



PARA UMA REFORMA ABRANGENTE  
DA ORGANIZAÇÃO E GESTÃO  
DO SECTOR PÚBLICO

Comunicações e comentários

6 <sup>AS</sup>  
DA  
**REFORMA**

**Ciclo de Seminários**

Setembro 2013 | Dezembro 2014



BANCO DE  
PORTUGAL  
EUROSISTEMA



Conselho das  
Finanças Públicas



FUNDAÇÃO  
CALOUSTE  
GULBENKIAN



**PARA UMA REFORMA ABRANGENTE  
DA ORGANIZAÇÃO E GESTÃO  
DO SECTOR PÚBLICO**

Comunicações e comentários

Lisboa, 2014

**Banco de Portugal**  
Av. Almirante Reis, 71  
1150-012 Lisboa

[www.bportugal.pt](http://www.bportugal.pt)

**Impressão e acabamento**  
Uh! Frases Ilustradas, Lda.

**Tiragem**  
200 exemplares  
**ISBN** 978-989-678-243-6 (impresso)  
**ISBN** 978-989-678-244-3 (on-line)  
**Depósito Legal n.º** 384991/14



# Ciclo de seminários

## “Sextas da Reforma”

**Introdução**..... 5

### **I. Financial information of good quality, in time and for multiple uses - the Swedish experience**

por **Kristina Lundqvist** (Swedish National Financial Management Authority).....27

Comentador: **Afonso Silva** (eSPap)

Moderadora: **Teodora Cardoso** (Conselho das Finanças Públicas).....23

20 de setembro de 2013

### **II. Uma burocracia insuficientemente burocratizada? Uma estranha interpretação sobre a administração da Administração Pública**

por **Miguel Pina e Cunha** (Universidade Nova de Lisboa).....43

Comentadores:

**João Figueiredo** (Tribunal de Contas)

**Beatriz Perez** (Microsoft Portugal)

25 de outubro de 2013

### **III. O Estado Simples**

por **Maria Manuel Leitão Marques** (Universidade de Coimbra).....79

Comentadores:

**Paulo Neves** (Agência para a Modernização Administrativa)

**Sofia Galvão** (Vieira de Almeida & Associados)

22 de novembro de 2013

## IV. Debate sobre a revisão da Lei de Enquadramento Orçamental

Painel: <b>Norberto Rosa</b> (Banco de Portugal).....	105
<b>Manuel Baganha</b> (Inst. Gestão dos Fundos de Capitalização da Segurança Social)	
<b>Emanuel Augusto dos Santos</b> (Banco de Portugal).....	125
<b>Luís Morais Sarmento</b> (Banco de Portugal).....	135

Moderadora: **Teodora Cardoso** (Conselho das Finanças Públicas)

10 de janeiro de 2014

## V. Public service: from cost to asset after fiscal consolidation

por <b>Mário Marcel</b> (OCDE).....	155
-------------------------------------	-----

Comentadores:

**Joaquim Filipe Araújo** (Universidade do Minho)

<b>Joana Ramos</b> (DGAEP).....	159
---------------------------------	-----

24 de janeiro de 2014

## VI. Reforma da justiça e implicações para o orçamento e a economia

por <b>Nuno Garoupa</b> (U. Illinois e Fund. Francisco Manuel dos Santos) e <b>Zélia Pinheiro</b> .....	167
---	-----

Comentadores:

**Margarida Olazabal Cabral** (Universidade Católica Portuguesa e Morais Leitão, Galvão Teles, Soares da Silva & Associados)

<b>Paula Costa e Silva</b> (Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa).....	199
--	-----

21 de março de 2014

## VII. Controlo da Execução Orçamental do Estado

por <b>Orlando Caliço</b> (Banco de Portugal).....	207
--	-----

Comentadores:

<b>Manuela Proença</b> (Direção-Geral do Orçamento).....	235
--	-----

<b>Rui Nuno Baleiras</b> (Conselho das Finanças Públicas).....	243
--	-----

4 de abril de 2014

## VIII. Compromissos na educação

por **Eduardo Marçal Grilo** (Fundação Calouste Gulbenkian).....269

Comentador: **Paulo Santiago** (OCDE)

23 de maio de 2014

## IX. Segurança social: Que futuro?

Painel: **Margarida Corrêa de Aguiar** (Banco de Portugal).....283

**Pedro Marques** (Capgemini Portugal).....313

**Miguel Coelho** (Universidade Lusíada) .....327

Moderador: **Maximiano Pinheiro** (Banco de Portugal).....279

6 de junho de 2014

## X. Para melhor gerir os recursos comuns dos portugueses: Reforma do processo orçamental

por **Teodora Cardoso** (Conselho das Finanças Públicas).....345

Comentadores:

**António Vitorino** (Notre Europe e CuatroCasas, Gonçalves Pereira & Associados).....373

**Rui Rio** (Boyden Portugal e Neves de Almeida / HR Consulting).....381

19 de setembro de 2014

## XI. Território, desenvolvimento económico e descentralização orçamental”

Painel: **Linda Veiga** (Universidade do Minho).....393

**Rui Nuno Baleiras** (Conselho das Finanças Públicas).....413

24 de outubro de 2014

## XII. Organização e gestão das entidades da administração pública

Painel: **António Correia de Campos** (Escola Nacional de Saúde Pública/UNL).....451

**Luís Morais Sarmiento** (Banco de Portugal).....473

5 de dezembro de 2014



# Introdução

O ciclo de seminários “Sextas da Reforma” surgiu em seguimento da Conferência e *workshop* “Para uma Reforma Abrangente da Organização e Gestão do Sector Público”, realizada em Janeiro de 2013, que juntou em Portugal especialistas mundiais na transformação do sector público.

Com esta iniciativa, procurou-se um triplo efeito: realçar a importância de uma reforma abrangente da Administração Pública portuguesa; contribuir para a criação de uma opinião pública informada, que pressione os protagonistas políticos a promoverem e apoiarem a indispensável reforma do sector público; e estimular o surgimento de soluções concretas de reforma do sector público, adaptadas ao caso português, mas tendo em conta as melhores práticas internacionais.

O ciclo de seminários “Sextas da Reforma” foi idealizado em torno de três tipos de participações: recolha de experiências internacionais específicas e sua discussão com referência a Portugal, recolha por convite da organização de testemunhos, experiências e estudos nacionais, e, num terceiro formato, um apelo a contributos (comunicações) oriundos da sociedade (universidades, organismos públicos, etc.).

Destes três formatos, o apelo a contribuições<sup>1</sup> não teve sucesso. Tal revelou, por um lado, alguma falta de interesse e de pensamento estruturado da academia portuguesa, que não mostrou grande disponibilidade para a participação na discussão e procura de soluções. Por outro lado, do espaço profissional também não se recolheram sugestões que tivessem o foco e o carácter de contribuição original para serem incluídas no ciclo das Sextas da Reforma. É certo que tiveram grande qualidade os contributos convidados de pessoas oriundas da academia e do espaço profissional nas sessões realizadas, mas ficou patente a necessidade de uma reflexão mais contínua, e descentralizada, nas instituições que têm como missão realizar essas reflexões, sobre os aspetos formais da reforma do Estado e do funcionamento do sector público.

É um desafio sintetizar a riqueza das intervenções realizadas ao longo do quase ano e meio durante as doze sessões das Sextas da Reforma. Destacam-se algumas ideias que surgiram de forma mais frequente nos diferentes temas, bem como as principais propostas para reflexão. Mais do que um resumo, neste texto introdutório pretendemos convidar o leitor a explorar as diferentes áreas e temas, consoante as suas preferências, a partir de uma visão de conjunto. A síntese que se segue não deve ser vista como o conjunto de propostas e recomendações favorecidas ou subscritas pela Comissão Organizadora (mesmo que, em geral, concordemos com o exposto), nem reflete a posição institucional de qualquer uma das três entidades organizadoras das Sextas da Reforma.

---

<sup>1</sup> Em dois passos, primeiro com apresentação de proposta de apresentação e posteriormente com a submissão de texto completo.

## Elementos de ampla concordância

Durante as sessões das Sextas da Reforma, e sem que tal tivesse sido previamente acordado entre os participantes, houve temas que surgiram uma, e outra, e ainda outra vez. Surgiram em vozes diferentes, com palavras diferentes, mas sugerindo a mesma apreciação e realidade. São elementos de concordância que se identificam nas intervenções de oradores, comentadores e moderadores.

### Reformas permanentes que geram incapacidade de mudança, ou a instabilidade perversa

As constantes mudanças acabam por ter efeitos perversos, impedindo a consolidação de instrumentos e de objetivos. Nas palavras de Miguel Pina e Cunha, “uma mudança parece ser neutralizada por outra mudança (...) mudanças a mais impedem as alterações de ganhar raízes e de se traduzirem em novas abordagens dotadas da necessária aderência”.

João Figueiredo reforçou as ideias principais de Miguel Pina e Cunha: “É preciso parar a desmontagem da máquina. Há mecanismos suficientes: autonomia, prestação de contas, responsabilização dos dirigentes, estímulo ao mérito, e sancionamento do demérito.” Resta saber como usar estes instrumentos num quadro de estabilidade.

Tal como apontado para a gestão de recursos humanos no sector público, também no campo da Justiça, para Paula Costa e Silva, “a permanente alteração dos quadros legais de referência provoca uma instabilidade perversa.”

O sentimento de ser necessário dar tempo a que as reformas, as mudanças iniciadas, produzam efeitos está presente, mais do que uma mudança permanente que tudo deixa na mesma. O excesso de reformas nas últimas duas décadas tem sido obstáculo a que uma verdadeira mudança tenha lugar.

Os diversos momentos de impulso de reforma na organização e gestão do Estado são descritos com algum detalhe por António Correia de Campos, ficando evidente o ritmo a que ocorreram e quais os seus principais resultados em termos de efetivos e despesa, afinal quase sempre os principais objetivos.

### Mudanças que perduram levam tempo a construir

A mensagem de ser necessário tempo para uma construção duradoura de um diferente funcionamento do sector público, e dentro deste do processo orçamental, surgiu associado ao reconhecimento de que demasiada mudança acaba por nada mudar. Com diferentes formas de expressão, esta preocupação esteve presente na maioria das intervenções realizadas. O exemplo apresentado da Suécia foi claro: demorou cerca de doze anos desde as primeiras

medidas (em 1995) até ao organismo equivalente ao Conselho das Finanças Públicas ter sido criado (2007). Portugal começou por este último passo, faltando agora cumprir os restantes elementos.

A transformação deve ser baseada no respeito de um conjunto de regras claras e estáveis. A mudança do enquadramento orçamental é um processo que leva muito tempo. É preciso uma visão partilhada entre Governo, níveis de administração e atores políticos. É necessário um compromisso político durável e capacidade institucional para o aplicar, conforme foi mencionado por diversos intervenientes. Por exemplo, Mário Marcel não acredita na ideia da “Grande Reforma” para a Administração Pública, porque nunca viu essa situação nas reformas da Administração Pública que produzem resultados. Em geral, leis não ditam de forma tão detalhada como se pensa a forma de trabalhar. Há sempre um elemento de interpretação humana. Primeiro, deve avaliar-se quanto se pode fazer dentro da legislação vigente, e depois consolidar com legislação o que se conseguiu avançar, antes de continuar com mais passos.

A discussão sobre a Justiça vai igualmente ao encontro desta perspetiva, tendo sido afirmado que nesta área o tempo da reforma é pelo menos dez anos.

Rui Rio contribuiu para este debate com uma pergunta: qual o tipo de compromisso político que assegura a aplicação, de forma duradoura, de uma reforma? Sugeriu a escolha entre duas alternativas: um ministério dedicado à reforma ou um secretário de estado em cada ministério com a missão de aplicar as reformas

### **A falta de qualidade do enquadramento normativo**

A qualidade do quadro normativo, ou a sua falta, foi outra característica comum mencionada em relação a várias áreas, surgindo na Lei de Enquadramento Orçamental, na Justiça, na Educação, etc.

### **O necessário consenso político**

Mudanças que impliquem um horizonte longo necessitam de acordo de princípio de quem poderá potencialmente conduzir os destinos do país durante esse mesmo horizonte. O problema de deficiente controlo orçamental (despesa pública) não é de falta de instrumentos de natureza legal. Há a necessidade de consenso político alargado para o trabalho a fazer, que envolve um horizonte de mais de uma legislatura.

### **Boa informação é essencial**

Muita informação não é necessariamente boa informação. Como referiu Teodora Cardoso na introdução à primeira sessão, o Parlamento português aprova um grande número de dotações de despesa, muitas de pequeno montante, enquanto na Suécia, no Reino Unido e em França a aprovação é efetuada a níveis bem mais agregados. Grande detalhe de informação não contri-

bui para a transparência nem para a disciplina orçamental, e implica um processo consumidor de tempo. Gastam-se recursos sem haver realmente gestão das despesas públicas.

A importância de informação fiável, a tempo e para múltiplas utilizações (fazendo uma tradução livre do texto de Kristina Lundqvist) foi mencionada nas várias intervenções que houve sobre o processo orçamental. A necessidade de elevada qualidade na informação financeira produzida decorre também de ela ser usada por várias entidades oficiais (Parlamento, Ministério das Finanças, entidades estatísticas, etc.), incluindo o Eurostat. A qualidade dos dados é assegurada pela existência de regras claras e divulgadas, treino e formação, auditoria e outros controlos.

A própria organização da classificação das despesas deve ser revista, para que a informação tenha uma apresentação mais útil, na perspetiva de Teodora Cardoso.

### **Gestão das finanças públicas**

Foi comum a várias intervenções a visão de um melhor controlo da execução orçamental, e do funcionamento do Estado em geral, não ser conseguido com mais poder e centralização para o Ministério das Finanças. Necessita, isso sim, de uma abordagem distinta, de uma gestão das finanças públicas, que requer um poder diferente do Ministro das Finanças, e não um maior poder centralizado. A discussão das propostas referentes ao processo orçamental tornou mais clara esta visão.

## **Processo orçamental**

O processo orçamental corresponde ao quadro institucional dentro do qual se tomam as decisões de escolha coletiva de afetação dos recursos comuns da sociedade (essencialmente receitas fiscais). O processo orçamental pode ser definido como “o conjunto de princípios, regras e práticas, formais e informais, destinados a reger a tomada de decisões, pelos poderes legislativo e executivo, relativos ao Orçamento do Estado”. É por isso central na definição do funcionamento do Estado.

Teodora Cardoso argumentou a favor da necessidade de uma nova visão para o processo orçamental. Reconheceu a tradição nacional de ver “os défices orçamentais como estímulo à atividade económica”, que resistiu ao desejável reenquadramento da gestão orçamental na nova envolvente externa da participação no euro. Manteve-se uma visão legalista para a gestão financeira pública, com um enquadramento estritamente anual, em base de caixa (dinheiro entrado, dinheiro saído). Esta visão limitou (e limita) a racionalidade das decisões da política orçamental.



## Processo orçamental e opções políticas

Um natural ponto de tensão no processo orçamental surge entre as opções políticas e as possibilidades técnicas. Na sua ligação ao legítimo processo de decisão política, segundo Teodora Cardoso, 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 opções políticas de hoje não devem criar impossibilidades a opções políticas futuras.

Como princípios-base do processo orçamental são enunciados a equidade, a estabilidade das finanças públicas, “a sustentabilidade, a eficiência e a eficácia no uso e gestão dos recursos comuns”. Mas para respeitar esses princípios, tomados como objetivos, são condições-base a abrangência e a transparência do processo orçamental. A abrangência implica explicitação de direitos sobre esses recursos públicos. A transparência retoma o tema da informação no sector público e do sector privado. Todas as entidades do sector público devem ser incluídas e ter como obrigação a consideração tanto do imediato como do longo prazo. Estas condições tornam claras as utilizações concorrentes dos mesmos recursos, permitindo avaliar e escolher entre usos alternativos.

Teodora Cardoso propõe que estas condições-base de abrangência e transparência recebam o peso institucional de serem um princípio constitucional. A este respeito, António Vitorino contrapõe que já foi tentada essa via nas revisões constitucionais de 1982 e 1989, sem sucesso. Tal sucedeu por razões técnicas, por dificuldade “em traduzir em conceitos jurídicos regras de aplicação para a avaliação dos resultados produzidos pelas políticas públicas” e por haver “um problema de natureza político-cultural”. Mas, mesmo assim, António Vitorino não elimina a possibilidade de se introduzirem alguns conceitos próximos destes nos princípios constitucionais.

## Lei de Enquadramento Orçamental

Foi consensual entre Norberto Rosa, Manuel Baganha, Emanuel Santos e Luís Morais Sarmento que a Lei de Enquadramento Orçamental (LEO) não é má, mas não atinge os objetivos pretendidos. Não é por falta de regras e princípios que há problemas orçamentais.

Norberto Rosa apresentou um conjunto de propostas para melhorar o processo orçamental, incluindo limitar a capacidade do governo em reduzir a capacidade de gestão autónoma dos serviços, permitir a utilização dos saldos do ano anterior (isto é, premiar a boa gestão), agregar serviços por ministério, estabelecer (à semelhança de Espanha) que juros e amortizações da dívida pública têm prioridade sobre as restantes despesas (para reforçar a confiança na dívida pública portuguesa), simplificar a Lei do Orçamento do Estado, terminar com as cativações às dotações orçamentais e fazer uma revisão global e simplificação da atual lei do enquadramento orçamental. A introdução de tetos de despesa, como sucede da Suécia, também faz parte desta visão.

Visão ligeiramente diferente foi apresentada por Manuel Baganha, para quem a atual Lei tem excessivo detalhe. As alterações introduzidas ao longo dos anos não trouxeram novidades conceptuais, foram sobretudo detalhes. O problema não estará na Lei e sim noutros aspetos. Existem princípios a mais na LEO. Com muitos princípios é fácil entrarem em conflito entre si (ou são redundantes).

Emanuel Santos corroborou a visão de ser possível fazer gestão sem alterar a LEO. Houve diversas reformas no período 2005-2011 com impacto duradouro no equilíbrio e estabilidade das finanças públicas, tendo várias ficando incompletas, o que com o tempo se tornou um problema. Surgem dificuldades porque o legislador não compreende que para se cumprir a lei é necessário ter instrumentos que permitam fazer a gestão desejada dos recursos. As sugestões de melhoria de Emanuel Santos envolvem reforçar o princípio da autoridade orçamental, eliminar detalhes excessivos existentes na Lei, rever legislação complementar, dar maior ênfase às funções do Tesouro e ao financiamento do Orçamento do Estado, repensar as disposições sobre o orçamento de base zero, e rever a sistemática da LEO.

Luís Morais Sarmiento também concordou que a LEO, só por si, não assegura os resultados pretendidos. Para Luís Morais Sarmiento, a distribuição do Orçamento do Estado deve ser feita para cada ministério, que seria o interlocutor do Ministério das Finanças. Identifica um problema de base mais profundo: mantém-se uma abordagem centrada “no controlo burocrático de recursos e sem ligação à produção de bens e serviços e aos resultados para a sociedade”.

Em face desta posição comum sobre a qualidade da LEO, Teodora Cardoso apontou que “para nunca funcionar, tem também que haver alguma coisa na lei que não está bem”. Sobre a transformação do processo orçamental, Luís Morais Sarmiento resumiu: “Demoramos muito tempo a decidir. Quando decidimos queremos tudo amanhã. E acabamos por ficar com nada.”

## Fragmentação

O processo orçamental tem problemas que resultam da organização da própria administração pública. Luís Morais Sarmiento identifica e descreve os principais desses problemas. Quatro elementos que identifica como cruciais são “número de entidades, diversidade de formas jurídicas, utilização de diferentes princípios contabilísticos e descontinuidade sectorial da administração central”. Estes quatro elementos constituem diferentes faces de um mesmo problema de fragmentação, que não se limita a ser uma questão de número de entidades. Esta diversidade traduz-se em diferentes níveis de flexibilidade, nomeadamente financeira, dentro do Estado. Uma consequência é a redução da capacidade técnica dos ministérios, a favor das entidades que dentro do sector público possuem maior flexibilidade, e maior capacidade de atração de recursos humanos qualificados.

A fragmentação de entidades com atribuições de gestão da despesa pública não tem como único, ou principal, problema os custos de relacionamento da Direção-Geral do Orçamento com muitas entidades distintas. A fragmentação orçamental faz com que custos marginais da despesa pública não sejam internalizados pelos decisores orçamentais quando tomam deci-

sões de despesa, o que leva a maior volume de despesa pública, como apontou Luís Morais Sarmento. Esta fragmentação de entidades também “fragmenta a informação, dificultando o controlo. A redução da fragmentação orçamental é crucial para que o sector público possa incorporar e limitar os custos que impõe à sociedade quando decide os níveis de despesa pública”.

Apesar de tudo, a consolidação de entidades com responsabilidades de gestão de partes do Orçamento do Estado não será uma condição estritamente necessária, mesmo que facilite. Retomando uma vez mais o exemplo da Suécia, o governo central envolve 230 entidades, havendo algumas agregações para criação de unidades contabilísticas de maior dimensão. Estas entidades preparam contas anuais que são auditadas. É feito um acompanhamento mensal da execução orçamental, prática que se encontra também estabelecida em Portugal. Adicionalmente, na Suécia utilizam um sistema de classificação da gestão financeira das diferentes instituições e departamentos como forma de avaliar os procedimentos, em termos de qualidade das rotinas seguidas e cumprimento de prazos. A diferença crucial está nas outras dimensões de fragmentação, nomeadamente as referentes aos aspetos de produção e circulação de informação, que foram resolvidas atempadamente na Suécia.

Vários participantes (Luís Morais Sarmento, Norberto Rosa e Orlando Calião) defenderam, de forma aberta, a responsabilidade ao nível de ministério, em que cada ministro sectorial assume a ligação ao Ministério das Finanças neste aspeto. Luís Morais Sarmento apresenta uma proposta de organização dos ministérios que distingue entre a componente de apoio à decisão política e a(s) componente(s) operativa(s), com duas características centrais: redução da fragmentação e tornar cada ministério sectorial o interlocutor orçamental para o Ministério das Finanças (Direção-Geral do Orçamento), em representação e agregando todas as entidades que dele se encontram dependentes. Adicionalmente, uma resposta a outra dimensão da fragmentação é a uniformização de princípios contabilísticos, que devem ser únicos, para toda a administração pública, qualquer que seja a forma jurídica da entidade em causa.

### **Compromisso de limites à despesa pública**

A experiência da Suécia não constituiu apenas um exemplo de consolidação orçamental. Estabeleceu um enquadramento orçamental com características que forcem orçamentos controlados, como a imposição de um compromisso de respeito de um teto à despesa. A introdução de um teto para a despesa pública foi suportada por vários participantes. Como Rui Nuno Baleiras apontou, a existência de um teto de despesa pública “dá confiança na sustentabilidade das finanças públicas” e “estimula a explicitação da visão de médio prazo para as políticas públicas sectoriais”. Ou seja, tem utilidade e valor não apenas pelo compromisso de limitação de despesa mas também pelos mecanismos que obriga a serem criados para que possam ser realizadas escolhas de despesa pública dentro do limite especificado.

Teodora Cardoso sugere um instrumento concreto, o “Quadro Orçamental de Médio Prazo (QOMP)”, em que os limites de despesa são definidos atendendo ao programa do Governo,

aprovados pelo Parlamento “no início do período de programação orçamental” e constituem “limites vinculativos a observar nos orçamentos anuais”. Será necessária uma “reserva orçamental” para a cobertura de riscos, a que se deve juntar o modo de gestão de riscos orçamentais proposto por Orlando Calição.

