna, entrando num círculo vicioso de baixo crescimento e endividamento crescente, o pior ponto de partida para enfrentar a crise internacional.

Em estreita ligação com a visão macroeconómica descrita, a gestão financeira pública permaneceu circunscrita a um plano meramente legalista, de cumprimento de procedimentos assentes numa lógica de centralização num Ministério das Finanças, supostamente todo-poderoso, mas cujo poder efectivo era fortemente limitado pelo enquadramento orçamental em vigor. O enquadramento estritamente anual do orçamento, em base de caixa, levava ao incrementalismo⁴ e à gestão do ciclo político como eixos do processo de decisão. Ao mesmo tempo desincentivava a criação de um sistema de informação para decisão abrangente, cobrindo a totalidade das instituições integrantes do sector público, numa óptica de compromissos e de *value for money*⁵, que permitisse avaliar as decisões para além do seu impacto directo e imediato. A racionalidade das decisões em matéria de finanças públicas, bem como a sua avaliação, ficavam assim circunscritas ao horizonte temporal que a legislação privilegiava e à informação existente, o que, na ausência de factores extraordinários – como uma paragem súbita do financiamento – limitava

² Os dados mais recentes mostram que, desde 1974, o défice orçamental só em 1989 foi inferior a 3% do PIB, tendo atingido nesse ano os 2,9%.

³ O espaço orçamental pode definir-se como a capacidade de acrescer os recursos alocados a uma determinada finalidade sem pôr em causa a sustentabilidade da posição financeira do país. São várias as formas de criar espaço orçamental: aumentar as receitas fiscais, cortar despesas menos prioritárias, obter crédito ou emitir moeda para o financiar. Todas, porém, estão sujeitas à condição de manter a sustentabilidade das finanças públicas do país. Ver, por exemplo, Heller (2005).

⁴ O planeamento das despesas em base anual e de caixa implica que, ao dar-se início à elaboração do orçamento anual, a maioria das despesas está já comprometida.

⁵ A expressão “value for money” pode traduzir-se como “optimização no uso dos recursos”. Tem a ver com a busca do melhor equilíbrio entre os “4 E”: economia, eficiência, eficácia e equidade. Procura otimizar a combinação entre o custo e a qualidade de uma actividade ou de um projecto (ao longo da sua vida), tendo em conta o custo dos recursos utilizados (economia), a possibilidade de obter o mesmo resultado com menos recursos (eficiência), a efectiva obtenção dos resultados pretendidos (eficácia) e o equilíbrio entre os diferentes grupos afectados (equidade). Ver, em especial, os estudos da OCDE integrados na série *Value for Money in Government*.

fortemente a capacidade efectiva do Ministro das Finanças enquanto fulcro da racionalidade das decisões de política orçamental.

É essa capacidade que urge agora definir e integrar num quadro institucional que deve alicerçar-se num conjunto de princípios e normas organizativas. Em primeiro lugar, impõe-se o reconhecimento de que o respeito pelas prioridades políticas, variáveis em democracia, não dispensa a disciplina orçamental necessária para impedir a acumulação de desequilíbrios que mais tarde se tornam em obstáculos intransponíveis à concretização dessas prioridades. No plano organizativo, a responsabilidade por assegurar essa disciplina a nível macroeconómico deve ser delegada no Ministro das Finanças, uma vez aprovado o programa político do governo para a legislatura. Simultaneamente, a gestão corrente das diferentes políticas sectoriais deve ser da responsabilidade dos respectivos ministros, sempre dentro dos limites impostos pelo respeito pela disciplina orçamental. Em Portugal, uma organização deste tipo implica uma profunda reforma do **processo orçamental** vigente, definido como *o conjunto de princípios, regras e práticas, formais e informais, destinados a reger a tomada de decisões, pelos poderes legislativo e executivo, relativas ao Orçamento do Estado*.

O Tratado sobre Estabilidade, Coordenação e Governação na União Económica e Monetária (Tratado Orçamental) fornece um quadro apropriado a essa reforma que, todavia, não se reduz à inscrição na lei das metas nele fixadas. Ela tem antes de reconsiderar os princípios em que assenta a própria lógica da política orçamental, como parte essencial do sistema político e não como simples mecanismo de financiamento das opções deste. Dessa análise resulta um conjunto de pontos a exigir reformulação, que são tratados adiante.

II. A Lógica da Política Orçamental

1. O Problema dos recursos comuns

A política orçamental caracteriza-se por uma importante componente redistributiva e pelo facto de aqueles que beneficiam de uma decisão não serem os mesmos que suportam o seu custo. Ao orçamento compete a recolha de um acervo de **recursos comuns** – essencialmente receitas fiscais, que representam custos de peso variado para os diferentes grupos de cidadãos – e a sua distribuição por diversas finalidades, representando benefícios variáveis para os diferentes grupos. Mesmo políticas que afectam a totalidade dos cidadãos, como a defesa e segurança, a saúde, a educação ou as infraestruturas, afectam de forma diferente os seus agentes e beneficiários directos e os diversos grupos de contribuintes a quem cabe fornecer os recursos comuns que permitem financiá-las.

Criam-se, deste modo, externalidades: os grupos que beneficiam do dispêndio de um euro marginal não são os mesmos que suportam o seu custo. Nestas condições, é normal que aqueles que retiram da despesa adicional, ou da redução de um imposto, um benefício superior ao custo em que incorre a generalidade dos cidadãos favoreçam o aumento dessa despesa (ou a redução desse imposto), numa medida superior àquela por que optariam caso suportassem integralmente o custo do seu financiamento. Esta assimetria aplica-se igualmente ao impacto sobre os contribuintes actuais – responsáveis por cobrir as despesas financiadas por receitas fiscais – ou futuros, nos casos do financiamento por dívida e da assunção de compromissos a prazo.

Para garantir a sustentabilidade das finanças públicas e, por consequência, a capacidade redistributiva do orçamento, compete ao processo orçamental, ao proceder à atribuição dos recursos comuns, considerar os efeitos – sociais e económicos, de curto, médio e longo prazos – dessas assimetrias. Isso implica que, em paralelo com os fins redistributivos, a política orçamental tenha em conta a economia, eficiência e eficácia na afectação dos recursos utilizados pelo orçamento. Destas dependem, com efeito, por um lado, o crescimento do acervo de recursos disponíveis e, por outro, a certeza de que eles efectivamente se destinam aos fins desejados, mediante o melhor uso dos recursos disponíveis.

Várias têm sido as abordagens em diferentes países para lidar com o problema dos recursos comuns, sendo possível englobá-las em dois grandes grupos: as que se centram nos resultados das decisões orçamentais, fixando regras numéricas para o défice orçamental ou a dívida pública; as que procuram estruturar os processos de decisão de modo a levar os diferentes intervenientes a terem em conta os benefícios e custos sociais, para além dos interesses de grupo. As duas opções são, na realidade, em larga medida complementares. Por um lado, a definição e cumprimento de regras numéricas só é eficaz se acompanhada de processos de decisão adequados; por outro, estes resultam normalmente na fixação de objectivos numéricos. Em qualquer caso, a complexidade das modernas sociedades desenvolvidas e a diversidade de interesses e de grupos de pressão que nelas coexistem dão origem a uma enorme competição pelo uso dos recursos comuns. O processo orçamental é o quadro em que essa competição se exerce.

2. O Orçamento do Estado e a economia

Do processo orçamental resulta o **Orçamento do Estado** que anualmente prevê o montante de impostos a cobrar, de acordo com a lei fiscal e com a previsão de evolução da conjuntura económica, autoriza um conjunto de despesas, determinando o saldo orçamental anual e, caso se trate de um défice, autoriza a contracção de dívida necessária ao seu financiamento. Todas essas variáveis, objecto de decisão política, têm impactos importantes sobre a economia e, através dela, sobre as próprias projecções orçamentais. Isso leva a que as decisões de política orçamental devam basear-se em dois tipos de projecções, que importa explicitar: uma projecção *ex ante*, adiante designada de *projecção de base*, representando a evolução da economia sem intervenção de novas medidas de política, e uma *projecção final*, incorporando o efeito esperado das medidas propostas no orçamento em discussão.

Este tipo de apresentação permite ter em conta na decisão os diferentes efeitos do orçamento sobre a economia. Em particular, no curto prazo, ele estimula/penaliza a procura interna, através das despesas de consumo e investimento públicos, do montante de transferências autorizado e do nível e formas de tributação escolhidos. Dado o conteúdo importado das diferentes componentes da procura interna, daí resulta um efeito mais ou menos significativo sobre o crescimento da economia e sobre o saldo com o exterior.

Além disso, a postura da política orçamental tem também impactos estruturais importantes e diversificados: influencia as expectativas dos agentes económicos e, através delas, a taxa e as formas de aplicação da poupança, assim como o direccionamento do investimento produtivo (em função da procura pública, da maior ou menor ênfase na expansão da procura interna e ainda

mediante estímulos/penalizações de natureza fiscal, com impactos diferenciados entre os sectores de actividade, entre os aforradores e os devedores, ou entre os grupos etários ou sociais).

Finalmente, os compromissos de longo prazo assumidos, quer contratualmente, quer através da concessão de direitos, a par com as opções de financiamento adoptadas no curto e médio prazo – conduzindo à maior ou menor acumulação de dívida pública e à consequente transferência de encargos para gerações futuras – vêm a reflectir-se significativamente na capacidade de desenvolvimento sustentado da economia.

Estabelece-se deste modo uma interligação entre a política orçamental e as políticas públicas nos domínios do desenvolvimento económico, do Estado social ou da defesa e segurança. Se essa ligação for reconhecida, tanto estas como a política orçamental serão formuladas de modo a promover os seus objectivos segundo critérios de eficiência e financiamento estável; se for ignorada, mais tarde ou mais cedo a restrição financeira impõe cortes abruptos que, sendo o reflexo da prévia inexistência de tal ligação, devem dar lugar às alterações requeridas para viabilizar os objectivos das políticas públicas e repor a confiança na governação económica e social do país.

O debate informado destes temas é, pois, essencial às decisões de política orçamental, muito para além do nível e composição previstos para as receitas, as despesas ou o saldo do orçamento anual. Para enquadrar esse debate, é da maior utilidade a apresentação de projecções macroeconómicas credíveis, dos dois tipos atrás mencionados, a par com a elaboração e actualização regular de cenários de médio e longo prazo que permitam ajuizar, não só do impacto do orçamento, mas também de variáveis total ou parcialmente exógenas – como a demografia, a tecnologia ou o enquadramento internacional (onde se incluem as tendências dos mercados financeiros e as políticas europeias) – com uma influência decisiva sobre a economia.

3. A Política orçamental e o processo político

É, assim, evidente o papel fulcral da política orçamental no processo de decisão política, o que torna indispensável a existência de um quadro institucional que nele adequadamente a integre, facto em geral reconhecido nas constituições dos diferentes países democráticos. Os princípios constitucionais são depois complementados por um vasto conjunto de preceitos legais, de regras, procedimentos e práticas que levam a assegurar o respeito pelas prioridades políticas dos diferentes governos e que integram o processo orçamental.

Reconhecendo a importância dos impactos da política orçamental a médio e a longo prazo, o processo orçamental deve permitir conciliar o respeito pelas prioridades políticas de cada legislatura com o grau de disciplina orçamental necessário para impedir a acumulação de desequilíbrios que mais tarde venham a tornar-se em obstáculos intransponíveis às prioridades políticas. As instituições que regem o processo orçamental devem fixar com rigor o universo a que ele se aplica, o conjunto de passos em que ele se divide, determinar os respectivos *timings* e as competências dos diferentes intervenientes, definir os tipos e fluxos de informação entre estes e permitir a correcta atribuição de responsabilidades.

A instabilidade orçamental em Portugal e as suas consequências sobre o crescimento económico e o bem-estar social mostram que o processo orçamental entre nós não tem sido capaz de assegurar as finalidades que lhe competem. As secções seguintes do presente texto descrevem um conjunto de princípios e formas de organização cuja adopção deve contribuir para corrigir as suas principais deficiências.

III. O Processo Orçamental

1. Princípios-base

O princípio fundamental a respeitar no processo orçamental é o da **equidade**. O uso dos recursos comuns deve ter em conta o seu impacto sobre os diferentes grupos da população, em particular tendo em vista a melhoria do bem-estar dos grupos e das regiões mais vulneráveis ou mais desfavorecidos. A aplicação efectiva deste princípio não permite, porém, ignorar a necessidade de **estabilidade, sustentabilidade, eficiência e eficácia** no uso e gestão dos recursos comuns. Na verdade, na ausência destes, o país em breve se defronta com condicionantes reais e financeiras que, impedindo a melhoria do bem-estar geral, se repercutem inevitavelmente nos grupos mais vulneráveis.

A **estabilidade das finanças públicas** exige ter em consideração que os parâmetros-base da política orçamental – fundamentalmente, o emprego e a produtividade, de que depende o rendimento gerado no país e consequentemente o nível das receitas fiscais – não se alteram significativamente no curto/médio prazo, embora flutuem ao longo do ciclo económico. Por isso (e porque a maior parte das despesas públicas apresentam um elevado grau de rigidez nesse horizonte temporal), a política orçamental deve ser definida para o médio prazo, não repercutindo as fases favoráveis do ciclo económico em aumentos de despesas (ou reduções de impostos) que eliminem o espaço orçamental de que necessitará na fase baixa do ciclo. Por outras palavras, o respeito por este princípio é uma condição indispensável à execução de políticas de estabilização, destinadas a atenuar os efeitos das flutuações económicas. Só ocasionalmente, porém, a boa gestão do ciclo económico coincide com a do ciclo político, o que justifica a consagração constitucional do princípio de estabilidade orçamental, embora sem incluir aí a sua tradução em regras numéricas.

A **sustentabilidade** reforça a preocupação de estabilidade e implica considerar a evolução e o grau de vulnerabilidade da economia no longo prazo. Neste caso há que ter em conta a evolução do seu potencial de crescimento, também ligado a factores exógenos, como a demografia e as tendências do enquadramento internacional, em todas as suas facetas: económica, financeira, tecnológica, política. Fundamental neste contexto é o nível de responsabilidades financeiras acumuladas à partida, do qual depende o valor dos encargos a suportar no futuro e, por consequência, o espaço orçamental de que a economia poderá dispor. Deste princípio decorre, por isso, o respeito pela equidade intergeracional, assegurando uma distribuição equilibrada de benefícios e custos entre gerações.

Finalmente, a **eficácia e eficiência na afectação dos recursos** utilizados pelo orçamento levam a ter em conta que da eficiência depende a maximização dos resultados obtidos com o uso dos recursos disponíveis, enquanto a eficácia regula a certeza de que eles são de facto usados para os fins desejados. Elementos de ineficácia ou ineficiência equivalem à existência de desperdícios ou desvios no uso dos recursos comuns. Enquanto a estabilidade e a sustentabilidade se referem ao lado macro da política orçamental, a eficácia e eficiência ligam-se sobretudo à gestão financeira pública, instrumento essencial dos resultados a obter.

2. Condicionantes

A *abrangência* e a *transparência* do processo orçamental são condições básicas do cumprimento dos princípios referidos. A **abrangência** deve garantir que todos os direitos sobre o uso dos recursos públicos são explicitados e tidos em conta no processo orçamental, permitindo ponderar os *trade-offs* relevantes. Distinguem-se duas dimensões na abrangência: a sectorial e a temporal. A primeira deve garantir que todas as entidades do sector público, centrais ou regionais, administrativas ou empresariais, são tidas em conta; a segunda implica a existência de um sistema de contabilidade de acréscimo comum a todo o sector público, permitindo a avaliação permanente da sua situação financeira consolidada, bem como a avaliação dos compromissos assumidos a longo prazo (nomeadamente os relativos às despesas de investimento e às pensões e demais direitos legais não sujeitos a limites pré-definidos⁶) e dos riscos correspondentes a responsabilidades contingentes. A abrangência supõe igualmente a inclusão nas despesas do valor das despesas fiscais (isto é, o montante de receitas fiscais perdido devido a disposições da lei fiscal que conferem benefícios, tais como redução de taxas, créditos fiscais ou diferimento de impostos).