### **Projeções da situação económica e horizonte plurianual**

A importância da boa qualidade dos cenários macroeconómicos subjacentes do Orçamento do Estado é referida por Teodora Cardoso, que acrescenta a lógica de avaliação (ainda que implícita) de novas medidas de política para dentro do processo orçamental, desde logo na própria elaboração do orçamento. Esta lógica provoca, de forma natural, a necessidade de adotar um horizonte plurianual.

A Suécia utiliza um horizonte de vários anos, quer para as previsões dos cenários macroeconómicos (5 anos), quer para as regras a que o orçamento se sujeita, nomeadamente os limites à despesa pública (três anos), estabelecidos pelo Parlamento, e que têm sido respeitados desde a sua introdução em 1998.

### **Gestão, responsabilização e descentralização**

A centralização da responsabilidade no Ministério das Finanças não garante os objetivos de controlo orçamental. Foi este o ponto de partida de Orlando Calição para uma proposta de organização diferente: encarar a execução de qualquer orçamento como um exercício de risco. A prioridade deverá ser identificar as áreas de risco e definir o processo de vigilância.

O controlo efetivo da execução orçamental exige disponibilidade de informação sobre objetivos e incentivos para a tomada de medidas adequadas para um ajustamento dos recursos orçamentais no decurso do próprio ano. O sistema de controlo reforçado que propôs assenta em várias linhas: responsabilização política ao nível do ministro de cada pasta; identificação de um responsável pela execução do orçamento do ministério, que seja o único que se relacione com a Direção-Geral do Orçamento; produção e publicação regular por cada instituição pública de uma síntese da sua situação orçamental e perspetivas, numa página A4; definição de um quadro de incentivos ao cumprimento dos compromissos orçamentais, em que ministros têm que assegurar dentro das verbas dos seus ministérios a compensação de quaisquer derrapagens orçamentais que ocorram; e responsabilização acrescida para evitar sobrestimação de receitas que são utilizadas para justificar certas despesas, mas que depois permanecem mesmo quando essas receitas não se materializam.

A propósito desta proposta, Manuela Proença referiu que a atividade atual da Direção Geral do Orçamento tem várias das características propostas, procurando antecipar riscos e medidas corretivas para os mesmos. Houve, segundo Manuela Proença, ganhos no cumprimento da “lei dos compromissos”. O modelo implementado pelo Ministério das Finanças está a ter impacto no acompanhamento dos ministérios.

Rui Nuno Baleiras, por seu lado, vê a proposta de Orlando Caliço como sendo uma condição necessária mas não suficiente, pois “mais do que controlo, o país precisa de um sistema de gestão das finanças públicas”, isto é, de mudar a forma como cada entidade trabalha dentro do perímetro do Orçamento do Estado. Reconheceu, porém, o mérito que a proposta tem ao alinhar os incentivos dos principais agentes intervenientes: Ministério das Finanças, ministérios sectoriais e gestores dos serviços públicos. À exigência de mais reportes das entidades públicas, Rui Nuno Baleiras contrapôs melhores reportes, em que os sistemas de informação permitem acesso mais direto e em tempo real às contas de cada entidade, reduzindo-se o fardo de elaboração de reportes múltiplos que cada organismo tem de produzir. Retomou, nesta discussão, a sugestão do Conselho das Finanças Públicas em criar uma plataforma IOS – Informação Orçamental Simplificada.

Numa perspetiva distinta, de gestão pública a nível local, Rui Rio salientou que a gestão do orçamento e financiamento públicos é mais fácil no contexto das autarquias, em que para quem decide há um contrato a quatro anos, enquanto um ministro pode sair a qualquer momento. Forneceu exemplos de como na gestão municipal se podem adotar, no atual quadro, práticas de gestão próximas da vida empresarial, nomeadamente no que se refere a definições estratégicas.

## **Burocracia insuficientemente burocratizada**

Cada traço positivo da burocracia é anulado por uma prática neutralizadora. É esta a mensagem central de Miguel Pina e Cunha, que identifica “quatro tensões organizacionais geradoras de círculos viciosos: líderes não liderantes, burocracias não burocratizadas, boas práticas não praticadas e mudanças que não geram mudança”. A falta de liderança resulta quer dos próprios líderes, quer do contexto em que atuam. A incapacidade da prática organizacional em ser meritocrática conduz à frustração. As mudanças são neutralizadas por outras mudanças.

Neste contexto, a contribuição de Orlando Caliço procura tornar a burocracia operante no que tem de bom (“o modelo organizativo de controlo tem que estimular uma atitude ativa das competências técnicas e de gestão disponíveis”) e garantir que as lideranças não sejam neutralizadas (os responsáveis pela execução orçamental “deverão ser impelidos à ação”). Propõe um sistema de autonomia contabilística progressiva, condicional à qualidade da gestão desenvolvida, com critérios claros e sem práticas neutralizadoras da necessária liderança.

Houve, em vários intervenientes, a preocupação com transformações que recuperem os elementos positivos da burocracia. Esta não é, contudo, a única perspetiva possível. António Correia de Campos retoma o papel que a administração indireta do Estado, os institutos públicos, pode ter nalgumas intervenções: “em vez de uma grande burocracia pública é preferível ter institutos reguladores ágeis e ativos, progressivamente independentes da administração pública”. Aqui há a necessidade de contraponto entre estas entidades e as “novas burocracias” (melhor, “renovadas burocracias”) que Miguel Pina e Cunha, Maria Manuel Leitão Marques e

outros intervenientes apoiaram. Para uma visão final que não é muito distante entre eles, sugerem dois caminhos diferentes.

## O Estado Simples

O título desafiante de Maria Manuel Leitão Marques suporta a discussão da inovação dentro Estado, aspeto de natureza transversal. O ponto de partida é a burocracia e o seu papel de “garantir um controlo e uma maior previsibilidade do funcionamento do Estado.” Cumprir este papel significa adaptar-se aos desenvolvimentos tecnológicos, às necessidades dos agentes económicos, cidadãos e empresas, e ser um fator de coesão.

A existência de desvirtuação da burocracia, numa linha de argumentação paralela à de Miguel Pina e Cunha, não leva a rejeitar a burocracia enquanto instituição, e sim a procurar os mecanismos que fazem emergir a “boa” burocracia. Esta “boa” burocracia tem que assentar na “cooperação transversal entre serviços do mesmo nível de administração ou de níveis diferentes”, tem que procurar as formas de compatibilizar o tratamento igualitário de todos, cidadãos e empresas, com a personalização dos serviços, e tem de saber lidar com um “mundo complexo, imprevisível e variável”. Destas considerações surge o conceito proposto de “Estado simples”, em construção permanente, baseado na resolução dos problemas dos cidadãos e evoluindo com os cidadãos e as suas necessidades.

A promoção de um Estado inovador significa encontrar novos tipos de resposta, que solucionem desafios, em vez de se terem “soluções” à procura de problemas. Novos tipos de resposta implicam inovação, que tem riscos, e requerem que o sector público tenha a capacidade de refletir sobre o que faz, de reconhecer eventuais erros e de se adaptar, de evoluir.

A organização de um “Estado simples”, que se pretende inovador, tem implicações para o controlo e para o processo orçamentais. O desafio de introduzir rotinas de inovação (um termo quase paradoxal) na gestão dos serviços públicos terá que ser respondido com “inovação colaborativa”, caminho apontado por Maria Manuel Leitão Marques. Essa colaboração é efetuada com parceiros externos mas também, e talvez sobretudo, com parceiros internos ao Estado. Há, claramente, uma visão de pequenos passos de inovação sucessivos e não uma grande reforma. Há uma visão de um processo permanente de aperfeiçoamento e “contaminação” entre sectores da Administração Pública.

A evolução observada com a proliferação de institutos públicos foi a resposta encontrada, segundo António Correia da Campos, para ultrapassar as barreiras que a burocracia do Estado criou à inovação. A “má” burocracia forçou soluções que são opostas ao que é proposto por Maria Manuel Leitão Marques com a ideia de inovação colaborativa. Reforça-se, por isso, o princípio de que a inovação dentro do sector público tem de ser acompanhada por mecanismos que promovam a “boa” burocracia.

Luís Morais Sarmiento acrescentou a esta discussão três elementos, três princípios que devem guiar a introdução de inovações: “primeiro, não fazer mal”, o que obriga a estudos prévios e adequada preparação; segundo, “seguir as boas práticas”, isto é, aprender com os erros e com os sucessos dos outros, mas não importando modelos de forma acrítica; e, terceiro, “alavancar no trabalho anterior”, não começar tudo de novo apenas porque mudam os intervenientes no processo.

## Recursos humanos

Mário Marcel identificou como desafios para a gestão dos recursos humanos da Administração Pública a necessidade de contínua adaptação de competências, ao longo da vida ativa dos trabalhadores, e a gestão da renovação de pessoas e de competências.

Para Joana Ramos, à sensação de redução do poder de compra de quem trabalha na função pública, nos últimos anos, junta-se a uma fadiga da reforma, a ter em conta na urgência das soluções. Houve dez anos de reorganização da função pública, sempre com algum tipo de corte ou eliminação de benefícios. A Administração Pública tem vindo a reduzir-se de forma acentuada, e Joana Ramos indica uma urgência de recrutamento, que possa trazer novas competências, embora sem aumento da dimensão do emprego na Administração Pública. A perda de capital humano nas administrações públicas traduz-se numa menor capacidade técnica, podendo afetar a qualidade de decisão.

A visão de quem tem estado na gestão de recursos humanos no sector privado foi trazida por Beatriz Perez: É errado pensar que um organismo público não tem que atrair talento e apresentar uma proposta de valor aos seus funcionários. Mesmo numa burocracia, recursos humanos não deixam de precisar de ser geridos.

Ainda sobre esta temática, Teodora Cardoso manifestou-se convencida de que ainda existe “atualmente na Administração Pública uma importante reserva de capacidade técnica subutilizada, que permitirá concretizar muitas das tarefas indispensáveis, se corretamente programadas e interligadas”. Existe, assim, capacidade para fazer mudanças com recursos humanos qualificados, exigindo-se para isso uma gestão dos mesmos que consiga ultrapassar os fatores bloqueadores a essa gestão.

## Sistemas de informação e tecnologias de comunicação

Há um conjunto de novas possibilidades abertas pela utilização da internet, na relação com o cidadão e na forma de funcionamento do sector público. Com mais informação a circular mais rapidamente, a centralização torna-se mais fácil, mas requer a capacidade de funcionar com elevados volumes de informação, remetendo de novo para as competências dos trabalhadores

da Administração Pública, também em termos de interpretação dessa informação. Para Mário Marcel, esta é uma mudança que não resulta da crise e sim de novos padrões do que a Administração Pública deve fazer. A mudança em tempos de crise pode ser mais fácil em termos de justificação, mas mais complicada de operacionalizar.

Mas a relevância do sistema de informação não se esgota nestes aspetos. Como argumenta Orlando Caliço, um bom sistema de informação permite dar maior autonomia, precisamente porque há maior capacidade de controlo com base na informação produzida. Por outro lado, tem de se evitar a tentação de “usar dispendiosas técnicas informáticas para suprir as deficiências da informação de base, em lugar de eliminar estas” como refere Teodora Cardoso.

## Justiça

Segundo Nuno Garoupa, a discussão pública sobre o sector da Justiça tem vários mitos que precisam de ser desmontados. Em primeiro lugar, deve salientar-se que a crise da Justiça não é uma particularidade portuguesa, pois está presente nos outros países com ordenamento jurídico similar. Em segundo lugar, solucionar os problemas que existam na área da Justiça não resolve automaticamente os outros problemas da sociedade e da economia. Terceiro, a gestão por objetivos, popular importação de outras áreas, choca com a incapacidade política, por um lado, e com a dificuldade intrínseca de os fixar, por outro lado. A qualidade neste campo é um aspeto dificilmente mensurável. Ou há um investimento na procura e definição cuidada de métricas que possam ser facilmente calculadas, por rotina, ou torna-se necessário recorrer a outra abordagem.

Toda a história recente revela a incapacidade de produzir no terreno uma reforma (independentemente da bondade da mesma), em que reforma signifique uma alteração substancial na forma como a Justiça opera em Portugal. Nuno Garoupa coloca no governo da Justiça a chave da mudança para um novo paradigma.

Para Paula Costa e Silva, o problema da despesa pública na área da Justiça não é de quanto gastar mas onde gastar, para que sejam produzidos efeitos.

A comparação da eficiência do sistema de Justiça entre países não pode ser feita recorrendo apenas a indicadores, por muito atrativo que esse exercício possa ser. Diferentes opções sobre sistemas processuais geram tempos de decisão distintos. Por isso, é necessário ir aos fundamentos.

A gestão dos recursos humanos é crucial para uma melhor Justiça, em que a noção de carreira e sua gestão chocam com as necessidades do enquadramento criado. Exemplo é a rotação de juízes não especializados entre tribunais especializados.



## Segurança Social

O problema de informação adequada e suficientemente detalhada tem sido um obstáculo à existência de estudos e opiniões sustentadas fora dos meios governamentais. A opacidade das regras do sistema de segurança social para o cidadão comum reforça a tendência para a ausência de discussão ou para uma discussão pouco informada. Também na Segurança Social houve um movimento permanente de mudanças, que alteram os valores pagos aos beneficiários mas que não se traduzem numa visão diferente sobre o futuro e o papel da segurança social pública.

Segundo Margarida Corrêa de Aguiar, para a discussão do modelo de segurança social, é necessário colocar no mesmo plano da sustentabilidade financeira as noções de adequação e equidade, constituindo estes os três objetivos que o sistema deve procurar alcançar. A proposta apresentada consiste num caminho com duas linhas centrais: a gestão da “herança social” do atual sistema público de pensões e a criação de um novo sistema de pensões único. Nesta proposta mantém-se a natureza de repartição nas pensões atuais, e ocorre uma transição gradual para o novo sistema consoante vão entrando novos trabalhadores no mecanismo de contribuição.

O novo sistema único de segurança social proposto por Margarida Corrêa de Aguiar tem três componentes: “contribuição definida para as contingências de longo prazo” (pensões de reforma), “mutualização para as contingências imediatas” (desemprego e doença) e “fiscalidade para as contingências de solidariedade”. O sistema único contém uma mudança de paradigma, nas próprias palavras de Margarida Corrêa de Aguiar: “a formação da pensão não depende de uma fórmula pré-definida de cálculo da pensão, em que o número de anos de carreira contributiva é um fator determinante, mas passa a depender das contribuições acumuladas e da sua valorização ao longo da vida ativa em função da economia”, através de contas individuais em regime de capitalização virtual (o benefício recebido é determinado por esta conta, mesmo que o pagamento seja financiado pelas contribuições dos trabalhadores ativos, como é norma nos sistemas de repartição).

Partindo desta ideia-base, é sugerido um modelo institucional para o novo sistema público de pensões, com maior clareza nos instrumentos e papéis a desempenhar pelos diferentes responsáveis. Inclui igualmente um acompanhamento externo a essa gestão, com a presença de elementos de auditoria formal e de representação da sociedade. A ligação do cidadão ao sistema público de pensões deverá sofrer uma mudança radical, com maior informação regular (anual) individualizada comunicada ao cidadão, por iniciativa do sistema de pensões, que o cidadão também poderá consultar em rede.

Pedro Marques alerta para o perigo de olhar para os aspetos de Segurança Social no pico da recessão, em que as despesas associadas com desemprego são mais elevadas do que em valor médio histórico, e as contribuições, baseadas na situação de emprego, são menores. Pedro Marques trouxe uma visão diferente sobre a evolução possível da segurança social. Em parti-

cular, não é adepto das contas virtuais pois reduzem a redistribuição. A sua preferência vai para outra solução, uma solução alternativa em que a idade de reforma fica condicionada aos rendimentos obtidos para refletir a diferente esperança de vida associada com diferentes rendimentos. Esta alternativa adia o pagamento das pensões mais elevadas, mantendo ainda as contribuições desses rendimentos elevados, e tendo subjacente uma maior igualdade do tempo passado na situação de reforma.

Além das pensões de reforma, Pedro Marques defende uma maior proteção social na vida ativa como resposta a novos riscos sociais (ou riscos sociais mais frequentes), com a construção de um novo paradigma, com menos passividade do sistema de proteção face aos beneficiários.

Completando estes quadros mais conceptuais, Miguel Coelho apresentou uma análise quantificada do atual sistema de proteção social, do qual evidencia a complexidade que existe, com variadas prestações sociais. Como exemplo, refere a existência de três modelos de condição de recursos para acesso a prestações, “o que significa que um indivíduo poderá ser “pobre” para uma prestação e “rico” para outra prestação”. Decorre destas observações a sugestão de Miguel Coelho para a simplificação dos sistemas de segurança social, com alteração do modelo de gestão. Tal como Margarida Corrêa de Aguiar, Miguel Coelho inclui na sua visão a constituição de contas virtuais de capitalização.

## Educação

Marçal Grilo, na sua intervenção sobre o sector da educação, começa por um aspeto recorrente: há a fadiga da permanente mudança que nada muda. Identifica Marçal Grilo a necessidade de criar uma visão comum e estabilizadora, um quadro de referência, dentro do qual as reformas possam ter tempo de produzir efeitos. Em termos de abordagem, é proposta a divisão entre o que é o princípio fundamental a preservar numa reforma e o que é a forma concreta de, em cada geografia, o cumprir, reconhecendo desta forma que autonomia e condições locais distintas podem originar soluções diferentes para se alcançar um mesmo objetivo. Esta proposta, apesar de enunciada a propósito do sistema educativo, é extensível a outras áreas da intervenção pública. Como princípio de base são referidas a escolaridade obrigatória ampla e a gratuitidade dessa mesma escolaridade obrigatória.

## Território, descentralização orçamental e desenvolvimento económico

Um país tem território e a organização deste último provoca efeitos sobre as finanças públicas, além de criar desafios como a descentralização orçamental. O processo de descentralização,

avaliado pela proporção da despesa pública realizada a nível local, teve uma evolução no sentido de maior descentralização, com retrocesso nos tempos recentes, devido à crise económica iniciada em 2008. Portugal, avaliando pelo peso da despesa local e estadual, é dos países menos descentralizados.

De uma forma geral, Linda Veiga conclui que a administração local contribuiu para a consolidação das contas públicas, e que, em geral, tem vindo a aumentar a informação quanto à política orçamental local. Ainda assim, aponta ser necessário uma maior transparência na gestão orçamental autárquica, uma interiorização do interesse público, a aceitação das recomendações das entidades fiscalizadoras; o aumento da capacidade da administração local em obter receitas locais, e um maior envolvimento dos cidadãos nas decisões das autarquias locais.

Como lembrou Rui Nuno Baleiras, o território é onde as pessoas e as políticas públicas se encontram e o estado do desenvolvimento dos territórios é reflexo do enquadramento económico, que enfrenta algumas forças de bloqueio. A este propósito, foram transmitidas duas ideias fortes: por um lado, todos os territórios contribuem para o crescimento; por outro lado, a ação política para as regiões periféricas não tem de ser assistencialista, pois pode e deve ser um elemento indutor do crescimento através de políticas estruturais. Negligenciar regiões periféricas significa que se perdem oportunidades de crescimento.

Rui Nuno Baleiras defendeu ainda que os fatores de bloqueio de crescimento não estão apenas nas regiões desfavorecidas, pois há diversos bloqueios institucionais em Portugal. Um dos evidenciados é a perceção sobre as políticas sectoriais sem que se tenha uma visão transversal, o que é agravado pelo facto das questões de desenvolvimento estarem demasiado longe das preocupações do cidadão comum. Como pistas de solução, Rui Nuno Baleiras salientou a promoção de mecanismos de governação horizontal, que traduzam a explicitação de uma visão territorial por parte do Governo (e a importância de haver um responsável político de valor reforçado com esta preocupação), bem como o reforço do peso dos círculos eleitorais com menor densidade populacional.

## Considerações finais

Em suma, ao longo das doze sessões do ciclo de seminários “Sextas da Reforma” discutiram-se múltiplos aspetos que têm como linha condutora comum a reforma do Estado. Em particular destaque esteve o processo orçamental e as exigências que coloca para uma boa gestão dos dinheiros públicos. Foram várias as ideias consensuais, que poderão ser trabalhadas e constituir uma base de reflexão para reformas futuras. Em algumas áreas, foram explicitadas diferenças e foram apresentados caminhos alternativos. Também eles merecem uma discussão cuidada com ponderação de vantagens e inconvenientes.

Obviamente, os objetivos iniciais de criação de uma opinião pública informada sobre a temática da organização e gestão do sector público, bem como de estímulo ao surgimento de solu-

ções concretas de reforma, estão longe de se terem esgotado nas sessões realizadas. A Comissão Organizadora está ciente da enorme complexidade do desafio de reformar a administração pública portuguesa, tornando-a mais eficaz e eficiente, e mais amigável do cidadão. Esperamos que o presente volume, onde foram compiladas as intervenções principais nos seminários e muitos dos comentários produzidos, constitua um repositório útil para a preparação da reforma que urge realizar.

**A Comissão Organizadora:**

Teodora Cardoso, Pedro Pita Barros, Maximiano Pinheiro e Paulo Soares Esteves



## I. Financial information of good quality, in time and for multiple uses - the Swedish experience

por **Kristina Lundqvist** (Swedish National Financial Management Authority)

Comentador: **Afonso Silva** (eSPap)

Moderadora: **Teodora Cardoso** (Conselho das Finanças Públicas)

20 de setembro de 2013



## Intervenção de abertura



**Teodora Cardoso**

Nestes seminários vamos discutir temas específicos da administração pública e da gestão das finanças públicas. O tema que escolhemos para lhes dar início – a qualidade da informação financeira – é um alicerce essencial de uma boa arquitetura orçamental, mas em si mesmo raramente entra nos múltiplos debates que a política orçamental tem suscitado entre nós.

Pelo menos desde 2001 que as “contas públicas” têm vindo a ser objeto de debate, crítica e de medidas de diversa ordem. Os temas respeitam ao (in)cumprimento das normas existentes, recorrentemente tratado pelo Tribunal de Contas, assim como à inclusão (ou não) de diferentes operações no défice orçamental e/ou na dívida pública e ao respetivo *timing*, frequentemente objeto de análise, por exemplo, pelo Banco de Portugal.

Subjacente a essas análises *a posteriori* está a questão da própria compilação de informação e da sua divulgação atempada por forma a servir de base à definição da política, ao seu debate e ao acompanhamento permanente da execução orçamental. Essa compilação tem de obedecer a critérios bem definidos, abrangendo o conjunto das administrações públicas, e de ser tornada pública de forma atempada e transparente. A compilação da informação deve, além disso, constituir um *input* essencial para a definição e gestão da política, mas não pode ser influenciada por ela. Dito de outro modo: a informação atualizada e de qualidade é um ponto de partida para a definição da política, mas não pode ser um instrumento da política.

De facto, muitos dos problemas que se registam nesta área têm por base o esforço de encontrar formas de contornar as regras existentes, de modo a reduzir temporariamente os valores conhecidos do défice e da dívida. Daí resulta a deficiente definição da política, levando ao acumular de desequilíbrios que, quando finalmente se manifestam, impõem esforços de consolidação gravosos. Por isso não basta definir regras: é necessário garantir o seu cumprimento e acompanhamento por entidades especializadas e independentes, que tornem a informação

num *input* essencial da política, e simultaneamente excluem o seu uso como instrumento da mesma.