A **transparência** implica o acesso fácil a informação fiável, completa, actualizada, compreensível e comparável internacionalmente sobre as actividades do Estado, devendo permitir avaliar com precisão a posição financeira do Estado, bem como os verdadeiros custos e benefícios das actividades do sector público, incluindo as suas consequências económicas e sociais, presentes e futuras. Também esta área requer a existência de um sistema de contabilidade adequado, seguindo padrões bem definidos, que permitam uma visão consolidada e sintética do sector público, desejavelmente com base em contas certificadas. Exige, além disso, projecções e cenários macroeconómicos realistas e bem documentados, assim como acessibilidade às fontes de informação relevantes, processadas de forma inteligível e associada aos diferentes fins em vista, de modo a permitir avaliar o cumprimento dos princípios-base a respeitar.

3. O processo orçamental e as regras orçamentais

As regras orçamentais, como as consignadas no Tratado Orçamental, que fixam limites a agregados orçamentais relevantes, como o défice ou a dívida pública, constituem instrumentos úteis para avaliar o cumprimento dos princípios estabelecidos e para estimular a correcção de desequilíbrios. A sua simples inclusão numa lei não é, todavia, suficiente para garantir que esses objectivos sejam efectivamente prosseguidos. Regras eficazes têm de ser técnica e politicamente realistas, o que implica a necessidade de acordo entre elas e o quadro institucional e operacional em que se inserem. Simplesmente sobrepô-las ao enquadramento legal existente torna-as em mais um mecanismo formal que corre o risco de agravar, em vez de resolver, os problemas de definição e responsabilização inerentes ao processo orçamental.

Ao nível mais elementar, a ineficácia das regras resulta do incentivo ao recurso a mecanismos de engenharia financeira e a artifícios contabilísticos que, embora acabem por ser

⁶ No caso português, as pensões são predominantemente financiadas, em regime de repartição, pelas contribuições dos trabalhadores e respectivas entidades patronais. Cabe, contudo, ao Orçamento do Estado cobrir os défices do sistema Previdencial-Repatrição. Assim, para esse efeito, o OE transferiu para o subsector dos Fundos da Segurança Social um total de 857 milhões de euros em 2012 e de 1430 milhões em 2013. Deste modo, a garantia do equilíbrio financeiro deste subsector não deixa de ter impacto no saldo consolidado das administrações públicas. Ver CFP (2014).

descobertos, não deixam por isso de permitir a infracção aos princípios-base, obrigando a processos de ajustamento penosos e acarretando a perda de confiança no processo orçamental e no próprio processo político.

Além disso, as dificuldades técnicas de avaliação em tempo real do cumprimento de regras complexas, como é o caso dos limites fixados em base “estrutural”, podem agravar a ineficácia das regras, se tomadas em termos literais. De facto, embora os limites em base estrutural sejam instrumentos úteis de análise, que devem ser constantemente aperfeiçoados e tidos em conta na definição das políticas, não podem, pela sua própria natureza, constituir o instrumento único da sua avaliação.

A avaliação das políticas em base estrutural supõe uma previsão da evolução futura da economia, pelo menos ao longo do ciclo económico. Contudo, o comportamento recente da economia tem um grande peso nas técnicas de medição disponíveis, sob a forma de quantificação do produto potencial e do hiato do produto. Desse modo, elas são influenciadas por medidas de curto prazo cujo impacto estrutural pode ser oposto ao efeito imediato. Assim, por exemplo, quando o PIB cresce, ainda que à custa do crescimento insustentável do endividamento (público ou privado), a estimativa do PIB potencial acompanha-o, embora com algum desfasamento, fazendo parecer sustentável o que na realidade o não é. De igual modo, quando se procede a alterações de facto estruturais, que conduzam à mais eficiente alocação de recursos na economia, mas que, no curto prazo, afectem negativamente o crescimento, o valor estimado do PIB potencial desce, levando as regras a exigir esforços adicionais de restrição, eventualmente contraproducentes.

Os problemas não se limitam, contudo, ao domínio das técnicas de cálculo do PIB potencial, mas respeitam ao próprio quadro de definição das políticas. Exemplos importantes que podem citar-se a este propósito referem-se à definição das políticas de estabilização, à constituição de direitos sem limite definido e às opções da política fiscal.

Num quadro de estabilidade orçamental, as políticas de estabilização são necessárias, mas devem, por definição, ser reversíveis com a conjuntura. Aumentos de despesas públicas caracterizadas por alto nível de rigidez, como as despesas com pessoal, não devem, por isso, incluir-se nos instrumentos usados para tal fim. As técnicas de avaliação do saldo estrutural não contemplam, no entanto, essa distinção.

O investimento público, por seu lado, tem efeitos importantes, tanto conjunturais como estruturais. No curto prazo não tem a rigidez das despesas correntes e exerce um efeito positivo sobre a actividade económica e o emprego, o que o torna num instrumento adequado das políticas de estabilização. Contudo, em geral envolve custos de funcionamento e de manutenção, bem como a contracção de dívida, que irão onerar orçamentos futuros, mas que são facilmente subestimados ou mesmo ignorados no processo de decisão. Se este se concentrar apenas no curto prazo e se o voluntarismo político suplantar, ou dispensar, análises técnicas fundamentadas e abrangentes, os seus efeitos positivos podem vir a ser malogrados. Nomeadamente, ele pode tornar a própria estrutura da economia e do emprego excessivamente dependente da procura pública, em vez de criar condições de atracção de investimento produtivo que a fortaleça e diversifique. Quando tal acontece e quando os seus custos de financiamento e manutenção se tornam em encargos para as

gerações futuras sem o correspondente benefício, o investimento público perde o sentido e transforma-se num obstáculo adicional ao crescimento económico.

O planeamento e orçamentação das despesas de capital tem, por isso, de ser particularmente ponderado em todas as suas facetas, que vão muito para além do efeito sobre o orçamento anual. O mesmo sucede com a programação de políticas públicas, cuja continuidade supõe a avaliação ponderada dos respectivos custos e benefícios a prazo. Alterar a idade da reforma, o rácio entre a pensão e o nível de salários, a forma de indexação das pensões, a sua incidência em função, ou não, das contribuições pagas ao longo da vida activa ilustram casos de medidas com impactos importantes – e de sinal contrário – a nível político imediato e em matéria de sustentabilidade e de equidade intergeracional.

As técnicas de estimação do PIB potencial não são, contudo, adequadas à avaliação dos efeitos estruturais que acabam de descrever-se. Um quadro orçamental de médio prazo que os tenha em consideração, num contexto de transparência e abrangência orçamental, é, por isso, um elemento básico do processo orçamental que o cumprimento das regras não substitui. Mesmo quando definem metas estruturais, a sua incapacidade de medir o efeito integral das decisões orçamentais pode acabar por favorecer as medidas com impacto imediato vantajoso, não obstante efeitos contraproducentes a prazo.

No que respeita à política fiscal, são também múltiplos os exemplos de políticas que afectam significativamente os princípios-base, sem reflexo nas regras. Ilustrações disso são alterações às taxas dos impostos que não têm em conta o seu efeito a prazo sobre a economia, a concessão de benefícios fiscais cujo impacto se manifesta no futuro (e que não é relevado no total despesas), ou alterações pontuais de impostos no contexto dos orçamentos anuais, favorecendo grupos de interesses específicos e a arbitragem fiscal, geralmente reduzindo as receitas futuras e aumentando a opacidade e complexidade fiscal em detrimento da atracção de novos investidores.

Em todos estes casos, os efeitos sobre a estabilidade e a sustentabilidade orçamental e sobre a equidade intergeracional são profundos, embora o seu impacto nas regras só tarde demais venha a sentir-se. Por isso, a fixação de regras não dispensa a existência de um quadro institucional e operacional coerente com os seus objectivos, começando pela explicitação em legislação fundamental dos princípios-base do processo orçamental.

Em síntese, os governos precisam de conhecer o funcionamento da economia e o modo como as decisões políticas o influenciam e de ser capazes de, nessa base, comunicar melhor ao eleitorado os efeitos que esperam das medidas que adoptam. Indicadores agregados, como aqueles sobre que incidem as regras, devem ser avaliados com base nesse conhecimento, não como metas únicas, genéricas e abstractas, a atingir.

Um papel importante nesta avaliação e na divulgação dos seus resultados cabe a instituições especializadas independentes, categoria em que se inscreve o Conselho das Finanças Públicas, a quem cabe a missão de “proceder a uma avaliação independente sobre a consistência, cumprimento e sustentabilidade da política orçamental, promovendo ao mesmo tempo a sua transparência, de modo a contribuir para a qualidade da democracia e das decisões de política económica e para o reforço da credibilidade financeira do Estado.” A sua eficácia será também reforçada no contexto de um processo orçamental assente nos princípios e nas condicionantes aqui enunciados.

4. A organização do processo orçamental

a) Princípios constitucionais

A articulação do processo orçamental com o processo político supõe princípios constitucionais que o enquadrem. Princípios demasiado inflexíveis inscritos na Constituição – por exemplo, fixando limites numéricos ao défice orçamental ou ao rácio de dívida pública – não são aconselháveis e perdem credibilidade. Exactamente por serem tão estritos induzem práticas para os contornar, por exemplo, limitando a abrangência das contas públicas ou levando ao uso de contabilidade criativa.

A inscrição na Constituição dos princípios-base referidos acima e o reconhecimento das respectivas condicionantes são, contudo, necessários como fundamentos da definição da política orçamental, seja qual for o enquadramento político ou económico em que ela se inscreve. Como anteriormente referido e como a experiência portuguesa mostra, a sua ausência pode levar à acumulação de desequilíbrios que acabam por impedir a concretização das prioridades constitucionalmente consagradas.

Nestes termos, a Constituição deve, em primeiro lugar, consagrar o princípio de abrangência do orçamento, deixando a sua concretização para legislação complementar. A actual versão da Constituição da República Portuguesa⁷ refere apenas (artº 105º) “a discriminação das receitas e despesas do Estado, incluindo as dos fundos e serviços autónomos” e o orçamento da segurança social. As próprias normas europeias têm-se revelado insuficientes no que se refere à abrangência do processo orçamental, devendo por isso ser consideradas como mínimos a respeitar, que necessitam de ser complementados a nível nacional, sem prejuízo do reporte no contexto do Pacto de Estabilidade e Crescimento seguir as regras deste. Os maus resultados da experiência portuguesa nesta matéria⁸ aconselham a adopção de um princípio constitucional de abrangência verdadeiramente inclusivo de todas as entidades que usem ou comprometam recursos comuns. A transparência deve igualmente ser consagrada, dado constituir uma base essencial do debate da política orçamental e da compreensão pela opinião pública dos diferentes factores em jogo.

A Constituição deve, além disso, incluir princípios de estabilidade e sustentabilidade orçamental definidos em termos mais gerais que os das regras europeias. A formulação específica destas, de acordo com o Tratado Orçamental, deve ser deixada para uma lei que careça de aprovação por maioria de 2/3.

No caso da Constituição da República Portuguesa, a inclusão destes princípios é tanto mais importante quanto, na sua estrutura actual, a Constituição subordina o orçamento aos objectivos dos “Planos” (artº 90º), que não incluem qualquer referência a matérias de orçamento ou de financiamento das políticas. Pelo contrário, a redacção dos artigos 103º (“O sistema fiscal visa a satisfação das necessidades financeiras do Estado e outras entidades públicas e uma repartição justa dos rendimentos e da riqueza.”) e 105º, nº 4 (“O Orçamento prevê as receitas necessárias para cobrir as despesas, definindo a lei as regras da sua execução, as condições a que deverá obedecer

⁷ Ver, em anexo, os artigos relevantes.

⁸ Exemplos significativos nesta área são o tratamento das empresas públicas, das PPPs e a ausência de consideração adequada dos compromissos.

o recurso ao crédito público ...”), aponta como finalidade única do orçamento a cobertura das despesas, incluindo para tal o recurso ao crédito. Reflecte-se aí a prioridade à equidade e ao desenvolvimento económico e social, sem atender às dimensões de estabilidade, sustentabilidade, eficiência e eficácia, o que transforma aquela prioridade em aspiração inatingível.

b) Desenho institucional

Os países cujo sistema político conduz à formação de governos de coligação entre diversos pequenos partidos optam, em geral, pela contratualização dos objectivos orçamentais entre os membros da coligação, destinados a vigorar ao longo da legislatura. Estes servem de base à própria coligação, negociada no período pré-eleitoral. Aos eleitores é dado escolher entre diferentes coligações, cujos programas são conhecidos, tal como as opções de política orçamental para cada legislatura que lhes estão associadas. Na mesma base é depois possível julgar o desempenho do governo. Na Europa, esta é prática comum, por exemplo, nos países nórdicos e nos Países Baixos.⁹

O sistema político português tende antes para a formação de governos de maioria absoluta de um só partido ou de coligações pós-eleitorais incluindo um partido dominante. Ao contrário do caso anterior, esta solução não implica a existência de um contrato orçamental pré-eleitoral. A explicitação pré-eleitoral dos planos orçamentais dos diferentes partidos para a legislatura pode, no entanto, aplicar-se também neste caso. Tal prática teria a vantagem de exigir maior realismo e transparência aos programas eleitorais, levando ao mesmo tipo de contrato com o eleitorado, o que reforçaria a confiança no processo político. A diferença está no facto de que, em coligação, a quebra do contrato tenderá a levar à queda do governo pelo desfazer da coligação, enquanto, ao tratar-se de um governo monopartidário, o simples contrato com o eleitorado é mais facilmente iludido.

Neste caso é, por isso, importante delegar no Ministro das Finanças a responsabilidade pelo seu cumprimento. Contudo, para ser eficaz, essa delegação supõe um conjunto complexo de condições.

- A primeira consiste na existência de princípios constitucionais adequados, em lugar da simples incumbência de encontrar as receitas necessárias para financiar as despesas. Os princípios e condicionantes mencionados nas secções anteriores, que mutuamente se reforçam, proporcionam um quadro apropriado a este fim.
- Paralelamente, há que instituir a exigência de um quadro plurianual de programação orçamental, não como formalidade legal, que se altera sempre que seja aprovada uma nova lei, mas como a base do compromisso com o eleitorado que não se reduz ao enunciado de objectivos numéricos quanto ao défice ou à dívida, mas que constitui um verdadeiro compromisso, coerente com os princípios constitucionais e com um programa económico e financeiro realista.
- Com base nesse quadro, há que atribuir ao Ministro das Finanças a responsabilidade estratégica pelo cumprimento do plano orçamental proposto ao eleitorado. Tal supõe que,

⁹ Neste caso, as coligações concorrentes às eleições voluntariamente submetem os seus planos orçamentais à avaliação do CPB – Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, que os avalia de acordo com as metodologias habitualmente usadas nas suas análises e projecções.

a partir de um cenário macro-orçamental realista e bem definido, o Ministro das Finanças fixe as bases da política fiscal e o tecto de despesas a respeitar na legislatura.

- Ao Conselho de Ministros cabe, em seguida, definir a distribuição deste entre os ministérios sectoriais. A partir daí, o cumprimento dos limites sectoriais e a gestão das respectivas despesas deve ser da responsabilidade do ministro de cada uma das pastas, competindo ao Ministro das Finanças zelar pelo respeito do tecto global de despesas.

É óbvio que, neste enquadramento, cabe à política fiscal um papel essencial na determinação do montante global de despesas, ele mesmo enquadrado pelo cenário macro-orçamental retido, que exige ter em conta a sua relação com a economia, ao mesmo tempo que lhe garante a estabilidade de que os agentes privados necessitam para otimizar as suas decisões de poupança e investimento. A evolução do endividamento público é igualmente definida à partida, não como o resíduo das restantes decisões orçamentais, mas como a condicionante que um elevado *stock* de dívida não permite ignorar.