Em Portugal existe consciência destes problemas, mas a concretização das medidas para os resolver permanece insuficiente. O plano de contas para o sector público é um exemplo disto. Em Setembro 1997 foi publicado o POC-P, consagrando um sistema de contabilidade de compromissos. O mesmo decreto determinava que este entraria em vigor a partir do início de 1998, sem criar as bases necessárias para tal. Não admira, por isso, que esse plano ainda não tenha sido adotado em boa parte dos serviços integrados e que, onde o foi, tenha sido objeto de interpretações e/ou adaptações que retiraram muito da sua utilidade, ao mesmo tempo que entretanto o próprio plano se desatualizou.

Ao contrário do plano de contas, que raramente suscita o interesse público, as agruras dos ajustamentos do défice e da dívida são objeto de frequentes notícias e, também nessa área, foram tomadas medidas de correção importantes, especialmente com respeito à qualidade e independência dos reportes ao Eurostat. Isso não impediu, contudo, os sobressaltos a que temos vindo a assistir, à medida que os critérios se tornam mais rigorosos (ou a informação menos opaca) com respeito a casos como as PPPs, as EPs, os swaps, etc. Na verdade, a compilação e avaliação da informação para efeitos da definição da política orçamental não pode cingir-se aos mínimos exigidos pelo Eurostat, mas tem de considerar, com elevado grau de exigência, a sustentabilidade das finanças públicas do país. Este não é um simples problema estatístico, mas dos órgãos de soberania nacionais.

O enquadramento orçamental português é muito exigente quanto a informação granular. O Orçamento do Estado determina mais de 40 mil dotações de despesa, com idêntico peso legal. Na Suécia esse número é de 540, no Reino Unido de 450 e na França de 256. Ao contrário da intenção que terá presidido a esta opção, o excessivo detalhe da informação obscurece, em lugar de promover, a transparência, ao mesmo tempo que reduz a disciplina orçamental, uma vez que dotações com tal nível de desagregação são obrigatoriamente sujeitas a revisões significativas. Igualmente grave, envolvem uma pesada carga burocrática e desresponsabilizam a gestão.

Ao mesmo tempo, o sistema praticamente incorpora um enviesamento deficitário. Dado que o Parlamento não aprova um limite para o défice orçamental e que as previsões de despesa assentam em projeções de receita frequentemente otimistas, o cumprimento dos limites de despesa não assegura que o saldo orçamental respeite o previsto. O limite para a variação da dívida pública bruta, também aprovado pelo Parlamento, é geralmente acomodatório, permitindo, portanto, défices superiores aos programados sem necessidade de reavaliação parlamentar. Verifica-se, deste modo, que a granularidade da informação exigida não tem o efeito desejado em termos de disciplina orçamental e, pelo contrário, envolve custos de funcionamento importantes. Igualmente, senão mais, relevante é o facto de todo o planeamento e acompanhamento orçamental se restringir ao nível anual, ignorando o impacto das decisões (e de variáveis exógenas, como a demografia ou o enquadramento internacional) nos anos seguintes.



Todas estas razões levaram à escolha, para inaugurar este ciclo de seminários, da representante da Autoridade responsável pela gestão financeira pública na Suécia. Trata-se, em quase todos os aspetos e, em particular, no que se refere aos resultados, de um caso diametralmente oposto ao português. Mas, como veremos, tal resulta de opções pragmáticas de organização e responsabilização, muito mais que dos fatores culturais tantas vezes apontados, que excluíam essas soluções das capacidades latinas, só vocacionadas para a improvisação. O que as situações dos dois países mostram é que a política orçamental não se improvisa e que o esforço de organização e transparência compensa.



# Financial information of good quality, in time and for multiple uses – the Swedish experience

**Kristina Lundqvist**

The purpose of this paper is to present how the Swedish central government has secured that the financial information is of good quality, is delivered on time and can be used for different purposes. The Swedish National Financial Management Authority, a government agency under the Ministry of Finance, has a key role in this regard and the focus is therefore on the work carried out by the agency.

The Swedish acronym for the Swedish National Financial Management Authority is ESV and this acronym is used further on in this paper.

To start with, this paper gives an overview of the public finances in the early 1990's when Sweden had a deep economic crisis which was a starting point for a series of reforms. These are briefly described as well as the present financial situation. There is also a brief description of how the Swedish government sector is organised.

Further on the focus will be on the role of the ESV. There is a description of which type of financial information we are responsible for, how the data is collected from all central government entities, how we consolidate it and how a good quality is secured.

Finally the paper describes how the ESV analyse the financial information, how forecasts are made and how the agency contributes to fiscal control. The presentation is from a practitioner's perspective.

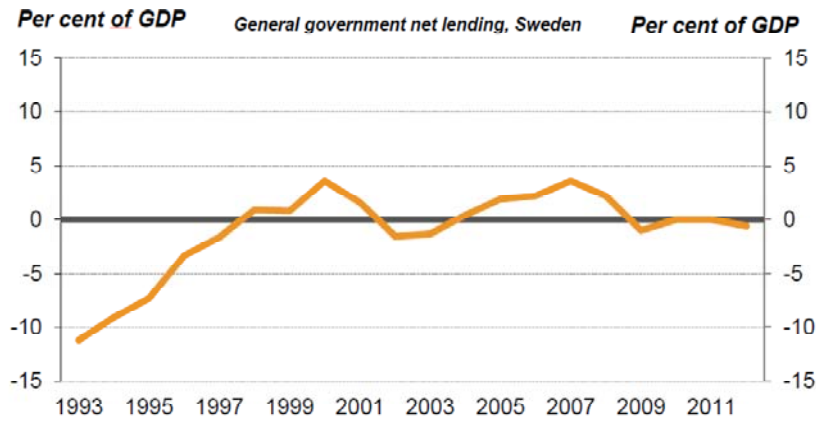


## **1. From deep economic crisis in the early 1990's to among the strongest finances in Europe**

### **General government net lending**

During the financial crisis in the early 1990's Sweden's budget deficit was one of the largest in Europe. The crisis resulted in a public sector deficit of 11 per cent of GDP in 1993.

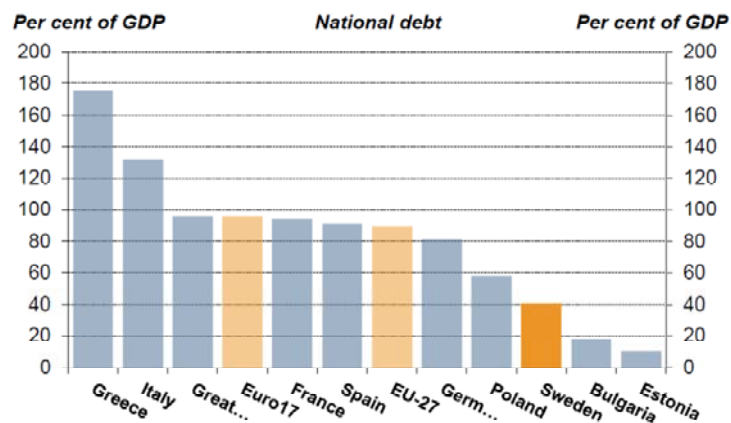
The crisis was a real estate and a bank crisis, altogether the state budget was heavily strained. Real national income declined three years in a row – a unique pattern Sweden has not seen any time before in the 20th century. The central bank was forced to abandon the fixed exchange rate of our currency, the krona, and since then it has been floating.



The government immediately took actions of fiscal tightening to get the finances in balance again. A substantial consolidation program was successfully implemented in several steps and an economy in balance was attained in 1998.

### The national debt for EU-members

The financial crisis gave Sweden a national debt which amounted to over 70 per cent of GDP. However, by now the debt has decreased to 40 per cent of GDP. It is a substantial improvement and compared to other European countries Sweden now has a small debt.



### **A fiscal framework was established**

Beside the immediate actions of fiscal tightening we also started to establish a fiscal framework.

The Swedish fiscal framework and sound financial routines have been established by taking one step at a time, starting in 1995. The most important elements are specified below.

1995:

- Top-down approach for the central government budget where the Parliament first decides the total volume of expenditures and then the distribution of expenditures across 27 specific expenditure areas.

1997:

- Central government expenditure ceiling was introduced,
- open-ended appropriations were abolished and
- monthly monitoring of government expenditures relative to budget was implemented.

2000:

- Surplus target: General government net lending is required to show a surplus of 1 per cent over the course of a business cycle. (To be used as a buffer for economic fluctuations and demographic changes.)
- Balanced budget requirement for local governments.

2007:

- A fiscal policy council was established.

Parallel to the development of the fiscal framework the Swedish central government implemented accrual accounting. This accounting regime was adopted in 1993 by all central government agencies for their primary accounting. A year later, for the first time, we consolidated whole of central government accounts on an accrual basis and since 2011 the state budget is, for the most part, also an accrual basis.

However, the implementation of accrual accounting had nothing to do with the financial crisis. This accrual accounting initiative started already in the end of the 1980's and was mainly driven by civil servants in the ESV. The introduction of accrual accounting has contributed to an improved transparency and to a larger awareness of financial issues within the government sector.

In the 1990's there were also reforms which focused on cash management and allocation of interest.

Altogether the fiscal framework and the financial management reforms have affected all government agencies and authorities.

## 2. The Swedish central government organisation

For a better understanding this paper gives an overview of the Swedish government organisation, especially the institutions which are important in terms of financial management and financial control.

The Swedish public sector is organised in a central government sector and a local government sector. This paper focuses on the central government sector. However, it should be mentioned that in addition there is a large local government sector made up of municipalities and county councils.

The Riksdag, our Parliament, is our legislative assembly and is elected every fourth year by the Swedish people. The Parliament appoints the Prime Minister and the Prime Minister forms the Government. The Government governs the nation, implementing the Parliament's decisions and initiating new laws and amendments.

A special characteristic of the Swedish central government sector is that the ministries, currently 13, are rather small policy-setting units. In total there are less than 5 000 employees within the government.

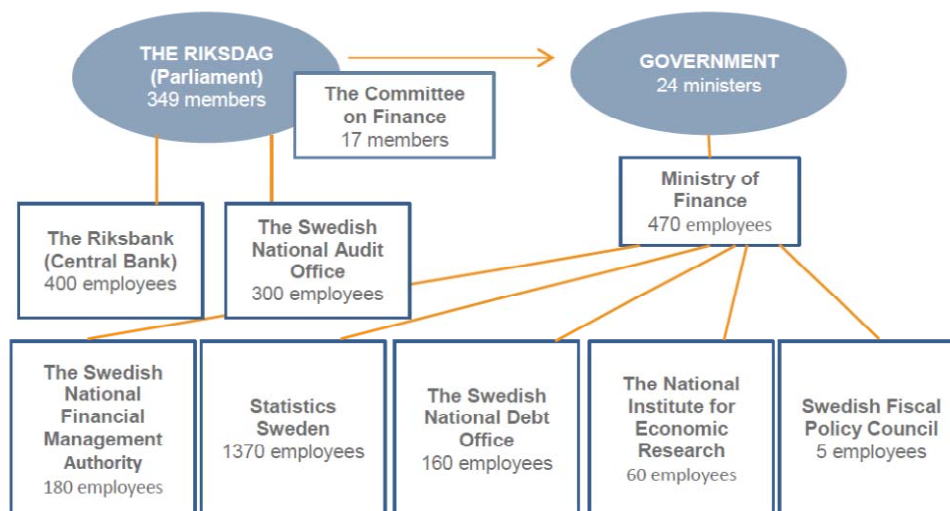
It is the government agencies and authorities who carry out the actual operations. Altogether the agencies have approximately 200 000 employees. It should also be mentioned that in Sweden the agencies are regarded as independent and ministers may not attempt to control their business in detail. The agencies are accountable to the government, the cabinet members, as a group.

### **Government organisations with focus on financial control**

The chart below gives an overview of the institutions which are important in a financial management and financial control perspective.

It should also be mentioned that most of the central government agencies are independent accounting units, in total 230. In some cases several agencies together make up an independent accounting unit. All transactions are accounted for including all sources of financing such as the state budget funding (appropriations), fees, grants etc. Each agency is also to prepare yearly financial statements which are audited.

Important institutions under the Parliament are the Riksbank (the Central Bank) as well as The Swedish National Audit Office.



### The role of the ESV

The ESV is a central administrative agency under the Ministry of Finance with responsibilities such as:

- To develop efficient financial management and provide suitable tools to the agencies
- To produce and analyse information on central government finances
- To make forecasts of central government budget and public finances

We work in close cooperation with the Ministry of Finance and all other government agencies.

## 3. Financial information supplied by the ESV

Information on central government finances is a key area for the ESV and we deliver financial information to be used for different purposes. The information can, if simplified, be categorised into three groups, or dimensions. Each one of these dimensions has a different scope which means that the inclusion of accounting units as well as types of transactions may vary.

The state budget dimension has the scope of income and expenditure handled over the state budget. This means that off-budget operations financed by fees, grants etc. are not included. Since 2011 state budget income and expenditure, for the most part, are recorded on an accrual basis. However, due to adjustments made, the bottom line is on a cash basis. The follow-up of the state budget is done on a monthly basis by the ESV.

Dimension	Scope	Accounting principles	Frequency
<b>The state budget</b>	Income and expenditure over the state budget. Operations financed by fees, grants etc. are <i>not</i> included.	Accrual basis since 2011, bottom line on cash basis.	Monthly
<b>Finance statistics data</b>	According to ESA 95	ESA 95	Quarterly
<b>Consolidated whole of central government accounts, Annual report</b>	All central government operations, irrespective of how they are financed	Inspired by IPSAS Accrual basis since 1993	Yearly (more frequently on an agency level)

The finance statistics data is produced according to the ESA 95 principles (European System of Accounts). These statistics are put together on a quarterly basis.

A third dimension is the consolidated whole of central government accounts which are put together once a year as an Annual report. This report includes all central government operations, irrespective of how they are financed. These accounts are on an accrual basis since 1993 and the accounting principles are much inspired by the IPSAS, International Public Sector Accounting Standards.

What is important to point out is that the underlying information is delivered by all the government agencies and authorities and only one code structure is used for the reporting of information for all three dimensions. This will be described in more detail further on.

### **Users of financial information from the ESV**

The users of the financial information produced by the ESV are very much the same government institutions shown earlier on the organisation chart. The Riksdag (Parliament) is an overall user as well as the Ministry of Finance. The most important information for these organisations is information on the state budget outcome. The Statistics Sweden Authority primarily uses the finance statistics data which is used for their reporting to Eurostat. The National Institute for Economic Research and The Swedish National Debt Office are other important users.

There are also users outside the government, such as the finance market. Therefore our financial reports are made available to the analysts through our website. Media is accommodated through monthly press releases and especially our quarterly forecasts draw their attention. At those occasions we also have a press conference. All information is made public.

### **Information on state budget outcome**

The monthly monitoring of the state budget outcome is our most important follow-up in a financial control perspective and there is a well-established routine for this process.



It starts with the agencies reporting outcome for the previous month around the 10th. The reporting is done electronically and includes information on the use of appropriations and the collection of state revenue, for example taxes.

Then ESV processes the data. First we check the quality and if necessary we make queries to agencies. We compare outcome to budget and to the previous year and we also analyse the information in several other ways.

The aggregated information and our analysis are sent electronically to officials in the Ministry of Finance. Normally the outcome is also discussed at a joint meeting. The information is also distributed to the other Ministries and published on ESV's website before the end of the month. There is also a press release from the ESV.

Approximately five employees at ESV work with financial information on the state budget and budget monitoring.

### **Finance Statistics data**

On a quarterly basis we compile information on the national accounts for the central government sector, according to ESA 95, and report to Statistics Sweden. Our focus is on central government net lending, or borrowing.

We compile revenue data and expenditure specified by type, e.g. production, consumption, investments and transfers. We also compile expenditure by purpose data, often referred to as COFOG. Up till recently we have only compiled the non-financial data but from 2013 we are responsible also for the central government financial accounts.

In order to produce the national accounts information we use the same primary financial data from the agencies as is used for the state budget follow-up, it is just sorted in a different way. This means that the main source of information is the accounting records and reports of the various government entities. In specific cases though we also need supplemented financial information.

We also deliver data for EDP purposes and take part in the Excessive Deficit procedure (EDP), with the Statistics Sweden having the lead role. Statistics Sweden consolidates the finance statistics data from the different sub-sectors and subsequently delivers it to Eurostat. The finance statistics data is also reported to the IMF and the OECD.

Approximately five ESV employees work with the compilation of national accounts data for the central government sector.

### **Consolidated whole of central government accounts**

The consolidated whole of central government accounts cover all central government operations, irrespective of how they are financed. It is produced once a year and includes among other things:

- An income statement (statement of financial performance),
- A balance sheet (statement of financial position),

- A statement of cash flows,
- The Government budget and Government budget outcome.

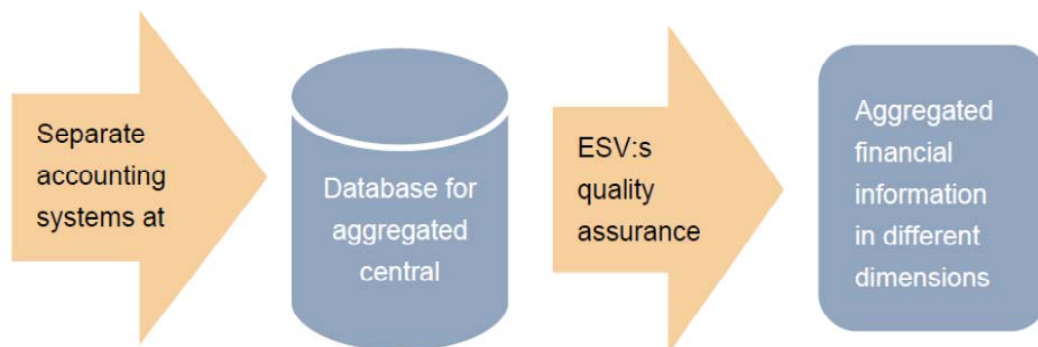
The same primary financial data from the agencies is used also for this report. After compilation of all the data we make a thorough written analysis before we hand over the report to the Ministry of Finance. Subsequently more information is added to the report before it is presented to Parliament by April 15.

Approximately 8-10 ESV employees are involved in the preparation of the whole of central government accounts.

## 4. How the financial data is collected and consolidated

### The collection and consolidation process

Each accounting entity is required to produce financial information monthly and send it electronically to a database at ESV.



There are approximately 230 central government agencies that are independent accounting entities. This means that all accounting is carried out within the agencies and they are to report the financial data on a monthly basis to the ESV database. The reporting is done electronically and there is a reporting scheme which in detail describes what is to be reported at different dates.

Each agency normally has its own accounting system and may also have its own chart of accounts. However, the monthly reporting needs to be according to the compulsory reporting plan decided by the ESV. This reporting structure makes it possible for the ESV to produce different types of financial information for different purposes as explained earlier.

The ESV staff deal with the data in different ways depending on what kind of financial report is to be put together.

## The plan of reporting codes

The compulsory reporting plan is structured into eight sections to represent both stocks (used for balance sheet information) and flows (used for income, expenditure, economic categories such as consumption etc.):

- 1xxx Assets
- 2xxx Liabilities and capita
- 3xxx Revenue
- 4xxx Labour cost
- 5xxx Cost of premises, goods and services
- 6xxx Depreciation and sales of assets
- 7xxx Transfers and collection of taxes
- 8xxx Change in capital

The first digit being 1 means that the code represents some kind of asset, 2 is used for liabilities and capital, 3 -7 are used for different types of revenue and expenditure, and 8 stands for change in capital. The code structure also pictures the different state budget appropriations and revenue headings.

Each code consists of 4 positions and our reporting plan consists of a total of 400 – 500 such codes. It is also possible to use a suffix if needed. The codes are structured so that it is possible to distinguish transactions within central government, i.e. between different agencies.

The reporting plan is structured in a way that makes it possible to keep items referring to specific periods, such as depreciation (as well as accrued and deferred items), separate from other expenditure and income. This permits information to be analysed on a full accrual basis, as well as on a modified accrual basis.

As mentioned before the reporting plan makes it possible for us to use the reported data in different ways depending on what kind of financial report we want to put together.

## 5. How we secure good quality financial data

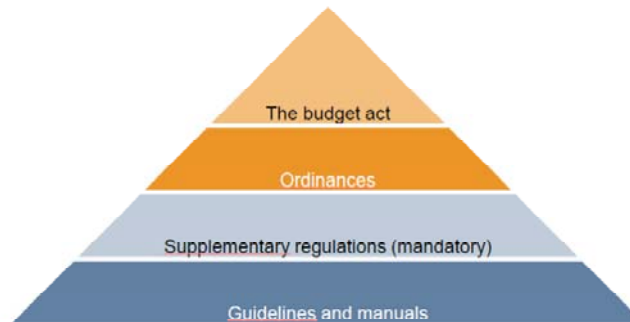
It is of course very important that the financial information is of good quality. Therefore different types of controls are carried out when the data is delivered from the various government agencies and authorities to the ESV. For example, the outcome is compared to the budget and also the latest forecast.

This section will cover other approaches to good quality and the focus will be on accounting regulations and different types of support such as staff training, seminars, conferences etc. It will also make reference to auditing, financial management rating and internal management and control.

### Accounting regulations

On top there is the Budget Act, decided by Parliament, which includes rather brief regulations on accounting.

Then there are ordinances which are decided by the Government. However, the ESV often proposes changes and makes the preparations when new or changed ordinances are to be implemented. The two most important ordinances in the field of accounting are the Bookkeeping ordinance and the Ordinance concerning the Annual Report and budget documentation.



*The accounting practice as it is formalised in various accounting regulations.*

The ordinances should be read in connection with the supplementary regulations which are issued by the ESV. These regulations are mandatory and if an agency wants an exception from a specific rule it has to be sanctioned by the ESV.

Also, there are guidelines and manuals issued by the ESV. These cover a lot of different topics, for example there is a manual on how to account for fixed assets and another manual which describes in detail how to account for entitlements and other transfers.

If a special topic is not covered in the regulations, reference should normally be made to private sector accounting standards.

### Training and guidance

The ESV offers support to all agencies and authorities in terms of training, conferences and guidance. We have found that even though central government accounting is similar to private sector accounting there is a need for basic and intermediate courses for government employees. When needed we also arrange courses especially adapted to a specific agency.

In addition we arrange seminars such as those we have before year-end closing in order to remind everybody of important issues or to present changes in accounting standards or reporting routines.

Guidance is also provided in other ways. For example, questions can be conveyed to ESV by phone or to a specific e-mail address. Newsletters are also means of communication as well as our website where frequently asked questions and other information is published.

Courses and conferences are normally financed by user charges.

Within the ESV approximately eight people work with accounting regulations and various types of support, such as courses.

### **Auditing**

All government agencies and authorities are subject to an external audit conducted by the Swedish National Audit Office, our Supreme Audit Institution. Most important is the audit of the agencies' annual reports. The Audit Office audits and evaluates whether the financial statements of the government agencies are credible and correct, if the accounts are true and fair, and whether the leadership of the agencies being audited are following current ordinances and regulations. The audit opinion is submitted March 22 at the latest, each year for each entity. They are always made public, as are reports and memos.

The Audit Office also gives a limited assurance on six months financial statements which are prepared by some agencies.