A lógica de contrato com o eleitorado exige ainda que os documentos que lhe dão corpo e que controlam a sua execução sejam abrangentes e inteligíveis, integralmente coordenados entre si e proporcionando a informação necessária ao reconhecimento de desvios, das suas causas e das medidas tomadas para os corrigir. Aqui põe-se, em primeiro lugar, o problema da simplificação da documentação relativa ao orçamento que, em consonância com a transparência, exige o processamento e apresentação dos dados de acordo com critérios contabilísticos uniformes e segundo classificações que facilitem a sua compreensão, em detrimento da enumeração extensiva de rubricas que oculta, mais do que esclarece, o real sentido da política. Adicionalmente, como a experiência internacional mostra e o Tratado Orçamental consagra, é importante que as previsões macro-orçamentais em que esse contrato assenta sejam objecto de avaliação técnica independente com respeito à respectiva coerência interna e em relação ao cenário macroeconómico-base (isto é, excluindo o efeito das medidas previstas).

c) Quadro legal

Um processo orçamental com as características descritas implica um quadro legal complexo, devidamente hierarquizado e com grande exigência de coerência interna e com os princípios constitucionais. Em primeiro lugar, estes devem ser precisados numa lei que não deve estar sujeita a frequentes alterações, incompatíveis com a própria natureza dos princípios que define e que, por isso, deve exigir aprovação por maioria qualificada de 2/3. Essa lei não pode, por isso, conter detalhes quanto à elaboração do orçamento anual, que devem integrar instrumentos mais flexíveis.

Esta distinção, de natureza jurídica, terá de ser desenvolvida por especialistas com competência para tal, mas importa sublinhar que a hierarquia entre os instrumentos legais não deve levar a que as leis de hierarquia superior usem essa prerrogativa para alterar detalhes de outras leis, pondo em causa a coerência ou a transparência do próprio sistema. A exemplificar esta situação está o caso das alterações anuais às leis fiscais através da lei do Orçamento do Estado, assim como a substituição dos limites plurianuais “vinculativos” de despesa definidos no quadro de programação orçamental pela simples aprovação de uma nova lei, tão frequente quanto a maioria parlamentar o consentir.

IV. A Gestão Financeira Pública

Para funcionar, a reforma do processo orçamental tem de integrar-se com a da gestão financeira pública que, no Prefácio a Cangiano et al. (2013), Christine Lagarde define como “a arte de orçamentar, gastar e gerir os dinheiros públicos”. Para além dos aspectos institucionais referidos anteriormente, esta inclui as questões relativas à operacionalização do sistema, uma área que foi sujeita a uma verdadeira revolução desde o final da década de 1980, para que Portugal só tardia e parcialmente despertou. Pontos fundamentais a considerar, que adiante se desenvolvem, são o enquadramento de médio prazo da política orçamental e a qualidade, actualidade e abrangência da informação disponível, como base do processo de decisão e como mecanismo de acompanhamento atempado e reporte transparente da sua execução.

1. Enquadramento de médio prazo

Como resulta claro das secções anteriores, a política orçamental tem de ser definida para o médio prazo e deve permitir atribuir com clareza as responsabilidades estratégicas pela sua execução. A explicitação de um cenário macro-orçamental para a legislatura, como parte integrante do programa do Governo e do seu contrato com o eleitorado, é um ponto de partida adequado para concretizar essas finalidades. Em termos operacionais, ele deve constituir a base para a definição da política fiscal e dos limites de despesa a observar ao longo da sua vigência. O conhecimento antecipado destes permitirá aos gestores das diferentes entidades públicas planear a sua actividade por forma a obter ganhos de eficiência e resolver os inevitáveis conflitos entre aplicações alternativas de fundos, em lugar de os substituir pelo reforço de dotações que, mais tarde ou mais cedo, o incrementalismo orçamental acabava por assegurar-lhes, independentemente do mérito relativo dos seus objectivos.

a) O cenário de legislatura

O **cenário de legislatura** deve partir de uma projecção-base, sem alteração de políticas e conduzir a uma projecção final que inclui o efeito esperado das medidas propostas, tanto orçamentais, como de política económica geral. No contexto português actual, duas considerações prévias devem ser tidas em conta na elaboração desse cenário, uma tática, outra estratégica, mas ambas decorrentes do facto do país ter esgotado o recurso ao aumento do endividamento externo como mecanismo de financiamento do crescimento económico.

A consideração tática tem a ver com o custo político que decorreria de um cenário optimista. Esgotada a opção do endividamento externo, qualquer cenário que leve ao agravamento do saldo corrente com o exterior – ainda que reduzindo temporariamente o défice orçamental, com base, por exemplo, no crescimento da procura interna e no correspondente aumento das receitas fiscais – terá rapidamente de ser corrigido, implicando enormes custos económicos e políticos.

A consideração estratégica consiste em qualquer opção de política económica ter de respeitar uma condicionante com respeito ao saldo corrente com o exterior. O crescimento económico tem, assim, de ser acompanhado pela manutenção do equilíbrio externo, através da integração eficiente nas cadeias de valor internacionais, de que deve resultar o aumento das exportações e da capacidade de substituição de importações.

Assim, no caso da economia portuguesa – e não por simples razões conjunturais, mas dada a sua natureza de pequena economia aberta – o saldo corrente com o exterior é um parâmetro

fundamental de qualquer cenário de legislatura e, por consequência, da política orçamental que lhe estiver associada. Ele é mesmo o melhor indicador da sustentabilidade da política económica, com a vantagem adicional de ser observável quase em tempo real e com base em informação detalhada, ao contrário do que sucede, por exemplo, com o saldo orçamental estrutural. O saldo corrente com o exterior constitui, assim, o melhor mecanismo preventivo contra cenários de legislatura optimistas, conduzindo, por exemplo, a limites de despesa demasiado elevados, mas cujo efeito imediato nas receitas fiscais os torna aparentemente sustentáveis se vistos apenas na perspectiva orçamental de curto prazo.

A definição e execução da política orçamental baseada num cenário deste tipo mantém as características e instrumentos que lhe são próprios, mas o seu acompanhamento e eventuais correcções não se restringem à evolução do saldo orçamental, devendo permanentemente acompanhar a evolução do saldo com o exterior. Na prática, o que está em causa é a política económica no seu conjunto, de que a política orçamental constitui um instrumento fundamental, mas não totalmente discricionário.

b) A operacionalização do quadro orçamental de médio prazo

O cenário de legislatura assim concebido incorpora a projecção macro-orçamental que, com base nas opções de política fiscal, permite a definição dos limites globais de despesas vinculativos, a observar ao longo da legislatura. A necessidade de fixação destes resulta de vários factores. Por um lado, os princípios em que o processo orçamental português tem assentado conduziram, não só ao aumento continuado do peso das despesas públicas, mas também à dificuldade política em controlá-las. Na verdade, esta viu-se restringida a situações de crise, conducentes a medidas de emergência que, por natureza, não têm em conta as condições de equidade e eficiência que um controlo adequado deve promover. Por outro lado, desse processo resultou a instabilidade da política fiscal e o aumento da carga fiscal para níveis que não permitem encará-la como base para a garantia de estabilidade e sustentabilidade orçamental.

As propostas aqui apresentadas são compatíveis com o Tratado Orçamental e devem permitir cumprir os prazos nele definidos. É, todavia, importante sublinhar a maior exigência destas propostas relativamente a um conjunto de normas inscritas no Tratado. Tal deve-se, por um lado, ao carácter necessariamente geral da legislação europeia, que tem de integrar-se nos vários quadros legais nacionais e, por outro, à situação específica das finanças públicas nacionais que, tendo eliminado o espaço orçamental disponível, exigem agora um enquadramento que assegure a sua recuperação futura. Assim, por exemplo, a exigência aqui proposta com respeito ao quadro de médio prazo e à gestão dos limites de despesa é muito superior à normalmente aplicada aos programas de estabilidade ou, no passado recente, ao Documento de Estratégia Orçamental (DEO). Daí a relevância de todo o enquadramento descrito nas secções anteriores e a necessidade de ter em conta a integralidade do processo orçamental, e não só um qualquer produto final, mas efémero, como o OE ou o DEO.

Neste contexto, o **Quadro Orçamental de Médio Prazo** (QOMP) e os correspondentes limites de despesa devem ser definidos em consonância com o programa do Governo e ser objecto de aprovação pelo Parlamento no início do período de programação orçamental, na Primavera, passando a constituir **limites vinculativos** a observar nos orçamentos anuais. Na prática, esse

carácter vinculativo exige a existência de uma **reserva orçamental** adequada à cobertura de riscos, supondo uma avaliação cuidada destes e a disponibilidade da informação requerida para tal. Para além disso, apenas circunstâncias excepcionais, fora da capacidade de intervenção política do governo, como a ocorrência de uma catástrofe natural, podem justificar a alteração dos limites de despesa, devidamente quantificada (sem esquecer o impacto no cenário de legislatura) e igualmente sujeita a aprovação parlamentar e a avaliação técnica independente.

É importante assinalar que uma metodologia deste tipo se destina a reforçar o poder das instituições políticas nacionais, em alternativa a transferi-lo para a obediência a circunstancialismos de mercado ou a regras automáticas, avaliadas de acordo com mecanismos predominantemente tecnocráticos ou de mera oportunidade. O poder dessas instituições não se traduz, porém, em simples discricionariedade, mas supõe a capacidade de respeitar a disciplina auto-imposta, a qual é igualmente condição da flexibilização das regras e da confiança dos parceiros e dos mercados.

O QOMP terá de ser revisto e reavaliado anualmente, no contexto da preparação do orçamento anual, de que constitui a primeira fase. Dessa revisão deve resultar a avaliação do cumprimento do programa de política económica que lhe está subjacente, bem como das medidas de política destinadas a assegurar o seu cumprimento, mas não, como atrás referido, a alteração dos limites de despesa. As medidas necessárias para corrigir eventuais desvios com respeito aos objectivos centrais do programa devem igualmente ser enunciadas e aprovadas. Assim, desvios quanto à observância do limite global de despesa devem dar origem a medidas correctivas centradas nos mecanismos necessários à respectiva eliminação. A revisão anual do QOMP deve ainda integrar a sua extensão por mais um ano, incluindo a fixação do respectivo limite de despesas, a que o Governo se compromete no caso de manter-se em funções.

Na sequência da aprovação do QOMP, em Abril/Maio, o Conselho de Ministros deve proceder à atribuição dos limites de despesa aos diferentes ministérios sectoriais, também estes de carácter vinculativo, que constituem a base da proposta de orçamento anual a apresentar em Outubro. Este processo deve repetir-se anualmente, tendo por base o princípio de que eventuais ultrapassagens dos limites em alguns sectores têm de ser compensados por menores gastos noutros, dando origem à avaliação aprofundada dos *trade-offs* em jogo. A utilização da reserva orçamental deve ser da responsabilidade do Ministro das Finanças e cobrir a concretização de riscos exógenos aos diferentes ministérios.

A fase de alocação dos limites sectoriais deve ficar concluída em Junho, cabendo depois aos ministros respectivos proceder à distribuição dos limites entre as suas áreas de responsabilidade, obedecendo igualmente aos princípios de compensação de excessos e de avaliação de *trade-offs*, e conduzindo à definição e implementação das medidas de política e das decisões de gestão necessárias ao cumprimento dos programas, em termos financeiros e das metas a atingir. Esta metodologia incentiva a capacidade de gestão dos responsáveis sectoriais, promove a avaliação do seu desempenho e poupa recursos com respeito ao acompanhamento e autorização centralizados da execução das despesas.

Importante a este respeito é a necessidade de simplificar e dar maior relevância à documentação orçamental, revendo as classificações de despesas conducentes às dotações orçamentais a aprovar pelo Parlamento. Esta aprovação deve concentrar-se nos agregados e nas prioridades políticas, mas deixar aos gestores um grau suficiente de flexibilidade para lhes permitir a reafectação de recursos necessária à obtenção de ganhos de eficiência. Neste contexto, é

indispensável uma revisão em profundidade da classificação orçamental, substituindo o excesso de detalhe actualmente exigido por uma classificação que permita conhecer os programas a que se destinam as verbas autorizadas, quais as suas fontes de financiamento, qual a sua relação com os agregados macroeconómicos e qual o ministério responsável pela sua gestão.

Além do enunciado dos resultados a alcançar e do respectivo reporte – uma área em que haverá muito trabalho adicional a desenvolver –, esta metodologia supõe o registo e reporte detalhado, rigoroso e atempado de todas as despesas e compromissos assumidos, segundo padrões de contabilidade de acréscimo comuns a todas as entidades, permitindo a respectiva consolidação e, por conseguinte, o acompanhamento da situação global pelo Ministério das Finanças. Neste âmbito, a autorização das despesas deve assentar num regime geral de cabimentação pelos recursos disponíveis, baseado no conceito de compromisso em base de acréscimos, em substituição do actual conceito em base de caixa, sendo este um fundamento indispensável à operacionalização do processo orçamental num contexto da plurianualidade.

Simultaneamente, a gestão de tesouraria pelo Ministério das Finanças tem de ser melhorada, uniformizando o regime financeiro aplicável às entidades abrangidas, criando uma **Conta Única do Tesouro** e um instrumento de **cash management** que, tirando partido da contabilidade de acréscimo, promova a elaboração e aprovação de planos de tesouraria que assegurem o cumprimento atempado dos compromissos e o controlo da execução das despesas em concordância com a política orçamental aprovada.

2. Contabilidade e reporte

Portugal tem nesta área uma história acidentada, em ligação com a do próprio processo orçamental. Por um lado, o sistema legalista e centralizado de controlo das despesas públicas não favoreceu a visão da contabilidade como instrumento de gestão; por outro lado, a óptica de definição e acompanhamento da política orçamental em estrita base anual e de caixa, respeitante a uma cobertura parcial do sector público, permitiu secundarizar a adopção de um sistema de contabilidade coerente, extensivo a todas as entidades públicas, facilitando a sua centralização e consolidação. Pelo contrário, a inexistência de tal sistema pôde ser vista como um expediente útil ao cumprimento aparente das regras orçamentais.

O Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP), adoptado em Setembro de 1997¹⁰, concentrou-se na “criação de condições para a integração dos diferentes aspectos – contabilidade orçamental, patrimonial e analítica – numa contabilidade pública moderna, que constitua um instrumento fundamental de apoio à gestão das entidades públicas e à sua avaliação.” Embora tendo definido os princípios de técnica contabilística necessários ao cumprimento desse objectivo, o plano não criou um sistema de reporte global e, nessa linha, não procedeu à reorganização da função de contabilidade e relato das diversas entidades, nem clarificou os papéis e responsabilidades dos diferentes participantes. O Decreto-Lei n.º 232/97 especificou apenas que as suas normas de aplicação seriam “aprovad[a]s mediante portaria do Ministro das Finanças e,

¹⁰ Decreto-Lei n.º 232/97.

quando for caso disso, dos outros ministros competentes, ouvida a Comissão de Normalização Contabilística da Administração Pública”.

A apreciação técnica das diferentes normas foi, assim, efectuada, mas permaneceu o vazio quanto ao reporte centralizado, que o POCP – em linha com o próprio processo orçamental – não exigia. Assim, a contabilidade de acréscimo foi sendo adoptada por diferentes entidades e subsectores da administração pública de acordo com sistemas próprios, mas permaneceram lacunas muito importantes a nível orçamental, 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. Por outro lado, a contabilidade analítica prevista no plano não foi operacionalizada, embora constitua uma base fundamental para avaliação da eficiência e eficácia dos serviços e das políticas públicas.

A tarefa de centralização foi, assim, remetida para o Instituto Nacional de Estatística (INE), no âmbito da compilação das contas nacionais, a que foi posteriormente associado o Banco de Portugal, responsável pela informação respeitante à dívida pública. Esta solução comporta diversos problemas que a evolução recente ilustra.

Em primeiro lugar, a autoridade estatística do INE responsabiliza-o pelo cumprimento das regras do Eurostat, que, por exemplo, no domínio da abrangência da definição do sector das administrações públicas, já se revelou insuficiente para assegurar o respeito pelos princípios de estabilidade e sustentabilidade das finanças públicas. Nos seus reportes, compete ao INE cumprir os mínimos necessários ao respeito pelas normas do Eurostat. Se a gestão financeira pública a nível nacional se satisfizer com esse critério ou, pior, se procurar usá-lo para desviar défices para entidades/operações não cobertas, o país corre o risco de ver os agregados relevantes sofrerem alterações súbitas e desfavoráveis quando as normas se alteram para ter em conta as lacunas ou distorções entretanto manifestadas.

Em segundo lugar, os critérios estatísticos de compilação das contas nacionais sofrem alterações por motivos que nada têm a ver com a gestão financeira pública, mas que podem conduzir à alteração dos agregados relevantes. As mudanças de base, necessárias para manter a aderência das contas nacionais à realidade da actividade económica, ilustram este caso.