Agencies of a certain size which are handling a large amount of money must have an internal audit function. Approximately one fourth of all government agencies have an internal audit function and normally the function has a couple of employees.

The Audit Office also audits the consolidated whole of central government accounts, including state budget outcome.

### **Financial management rating**

In order to secure a financial administration of good quality the Government, in cooperation with the ESV, has introduced a financial management rating procedure. This rating reflects how well each agency's financial management practise conforms to the financial regulations.

The rating is focused on both internal financial management routines and on timely reporting.

In total the financial management rating consists of over 40 questions. A large part of them are answered by the agencies themselves and reported to the ESV. Other questions, such as the one concerning timely reporting, are answered by the ESV.

The ESV is responsible for compiling the rating and we report the results to the Government. This makes it possible for the ministries to note which agencies have need to improve. However, for many years there has overall been very good results.

## **6. How we analyse the financial information and contribute to fiscal control**

The ESV has a central role in terms of monitoring the central government finances and contributing to fiscal control. In a way we are a watchdog, ready to alarm when needed.

The monthly monitoring of the budget outcome is one of our most important tools. The financial data is analysed and presented to the Ministry of Finance and to other ministries as well, every month. However, this has already been described earlier in this paper.

This section will focus on the medium term forecasts which we present four times a year. Most important are the forecasts on the income and expenditure on the state budget. However, we also make forecasts of the total government sector. The follow-up of the expenditure ceiling and the surplus target will also be covered in this section.

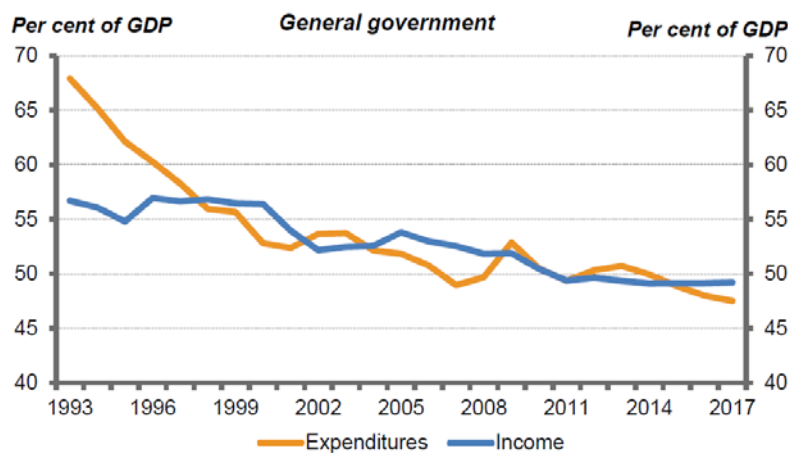
### Medium term forecasts

As mentioned before, the central government agencies in Sweden are independent and ministers may not attempt to control their business in detail. This means that the ESV forecasts have a high credibility and are referred to by economists and opinion-makers. The key user of our forecasts is the Ministry of Finance. Forecasts are also made in the ministry; however, the ESV forecasts are used for benchmarking and quality assurance.

The diagram below shows general government income and expenditure since 1993 and our predictions for the coming years until 2017.

Our forecasts are based on existing legislation and bills decided by the Parliament and are therefore a good base for decision making. They are medium term forecasts reflecting the current year and the four coming years. It should also be mentioned that we make our own macroeconomic forecasts.

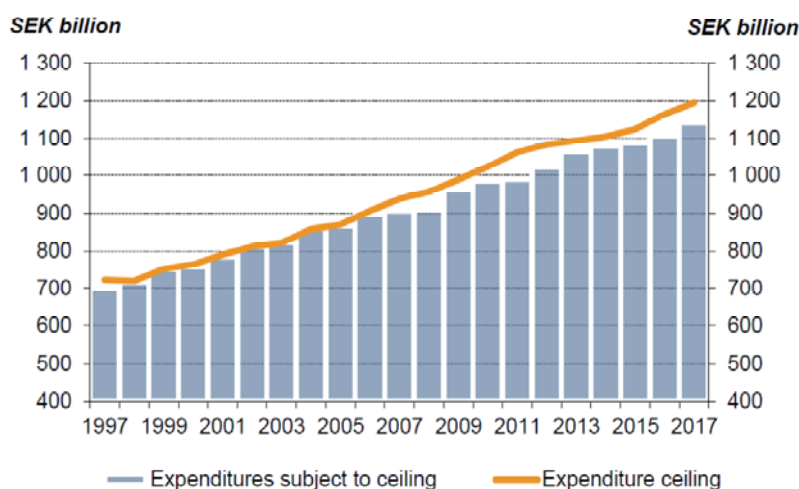
There are approximately 15 ESV employees who work with the forecasts and each person is specialised in a special type of government income or expense, for example Social security, or Income taxes.



### Expenditures must not exceed the expenditure ceiling

Our expenditure ceiling covers the expenditures of the central government budget, except expenditure on interest related to Government debt, plus the off-budget expenditures for the old-age pension system. As can be seen in the diagram below the expenditure ceiling has been

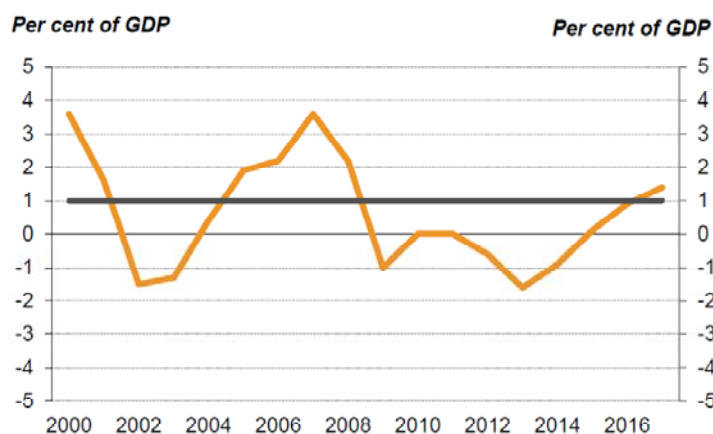
respected every year since it was introduced 1997. However, in some years the budgeting margin, ex post, has been very small.



The expenditure ceiling is set by Parliament. The Budget Act stipulates that the Government in the Budget Bill shall propose an expenditure ceiling, in nominal terms, for the third year ahead. The ceiling is the overarching restriction on the budget process in terms of total expenditure.

### General government net lending shall be 1 per cent of GDP

The diagram below visualises our surplus target which is set at the level of 1 per cent. More exactly it is the general government net lending which is measured in relation to GDP. The surplus target is to be met over a business cycle, which is intended to prevent a pro-cyclical fiscal policy.



The ESV monitors the outcome and makes forecasts of the surplus target. Together with the expenditure ceiling and a transparent budget process, this fiscal target has been helpful in sustaining sound public finances over a long period of time.

## 7. Summary

This summary gives an overview of our process, or the infrastructure, which we use in order to collect financial data and make it available to various interested parties.



The demands from the users of financial information have been an important starting point for us when we have established our system for collection of financial data. Accounting regulations have been adapted to these needs and also formulated in ways to assure good quality information. Other quality activities are the offering of training courses, seminars and guidance. Auditing also contributes to good quality.

The micro level accounting takes place at approximately 230 agencies which are independent accounting entities. The accounting information is reported electronically to the ESV database. The data is sorted and adjusted into different types of financial output, such as state budget outcome, finance statistics data or whole of government accounts. Hence the information is available for different interested parties, including the finance market and journalists.

We have developed this infrastructure during a long period of time, starting in the early 1990's. Our approach has been a "step by step" approach and we will probably continue that way. It is important to stay alert and be prepared to make changes when needed.





## II. Uma burocracia insuficientemente burocratizada? Uma estranha interpretação sobre a administração da Administração Pública

por [Miguel Pina e Cunha](#) (Universidade Nova de Lisboa)

Comentadores:

[João Figueiredo](#) (Tribunal de Contas)

[Beatriz Perez](#) (Microsoft Portugal)

25 de outubro de 2013



# Uma burocracia insuficientemente burocratizada?

## Uma estranha interpretação sobre a administração da Administração Pública<sup>2</sup>

Miguel Pina e Cunha<sup>3</sup>

*“A forma de organização dominante na era industrial, a que chamamos burocracia, com grandes organismos centralizados, já não funciona.”*

David Osborne, especialista americano em administração pública (in Silva, 2013, p. 14)

### 1. Introdução

A natureza, o papel e a gestão do Estado têm sido elementos centrais no debate político português dos últimos anos. Noutros países a situação não difere substantivamente. No Reino Unido, Tony Blair descreveu os funcionários como uma força conservadora. Margaret Thatcher qualificou o Estado do seu país como uma burocracia ineficiente (Stacey, 2013). Emile Simpson, autor do livro *War from the Ground Up*, explicou que a simples experiência de estar numa burocracia “em geral era muito frustrante” (in Thornhill, 2013, p.3). Nos EUA, uma corrente crítica tem defendido a necessidade de modernizar a administração do Estado por via da adoção de princípios de gestão das empresas privadas (Osborne & Gaebler, 2000). Em resumo, os Governos são frequentemente reduzidos à condição de “burocratas inúteis (...) que se metem à frente” (Mazzucato, 2013, p.9).



<sup>2</sup> Palavras-chave: liderança, motivação, administração pública, burocracia, paradoxos, círculos viciosos.

<sup>3</sup> Agradeço a todos os participantes o seu tempo e disponibilidade. Os nomes foram alterados de modo a preservar o respetivo anonimato. A Ana Regina Marcelino agradeço a colaboração na recolha de dados. A Isabel Coelho agradeço a disponibilidade para ajudar muito para lá de qualquer obrigação. Ao Arménio Rego, os comentários e sugestões. Ao Pedro Pita Barros estou grato pelo convite que resultou neste trabalho. Que o produto não o desaponte. A João Figueiredo e Beatriz Perez estou grato pelo *feedback*. Erros e más interpretações são da minha exclusiva responsabilidade.

Em Portugal, a administração pública (AP) tem sido alvo de um conjunto de ideias repetidamente veiculadas, entre as quais se incluem as seguintes: os funcionários do Estado têm regalias que estão fora do alcance dos trabalhadores do setor privado; têm empregos vitalícios; trabalham menos que os do privado; recebem comparativamente mais; representam uma fatura incomportável para as finanças do país. Esta barragem de crítica cerrada aos funcionários do Estado é um fator debilitante para o próprio Estado. Conforme defende Mintzberg (1996), os ataques aos Governos são ataques ao tecido da sociedade. Importa pois que os Governos protejam os representantes do Estado dos ataques - e que o façam não com complacência mas com exigência respeitosa.

No plano político, a situação tem conduzido a discussões e tentativas de reforma e de mudança cujos resultados têm sido insuficientes quando não mesmo frustrantes. A palavra “reforma” tem sido usada repetidamente em planos de intervenção que, no essencial, têm apresentado resultados inferiores às expectativas<sup>4</sup>. Ferramentas de gestão têm sido ensaiadas para melhorar a qualidade da gestão no/do Estado (e.g., SIADAP) mas, mais uma vez, os resultados têm ficado aquém do esperado. O Estado, em suma, tem vivido sob uma constante pressão para a mudança transformacional (vulgo “reforma”), com resultados consistentemente insatisfatórios para os diferentes *stakeholders* – desde logo para si próprio, mas também para os cidadãos, incluindo os contribuintes, os funcionários e os credores. Todos estes sinais sugerem que o Estado se encontra preso a um conjunto de rotinas que se criticam gostosamente mas que se vão reforçando paulatinamente, apesar do fogo crítico.

No plano internacional, instituições como a OCDE têm elaborado pareceres sobre as necessidades de mudança no Estado, os quais têm enfatizado questões relacionadas com o tema deste trabalho: como melhorar a qualidade da gestão da motivação e da liderança na AP para desse modo melhorar o seu desempenho (eficiência, eficácia, sustentabilidade)? Segundo o *ranking* do World Economic Forum, a competitividade da economia portuguesa vai-se degradando: Portugal passou da 32ª posição em 2005 para a 51ª em 2013, uma descida preocupante e imparável. Entre as razões penalizadoras encontra-se, previsivelmente, o “excesso de burocracia” (Pires, 2013).

Para explorar esta questão o presente trabalho inquiri funcionários da AP para obter uma visão “ao perto”, trabalhada indutivamente, dos problemas centrais de liderança e de motivação na AP<sup>5</sup>. Ou seja, em vez de oferecer indicações prescritivas o trabalho tem sobretudo intenções descritivas. Procura conhecer os processos de liderança e motivação tal como vividos no interior da máquina, em vez de oferecer soluções a partir de cima ou de fora. Inquire: como descreve uma amostra de funcionários o estado da situação? Quais os principais problemas identificados nessas áreas? Que causas apresentam como estando na génese desses problemas? Em vez de oferecer uma visão macroscópica e prescritiva, este estudo tenta uma aproximação microscópica e descritiva.

<sup>4</sup> A título ilustrativo, durante a redação deste texto, o ministro Miguel Poiars Maduro avisou que sem reforma do Estado, Portugal pode ser a nova Grécia (Lopes, 2013) e o secretário de Estado Hélder Rosalino defendeu “a necessária transformação da Administração Pública” (Rosalino, 2013, p. 23).

<sup>5</sup> Mais corretamente o trabalho incide sobre trabalhadores do setor estatal em geral, não adotando uma malha analítica mais fina.

O texto está organizado da seguinte forma: na secção que se segue são resumidas quatro ideias sobre gestão e liderança no Estado. Trata-se de um conjunto de notas sobre as quais parece seguro emitir parecer. Mas o objetivo do trabalho não é o de reafirmar o que parece sabido, apesar da eventual importância do projeto, mas sobretudo verificar a tradução prática, na vida quotidiana, da liderança e da gestão da motivação. Por isso a secção que se segue ao enquadramento teórico do problema apresenta o método escolhido para a respetiva análise empírica. Segue-se a apresentação dos principais resultados e suas implicações. Os resultados sugerem a existência de um conjunto de tensões paradoxais que têm sido geridas de tal forma que estão na origem de um conjunto de círculos viciosos. Tais círculos são habitualmente tão indesejáveis como resistentes (Masuch, 1985).

## 2. Quatro questões que não vale a pena continuar a estudar?

A qualificação e a motivação do capital humano, a liderança e a melhoria da produtividade são temas recorrentes no debate sobre as necessidades de mudança na economia portuguesa em geral e no setor estatal em particular. O relatório da OCDE “Reforming the State to promote growth” (2013) enfatiza estas dimensões – o que em rigor não traduz nada de novo mas reforça uma necessidade há muito conhecida. Nesta secção serão brevemente referidas áreas críticas para a melhoria, recorrentemente trazidas ao debate: burocracia, práticas de gestão, processos de liderança, gestão da motivação e da satisfação.

**O aparelho estatal é burocrático e centralista.** O relatório “Reforming the State to promote growth” (OCDE, 2013, p.10) defende que para reforçar a competitividade é crucial a redução dos custos administrativos. A carga burocrática associada ao Estado português tem sido mencionada repetidamente, tal como o seu centralismo e a sua aversão à prática realmente autónoma. Apesar de algumas boas medidas em áreas específicas, o caminho de uma real desburocratização<sup>6</sup> continua por fazer, com a burocracia portuguesa expressando “uma tendência para complicar”, conforme reconhecido pelo secretário de Estado da Agricultura, José Diogo Albuquerque (in Pereira, 2013, p. 30). Adrian Bridge, *managing director* da The Fladgate Partnership, *holding* baseada no Porto que detém marcas como a Taylor’s, Croft e Fonseca, descreve o ambiente de negócios em Portugal como frustrantemente lento e altamente burocrático (in Kauffman, 2013). O retrato geral feito pela imprensa no verão de 2013 é o seguinte:

*“Com tanta propensão para o comando e controlo, com tantas exigências, com tantas normas e obrigações de ‘fundamentar’ tudo e qualquer coisa, o Governo não estimula, não incentiva. Pelo contrário, desmotiva e trava.”*  
(Público, 2013, p. 44)

Além de densa, a burocracia estatal parece conter traços kafkianos (Rego, Cunha & Wood, 2009), estendendo os seus tentáculos formalistas para o interior e o exterior das instituições. Esta complexidade consome tempo, desgasta as intenções empreendedoras internas e externas, consome trabalho, gera confusão, reduz a confiança entre agentes e, dada sua complexi-

<sup>6</sup> Ou de uma melhoria real da burocracia, como aqui se defende.

dade, introduz lentidão e opacidade, criando oportunidades para a pequena e para a grande corrupção. Apesar das intenções de redução da carga administrativa e burocrática, a centralização permanece e as reformas têm sido mal-sucedidas: Vasco Pulido Valente referiu recentemente a “simplificação nunca vista da burocracia central e local” (2013, p. 56).

**As práticas de gestão no Estado são de qualidade comparativamente inferior.** Evidência empírica indica que as práticas de gestão no setor estatal são, em geral e no plano internacional, de qualidade inferior à gestão nas empresas privadas (Bloom et al., 2012). Portugal não constitui exceção. As explicações para o diferencial são diversas, incluindo a menor pressão concorrencial, a conseqüente possibilidade de prolongar artificialmente a vida das organizações num quadro de gestão de qualidade inferior, a maior dificuldade em identificar critérios claros de eficácia, a maior presença de sindicatos com agendas próprias fortemente politizadas e desalinhadas dos objetivos das organizações, bem como a necessidade de oferecer serviços em condições desfavoráveis de um ponto de vista da estrita eficácia organizacional.

Independentemente das causas, a menor qualidade da gestão tem custos de eficiência, eficácia e reputação. Acresce que a centralização e a complexidade legal-administrativa criam obstáculos à tomada de decisões de gestão. Segundo Bloom e seus colaboradores (2011), a qualidade da gestão pública é particularmente fraca no desenho do sistema de incentivos e na irreduzibilidade de funcionários com fraco desempenho.

Uma nota cautelar impõe-se nesta fase da discussão: a ideia de que a gestão do Estado pode imitar a gestão das empresas privadas deve ser assumida com precaução por várias razões. Primeiro: as organizações do Estado não devem ser geridas como empresas privadas pela simples razão de que não são empresas privadas nem têm os objetivos daquelas. A discussão em torno das chamadas organizações híbridas (e.g. Pache & Santos, 2013), aquelas que combinam lógicas institucionais distintas (por exemplo, preocupações empresariais e sociais, como potencialmente é o caso de um hospital público), sublinha a importância da missão para a prática da gestão. Gerir uma empresa, gerir uma ONG ou gerir uma organização governamental constituem desafios distintos. É possível e desejável criar líderes com competências tripartidas (Lovegrove & Thomas, 2013), mas importa evitar a assunção de que a gestão é “flat”. Em segundo lugar, pela sua natureza é mais provável que as empresas tenham uma visão de curto prazo dos problemas; o Estado deve desenvolver uma visão de longo prazo. Terceiro, os funcionários do Estado *não* são funcionários de um Governo. Deve por isso o Estado, em seu próprio benefício, criar um corpo profissional estável e protegido de clientismos político-partidários. Por estas e outras razões, gerir o Estado não é o mesmo que gerir uma empresa. Em nome dos seus valores, o Estado pode ser organizado burocraticamente sem que isso o diminua. O Estado não pode portanto ser gerido como se fosse uma empresa, mas pode certamente aprender com a forma como algumas empresas são geridas – o oposto também deve poder ser verdadeiro (Mintzberg, 1996).

Mesmo que não se deseje um Estado gerido como uma empresa, há dimensões de gestão que parecem intrinsecamente positivas e valiosas para qualquer organização: a existência de objetivos claros baseados em/alinhados com missões e estratégias; a capacidade de distinguir os membros da organização que contribuem mais e aqueles que contribuem menos, criando um

ambiente de justiça organizacional; a necessidade de limitar os danos da incompetência: estas são certamente obrigações genéricas de gestão<sup>7</sup>. Pela sua natureza, o Estado pode aliás ambicionar o papel de organização exemplar: criando e aplicando uma rigorosa ética burocrática, gerindo com uma orientação para o longo prazo, manifestando preocupações de eficiência e eficácia, oferecendo autonomia em troca de *accountability*, proporcionando igualdade de oportunidades, desenvolvimento pessoal e segurança de emprego, num quadro de exigência não complacente.

**A qualidade da liderança no Estado é insuficiente.** A reforma do Estado, defende o relatório “Reforming the State to promote growth”, exige o reforço da capacidade de liderança no setor estatal (p.6). A liderança enquanto processo de influência social é crítica para o bom funcionamento das organizações: os líderes clarificam a missão e os objetivos, detêm responsabilidades ao nível da gestão e da melhoria do desempenho, estabelecem o exemplo. Os líderes moldam desejavelmente a organização criando contextos propícios à excelência. A sua ação, no entanto, pode ser estrangida por inúmeros factores, que a neutralizam ou substituem. O trabalho clássico de Kerr e Jermier (1978) explica os factores organizacionais que neutralizam ou substituem a liderança, tornando o trabalho dos líderes menos impactante e relevante. A ausência de pressões para o mérito e para a melhoria, a profusão de regras e a ambiguidade dos critérios de eficácia organizacional, são alguns dos factores que contribuem para a diminuição do impacto da liderança nas organizações públicas. Não surpreende por isso que, em regra, a qualidade da gestão das organizações do Estado seja inferior à das organizações empresariais. As ferramentas de liderança são mais escassas e os neutralizadores e substitutos mais abundantes. Por outras palavras, o ambiente é pobre em incentivos, rico em restrições e dotado de enorme complexidade sistémica (Tsoukas, 2012).

**As condições de motivação e satisfação têm-se degradado.** O relatório “Reforming the State to promote growth” aponta a existência de problemas relacionados com a atratividade do Estado enquanto empregador. A recente degradação salarial, as ameaças à representação dos funcionários do Estado como prestadores de serviços à sociedade – trocada pela imagem dos funcionários como parte do problema e não como parte da solução – geram desafios ao nível da gestão da motivação (i.e. o conjunto das forças internas e externas que influenciam a forma, a intensidade e a duração dos comportamentos individuais de orientação para o trabalho [Latham & Pinder, 2005]), nomeadamente a necessidade de “melhorar o moral e a motivação [dos funcionários] de modo a manter a capacidade de prestação dos serviços públicos” (OCDE, p.62).

Conforme avançado pelo mesmo documento, as recentes medidas de redução da despesa, pese embora a sua indiscutível necessidade, “sem um planeamento adequado (...) podem ter efeitos negativos significativos sobre a capacidade, o desempenho e a motivação da força de trabalho pública” (p.63). Considerando o facto de a motivação ser um preditor do desempenho (Cunha, Rego, Cunha & Cabral-Cardoso, 2006), os cuidados ao nível do desenho do trabalho,

---

<sup>7</sup> Isto não significa que não tragam problemas. A definição de objetivos, por exemplo, apesar das suas vantagens motivacionais, comporta riscos (discutidos por Ordoñez et al., 2009). Em todo o caso trata-se de um processo crítico para a melhoria do desempenho.



da definição de objetivos, da gestão e recompensa dos bons desempenhos e da criação de uma cultura de equidade deviam ser manifestos. Não o têm sido, manifestamente, com a adoção de medidas “cegas” ao mérito e ao desempenho relativo, individual e organizacional. O tratamento igualitário é expedito mas iníquo.