Finalmente, as estatísticas, sendo instrumentos essenciais à definição e acompanhamento da política macroeconómica, não se caracterizam nem pelo detalhe, nem pelo grau de actualização adequados às necessidades de gestão corrente do sector público.

Indispensável a uma boa condução das finanças públicas (e condição necessária à adopção de um processo orçamental com as características definidas acima) é, por isso, a existência, no Ministério das Finanças, de uma unidade de estrutura especializada que, implementando e dando continuidade prática ao trabalho da Comissão de Normalização Contabilística, centralize a compilação de contas e o reporte consolidado em base de acréscimo da situação financeira do conjunto das administrações públicas, definido de forma abrangente. Tal requer a existência e a qualidade de dados a montante, isto é, ao nível de cada entidade, inteiramente comparáveis e coerentes, por forma a garantir a qualidade e fiabilidade dos dados compilados a nível macroeconómico e a fornecer a informação de balanço indispensável, por exemplo, à avaliação dos

riscos orçamentais.¹¹ Além da especialização técnica necessária a essa estrutura, ela é importante para assegurar a segregação de funções entre quem autoriza a despesa, quem gere a sua execução e quem relata o ocorrido, um critério essencial de boa governação. Por estas razões, e também tendo em conta a rápida evolução e crescente tecnicidade dos padrões contabilísticos, uma estrutura deste tipo deve gozar de ampla independência técnica, garantida pela delegação legal dessa função e correspondente responsabilização.

3. Eficiência, eficácia e orçamentação por resultados

O tipo de gestão centralizada, assente em procedimentos legalistas, que tem vigorado entre nós não só não incentivou como criou obstáculos às iniciativas destinadas a promover ganhos de eficiência e de eficácia das políticas e dos serviços. Também durante muito tempo foi reduzida a atenção dada às questões de transparência, quer em matéria financeira, quer de resultados das políticas públicas, avaliadas quase exclusivamente pelos recursos postos à sua disposição. Passos para melhorar a situação têm, por isso, de resultar da consciência de que os recursos disponíveis são limitados, do conhecimento atempado e estável desses limites pelos responsáveis e, finalmente, da existência de condições práticas que lhes garantam a necessária flexibilidade de gestão.

As duas primeiras condições são preenchidas no contexto do processo orçamental aqui proposto. A última terá de ser construída na prática, usando instrumentos adequados de classificação orçamental, de contabilidade e reporte, mas também medidas de resultados que, numa primeira fase, devem caracterizar-se pelo uso pragmático da informação existente e pelo esforço persistente na sua melhoria com vista às finalidades a atingir. A este propósito, é importante não esquecer que a avaliação de resultados requer a existência de unidades de medida de desempenho, cuja definição se defronta com os problemas da heterogeneidade dos resultados que se pretende medir e da integração dos aspectos de natureza qualitativa nessa medição.

Em particular, é necessário não esquecer que a ênfase na medição dos resultados que caracterizou o “New Public Management” e, antes dele, movimentos como o “Planning Programming Budgeting System” (PPBS), acabou por dar origem a uma nova camada de gestores de nível intermédio, vistos como interferindo com o trabalho dos profissionais de cada sector, em termos considerados burocráticos e prejudiciais à qualidade dos serviços. Daí – e da sobrecarga de elementos de informação, incompatível com o desenrolar normal do processo orçamental – decorreu o abandono de muitas dessas experiências, um risco que Portugal deverá evitar.

Apesar disso, mantêm-se válidas noções como a de que o incremento dos recursos dedicados a uma actividade deve estar ligado com o incremento dos resultados corrigido dos ganhos de eficiência, tal como a da necessidade de comparar os resultados obtidos por diversos serviços, uma vez corrigidos do efeito das diferentes condicionantes que enfrentam. Adicionalmente, quando se trata de avaliar *trade-offs* entre várias despesas, é indispensável conhecer os resultados que elas pretendem atingir, além de ter a possibilidade de avaliar em que medida esses resultados são, de facto, atingidos.

¹¹ Esta é também a orientação expressa no Relatório da Comissão ao Conselho e ao Parlamento europeu relativo à aplicação de normas de contabilidade harmonizadas do sector público nos Estados-Membros. Ver Comissão Europeia (2013).

Há, por consequência, muito trabalho a fazer nesta área, tendo presente que o excesso de ambição à partida pode conduzir a perdas, em vez de ganhos, de eficiência. Estes terão de resultar da existência de um processo orçamental que seja, ele mesmo, realista quanto ao equilíbrio entre os recursos de que dispõe – em termos financeiros, mas também de tempo – e os fins que pretende atingir, e que igualmente promova a sua própria eficiência. É por isso que Allen Schick conclui a este respeito:

*The importance of enabling conditions explains why high-performing governments that have the least to gain from performance-oriented reforms are most likely to have successful Performance Budgeting implementation.*¹²

V. Notas finais

O presente texto procura fornecer um quadro coerente em que se insiram os diferentes aspectos que a reforma do processo orçamental e da gestão financeira pública obriga a ter em conta. Estes são temas que exigem constante atenção e, sobretudo no caso da gestão financeira pública, permanente capacidade de a adaptar às técnicas e recursos disponíveis, sempre com vista a melhor servir as exigências do processo orçamental. As reformas de fundo deste são, por natureza, pouco frequentes mas, quando têm lugar, implicam um período de intensa negociação a nível político e de envolvimento técnico de diversas especialidades com vista a definir um conjunto de normas e procedimentos, adaptáveis, mas estáveis quanto aos princípios em que assentam.

A experiência da crise que o país atravessou exige definir uma estratégia de saída que no futuro garanta a estabilidade e sustentabilidade orçamental, condições básicas para assegurar a soberania nacional e a confiança de que, em última análise, depende o crescimento da economia e a capacidade de prosseguir as prioridades sociais por que o país optou. Esta é, portanto, uma oportunidade ideal para levar por diante uma reforma de fundo do processo orçamental, tanto mais importante quanto ela deve constituir um fio condutor que promova a coerência do conjunto de alterações estruturais necessárias ao ajustamento da economia ao enquadramento internacional em que se integra.

Para além do entendimento político, a reforma envolve um vasto conjunto de tarefas de natureza técnica. Quanto a estas, um aspecto positivo a salientar é o facto de existir actualmente na administração pública uma importante reserva de capacidade técnica subutilizada, que permitirá concretizar muitas das tarefas indispensáveis, se correctamente programadas e interligadas, e desde que se ponha fim a algumas práticas que até aqui prejudicaram fortemente o uso eficiente desses recursos. Entre estas podem destacar-se: a tendência frequente para cada governo “reiniciar o sistema”, antes de completar e amadurecer as reformas em curso; a tentativa de usar dispendiosas técnicas informáticas para suprir as deficiências da informação de base, em lugar de eliminar estas; a compartimentação em silos, em vez da transparência e coordenação de tarefas, uma falha em grande parte consequência do processo orçamental; a opção por nomeações de confiança política, introduzindo instabilidade e desresponsabilização no trabalho técnico; a ausência de mecanismos

¹² Schick (2013).

de avaliação de desempenho dos serviços, resultante, entre outras coisas, da inexistência de informação adequada.

Esta lista, certamente incompleta, tem a vantagem de mostrar que muitas das dificuldades a ultrapassar são de natureza política e/ou organizativa, mais do que resultantes da inexistência de recursos. Isso torna claro que a resolução dos problemas depende muito mais da vontade e da liderança política que de uma escassez de recursos técnicos, difícil de suprir no curto prazo. Tal conclusão não significa, contudo, que uma reforma com o alcance aqui proposto seja exequível no curto prazo ou, como frequentemente vemos associar à ideia de reformas estruturais, concretizável pela adopção de uma lei ou mesmo de um pacote legislativo. Na verdade, ela supõe uma mudança cultural, tanto no sentido do respeito pelos princípios-base atrás enunciados, como na adopção de práticas de governação e organizativas transparentes e de cooperação.

Alterações legislativas de fundo que, de facto, condicionem as restantes alterações são, contudo, essenciais e dependem do reconhecimento de que as políticas partidárias, para poderem diferenciar-se e conquistar a confiança do eleitorado, precisam de um pano de fundo politicamente realista e tecnicamente competente. Este texto procura ser um contributo para o desenho desse pano de fundo.