Todas as questões anteriores parecem diagnosticar o problema e por isso não ser merecedoras de mais investigação. Neste sentido, identificados os problemas seria possível passar sem mais delongas à apresentação das soluções. Neste trabalho, todavia, seguiu-se um procedimento diferente. Pergunta-se: o que têm para dizer as pessoas cuja vida de trabalho lhes permite conhecer profundamente a AP no seu dia-a-dia? Será o seu diagnóstico microscópico idêntico ao conhecimento macroscópico dos estudos citados?

Colocar a questão desta forma pode ser relevante por várias razões. Por um lado, porque as grandes análises macro tendem, naturalmente, a simplificar a realidade. Por exemplo, assumem que a burocracia é negativa e castradora. Ora, as análises micro mostram algo diferente: as formas tradicionais de organização, incluindo as burocracias, podem ser capacitadoras e geradoras de motivação (Adler, 1999; Adler & Borys, 1996). A burocracia não é necessariamente o pecado original das disfunções estatais; as organizações formais geram organizações informais que podem compensar ou agravar as disfuncionalidades da organização formal (de Certeau, 1984).

Consequentemente, partir do pressuposto segundo o qual o Estado “funciona mal por ser burocrático”, pode constituir um retrato simultaneamente verdadeiro e grosseiro. É mais realista desejar mudar/melhorar a burocracia do que acabar com a burocracia – um projeto, aliás, quixotesco – o objetivo de melhorar (“ser melhor”) é mais energizador e consequente que o de “ser bom” (Halvorson, 2012). Adicionalmente, da mesma forma que o capitalismo gerou múltiplas cambiantes (Amable, 2009), o mesmo aconteceu com o Estado: vários sistemas socioeconómicos geraram uma diversidade de formas estatais (du Gay, 2005). A parte empírica deste trabalho, que a seguir se inicia, procura pois obter uma representação de malha mais fina.

### 3. Método

Metodologicamente o trabalho recorreu aos princípios da *grounded theory* (Glaser & Strauss, 1965), procurando criar conhecimento de forma indutiva e não constrangida pela teoria anterior, tendo como intenção abordar os temas em análise numa perspectiva contextualmente rica. Esta abordagem tem uma tradição sólida no domínio das ciências sociais e dos estudos organizacionais em particular (e.g. Strauss & Corbin, 1967; O’Reilly, Paper & Marx, 2012), sendo habitualmente escolhida para ajudar a criar teoria em áreas onde ela é insuficiente, nomeadamente quando tal acontece por via do acesso às experiências vividas dos participantes num processo (Creed, DeJordy & Lok, 2010). Considerou-se ser esse o caso: apesar da profusão de discussões sobre o Estado português, em grande medida macro e prescritivas, existe espaço para procurar desenvolver conhecimento sistemático sobre o modo como os macro-



problemas se transferem para o dia-a-dia daqueles que trabalham nas organizações estatais. Ou seja, a questão a que este trabalho procura responder é a seguinte: como são os processos de liderança e de gestão da motivação percebidos por aqueles que trabalham na esfera estatal? Quais os pontos fortes e fracos destes processos centrais para a gestão das organizações (Latham, 2007; Yukl, 2013)? Quais as áreas mais carecentes de mudança? Como usar a liderança para melhorar a gestão do Estado?

O objetivo foi portanto o de compreender as necessidades de melhoria na liderança e na motivação no Estado a partir das observações e das experiências de um conjunto de funcionários e membros de organizações do Estado. O estudo não tem pretensões de exaustividade ou de generalização, antes procurando desenvolver teoria com base numa sensibilidade contextual acrescida. A eventual generalização das conclusões deve ser testada em outras amostras com diferentes métodos. A impossibilidade de generalização estatística (das observações para a população) não obsta, todavia, a que o estudo possa conter possibilidades de generalização analítica (das observações para a teoria [Gibbert & Ruigrok, 2010]).

**Amostra.** A amostra foi constituída por um total de 31 informantes. Inclui dirigentes e não-dirigentes, e pelo menos um representante de áreas tão diversas como trabalhadores administrativos, docentes do ensino primário, secundário e universitário, magistrados, educadores de infância, militares, administradores hospitalares e autarcas. Todos trabalham para o Estado, estando em condições de proporcionar informação relevante sobre os processos de liderança e de gestão da motivação na perspetiva dos respetivos membros. A amostra inclui informantes que exercem ou que já exerceram funções de liderança formal.

O método usado para identificar a amostra foi o habitualmente designado por *snowballing* ou *snowball sampling* (Goodman, 1961). Esta abordagem consiste em pedir a um entrevistado que sugira o nome de um subsequente informante. O método tem vantagens do ponto de vista da aleatoriedade, alargando a rede de participantes para lá dos contactos do investigador. Apresenta, não obstante, desvantagens por poder restringir a rede de informantes, na medida em que os contactos podem ficar circunscritos a um “pequeno mundo”, redes sociais no interior das quais os contactos são cruzados, mais do que alargados a uma diversidade de redes.

Neste caso, é evidente o enviesamento para o sector educativo (ver quadro 1). Esta limitação deve ser considerada relevante na medida em que os resultados podem ser parcialmente refletores do sector específico do que de outras zonas setoriais da administração do Estado. Para testar esta possibilidade o texto foi circulado por um pequeno conjunto de profissionais de outros sectores, com o intuito de identificar possíveis particularidades e idiosincrasias.

**Procedimento.** As entrevistas foram realizadas por uma colaboradora do autor. Trata-se de uma licenciada em psicologia organizacional, com formação e treino anterior na recolha de dados segundo este método. A entrevista semi-estruturada seguiu um protocolo definido pelo autor e ajustado à medida que os dados iam sendo recolhidos e discutidos entre o autor e a sua colaboradora. O protocolo incluiu quatro temas iniciais principais: (1) como avalia o entrevistado o estado da liderança na AP? (2) Como avalia a motivação dos funcionários? (3) Que mudanças principais tem identificado? (4) Como antevê o futuro? (ver anexo 1). As questões

foram desenhadas num tom propositadamente vago para que cada entrevistado as abordasse da forma que considerasse mais relevante.

As entrevistas decorreram no local de trabalho dos informantes ou noutra local a seu pedido e por eles identificado. Foram gravadas, de modo a tornar possível a sua subsequente transcrição<sup>8</sup>. Os participantes deram a sua permissão e foi-lhes garantido o anonimato. Os nomes constantes no quadro 1 são portanto pseudónimos. As entrevistas tiveram uma duração habitual de 45 minutos, variando entre 30 minutos e 2h:30m. Basearam-se inicialmente num guião, o qual foi sendo adaptado à medida que o processo de recolha ia evoluindo. Algumas questões conduziram à necessidade de colocar outras questões, ao passo que o consenso em relação a certas questões tornava desnecessário insistir na recolha de informação relativamente às mesmas. Os informantes responderam sem constrangimentos. O processo de recolha foi interrompido quando uma interpretação estável parecia ter emergido.

Em concomitância com o processo de recolha foi iniciada a análise textual iterativa, tal como recomendado pela literatura (Miles & Huberman, 1994; Mazmanian, Orlikowski & Yates, 2013), com o intuito de compreender o exercício da liderança e da motivação no dia-a-dia das organizações. Um quadro interpretativo dotado de estabilidade foi alcançado desde cedo. Ao fim da primeira dúzia de entrevistas alguns temas eram já repetidamente mencionados (mérito, regras, liderança e respetiva neutralização), situação que corresponde ao que habitualmente é designado como saturação teórica (Togel et al., 2013).

Quando o quadro interpretativo se apresentou como estabilizado, o procedimento começou a mudar. Num primeiro momento, um depoimento genérico sobre os problemas de motivação e liderança no Estado foi solicitado a um investigador com trabalho publicado na matéria. Este depoimento, de Martim, foi recebido por *email* e depois complementado com várias interações informais face-a-face. Em seguida, uma versão preliminar deste artigo foi redigida. A interpretação aí contida foi então circulada por um conjunto de outros informantes das áreas do ensino em gestão, da magistratura e junto de um gestor de topo de uma organização pública. Este subgrupo de sete informantes, indicados na zona assinalada a cinzento no quadro 1, participou apenas nesta segunda fase, com o objetivo de avaliar a adequação do modelo interpretativo emergido. Esta fase serviu portanto para testar a interpretação, fechando o processo de recolha de uma forma mais restringida à interpretação inicial.

---

<sup>8</sup> Um problema técnico fez com que as gravações de 5 entrevistas se tivessem perdido. Notas sobre os seus conteúdos foram tomadas o mais rapidamente possível.

## Quadro 1 -Descrição dos participantes

(O asterisco indica os participantes exclusivos na fase da verificação da interpretação)

Entrevistado	Sexo	Idade	Área de resid	Função	Instituição
1Sofia	Fem	58	Grde Lx	Técnica Administrativa	Min. Agricultura
2Cristina	Fem	65	Grde Lx	Dirigente	Escola do 1º ciclo do ensino básico
3Carla	Fem	61	Gde Lx	Técnica Administrativa	Min. das Obras Públicas
4Afonso	Masc	45	Grde Lx	Dirigente	Ensino Superior
5Nuno	Masc	47	Grde Lx	Dirigente	Ensino Superior
6João B.	Masc	41	Grde Lx	Vereador	Câmara Municipal
7João F.	Masc	57	Grde Lx	Dirigente	IPQ
8António	Masc	48	Grde Lx	Dirigente	Agrupamento de Escolas do ensino secundário
9Patrícia	Fem		Grde Lx	Quadro superior	Ensino Superior
10 Rita	Fem	37	Ribatejo	Quadro intermédio	Ensino Superior
11Anabela	Fem		Grde Lx	Quadro intermédio	Ensino Superior
12Jorge	Masc	55	Gde Lx	Autarca	Junta de Freguesia
13Judite	Fem	43	Ribatejo	Técnico superior ou Quadro superior	Infarmed
14 Sara	Fem	53	Gde Lx	Técnica administrativa	Ensino Superior
15 Cristina	Fem		Gde Lx	Técnica Administrativa	IAPMEI
16 Olivia	Fem		Grde Lx	Técnica Superior	Min. Educação
17 Mariana	Fem.		Algarve	Técnica Superior	Ensino Superior
18 Marisa	Fem	41	Grde Lx	Técnica superior (RH)	Ensino Superior
19 Maria	Fem		Grde Lx	Quadro intermédio	Ensino superior
20 Sónia	Fem	44	Grde Porto	Docente	Ensino secundário
21 Joaquim	Masc	51	Grde Lx	Oficial superior	Força Aérea
22. Vera	Fem	48	Gde Lx	Educadora de infância	Escola Pública
23. José	Masc		Gde Lx	Sargento	GNR
24 Carolina	Fem	30	Grde Lx	Docente	Ensino superior
25 Joaquim	Masc			Professor de gestão em universidade pública	
26 Martim	Masc			Professor de gestão em universidade pública	
27 Gerardo	Masc			Centro hospitalar	
28 Pedro	Masc			Juiz	
29 Francisca	Fem			Professora de gestão em universidade pública	
30 Alberto	Masc			Professor de gestão em universidade pública	
31 Josefina	Fem			Professora de gestão em universidade pública	

**Análise dos dados.** Usando as transcrições das entrevistas, os dados foram inicialmente organizados por categorias concetuais retiradas diretamente das entrevistas. Cada conceito de primeira ordem corresponde a uma unidade temática tão clara quanto possível, e tão distinguível quanto possível das demais unidades concetuais. Esta tentativa de divisão é por vezes difícil, na medida em que algumas categorias podem cruzar-se com outras categorias. Apesar do conforto da separação concetual, os processos relacionam-se e implicam-se mutuamente. Uma afirmação de Martim ilustra estes cruzamentos concetuais:

*“Os líderes são selecionados em função de critérios pouco focalizados no mérito e na capacidade de alcançarem resultados.”*

Nesta afirmação estão contidos elementos relativos à liderança, ao mérito e à adoção de boas práticas. Perante a existência de dúvidas interpretativas em situações deste tipo, o autor e a sua colaboradora procuraram circunscrever a categoria, de modo a que as categorias fossem tão corretamente organizadas quanto possível.

Foram definidos inicialmente os conceitos de primeira ordem indicados na coluna da esquerda da figura 1, ilustradas no quadro 2. Numa segunda fase, os conceitos de primeira ordem foram associados em temas de segunda ordem, mais abrangentes e abstratos, incluindo variações e *nuances* sobre o mesmo tema. Num terceiro momento, os temas de segunda ordem foram articulados em grandes dimensões integrativas, categorias abstratas já não diretamente visíveis nos dados e resultantes do trabalho analítico e da constante comparação entre dados e teoria. Este processo envolve pois uma progressiva familiarização com os dados e com o seu significado, bem como a sua articulação com teoria anteriormente produzida. A transformação dos dados encerra pois algum elemento de “mistério” (Klag & Langley, 2013), na medida em que as “descobertas” não são separáveis nem independentes do processo interpretativo propriamente dito. Para garantir que a interpretação é plausível do ponto de vista dos respondentes, alguns “remédios” metodológicos devem ser adotados, como se explicará mais adiante. O processo de transformação e a estrutura de dados estão apresentados graficamente na Figura 1 (Anexo) e no Quadro 2.

#### **Quadro 2 - Categorias e evidência representativa**

<b>Categoria</b>	<b>Evidência direta</b>
<b>Liderança</b>	<p><b>Lideranças fortes</b></p> <p>“Quando ainda vejo pessoas motivadas na AP há dois tipos de causas: uma é uma liderança fortíssima, outra são aquelas pessoas que conseguem construir as suas próprias autonomias.” (Afonso)</p> <p><b>Liderança participativa</b></p> <p>“Saber que somos próximos dos líderes que nos ouvem e partilham as decisões, também contribui para a nossa motivação (tenho a sorte de trabalhar num lugar assim).” (Rita)</p>
<b>Neutralizadores da liderança</b>	<p><b>Lideranças débeis</b></p> <p>“Vejo lá pessoas em determinados cargos de liderança sem qualquer perfil” (Marisa)</p> <p>“Na AP há muitas debilidades em termos de liderança – há ainda muitas pessoas que ocupam posições de chefia que pensam assim: ‘Há este trabalho para fazer ... mas amanhã continua-se ... é para ir fazendo” (João)</p> <p><b>Lideranças sem visão</b></p> <p>“Organizações com culturas repletas de ambiguidade estratégica, sem uma visão clara e credível.” (Nuno)</p> <p><b>Lideranças sem <i>accountability</i></b></p> <p>“Um diretor (...) deveria ser responsável pelos resultados apresentados” (Nuno)</p> <p>“Na AP estão a ser criadas as condições ideais para ninguém assumir responsabilidades e por isso abdica-se do papel de liderança” (Nuno)</p> <p><b>Lideranças sem “ferramentas”</b></p> <p>“O Estado tem de devolver ferramentas de liderança aos líderes” (Nuno)</p> <p>“A situação já era má e pobre antes da crise e agora está ainda pior porque as poucas ferramentas que existiam foram abolidas pela legislação mais recente” (Afonso)</p>

	<p><b>Regras como neutralizadores da liderança</b></p> <p>“Os piores líderes na AP são aqueles que se refugiam nas dificuldades legais, na burocracia” (Afonso)</p> <p>“o problema (...) quem trabalha em liderança desculpar-se (com a política, com a burocracia, com o colega do lado) por não conseguir fazer isto e aquilo e não assumir que, se calhar, não deveria estar a fazer aqui (ser líder) mas outra coisa qualquer” (Afonso)</p> <p>“Não havia liderança nem chefia porque as duas funcionárias eram soberanas no seu castelo. (...) Ninguém tinha ascendente sobre elas” (Cristina)</p>
<b>Burocracia</b>	<p><b>Formalismo</b></p> <p>“Excesso de formalismo e processualismo – com pouca consideração pelos resultados.” (Martim)</p> <p><b>Lentidão:</b></p> <p>“Diziam-nos mesmo (a mim ao ao director) que não prometêssemos nada com urgência a ninguém, porque não faziam” (Cristina)</p> <p>“Qualquer coisa que esta autarquia local quer fazer está sujeita a 40 pareceres de 30 entidades diferentes” (João)</p> <p><b>Hierarquia:</b></p> <p>“Tenho a ideia que na AP é tudo muito hierarquizado, as pessoas não têm acesso às chefias” (Rita)</p>
<b>Anti-burocracia</b>	<p><b>Ambiguidade:</b></p> <p>“Penso que quem lidera muitas vezes não percebe bem a informação que tem de divulgar, não a entende. Daí a dificuldade depois em comunicar (...) O próprio Ministério não sabe informar e não faz a menor ideia de como funciona uma escola. Depois, as leis são suscetíveis de muita interpretação. São ambíguas.” (Sónia)</p> <p><b>Falta de qualidade das regras:</b></p> <p>“Nunca vi tantas regras estúpidas como na AP. O problema é sempre a regra.” (Nuno)</p> <p><b>Desorganização:</b></p> <p>“A AP passa a imagem pavorosa de que, basta uma colega faltar que o trabalho já não se realiza, porque aquele ou aquele outro assunto é da responsabilidade dela e só dela” (Sofia)</p> <p><b>Desconfiança:</b></p> <p>“Em tempos fui a uma conferência com o Kotler e o CEO da Starbucks ..., tive que responder porque tinha ido a semelhante conferência porque houve um indivíduo numa assembleia municipal que quis logo saber e eu tive que responder. Ora, eu sou de gestão faz parte da minha formação atender a coisas destas” (Jorge)</p> <p>“Há uma cultura de desconfiança generalizada” (Nuno)</p> <p>“Na AP vai haver logo uma pessoa a resmungar porque isso [reuniões anuais com toda a organização, <i>brainstorms</i>] está a ser feito com o dinheiro dos contribuintes.” (Jorge)</p>
<b>Meritocracia</b>	<p><b>Práticas meritocráticas</b></p> <p>“Tentou-se instituir na AP uma gestão por objetivos tentando que a liderança conseguisse ser efetuada de forma mais eficaz em relação às equipas de trabalho mas considero que as coisas não foram feitas da melhor forma (...) A gestão por objetivos transformou-se antes numa obrigação” (Marisa)</p>
<b>Práticas anti-meritocráticas</b>	<p><b>Dificuldades de progressão nas carreiras:</b></p> <p>“Em termos de chefias, o principal fator de desmotivação é a dificuldade de progressão na carreira. É uma grande limitação!” (Marisa)</p> <p><b>Iniquidade:</b></p> <p>“Não há nada pior para a motivação das pessoas do que estar ali a dar o litro e a seu lado estar outra pessoa que pouco faz e que, no final de contas, vai acabar por receber o mesmo ao fim do mês” (Afonso)</p> <p><b>Neutralização do talento</b></p> <p>“Os liderados mais empenhados, dedicados, proativos e que pensam de modo crítico e independente são, por vezes, considerados inconvenientes e pouco recomendáveis. Promove-se uma cultura de yes- mania. Neutralizam-se talentos.” (Martim)</p>

“Conheço uma pessoa que trabalhava no tribunal e que após lá ter estado três anos a trabalhar foi avaliada pela chefia como sendo ‘Bom’. Questionando a chefia, perguntou porque razão lhe havia sido dado ‘Bom’ e não ‘Muito Bom’. A resposta que obtive foi que isso só seria possível para quem lá estivesse a trabalhar há cinco anos” (Nuno)

**Falta de reconhecimento:**

“Via algumas colegas não receberem qualquer tipo de reconhecimento e valorização por parte dos seus chefes (...) elas queixavam-se e eu via que elas tinham razão.” (Carla)

**Problemas com incentivos:**

“Eles [os subordinados] sabem que eu sei quem eles são, que eu sei quem trabalha, mas chega uma altura em que deixam de confiar em mim porque dizem que eu digo sempre a mesma coisa todos os dias e não vale muito a pena darem mais” (Afonso)

“Se não houver um incentivo financeiro, as pessoas acham que não vale a pena” (Jorge)

“Isto é tudo muito bonito mas sem dinheiro não se faz nada. Posso chegar a um restaurante e dizer: ‘olhe eu dinheiro não tenho, mas estou muito motivado para comer aqui, porém não posso pagar’.” (Jorge)

“às tantas as pessoas querem é ser recompensadas pelo seu esforço. Mimo só não chega” (Afonso)

“O SIADAP é um sorvedouro de tempo e energias: não motiva porque não recompensa, efetivamente, o mérito – nem sequer o recompensa simbolicamente.” (Martim)

“Está tudo parado. Há cortes em tudo.” (Rita)

**Nepotismo e favoritismo:**

“Em termos de gestão de topo na AP, os ventos de mudança ainda não chegaram porque ainda não é uma meritocracia. Só lá chega quem percorreu toda uma linha e que já estava no topo da pirâmide há muito tempo e que continua lá por uma perpetuação por continuidade, por caciquismo, por amiguismo, por politiquismo” (João B)

“O pior de tudo era as chefias não tentarem reconhecer o trabalho das pessoas – quem era reconhecido era o que estava sempre pronto a ir a casa da Sra Dra porque esta se havia esquecido lá de algo – os preferidos – e não quem ficava no seu lugar a trabalhar arduamente” (Sofia)

“Assim nunca vou chegar a lado nenhum porque não gosto de ‘dar graxa’ aos chefes” (Sofia)

**Acomodação:**

“Vem para aqui uma pessoa dessas à procura de, meramente, de segurança” (Afonso)

Mudança

**Foco em resultados**

“Sentimo-nos muito pressionados porque no final de cada período saem as percentagens de qualidade e taxa de sucesso conseguida pelo docente e depois o objetivo que temos de alcançar é melhorar essas percentagens no período seguinte se não é-nos chamada a atenção ou prestar contas. Tudo são meros números” (Sónia)

**Novos processos de gestão**

“Todo o processo de avaliação do SIADAP é incrivelmente burocrático” (Afonso)

Neutralizadores da mudança

**Inconsistência**

“A AP estava a fazer um esforço no sentido de incutir aos líderes formas de motivação, de repente essa preocupação deixou de existir” (Marisa)

**Retrocessos:**

“Implementamos os prémios por desempenho, as avaliações foram modificadas por forma a contribuírem para a maior motivação. Tudo isso caiu.” (Marisa)

## 4. Resultados

Em traços gerais os dados sugerem que o sistema de gestão na administração pública contém traços paradoxais, caracterizando-se pela presença de práticas que são neutralizadas por outras práticas: o sistema impõe uma prática e uma prática que na prática neutraliza essa prática. A

presença destes neutralizadores parece ser uma fonte de frustração para os participantes (vide Rego et al., 2001). Introduce traços kafkianos, encerrando os participantes em situações evocativas das descritas por Joseph Heller (1961) no seu livro *Catch 22*.

A expressão “Catch 22” representa uma crítica da organização burocrática segundo a qual o sistema de regras organizacionais gera formas de atuação ilógicas, circulares e auto-contraditórias, impedindo o normal funcionamento dos processos, tornando finalmente a organização refém das suas próprias regras. As regras, por outras palavras, encerram a organização num *double bind*: uma mensagem nega a outra, ou o cumprimento da regra neutraliza a própria regra (Bateson, 1972). A lógica burocrática daqui resultante gera situações “no win” das quais nenhuma das partes retira valor, gerando regras que ninguém pretenderia que funcionassem de uma determinada maneira. Este resultado persiste apesar da sua ausência de lógica, segundo algumas interpretações do título *Catch 22*. De resto, a escolha do algarismo “2” refere-se à sensação de *déjà vu*, à repetição repetitiva e incessante de situações ilógicas, como se a falta de lógica representasse uma lógica em si mesma (Wikipedia, 2013).