Referências

- Cangiano, M. et al. (2013), *Public Financial Management and its Emerging Architecture*, International Monetary Fund, Washington.
- CFP (2014), *Análise da Conta das Administrações Públicas 2013*, Relatório 2/2014. Conselho das Finanças Públicas, Lisboa. Disponível em <http://www.cfp.pt/publications/analise-da-conta-das-administracoes-publicas-2013/#.VBqm6fldWSo>
- Comissão Europeia (2013), *Relatório da Comissão ao Conselho e ao Parlamento europeu relativo à aplicação de normas de contabilidade harmonizadas do setor público nos Estados-Membros*, Bruxelas. Disponível em http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/government_finance_statistics/documents/1_PT_ACT_part1_v4.pdf
- Constituição da República Portuguesa, VII Revisão Constitucional (2005), disponível em <http://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx>
- Eichengreen, B. et al. (2011), *Public Debts: Nuts, Bolts and Worries*, Geneva Reports on the World Economy 13, ICMB and CEPR. Disponível em: <http://www.voxeu.org/sites/default/files/file/Geneva13.pdf>
- Heller, Peter S. (2005), *Understanding Fiscal Space*, IMF Policy Discussion Paper PDP/05/4, International Monetary Fund, Washington. Disponível em <http://www.imf.org/external/pubs/ft/pdp/2005/pdp04.pdf>

Molander, P. and Jörgen Holmquist (2013), *Reforming Sweden's budgetary institutions – Background, design and experiences*, Swedish Fiscal Policy Council, Stockholm. Disponível em <http://www.finanspolitiskaradet.com/download/18.11165b2c13cf48416debd6d/1378975262624/Underlagsrapport+2013-1+Holmquist+%26+Molander.pdf>

Schick, Allen (2013), *The Metamorphoses of Performance Budgeting*, prepared for the Annual OECD Meeting of Senior Budget Officials. Paris, 3-4 June 2013. Disponível em <http://www.oecd.org/gov/budgeting/D2-AM%20-%20Performance%20budgeting%20-%20Allen%20SCHICK.pdf>

Trewhitt, Kimberley et al. (2014), *How to Run a Country. A Collection of Essays*, Reform, London. Disponível em [http://www.reform.co.uk/content/35020/research/how to run a country/how to run a country a collection of essays](http://www.reform.co.uk/content/35020/research/how%20to%20run%20a%20country/how%20to%20run%20a%20country%20a%20collection%20of%20essays)

Anexo

Constituição da República Portuguesa - excerto

TÍTULO II Planos

Artigo 90.º (Objectivos dos planos)

Os planos de desenvolvimento económico e social têm por objectivo promover o crescimento económico, o desenvolvimento harmonioso e integrado de sectores e regiões, a justa repartição individual e regional do produto nacional, a coordenação da política económica com as políticas social, educativa e cultural, a defesa do mundo rural, a preservação do equilíbrio ecológico, a defesa do ambiente e a qualidade de vida do povo português.

Artigo 91.º (Elaboração e execução dos planos)

1. Os planos nacionais são elaborados de harmonia com as respectivas leis das grandes opções, podendo integrar programas específicos de âmbito territorial e de natureza sectorial.
2. As propostas de lei das grandes opções são acompanhadas de relatórios que as fundamentem.
3. A execução dos planos nacionais é descentralizada, regional e sectorialmente.

Artigo 92.º (Conselho Económico e Social)

1. O Conselho Económico e Social é o órgão de consulta e concertação no domínio das políticas económica e social, participa na elaboração das propostas das grandes opções e dos planos de desenvolvimento económico e social e exerce as demais funções que lhe sejam atribuídas por lei.
2. A lei define a composição do Conselho Económico e Social, do qual farão parte, designadamente, representantes do Governo, das organizações representativas dos trabalhadores, das actividades económicas e das famílias, das regiões autónomas e das autarquias locais.

TÍTULO III Políticas agrícola, comercial e industrial

[6 artigos sobre política agrícola, 1 sobre política comercial e 1 sobre política industrial]

TÍTULO IV Sistema financeiro e fiscal

[Os artigos a seguir citados – sobre o sistema fiscal e o orçamento – seguem-se ao sistema financeiro e ao Banco de Portugal, sob o mesmo Título.]

Artigo 103.º (Sistema fiscal)

1. O sistema fiscal visa a satisfação das necessidades financeiras do Estado e outras entidades públicas e uma repartição justa dos rendimentos e da riqueza.

2. Os impostos são criados por lei, que determina a incidência, a taxa, os benefícios fiscais e as garantias dos contribuintes.

3. Ninguém pode ser obrigado a pagar impostos que não hajam sido criados nos termos da Constituição, que tenham natureza retroactiva ou cuja liquidação e cobrança se não façam nos termos da lei.

Artigo 104.º (Impostos)

1. O imposto sobre o rendimento pessoal visa a diminuição das desigualdades e será único e progressivo, tendo em conta as necessidades e os rendimentos do agregado familiar.

2. A tributação das empresas incide fundamentalmente sobre o seu rendimento real.

3. A tributação do património deve contribuir para a igualdade entre os cidadãos.

4. A tributação do consumo visa adaptar a estrutura do consumo à evolução das necessidades do desenvolvimento económico e da justiça social, devendo onerar os consumos de luxo.

Artigo 105.º (Orçamento)

1. O Orçamento do Estado contém:

- a) A discriminação das receitas e despesas do Estado, incluindo as dos fundos e serviços autónomos;
- b) O orçamento da segurança social.

2. O Orçamento é elaborado de harmonia com as grandes opções em matéria de planeamento e tendo em conta as obrigações decorrentes de lei ou de contrato.

3. O Orçamento é unitário e especifica as despesas segundo a respectiva classificação orgânica e funcional, de modo a impedir a existência de dotações e fundos secretos, podendo ainda ser estruturado por programas.

4. O Orçamento prevê as receitas necessárias para cobrir as despesas, definindo a lei as regras da sua execução, as condições a que deverá obedecer o recurso ao crédito público e os critérios que deverão presidir às alterações que, durante a execução, poderão ser introduzidas pelo Governo nas rubricas de classificação orgânica no âmbito de cada programa orçamental aprovado pela Assembleia da República, tendo em vista a sua plena realização.

Artigo 106.º (Elaboração do Orçamento)

1. A lei do Orçamento é elaborada, organizada, votada e executada, anualmente, de acordo com a respectiva lei de enquadramento, que incluirá o regime atinente à elaboração e execução dos orçamentos dos fundos e serviços autónomos.

2. A proposta de Orçamento é apresentada e votada nos prazos fixados na lei, a qual prevê os procedimentos a adoptar quando aqueles não puderem ser cumpridos.

3. A proposta de Orçamento é acompanhada de relatórios sobre:

- a) A previsão da evolução dos principais agregados macroeconómicos com influência no Orçamento, bem como da evolução da massa monetária e suas contrapartidas;

- b)** A justificação das variações de previsões das receitas e despesas relativamente ao Orçamento anterior;
- c)** A dívida pública, as operações de tesouraria e as contas do Tesouro;
- d)** A situação dos fundos e serviços autónomos;
- e)** As transferências de verbas para as regiões autónomas e as autarquias locais;
- f)** As transferências financeiras entre Portugal e o exterior com incidência na proposta do Orçamento;
- g)** Os benefícios fiscais e a estimativa da receita cessante.

TÍTULO IV

Governo

CAPÍTULO III

Competência

Artigo 197.º

(Competência política)

1. Compete ao Governo, no exercício de funções políticas:

h) Apresentar à Assembleia da República, nos termos da alínea d) do artigo 162.º, as contas do Estado e das demais entidades públicas que a lei determinar;

Artigo 199.º

(Competência administrativa)

Compete ao Governo, no exercício de funções administrativas:

a) Elaborar os planos, com base nas leis das respectivas grandes opções, e fazê-los executar;

b) Fazer executar o Orçamento do Estado;

Artigo 200.º

(Competência do Conselho de Ministros)

1. Compete ao Conselho de Ministros:

f) Aprovar os actos do Governo que envolvam aumento ou diminuição das receitas ou despesas públicas;