Da análise dos dados foram extraídos 26 conceitos de primeira ordem, depois agrupados em oito temas de segunda ordem, articulados concetualmente, em pares. O primeiro par refere-se aos fatores de liderança (o exercício efetivo da capacidade de influência) e aos neutralizadores de liderança (os elementos despoletadores do exercício da influência, com origem no próprio líder ou no seu contexto de atuação). O segundo par inclui os elementos burocráticos (relativos ao *design* organizacional baseado nos princípios da racionalidade legal/formal e suas consequências) e fatores anti-burocráticos (relativos a práticas que contrariam ou desvirtuam a racionalidade do sistema). O terceiro articula meritocracia (traduzida na adoção de um conjunto de mecanismos organizacionais tendentes à apreciação das contribuições individuais) e práticas anti-meritocráticas (práticas que contrariam uma lógica meritocrática). O quarto par liga mudança (introdução de processos de alteração do funcionamento organizacional) e neutralizadores da mudança (introdução de processos que dificultam a mudança, mesmo quando reclamando a intenção oposta). Estes quatro pares, por sua vez, de acordo com a interpretação que a seguir se detalha, resultam em quatro tensões organizacionais geradoras de círculos viciosos: líderes não liderantes, burocracias não burocratizadas, boas práticas não praticadas e mudanças que não geram mudança.

**Liderança.** A ação dos líderes é crítica para as organizações: os líderes são detentores de poder formal que lhes permite controlar recursos valiosos e a respetiva distribuição, na senda de uma visão para a organização. A importância da liderança é reconhecida por muitos dos participantes, os quais, em função das suas experiências, destacam aquilo que os líderes podem fazer para liderar mais eficazmente apesar das limitações. Como refere João B., um dos informantes, os líderes “não estão de mãos e pés atados”. Neste fator são destacados positivamente aquilo que alguns respondentes caracterizam como lideranças fortes e participativas.

A tentativa de fazer o possível dentro das limitações, tende a ser percebida apreciativamente pelos colaboradores, o que confirma investigação realizada em Portugal (Cunha, Cunha & Rego, 2009). Ou seja, apesar das limitações, diferentes líderes ensaiam diferentes modos de atuação a partir das mesmas regras. E mesmo em contextos com abundantes constrangimen-



tos, os líderes podem encontrar espaço para fazer a diferença, nomeadamente reconhecendo, apreciando, envolvendo e mantendo proximidade com os membros das suas equipas:

*“Saber que somos próximos dos líderes que nos ouvem e partilham as decisões, também contribui para a nossa motivação (tenho a sorte de trabalhar num lugar assim).” (Rita)*

Um dos nossos informantes, João B., exemplificou o processo: na sequência de um esforço extra dos funcionários da sua organização municipal, promoveu uma sardinhada para a todos agradecer o esforço extra. Mas se não for possível pagar a sardinhada com os recursos da organização? “Pago do meu bolso”, respondeu.

**Neutralização da liderança.** A ação da liderança é porém influenciada por múltiplos atores e fatores institucionais, nomeadamente o governo e seus agentes, sindicatos e sistema legal, cuja ação a um nível macro tem implicações ao nível da prática. A neutralização da liderança pode decorrer de características dos próprios líderes (lideranças débeis ou desprovidas de visão), mas também de fatores contextuais (falta de “ferramentas de liderança” e de *accountability*, excesso de regras)<sup>9</sup>.

Os participantes, em particular aqueles que exercem funções de liderança, referem a insuficiência das ferramentas de que dispõem para gerir num sistema que, dizem, os espartilha com regras e procedimentos administrativos sem valor para lá do controlo:

*“Atualmente há muita formação, o que é um aspeto positivo na AP. Mas não podemos aplicar nada devido à crise. É muito engraçado porque agora, quem é dirigente na AP é obrigado a fazer um curso sobre liderança (o que eu acho bem), mas depois, olhe, as pessoas vão empurrando as coisas conforme podem” (Jorge)*

Na prática, esta situação cria um ambiente favorável aos líderes menos competentes:

*“Na AP estão a ser criadas as condições ideais para ninguém assumir responsabilidades e por isso abdica-se do papel de liderança” (Nuno)*

ou

*“Os piores líderes na AP são aqueles que se refugiam nas dificuldades legais, na burocracia” (Afonso)*

A fraca *accountability*, decorrente da aplicação coerciva das regras, constitui um neutralizador da liderança com custos severos na medida em que se trata de um precursor, entre outros processos, da corrupção, convenientemente atribuída não à volição individual mas ao “sistema” (Budiman, Roan & Callan, no prelo). A *accountability* individual foi descrita como uma forma de suportar *the power of one* (i.e. o poder de cada um; Schuman et al, 2010). A sua ausência no aparelho estatal gera uma situação que se pode descrever como *the power of*

<sup>9</sup> Em algumas empresas privadas (e.g., Boeing) as práticas de *empowerment* e *accountability* vão mais longe, dando aos trabalhadores responsabilidades que antes eram atribuídas aos líderes (Khurana et al. 2012).



*none* (o poder de ninguém), um sistema organizacional desprovido das necessárias alavancas de poder, sem as quais as coisas não acontecem.

**Burocracia.** As referências à burocracia estatal são abundantes. Os elementos centrais da descrição são característicos: formalismo, lentidão e hierarquia. Os participantes referem a profusão de regras como uma característica do sistema. Esta conclusão é tão evidente e expectável que não requer elaboração. Curiosamente, a burocracia com traços kafkianos, como aquela que aqui se identifica, parece estar a tornar-se mais saliente não apenas nos aparelhos estatais mas também em empresas privadas (Hodson, Roscigno, Martin, & Lopez, 2013). O problema desta forma de entender e de aplicar a regra é que ela limita a autonomia e a capacidade de decisão, e por isso a proatividade e a disponibilidade para a mudança (Ghitulescu, 2012), bem como a vontade de improvisar soluções para responder às necessidades dos clientes/utentes de uma forma alinhada com o espírito da regra.

O ajustamento rápido proporcionado pela improvisação parece ser crítico para a oferta de serviços à altura das expectativas dos clientes (Cunha, Rego & Kamoche, 2009)<sup>10</sup>. Na ausência de abertura do sistema formal para introduzir mudança rápida e imprevista, as improvisações necessárias ao bom funcionamento das organizações (Perrow, 1986) não existem (o que paralisa o sistema) ou existem apenas na organização informal (o que não se traduz em aprendizagem formal), não contribuindo para a aprendizagem e para a mudança da organização de uma forma sistemática. O resultado é uma escassa orientação para o cliente, a lentificação dos processos e uma apropriação dos processos pelos funcionários:

*“diziam-nos mesmo (a mim e ao director) que não prometessemos nada com urgência a ninguém, porque não faziam”* (Cristina)

O entendimento das regras como mecanismos de coerção, “caixas negras” organizacionais, parece também contribuir para criar espaços emocionais restritivos (Dutton, 2003), alienando as pessoas, afastando-as emocionalmente do trabalho e da organização e enfatizando o formalismo à custa da substância:

*“Excesso de formalismo e processualismo – com pouca consideração pelos resultados.”* (Martim)

A discrepância entre uma certa pompa no anúncio de mudanças e iniciativas, e os resultados alcançados, foi descrita por Martim de uma forma sucinta: “muita parra e pouca uva”.

**Falsa burocracia.** Conforme explicado por Perrow (1986, p.5) muitos dos “pecados” da burocracia não resultam da forma burocrática propriamente dita mas do facto de organizações ritualmente burocráticas não o serem substantivamente: “esses pecados”, defende Perrow (1986, p. 6), “resultam em larga medida do fracasso em burocratizar apropriadamente. Se precisamos da burocracia temos que compreender as suas múltiplas forças”. Este ponto merece uma explicação: a burocracia como filosofia organizacional encerra um conjunto de pressu-

<sup>10</sup> É importante não confundir improvisação com desenrasque: a improvisação é um desvio introduzido no âmbito de uma regra, uma tentativa de melhorar a ação no quadro da regra; o desenrasque acontece na ausência da regra ou contra a regra e o seu espírito.

postos baseados em valores de organização e de serviço, e uma ética burocrática orientada para a criação de sistemas justos, confiáveis, previsíveis e avessos à surpresa e à ambiguidade (Alvesson & Gabriel, 2013; Huber & Munro, no prelo; ver quadro 3). Estes pressupostos parecem andar por vezes muito longe da prática. Por exemplo, José António Saraiva escreveu no Sol que a Justiça se tornou imprevisível, “uma lotaria” (Saraiva, 2013, p.2).

O desrespeito dos bons princípios burocráticos desvirtua a natureza da burocracia. Os resultados obtidos sugerem que: (1) as organizações do Estado adotaram com avidez um conjunto de práticas da burocracia (regras, formalismos, proibições, coerções, demonstrações, proibições); (2) mas não internalizaram o espírito da burocracia enquanto filosofia organizacional baseada numa ética profissional racional-legal (du Gay, 2000), de serviço universal e despersonalizado *no bom sentido da palavra*. A burocracia deve funcionar *sine ira et studio* (“sem ira nem paixão”), na formulação clássica de Tácito, o historiador romano. No caso da AP, esta lógica parece nem sempre funcionar:

*“Assim nunca vou chegar a lado nenhum porque não gosto de ‘dar graxa’ aos chefes” (Sofia)*

Os participantes neste estudo oferecem abundante evidência de desvirtuamento burocrático: ambiguidades, regras com fraca qualidade e excessiva complexidade, desorganização, desconfiança, fatores estranhos num quadro de rigor burocrático enquanto tipo ideal. Por exemplo, a burocracia deve assumir os objetivos gémeos de respeitar as suas próprias regras e de eliminar o particularismo. Mas os participantes referem uma burocracia entranhadamente particularista, seja devido à profusão de regras desajustadas, ao modo como as chefias as aplicam ou a uma certa opacidade no funcionamento sistémico. Pedro Lomba, secretário de Estado adjunto do ministro adjunto refere que o modelo do Estado “favorece uma grande opacidade” (in Botelho & Rodrigues, 2013, p.16). Essa mesma opacidade foi identificada noutros aparelhos estatais do sul da Europa, nomeadamente na Grécia (Ballas & Tsoukas, 2004). Estados opacos contrariam o *ethos* burocrático. Na camada de superfície prevalece a regra; na profundidade medram o particularismo, o jeitinho, a solução desenrascada<sup>11</sup>. Eis duas ilustrações:

*“Nunca vi tantas regras estúpidas como na AP. O problema é sempre a regra.” (Nuno)<sup>12</sup>*

Perrow (1986) não desconhece o facto de a natureza social das organizações tornar a impessoalidade burocrática um exercício difícil. Mas o esforço exercido no sentido de expurgar as organizações de particularismos parece ter obtido efeitos limitados. Na verdade, segundo algumas interpretações, a burocracia é instrumentalizada para facilitar interesses particularísticos. O sistema cria regras que não aplica – o processo está aliás reportado na literatura (Hod-

<sup>11</sup> Como se diz por vezes com ironia a propósito das burocracias desvirtuadas, a lei é para aplicar aos inimigos. Esta perversão do sistema não é, naturalmente uma originalidade portuguesa (vide Cunha, 2005; Aram & Walochik, 1996). Noutros sistemas, como o germânico, os gestores não se mostram muito inclinados para improvisar (Glunk et al., 1997).

<sup>12</sup> Este comentário reflete uma perspetiva relativamente comum: a de que a burocracia do Estado acumula regras de forma pouco inteligente. Atente-se nas palavras de Henrique Monteiro no Expresso: “burocracias, regras inflexíveis, por vezes estúpidas” (2013, p.48). A ausência de regras estúpidas é uma característica das boas organizações (Goffee & Jones, 2013).

son, Martin, Lopez, & Roscigno, 2013). Ou seja, em vez de ser usada para a sua missão original de expurgar o particularismo, a burocracia serve frequentemente finalidades particulares a coberto da complexa camada de legalismos e formalidades.

### Quadro 3 - Dimensões-chave da “máquina” burocrática

(retirado de Clegg, Cunha & Rego [2013], que o basearam em Weber [1978])

- 
1. O poder pertence à organização/instituição, e não à pessoa que executa as funções.
  2. As relações de poder no interior da estrutura organizacional têm uma configuração de autoridade distinta, especificada pelas regras da própria organização.
  3. Uma vez que os poderes são exercidos em termos das regras da organização e não de uma pessoa, a ação organizacional é impessoal.
  4. Os sistemas disciplinares de conhecimento (formulados tanto profissionalmente como do ponto de vista organizacional), mais do que as crenças idiossincráticas, enquadram a ação organizacional.
  5. As regras tendem a ser formalmente codificadas.
  6. As regras (abstratas) estão arquivadas em documentos escritos que servem como padrões da ação organizacional.
  7. As regras determinam tarefas específicas, distintas e executadas por diferentes categorias formais de funcionários que se especializaram nessas tarefas e não em outras. Essas tarefas oficiais serão organizadas numa base continuamente regulada de modo a assegurar o suave fluxo do trabalho entre os elementos descontínuos da organização. Existe, assim, uma tendência em direção à especialização.
  8. Existe uma fronteira precisa entre a ação burocrática e a ação particularística levada a cabo pelos funcionários, sendo essa fronteira que define os limites da legitimidade.
  9. A separação funcional de tarefas significa que os funcionários deverão ter acesso à autoridade e à sanção em proporção aos seus deveres, motivo pelo qual as organizações exibem uma estrutura de autoridade.
  10. Uma vez que as funções são funcionalmente separadas e cada pessoa é responsável por cada uma delas e possui poderes precisamente delegados, existe uma tendência para a hierarquia.
  11. A delegação de poderes é expressa em termos de deveres, direitos, obrigações e responsabilidades. Assim, as relações organizacionais tendem a ser contratualmente precisas.
  12. As qualidades requeridas para as posições organizacionais são medidas em termos de credenciais formais.
  13. Uma vez que as diferentes posições na hierarquia organizacional exigem diferentes credenciais de admissão, existe uma estrutura de carreira na qual a promoção se torna possível tanto por antiguidade na função como pelo mérito do serviço desempenhado por indivíduos com credenciais similares.
  14. Posições diferentes na hierarquia são remuneradas de forma diferenciada e estratificadas de formas distintas.
  15. A comunicação, a coordenação e o controlo encontram-se centralizadas na organização.
- 

A natureza burocrática do Estado contém portanto traços de falsa burocracia. O conceito de falsa burocracia refere-se ao tipo de organizações que, situando-se formalmente próximas da configuração burocrática, na verdade não respeitam os valores e os princípios orientadores da burocracia (Weber, 1978). Por exemplo, a burocracia weberiana trata todos como iguais perante a regra (vide quadro 3). Nas falsas burocracias, a regra é alvo de interpretações personalizadas (“Cada caso é um caso”: eis a justificação habitual). Apesar da profusão de regras, os informantes referem a permeabilidade a favoritismos.

**Meritocracia.** A meritocracia é também referida pelos participantes, que mencionam a tentativa de introduzir práticas meritocráticas, incluindo definição de objetivos, métricas e avaliações de desempenho. A recente introdução de objetivos e de indicadores, aquilo que no jargão gestor é referido como KPIs (*key performance indicators*) ilustra o ponto. Eis o que diz Marisa, responsável de recursos humanos

*“Tentou-se instituir na AP uma gestão por objetivos tentando que a liderança conseguisse ser efetuada de forma mais eficaz em relação às equipas de trabalho, mas considero que as coisas não foram feitas da melhor forma (...) A gestão por objetivos transformou-se antes numa obrigação” (Marisa)*

Mas os números e as métricas são cruciais para a gestão meritocrática. Como explicou Grant (2013), a meritocracia exige a recompensa das contribuições dos membros da organização. A propósito do seu país, o economista italiano Luigi Zingales cunhou a expressão *peggio-crazia* para descrever a governação pelos piores – não pelos mediocres<sup>13</sup> mas pelos piores (Fernandes, 2013). A *peggio-crazia* torna-se uma possibilidade mais realista quando o sistema não cultiva a meritocracia: se as pessoas respondem a incentivos, a ausência de incentivos positivos gera motivações negativas (não investir quando a probabilidade de retorno do investimento é baixa, conforme explicado pela teoria da equidade [Adams, 1965]). A ausência de uma lógica meritocrática afasta o talento, degrada o capital humano e estimula processos organizacionais disfuncionais. A introdução de sistemas orientados para a estimulação do mérito comporta riscos (desigualdades e competição intraorganizacional, entre outros), mas combate o risco de inclinação para um alinhamento “por baixo”. A complacência face aos fracos resultados é explicada pela ausência de uma genuína cultura de mérito.

**Práticas não meritocráticas.** A tensão entre o discurso do mérito e a prática organizacional, escassamente meritocrática, suscita frustração. Os participantes referem inúmeros desvios face ao caminho do mérito: dificuldades de progressão na carreira mesmo quando tal é justificado, iniquidades, falta de reconhecimento, ausência de incentivos, amiguismos, favoritismos, estados acomodatórios. Martim refere que, apesar do discurso do mérito no Estado, os sinais têm sido contrários à assunção do mérito, conforme ilustrado por uma série de práticas, estas sim mutuamente consistentes: a suspensão do SIADAP; o fim dos prémios aos melhores alunos pelo Ministério da Educação, o congelamento de promoções, o tratamento dos cortes salariais de um modo uniforme.

Mesmo reconhecendo as dificuldades e as urgências, os padrões decisórios recentes sugerem que as diferenças entre as contribuições individuais são pouco valorizadas, sendo iníquo o consequente tratamento dos casos. Esta iniquidade acaba por favorecer os que menos contribuem, os quais obtêm relações mais favoráveis entre investimentos e recebimentos e são menos requisitados para trabalhos mais exigentes<sup>14</sup>. Ou seja, o sistema beneficia o infrator. Como sublinhou Cristina:

<sup>13</sup> Esta formulação amplifica a noção de círculo vicioso de mediocridade (Masuch, 1985).

<sup>14</sup> O mesmo fenómeno de os mais produtivos serem requisitados para trabalhar mais sem outra compensação foi identificado nas escolas públicas da Escócia (Sutherland & Stack, 2013). O recente “The Human Capital Report” (World Economic Forum, 2013) confirma o ponto: no item relativo aos paga-

*“Algumas pessoas na AP ainda por cima gozam com quem se esforça: ‘Continuas a trabalhar? És parva, olha eu vou para casa e vou ter a mesma reforma que tu.’”*

A persistência deste padrão constitui um obstáculo à criação de uma classe de servidores com uma elevada ética de trabalho, favorecendo, involuntariamente, os menos dedicados. Em resultado, os padrões de dedicação e de profissionalismo são inferiores ao desejável e toda a AP acaba por ver a sua reputação prejudicada. João, quadro de um executivo camarário, explica o processo:

*“a sociedade em geral passou a considerar os funcionários públicos como uns malandros que não faziam nada” (João)*

Pode avaliar-se uma burocracia pela sua capacidade de expurgar o particularismo (Perrow, 1986). Os sinais colhidos das entrevistas sugerem que o particularismo é comum e recorrente. Segundo João, a cultura do mérito dificilmente poderá florescer quando os maus exemplos vêm de cima:

*“Em termos de gestão de topo na AP, os ventos de mudança ainda não chegaram porque ainda não é uma meritocracia. Só lá chega quem percorreu toda uma linha e que já estava no topo da pirâmide há muito tempo e que continua lá por uma perpetuação por continuidade, por caciquismo, por amiguismo, por politiquismo.” (João)*

A cultura de nepotismo e de favorecimento está também presente nos níveis mais baixos – corrompendo a genuína ética burocrática. Eis uma declaração de Sofia:

*“O pior de tudo era as chefias não tentarem reconhecer o trabalho das pessoas – quem era reconhecido era o que se encontrava sempre pronto a ir a casa da Sra Dra porque esta se havia esquecido lá de algo – os preferidos – e não quem ficava no seu lugar a trabalhar arduamente”*

Apesar das tentativas de tornar o sistema mais transparente e meritocrático, a AP continua a ser afetada por práticas particularísticas, anti-burocráticas e não-meritocráticas. Sucessivas tentativas de modernização e de desburocratização têm sido incapazes de erradicar sinais pré-modernos da prática organizacional. Na ausência de um sistema capaz de estimular o envolvimento e o significado do trabalho, é perpetuada a visão do trabalho como “emprego”, correspondente à relação menos empenhada entre uma pessoa e a organização (Wrzesniewski, McCauley, Rozin & Schwarz, 1997).

**Mudança.** Os informantes referem ainda a tentativa de melhoria das organizações por via da introdução de novas práticas e processos e de um crescente foco em resultados. O foco em resultados e a sua medição emblematizam esta nova abordagem. A um nível mais macro as tentativas de reforma, iniciadas a partir de dentro (SIADAP) ou de fora (por força da intervenção

---

mentos relacionados com a produtividade, Portugal ocupa apenas o número 102 daquele *ranking* num total de 122 países!

da Troika), sinalizam as mudanças em curso. A pressão para a mudança e para a obtenção de resultados é patente na seguinte afirmação de Sónia:

*“Sentimo-nos muito pressionados porque no final de cada período saem as percentagens de qualidade e taxa de sucesso conseguida pelo docente e depois o objetivo que temos de alcançar é melhorar essas percentagens no período seguinte se não é-nos chamada a atenção ou prestar contas. Tudo são meros números”* (Sónia)

**Neutralizadores da mudança.** As tentativas de mudança parecem todavia tropeçar em si próprias, tal como ilustrado nas seguintes afirmações:

*“Implementamos os prémios por desempenho, as avaliações foram modificadas por forma a contribuírem para a maior motivação. Tudo isso caiu.”*  
(Marisa)

ou

*“A AP estava a fazer um esforço no sentido de inculcar aos líderes formas de motivação; de repente essa preocupação deixou de existir”* (Marisa)

Uma mudança parece ser neutralizada por outra mudança. Os processos de mudança são em boa medida processos de gestão de emoções e expectativas (Huy, 2011). O facto de as mudanças “caírem”, como descreve Marisa, gera uma sensação de frustração com impacto nas mudanças futuras. As inconsistências e retrocessos neutralizam as mudanças e “imunizam” os membros da organização contra futuras tentativas de mudança.

## 5. Discussão, implicações e limitações

Nesta secção apresentam-se as principais conclusões, organizadas em torno das quatro tensões paradoxais identificadas na secção anterior: uma burocracia não burocratizada; líderes não liderantes; boas práticas não praticadas e mudanças que não geram mudança.

**Uma burocracia não burocratizada.** Em resultado das tensões paradoxais identificadas anteriormente, a AP pode ser representada como funcionando segundo uma lógica institucional que neutraliza as suas próprias forças. A burocracia weberiana, com os seus traços profissionais e virtudes éticas, dá lugar a um sistema de regras labiríntico, destituído de significado, insuficientemente aprendente, difícil de compreender e por isso de mudar<sup>15</sup>. A burocracia estatal portuguesa pode ser afinal, insuficientemente burocrática, uma burocracia hibridizada por práticas pré-modernas (Cunha, Clegg & Rego, 2009), “para inglês ver” (Caldas & Wood, 1997), ritualizada, superficial, uma burocracia falsamente burocrática. A atribuição de responsabilidades pelas deficiências no funcionamento da AP, nomeadamente em matérias de lide-

<sup>15</sup> Como diz a velha máxima Lewiniana, se quer compreender um sistema tente mudá-lo.

rança e gestão da motivação, à “burocracia”, é portanto uma simplificação. O problema não está na burocracia *per se* mas numa concretização deficitária da mesma. Há mais na burocracia do que aquilo que dela tem sido extraído. Segundo alguns autores (Olsen, 2005), pode aliás ser tempo de redescobrir a burocracia para lá da conceção comum e estereotipada da mesma.

**Líderes não liderantes.** As deficiências contextuais identificadas impedem o pleno exercício da liderança como fonte de positividade organizacional (Rego & Cunha, 2013). Liderar positivamente significa energizar os outros, dar-lhes liberdade para procurarem alcançar objetivos com significado. No caso dos nossos entrevistados, a tentativa de incutir positividade no sistema é um exercício contra-organizacional; ou seja, em vez de tal tentativa ser realizada por causa da organização, ela acontece *apesar* da organização. Como referiu João B.:

*“Não creio que (...) a AP tenha as mãos e os pés atados em termos de incentivos e sanções aos seus funcionários. No caso de haver um colaborador que não trabalha tanto como os outros ou que não cumpre, eu posso sempre abrir um inquérito ou interpor um processo disciplinar” (João B.).*

Em todo o caso, o processo é potencialmente custoso:

*“Concluí que sancionar aqueles que são menos produtivos acaba por ser pior do que deixá-los estar. Tenho e continuo a ter aqui pessoas a trabalhar comigo que estão pouco motivadas, que não trabalham e não tenho forma nenhuma de as sancionar.” (Afonso)*

Ou seja, os líderes têm espaço para liderar e exercer influência. Mas o sistema propicia e não desincentiva lideranças escassamente liderantes.

**Boas práticas não praticadas.** Segundo a OCDE (“Reforming the State to promote growth”), Portugal compara favoravelmente com outros países no que se refere ao uso de medidas de gestão, nomeadamente no caso da gestão de desempenho por via do SIADAP. Na verdade o SIADAP é um bom exemplo das virtudes e desvirtudes da gestão da administração pública. Tratando-se de uma ideia meritória e necessária do ponto de vista gestor, a avaliação e gestão do desempenho foi recebida sob um coro de críticas (naturalmente, segundo os detratores, não por causa da gestão de desempenho propriamente dita, mas por causa “daquela” gestão de desempenho, sendo certo que qualquer sistema de gestão de desempenho será criticável).

Em vez de melhorar o ponto de partida, o SIADAP foi perdendo vigor, transformando-se numa burocracia mais, entretanto colocada em regime de “stand by” (Tiago, 2013). A deliquescência do SIADAP é um dos melhores exemplos das inconsistências que corroem o sistema de gestão na administração pública. Boas práticas alegadamente adotadas são-no de forma meramente ritualística. Na linguagem da teoria neo-institucionalista, estratégias e práticas de gestão como a avaliação de desempenho podem ser interpretadas como mitos (semi)institucionalizados relativamente distantes da realidade quotidiana (Meyer & Rowan, 1977). A sua presença mítica, todavia, oferece a aparência de uma estratégia de gestão – que por sua vez corresponde a



uma moderna obrigação administrativa (Carter, Clegg & Kornberger, 2010). Ou seja, cumprem-se os rituais mesmo que com escassas implicações práticas.

A incipiência de práticas gestionárias críticas para o desenvolvimento do capital humano aprofunda as consequências da fraca especialização da força de trabalho portuguesa, apresentada como uma das explicações da perda de competitividade do país nos mercados globais (e.g., Financial Times 2013). Os processos de especialização e de desenvolvimento da força de trabalho ocorrem em certa medida fora do sistema educacional, no dia-a-dia das organizações, intersetando liderança, gestão do desempenho e formação profissional (vide Gomes et al., 2008). Se boas práticas organizacionais, como a gestão de desempenho e do desenvolvimento, são executadas de forma deficiente, todo o sistema organizacional perde qualificação. A insuficiente pressão para o mérito e para a excelência é uma fonte de desvalorização do capital humano<sup>16</sup>. Como foi referido por vários informantes, o que distingue a atitude da organização face aos melhores funcionários é que estes, em resposta ao seu bom desempenho, recebem mais trabalho.

**Mudanças que não geram mudança.** Noutro local, defendemos (Cunha & Rego, 2013) que o excesso de mudança no setor público é um obstáculo à própria efetividade da mudança. Ou seja: mudanças a mais impedem as alterações de ganhar raízes e de se traduzirem em novas abordagens dotadas da necessária aderência. Na linguagem da gestão da mudança, uma profusão de alterações de primeira ordem (Bartunek & Moch, 1987) não gera mudanças de segunda ou de terceira ordem, as mudanças que provocam mudança. Segundo a formulação de Lampedusa, apesar de muita coisa ter mudado, tudo tem ficado na mesma: eis a essência da mudança de primeira ordem. Do país de Lampedusa vem aliás uma recente ilustração do modo como a profusão de mudanças pode ser uma forma de nada mudar. Rosario Crocetta, presidente da região da Sicília, tem procurado mudar o funcionamento de uma região falida contra interesses estabelecidos e perigosos (incluindo a Máfia). Eis as suas palavras em 2013:

*“Há uma revolução às nossas portas (...) e se não mudarmos tudo – quero dizer se não mudarmos realmente – as pessoas invadirão os edifícios governamentais. Entrarão aqui e atirar-nos-ão pela janela fora. Sabem que mais (...) eu próprio me atirarei porque elas têm razão.”* (in De Martino, 2013, p.1)

Neste caso, pequenas modificações incrementais retocam o *statu quo*, provavelmente reforçando-o. As mudanças de segunda ordem desafiam o *statu quo*, ao passo que as de terceira ordem fazem da mudança uma presença permanente na organização, dotando-a de mecanismos de auto-subversão construtiva.

<sup>16</sup> Paulo Rosado, da Outsystems, referia recentemente que os portugueses são excessivamente complacentes face aos maus desempenhos (sessão no âmbito do Master in International Management da Nova SBE, Guincho, agosto de 2013). Os dados de Bloom e colegas (2012) corroboram a sua intuição. O problema não parece circunscrever-se à esfera estatal.



A plétora de tentativas de reforma concretizadas apenas em parte ou não concretizadas, resulta em cinismo face a novas tentativas de mudança, em cansaço face à mudança (Neves, 2011; Stensaker et al., 2002). Esta incapacidade de levar as mudanças até às últimas consequências, associada à substituição de processos de mudança por novos processos sem que os anteriores tenham sido concluídos, gera um conjunto de efeitos nefastos: cansaço face à mudança, cinismo relativamente a novos projetos, inconsistência inter-temporal. A falta de consensos políticos, a instabilidade dos elencos governativos e a substituição frequente dos responsáveis pela definição e execução de estratégias, são fatores facilitadores destes processos. Como descrito por Jorge, autarca numa junta de freguesia, neste contexto

*“o sargento só dispara porque o general mandou disparar – apesar de ele não saber muito bem porque está a disparar”.*

Muda-se e “dispara-se” sem se saber porquê. Na ausência de conhecimento dos “porquês”, o trabalho torna-se um automatismo, constituindo uma fonte de alienação e não de motivação (Michaelson, Pratt, Grant & Dunn, no prelo). Estes dados suscitam a interpretação de que o sistema se encontra encerrado num conjunto de círculos viciosos: (1) uma falsa burocracia aperta o controlo e neutraliza os líderes; (2) os líderes, enredados em sistemas de controlo coercitivos, têm dificuldade em estimular o mérito; (3) a ausência de uma lógica meritocrática torna o sistema menos capaz de se auto-melhorar; (4) como o sistema não se aperfeiçoa, as tentativas de melhoria são introduzidas a partir do topo, o que reinicia o ciclo.

**Implicações.** Que implicações podem ser retiradas deste estudo?

A primeira e porventura a mais óbvia é que, sendo os líderes agentes de mudança, importa deixar que os líderes se assumam e ajam enquanto tal (Cunha, Rego & Figueiredo, 2013): ocupar formalmente posições de liderança não é o mesmo que liderar. É portanto importante deixar os líderes liderar, i.e. influenciar com impacto. No atual modo de funcionamento, a ação dos líderes é neutralizada. Para que esta mudança possa um dia ocorrer, será possivelmente necessário que o Estado, como macro-aparelho institucional, produza estratégia e inteligência, que se dote de ricas funções cerebrais<sup>17</sup>, que facilite a criação de um quadro de atuação claro e de mecanismos de compensação alinhados com a estratégia e sensíveis às necessidades locais. Ou seja, que empodere e responsabilize. Esta combinação é manifestamente difícil, mas a alternativa, em vigor, passa por um Estado produtor de regras complexas que oferecem uma aparência de controlo – à custa de ineficiência e ineficácia.

Em segundo lugar, e ainda no domínio da liderança, é importante deixar os líderes introduzirem variação no sistema: a resposta a problemas locais deve ser local e não central. A lógica das grandes reformas deve ser complementada (substituída?) por soluções incrementalistas. Na Suécia, o Hospital Saint Goran, descrito como uma das glórias do *welfare state* daquele

---

<sup>17</sup> Tomo a expressão de empréstimo, com a devida vénia, ao antigo Secretário de Estado da Administração Pública, João Figueiredo, a quem a escutei pela primeira vez. Esta imagem vale por muitas palavras.

país, é usado como laboratório para a aplicação de princípios de gestão privada no setor estatal (por exemplo, *lean management*; The Economist, 2013)<sup>18</sup>.

Em terceiro lugar parece importante dar tempo ao tempo, isto é, tornar o processo de mudança menos convulsivo e mais reflexivo. O excesso de mudança impede as soluções de frutificarem e gera cansaço (Stensaker et al., 2002)<sup>19</sup>. Trocar a mentalidade curto-prazista por uma orientação para o longo prazo parece crucial, bem como a tentação de querer mudar demasiado, o tempo todo. Metaforicamente: para a terra dar fruto, o cultivador não a pode remexer constantemente. A interrupção de processos de mudança em curso e a respetiva substituição por outros projetos de mudança gera níveis contraproducentes de cinismo organizacional.

Quarto, é importante não confundir o Estado com uma empresa mas importa aprender com as boas práticas de gestão, particularmente no que se refere à recompensa do bom trabalho e ao desencorajamento do mau trabalho. A complacência face aos maus desempenhos é uma fonte de desmotivação coletiva.

Quinto, é necessário assumir medidas restauradoras do orgulho dos servidores do Estado. Trabalhar para o Estado deve ser um motivo de honra, não um custo social estigmático.

É óbvio para quem escreve e para quem lê que discorrer sobre a mudança no Estado é fácil e que mudá-lo é difícil, pelo que estes comentários não pretendem criticar aqueles que o tentaram fazer com as melhores intenções – até porque a tentativa de quebrar círculos viciosos está potencialmente condenada ao fracasso. Mas parece igualmente evidente que: (1) a equivalência entre mudança de leis orgânicas e mudança organizacional é uma falsa equivalência; e que (2) algumas mudanças representam um retrocesso, numa demonstração cabal de que se pode mudar para pior, desfazendo mudanças anteriores e tornando o sistema mais impermeável às necessárias mudanças futuras por via de uma *overdose* de mudança que acaba por gerar imunidade à mudança.

**Limitações.** Este estudo comporta limitações, algumas das quais são óbvias e parcialmente decorrentes das escolhas metodológicas que o guiaram. Fazer a fotografia de um setor tão complexo a partir das perspetivas de cerca de três dezenas de respondentes maioritariamente provenientes do setor educativo e da região de Lisboa, não oferece garantias de generalização. Esta limitação não deve obviar o facto de a generalização estatística *não* ser o objetivo do trabalho. O estudo tem intenções de generalização concetual. Se a interpretação aqui avançada for adequada, ela poderá ser posteriormente testada noutros contextos, com outros métodos.

---

<sup>18</sup> David Osborne pergunta: e se um organismo central dos restaurantes determinasse que eles fossem todos iguais (vide Figueiredo, 2013)? Seria isso positivo?

<sup>19</sup> Um aspeto relatado por um participante num curso de executivos ilustra o ponto. Referia este gestor intermédio de uma empresa pública que cada vez que chega uma administração nova – o que nas empresas públicas acontece a espaços previsíveis e relativamente curtos – ela traz novas ideias e projetos. Em consequência, referia, por vezes é preciso passear projetos no respetivo caixão, porque eles já morreram mas ainda não chegou a altura de os enterrar, dada a existência de contratos com consultoras cujos prazos é preciso respeitar.

**Validação da interpretação.** Para validar a plausibilidade da interpretação aqui apresentada, uma versão preliminar deste trabalho foi discutida com alguns participantes iniciais, a quem foram solicitados comentários e críticas. Em paralelo, sete novos informantes, maioritariamente professores de gestão no ensino superior público, leram e comentaram o texto, ajudando a refinar a interpretação. Durante a redação do texto foram também testadas as interpretações com vários participantes, o seu *feedback* recolhido e o modelo afinado. Estas ações parecem confirmar a plausibilidade das interpretações.

## 6. Conclusão

As críticas à burocracia do Estado são recorrentes. A experiência do empresariado é a de que a “máquina pesada do Estado” afeta a competitividade das empresas (Barroso, 2013, p.22) e a vida dos cidadãos, e que a burocracia é um dispositivo organizacional corrompido por vícios, disfunções e ineficiências. Sem surpresa, os resultados deste trabalho sugerem que os efeitos da burocracia também se fazem sentir no interior da “máquina”. Todavia, a estranha explicação avançada por este estudo é a de que a raiz do problema se encontra numa aplicação paradoxal da burocracia: o sistema é excessivamente burocrático na camada de práticas, rotinas e procedimentos, mas escassamente burocrático ao nível do núcleo de responsabilidades e valores éticos da burocracia. Mais do que como garbosos burocratas, os funcionários parecem estar a ser geridos como mangas-de-alpaca – comportando-se previsivelmente como tal.

Como tipo ideal, a burocracia será sempre permeável às interpretações que dela são feitas e à forma como os interesses particulares se confrontam com um modelo organizacional construído sobre um conjunto de virtudes desejadas. Desenhar uma organização sobre princípios virtuosos e todavia *não* os praticar, não cria organizações virtuosas (Rego, Cunha & Clegg, 2012)<sup>20</sup>.

Na administração da AP portuguesa coexistem linhas de ação debilitantes: (1) uma burocracia anti-burocrática imposta a partir do topo; (2) mensagens debilitantes a partir de cima e de fora, nomeadamente do espaço público, nas quais em vez de se defender com orgulho a participação dos funcionários na criação de sólidas e respeitáveis instituições, se procede à sua quotidiana representação como responsáveis pelo estado a que chegou o Estado. Os funcionários têm sido descritos como parte da maleita e não da cura. Mas não é possível proteger as instituições estatais sem proteger as suas pessoas. Esta mudança, todavia implica uma evolução na qualidade da gestão, um aumento da exigência de uma forma respeitosa, um choque sistémico de *accountability* e mudança na continuidade.

O sistema de gestão na administração pública contém traços paradoxais que diminuem a sua eficácia. Trata-se de um domínio institucional em que para cada medida parece existir um neu-

---

<sup>20</sup> A História está aliás repleta de exemplos em que Estados dirigistas perpetraram as maiores atrocidades em torno de algum valor supremo alegadamente bom (vide Cunha, Rego & Clegg, 2013).

tralizador. Paradoxalmente, a saída deste dilema parece passar por mais e não por menos burocracia, por uma burocracia genuinamente burocrática, mais capaz de cumprir seu ideal.

## Referências

- Adams, J.S. (1965), "Inequity in social exchange" in L. Berkowitz (Ed.), *Advances in Experimental Social Psychology* (vol.2; pp.267-299), New York: Academic Press.
- Adler, P.S. (1999), "The emancipatory significance of Taylorism", in M.P. Cunha & C.A. Marques (Eds.), *Readings in organization science* (pp.7-14), Lisboa: ISPA.
- Adler, P.S. & Borys, B. (1996), "Two types of bureaucracy: Enabling and coercive", *Administrative Science Quarterly*, 41, 61-89.
- Alvesson, M. & Gabriel, Y. (2013), "Beyond formulaic research: In praise of greater diversity in organizational research and publications", *Academy of Management Learning and Education*, 12(2), 245-263.
- Amable, B. (2009), *The diversity of modern capitalism*, Oxford: Oxford University Press.
- Aram, J.D., & Walochik, K. (1996), "Improvisation and the Spanish manager", *International Studies of Management and Organization*, 26, 73-89.
- Ballas, A.A., & Tsoukas, H. (2004), "Measuring nothing: The case of the Greek National Health System", *Human Relations*, 57, 661-690.
- Barroso, M.A. (2013), "Burocracia do Estado afecta competitividade das empresas", *Diário Económico*, 12 de julho, 22-23.
- Bartunek, J.M. & Moch, M.K. (1987), "First-order, second-order, and third order change and organization development interventions: A cognitive approach", *Journal of Applied Behavioral Science*, 23, 483-500.
- Bateson, G. (1972), *Steps to an ecology of mind: A revolutionary approach to man's understanding of himself*. Chicago: University of Chicago Press.
- Bloom, N., Genakos, C., Sadun, R., & Van Reenen, J. M. (2012), "Management practices across firms and countries", *Academy of Management Perspectives*, February, 12-33.
- Botelho, L. & Rodrigues, S. (2013), "Pedro Lomba: Surpreendeu-me os ministérios funcionarem como mini-Governos", *Público*, 8 de setembro, 16-18.
- Briscoe, F. (2007), "From iron cage to iron shield? How bureaucracy enables temporal flexibility for professional service workers", *Organization Science*, 18(2), 297-314.
- Budiman, A., Roan, A. & Callan, V.J. (no prelo), "Rationalizing ideologies, social identities, and corruption among civil servants in Indonesia during the Suharto era", *Journal of Business Ethics*.

- Caldas, M.P., & Wood Jr., T. (1997), "For the English to see: The importation of managerial technology in late 20th century Brazil", *Organization*, 4: 517-534.
- Carter, C., Clegg, S. & Kornberger, M. (2010), "Re-framing strategy: Power, politics and accounting", *Accounting, Auditing and Accountability Journal*, 23(5), 573-594.
- Clegg, S., Cunha, M.P. & Rego, A. (2013), Max Weber, estudioso das organizações. Manuscrito não publicado.
- Creed, W.E.D., DeJordy, R. & Lok, J. (2010), "Being the change: Resolving institutional change through identity work", *Academy of Management Journal*, 53(6), 1336-1364.
- Cunha, M.P. (2005), "Adopting or adapting? The tension between local and international mind-sets in Portuguese management", *Journal of World Business*, 40(2), 188-202.
- Cunha, M.P., Clegg, S.R. & Rego, A. (2009), "An essay on archaic postmodernity: The case of Portugal", *Management Research*, 7(3), 191-201.
- Cunha, M.P., Cunha, R.C. & Rego, A. (2009), "Exploring the role of leader-subordinate interactions in the construction of organizational positivity", *Leadership*, 5, 81-101.
- Cunha, M.P. & Rego, A. (2013), "Consequências escondidas da instabilidade na gestão do Estado", *Público*, 14 de janeiro, 47.
- Cunha, M.P., Rego, A., Cunha, R.C. & Cabral-Cardoso, C. (2006), *Manual de comportamento organizacional e gestão* (5ª ed.). Lisboa: Editora RH.
- Cunha, M. P., Rego, A., & Clegg, S. (2013), "Evil leadership: Lessons from the Polpotist dystopia", Manuscrito não publicado.
- Cunha, M.P., Rego, A. & Figueiredo, J.C. (2013), *Lidere como um líder*, Lisboa: Sílabo.
- Cunha, M. P., Rego, A., & Kamoche, K. (2009), "Improvisation in service recovery", *Managing Service Quality*, 19, 657-669.
- De Certeau, M. (1984), *The practice of everyday life*. Berkeley, CA: University of California Press.
- De Martino, M. (2013), "Taking on Sicily's corruption", *International Herald Tribune*, September 28, 1 & 8.
- du Gay, P. (2000), *In praise of bureaucracy*. London: Sage.
- du Gay, P. (2005), "The values of bureaucracy: An introduction" in P. du Gay (Ed.), *The values of bureaucracy* (pp-1-13). Oxford: Oxford University Press.
- Dutton, J.E. (2003), "Breathing life into organization studies", *Journal of Management Inquiry*, 22(1), 5-19.
- Fernandes, J.A. (2013), "Post ergo propter hoc: Uma falácia política", *Público*, 28 de julho, 33.
- Figueiredo, M.A. (2013), "E se todos os restaurantes fossem iguais?", *Expresso*, 8 de junho, 32.
- Financial Times (2013), "Portugal's crisis of politics and growth", July 4, 6.

- Ghitulescu, B.E. (2012). "Making change happen: The impact of work context on adaptive and proactive behaviors", *Journal of Applied Behavioral Science*, 49(2), 206-245.
- Gibbert, M. & Ruigrok, W. (2010), "The 'what' and 'how' of case study rigor: Three strategies based on published work", *Organizational Research Methods* 13(4): 710-737.
- Glaser, B.G. and Strauss, A.L. (1965), "Discovery of substantive theory: A basic strategy underlying qualitative research", *American Behavioral Scientist*, 8(6): 5-12.
- Glaser, B.G. & Strauss, A.L. (1967), *The discovery of grounded theory*. New York: Aldine.
- Glunk, U., Wilderom, C. & Ogilvie, R. (1997), "Finding the key to German-style management", *International Studies of Management & Organization*, 26(3): 93-108.
- Goffee, R. & Jones, G. (2013), "Creating the best workplace on Earth", *Harvard Business Review*, May, 99-106.
- Gomes, J.F., Cunha, M.P., Rego, A., Cunha, R.C., Cabral-Cardoso, C. & Marques, C.M. (2008), *Manual de gestão de pessoas e do capital humano*. Lisboa: Sílabo.
- Goodman, L.A. (1961), "Snowball sampling", *Annals of Mathematical Statistics*, 32, 148-170.
- Grant, A. (2013), "An upfront bonus pays over the long term", *Financial Times*, August 6, 8.
- Halvorson, H.G. (2012), *Nine things successful people do differently*. Boston, MA: Harvard Business Review Press.
- Heller, J. (1961), *Catch 22*. New York: Simon & Schuster.
- Hodson, R., Martin, A.W., Lopez, S.H. & Roscigno, V.J. (2013), "Rules don't apply: Kafka's insights on bureaucracy", *Organization*, 20(2), 256-278.
- Hodson, R., Roscigno, V.J., Martin, A.W., & Lopez, S.H. (2013), "The ascension of Kafkaesque bureaucracy in private sector organizations", *Human Relations*, 66(9), 1249-1273.
- Huber, C. & Munro, I. (no prelo), "'Moral distance' in organizations: An inquiry into ethical violence in the works of Kafka", *Journal of Business Ethics*.
- Huy, Q.N. (2011), "How middle managers' group focus emotions and social identities influence strategy implementation", *Strategic Management Journal*, 32, 1387-1410.
- Kauffman, D. (2013), "Man behind the cask", *Financial Times/House & Home*, September 28, 14.
- Kerr, S. & Jermier, J.M. (1978), "Substitutes for leadership: Their meaning and measurement", *Organizational Behavior and Human Performance*, 22, 375-403.
- Khurana, R., Polzer, J., Shih, W. & Baldwin, E. (2012), "Teaming at GE Aviation", Harvard Business School case 9-413-074.
- Klag, M. & Langley, A. (2013), "Approaching the conceptual leap in qualitative research", *International Journal of Management Reviews*, 15(2), 149-166.

- Latham, G. (2007), *Work motivation: History, theory, research, and practice*, Thousand Oaks; CA: Sage.
- Latham, G. & Pinder, C.C. (2005), "Work motivation theory and research at the dawn of the twenty-first century", *Annual Review of Psychology*, 56, 485-516.
- Lopes, M. (2013), "Sem reforma do Estado, Portugal pode ser a nova Grécia, avisa Poiares Maduro", *Público*, 12 de setembro, 14.
- Lovegrove, N. & Thomas, M. (2013), "Triple-strength leadership", *Harvard Business Review*, 91(9), 46-56.
- Masuch, M. (1985), "Vicious circles in organizations", *Administrative Science Quarterly*, 30(1), 14-33.
- Mazmanian, M., Orlikowski, W.J., & Yates, J. (2013), "The autonomy paradox: The implications of mobile email devices for knowledge professionals", *Organization Science*, 24, 1337-1357.
- Mazzucato, M. (2013), "Why private innovation needs government help", *Financial Times*, August 22, 9.
- Meyer, J. & Rowan, B. (1973), "Institutional organizations: Formal structure as myth and ceremony", *American Journal of Sociology*, 83, 340-363.
- Michaelson, C., Pratt, M.G., Grant, A. & Dunn, C.P. (no prelo), "Meaningful work: Connecting business ethics and organization studies", *Journal of Business Ethics*.
- Miles, M.B. & Huberman, A.M. (1994), *Qualitative data analysis*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Mintzberg, H. (1996), "Managing government, governing management", *Harvard Business Review*, May-June, 75-83.
- Monteiro, H. (2013), "O dever do Estado", *Expresso*, 7 de setembro, 48.
- Neves, P. (2011), *Sucesso e mudança nas organizações*. Lisboa: Editora RH.
- OCDE (2013), *Portugal: Reforming the state to promote growth*. Paris: OCDE.
- O'Reilly, K., Paper, D., & Marx, S. (2012), "Demystifying grounded theory for business research", *Organizational Research Methods*, 15(2), 247-262.
- Olsen, J.P. (2005), "Maybe it is time to rediscover bureaucracy", *Journal of Public Administration Research*, 16, 1-24.
- Ordoñez, L.D., M. E. Schweitzer, A. D. Galinsky & Bazerman, M. (2009), "Goals gone wild: The systematic side effects of overprescribing goal setting", *Academy of Management Perspectives*, 23(1), 6-16.
- Osborne, D. & Gaebler, T. (2000), *Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. London: Longman.



- Pache, A.C. & Santos, F. (2013), "Inside the hybrid organization: Selective coupling as a response to competing institutional logics", *Academy of Management Journal*, 56(4), 972-1001.
- Pereira, J.M. (2013), "Como lucrar com a terra", *Exame*, setembro, 26-30.
- Perrow, C. (1986). *Complex organizations: A critical essay* (3rd ed.). New York: McGraw-Hill.
- Pires, L.R. (2013), "Política fiscal afunda Portugal no ranking da competitividade", *Diário Económico*, 5 de setembro, 6.
- Público (2013), "Um secreto apego ao controlo burocrático", 28 de agosto, 44.
- Rego, A. & Cunha, M.P. (2013), *Liderança positiva* (3ª ed.). Lisboa: Sílabo.
- Rego, A., Cunha, M.P. & Clegg, S. (2012), *The virtues of leadership: Contemporary challenge for global managers*. Oxford: Oxford University Press.
- Rego, A., Cunha, M.P. & Wood, T. (2009), *Kafka e o estranho mundo da burocracia*. São Paulo: Atlas.
- Rego, A., Marques, C., Leal, S., Sousa, F. & Cunha, M.P. (2010), "Psychological capital and performance of civil servants: Exploring neutralizers in the context of an appraisal system", *International Journal of Human Resource Management*, 21(9), 1531-1552.
- Rosalino, H. (2013), "A necessária transformação da Administração Pública", *Público*, 9 de junho, 23.
- Saraiva, J.A. (2013), "A Justiça tornou-se uma lotaria". *Sol*, 13 de setembro, 2.
- Schuman, A., Stutz, S. & Ward, J.L. (2010), *Family business as paradox*, London: Palgrave.
- Silva, M. (2013) "Uma coisa é emagrecer, outra é cortar mãos e pés", *Expresso*, 8 de junho, 14.
- Smith, W.K. & Lewis, M.W. (2011), "Toward a theory of paradox: A dynamic equilibrium model of paradox", *Academy of Management Review*, 36(2), 381-403.
- Stacey, K. (2013), "An updated view of political management", *Financial Times*, January 17, 10.
- Stensaker, I., Meyer, C.B., Falkenberg, J. & Haveng, A.C. (2002), "Excessive change: Coping mechanisms and consequences", *Organizational Dynamics*, 31, 296-312.
- Sutherland, M. & Stack, N. (2013), "Bright minds and dark skies", Comunicação apresentada na 3rd International Conference on Talent Development and Excellence, Antalya, 25-28 setembro.
- The Economist (2013), "A hospital case", May 18, 64.
- Thornhill, J. (2013), "Out of the fog of war", *Financial Times Life & Arts*, August 10, 3.
- Tiago, L. (2013), "Função pública: O que se perdeu com a crise", *Dinheiro Vivo*, 7 de setembro, 6.



- Togel, G., Kilduff, M. & Anand, N. (2013), “Emotion helping by managers: An emergent understanding of discrepant role expectations and outcomes”, *Academy of Management Journal*, 86(2), 334-357.
- Tsoukas, H. (2012) “Enacting reforms: Towards an enactive theory”, in S. Kalyvas, G. Pagoulatos & H. Tsoukas (Eds.), *From stagnation to forced adjustment: reforms in Greece, 1971-2010* (pp.67-89), London: Hurst & Company.
- Valente, V.P. (2013), “Governo fraco, Governo forte”, *Público*, 8 de setembro, 56.
- Weber, M. (1978), *Economy and society: An outline of interpretive sociology*. Berkeley, CA: University of California Press.
- World Economic Forum (2013), *The Human Capital Report*. Geneva: World Economic Forum.
- Wrzesniewski, A., McCauley, Rozin, P. & Schwarz (1997), “Jobs, careers, and callings: People’s relations to their work”, *Journal of Research in Personality*, 31, 21-33.
- Yukl, G. (2013). *Leadership in organizations* (8<sup>th</sup> ed.). Harlow: Pearson.

## Anexo 1

### O protocolo das entrevistas

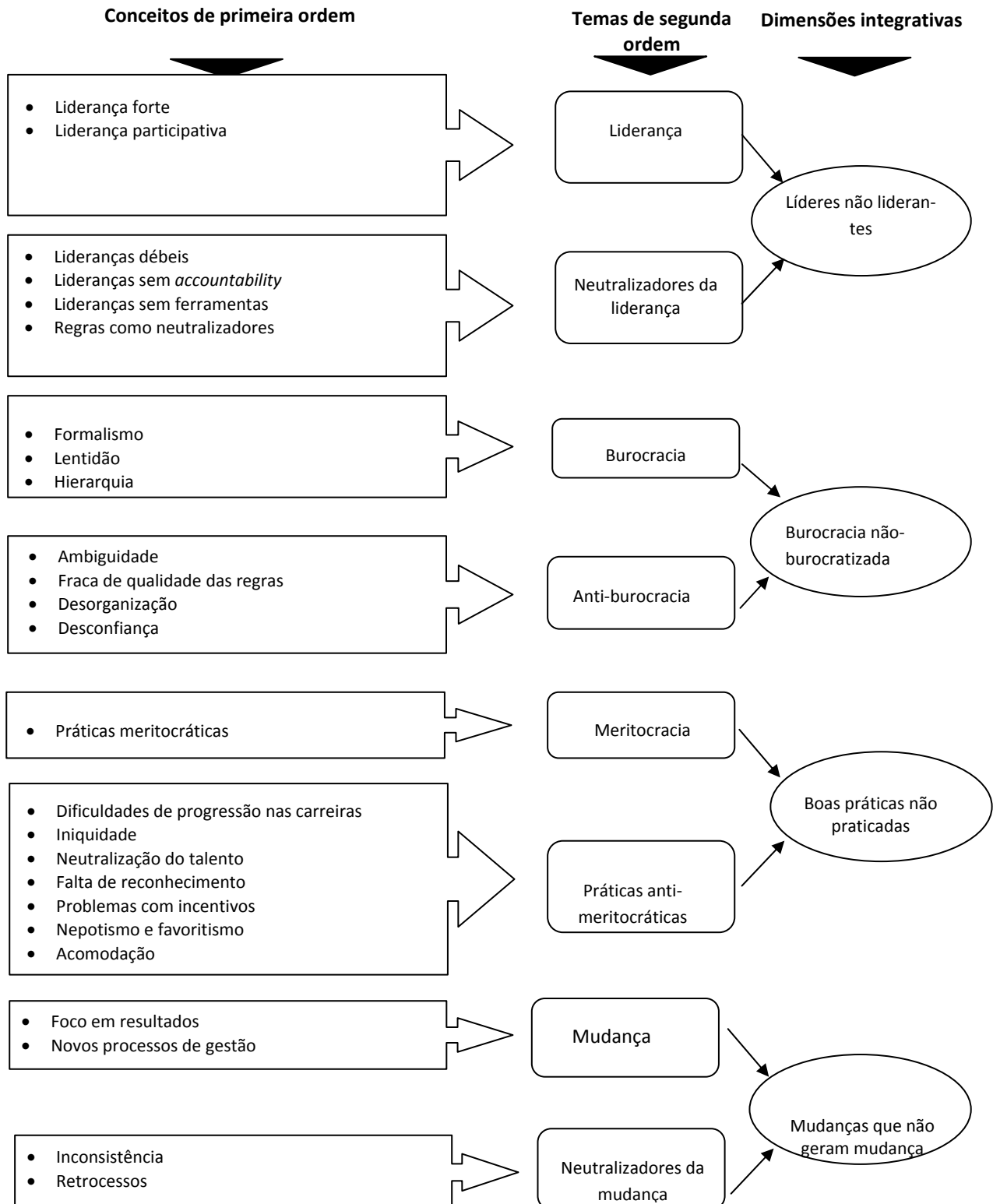
As entrevistas foram conduzidas tendo por base um protocolo com quatro temas iniciais principais:

- 1) *Como avalia o entrevistado o estado da liderança na AP?* Esta primeira parte tinha por objectivo traçar um retrato da AP tal como vista na atualidade pelos informantes. Em particular procurou estabelecer uma relação entre o presente e o passado mais ou menos recente da realidade organizacional da administração pública, com um foco na liderança.
- 2) *Como avalia a motivação dos funcionários?* A segunda parte continuou focada sobretudo na evolução, com o fito de obter uma perspectiva longitudinal. A ênfase foi colocada na liderança. Como têm atuado os líderes? Com que intenções? Quais os resultados?
- 3) *Que mudanças principais tem identificado?* Esta parte procurou identificar, tendo em conta a discussão anterior, as principais mudanças nos domínios da organização, motivação, liderança e outros fatores, considerados relevantes pelos informantes.
- 4) *Como antevê o futuro?* A parte final procurou projetar o olhar dos informantes sobre o futuro. Que mudanças antecipam? Quais gostariam que ocorressem?

O protocolo foi usado numa lógica semi-diretiva, sendo adaptado à experiência e aos interesses de cada informante. Constituiu portanto um mapa flexível e não uma estrutura rígida.

## Anexo 2

Figura 1. Estrutura dos dados







### III. O Estado Simples

por **Maria Manuel Leitão Marques** (Universidade de Coimbra)

Comentadores:

**Paulo Neves** (Agência para a Modernização Administrativa)

**Sofia Galvão** (Vieira de Almeida & Associados)

22 de novembro de 2013



# O Estado Simples:

## Uma reflexão sobre a inovação no setor público<sup>21</sup>

Maria Manuel Leitão Marques<sup>22</sup>

*It seems that public sector organisations are pretty good at improving how to do things right (creating a smooth-running bureaucracy), but not necessarily on how to do the right thing (addressing the actual needs of the citizens they serve)*

(Carstensen e Bason, 2012: 4).

### 1. O Estado pode ser simples?

A modernização do Estado e da administração pública está hoje na agenda de organizações internacionais e de governos em várias partes do mundo. O objetivo é impulsionar a inovação nas organizações do setor público<sup>23</sup>, nos seus processos e nos seus métodos, de modo a que possam ser obtidos ganhos em matéria de eficiência e eficácia, e que o setor público possa prestar os seus serviços de uma forma mais conveniente e amigável para os cidadãos. Em grande parte esse objetivo passa pela simplificação da lei e dos procedimentos administrativos e do próprio desenho organizacional da administração. Deste modo, face a problemas cada vez mais complexos que tem atualmente de enfrentar, em matéria de segurança, ambiente ou demografia, o Estado procura instrumentos que lhe permitam responder de forma mais simples, integrada e sustentável, tendo em conta, como escreve Christopher Pollitt



<sup>21</sup> Texto apresentado inicialmente em 22 de novembro de 2013, no âmbito do seminário “O Estado Simples”, integrado no ciclo “Sextas da Reforma”, organizado conjuntamente pelo Banco de Portugal, Conselho das Finanças Públicas e Fundação Calouste Gulbenkian.

<sup>22</sup> Professora Catedrática da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra. Investigadora do Centro de Estudos Sociais.

<sup>23</sup> O setor público que é referido neste texto é principalmente o setor público administrativo, compreendendo a administração pública direta e a indireta. Contudo, tendo em conta a empresarialização frequente de unidades que tradicionalmente integravam o setor público administrativo, tanto ao nível da administração central (por exemplo, os hospitais), como ao nível da administração local (certas empresas municipais), a análise que aqui é feita em matéria de inovação é também válida pelo menos para uma parte do setor público empresarial, mais na sua vertente administrativa do que na sua vertente prestacional.

(2012), que os serviços públicos são a base da legitimidade e da estabilidade dos governos modernos.

Contudo, se a sociedade e as suas dimensões políticas, económicas e socioculturais são mais complexas, se a vida é complexa, se a lei é intrinsecamente complexa, torna-se legítimo perguntar se a tentativa de simplificar o Estado não será uma miragem sem substância, para além daquela que o discurso político lhe permite imprimir transitoriamente, ou mesmo apenas uma fórmula sedutora, concebida para disfarçar o desejo de reduzir o papel do Estado, em especial, na prestação de serviços públicos. Será possível simplificar o Estado sem reduzir o seu papel nas sociedades contemporâneas? O que significa simplificar o Estado? Significa apenas diminuir a burocracia? Porque deverá a burocracia ser reduzida?

Segundo o tipo ideal de Max Weber (1978), a burocracia foi criada para garantir a previsibilidade e a igualdade no tratamento dos processos administrativos, para construir uma administração com regras em vez de uma administração arbitrária. Será, então, que, para tornar o Estado simples, não bastará regressar à “boa burocracia”, retomando os ensinamentos de Max Weber, em vez de tentar reduzi-la?

É possível esse regresso à “boa burocracia” na segunda década do século XXI? O modelo weberiano ainda responderá às expectativas que os cidadãos têm sobre a forma como devem ser prestados os serviços públicos e aos desafios que o Estado tem atualmente de enfrentar? Ou precisaremos de um outro modelo, de um outro “tipo ideal” de administração?

Um modelo que torne o Estado mais simples e mais inovador, capaz de se envolver em projetos que impliquem algum risco, como é inevitável para quem inova, mesmo que seja preciso evitar acumular mudanças sem resultados. Um modelo que, sem diminuir a autoridade do Estado, contemple formas de audição regular dos utentes dos serviços públicos e até os envolva nas suas decisões. Um modelo onde a intensidade da regulação varie em função do risco e onde a confiança nas pessoas seja mais valorizada. Um modelo que, sem fazer do uso da tecnologia uma panaceia, se sirva dela para redesenhar as suas organizações, para transformar os seus processos e para prestar os seus serviços de forma mais eficiente e eficaz. Um modelo que, sem abandonar a qualidade técnica da legislação, seja capaz de a tornar mais simples e clara e, desse modo, mais efetiva. Um modelo que, sem deixar de respeitar o princípio da igualdade, ofereça respostas diferenciadas centradas nos cidadãos e nas suas necessidades. Um modelo em que o Estado, sem perder a capacidade de direção, dê mais autonomia aos seus trabalhadores, que serão cada vez mais qualificados, para poderem fazer propostas inovadoras. Um modelo em que o Estado, sem deixar de estar organizado setorialmente e por níveis territoriais, tenha capacidade de partilhar recursos e de colaborar em projetos específicos intersetoriais e/ou entre níveis de governo. Se for possível aspirar a um modelo de Estado deste tipo, é importante saber como poderemos chegar lá.

As interrogações enunciadas estão na base da crescente atenção dedicada às iniciativas de modernização e inovação do setor público, convertendo-a atualmente num tema recorrente, que está presente, nomeadamente, na criação de unidades ministeriais e *task-forces* a ele dedicadas, na elaboração de estudos e até na criação de laboratórios para a experimentação de novos serviços (Sørensen e Torfing, 2012:3; Boris, 2014).



Discutir as respostas possíveis para as questões acima colocadas é o desafio deste trabalho. Refletir sobre a importância da inovação no setor público obriga a questionar o paradigma dominante, a sua racionalidade e as suas práticas, bem como a perceber as possibilidades de mudança. Na execução destas tarefas, adota-se uma metodologia baseada na *grounded theory*, em alternativa aos procedimentos positivistas clássicos. A *grounded theory* afigura-se como o método mais adequado, pelo facto de esta metodologia ter como ponto de partida a realidade e as suas circunstâncias, proporcionando a construção de um conhecimento em que se valoriza o envolvimento do investigador (Glaser e Strauss, 2009; Corbin e Strauss, 2008). Assim, partirei da minha experiência pessoal enquanto coordenadora da modernização administrativa nos XVII e XVIII Governos Constitucionais, entre 2005 e 2011, o que me proporcionou a experiência de ter gerido alguns projetos de inovação no setor público, para pensar e tentar teorizar sobre ela. Recorro para o efeito, obviamente, a outros ensinamentos e experiências colhidos em estudos sobre o tema ou em bases de dados de projetos inovadores.

Neste texto, começarei por rever a função da burocracia no tipo ideal de Max Weber, evidenciando as suas disfunções. Analisarei de seguida os principais fatores que pressionam atualmente o Estado para ser mais inovador. Discutirei, por fim, a inovação no setor público, a sua importância, os seus constrangimentos e os seus principais desafios.

## 2. A burocracia no tipo ideal de Max Weber

### 2.1. Os princípios da burocracia e as suas disfunções

Importa ter em conta para que servia a burocracia no pensamento deste sociólogo prussiano, que começou a escrever no final século XIX e acabou no início do século XX.

A burocracia foi, desde logo, um importante instrumento para tornar eficiente o sistema de funcionamento de uma sociedade baseada na racionalidade. Ou seja, na conceção weberiana, a burocracia foi uma consequência da transformação da sociedade em virtude de uma «ética protestante», baseada em normas sociais e morais, que impôs um novo sistema de produção marcado pela racionalidade capitalista. Assim, a racionalidade organizacional que presidiu ao tipo ideal de burocracia constitui uma das três formas básicas de racionalidade das sociedades modernas, sendo as outras duas a racionalidade económica, resultante do desenvolvimento do capitalismo, e a racionalidade científica, caracterizada pela progressão tecnológica do processo industrial (Weber, 1978).

O tipo ideal de burocracia, segundo Weber, assentava nos seguintes princípios: a administração deve ser organizada com base numa estrutura hierárquica relativamente rígida em que cada nível é controlado pelo nível superior, sendo a decisão centralizada no topo; toda a organização funciona de acordo com regras que permitem que as decisões tomadas a nível central sejam executadas pelos níveis inferiores; cada funcionário ou unidade tem a sua especialização própria, podendo a sua missão estar centrada na organização ou virada para o exterior; a relação com os utentes dos serviços deve ser igual em qualquer circunstância; e a escolha dos fun-

cionários deve ser feita em função da sua competência técnica e de qualificações específicas (Weber, 1978).

Assim, no modelo weberiano, a burocracia servia para garantir o controlo e uma maior previsibilidade do funcionamento do Estado, impondo regras contra a arbitrariedade, permitindo pagar com dinheiros públicos os funcionários para que não fossem pagos em espécie e/ou com favores e assegurando uma organização eficiente. Através desta racionalidade, esperava-se maximizar a rapidez e a eficácia nas decisões organizacionais, reduzindo a desigualdade entre cidadãos e superando a arbitrariedade dos decisores.

Sustentada em valores morais e critérios legais e vocacionada para maximizar a eficiência das organizações, a burocracia assentava, portanto, em princípios e pressupostos com os quais ainda hoje podemos concordar.

Contudo, este modelo burocrático foi sendo olhado de outro modo pelos cidadãos que utilizam os serviços públicos. O que pensam os cidadãos ou os utilizadores de um serviço quando dizem que uma organização, pública ou privada, é burocrática?

*«Que ela tem políticas e procedimentos demasiado rígidos; parece inflexível e sem capacidade de resposta; que está tão preocupada com um tratamento igualitário que não se dá conta que tratamento igual conduz a satisfação diferente. Que os cidadãos são tratados como números e não como pessoas; que não se preocupa com a sua satisfação. Que raramente inova, e é relutante em mudar quando os tempos mudam e os acontecimentos apontam nesse sentido» (Johnston, 1993: 17 e ss.).*

Ou seja, os cidadãos queixam-se precisamente de alguns dos pilares do modelo burocrático weberiano.

Por sua vez, diversos autores<sup>24</sup> foram apontando algumas disfunções ao modelo burocrático, as quais coincidem com a referida perceção dos cidadãos, nomeadamente: a transformação das normas e regulamentos de meios em objetivos; o excesso de formalismo; a resistência à mudança; a inexistência de cooperação interdepartamental, devido ao facto de cada organização estar rigidamente verticalizada; a dificuldade de organizar um atendimento mais centrado nos utentes, devido ao facto de a organização estar muito virada para si própria. Como refere Jocelyne Bourgon (2011:10), apesar da generosidade e das boas intenções do modelo clássico de administração, ele tornou-se uma barreira à inovação devido à sua rigidez e conservadorismo.

Poderão estas disfunções ser corrigidas e a perceção dos cidadãos alterada dentro do mesmo modelo? É possível, em face das circunstâncias atuais, regressar à «boa burocracia» weberia-

<sup>24</sup> Por exemplo, Robert K. Merton (1968) critica o tipo ideal de burocracia weberiano através do conceito de *disfuncionalidades da burocracia*, questionando a racionalidade, a eficiência e o formalismo das organizações quando confrontadas com contingências imprevistas e indesejadas. Faz também alusão ao mecanicismo dos funcionários, ao débil relacionamento humano e à hierarquia de processos como aspetos negativos. Também Charles Perrow (1970) assinala as disfuncionalidades da burocracia, resultantes fundamentalmente da rigidez das estruturas hierárquicas, do excesso de regras, das contingências humanas e dos particularismos das situações.

na, com a complexidade de níveis de governação, a multiplicação e fragmentação da organização administrativa e a complexidade existente dentro de cada nível que temos atualmente?

O Estado weberiano, isto é, o Estado alemão do tempo de Max Weber, era um Estado autoritário com muito menos funções do que o Estado tem hoje, com problemas menos complexos para resolver e sem a pressão de cidadania da atualidade. O Estado de hoje é mais democrático, mais complexo e mais participado. A antiga burocracia dificilmente poderá funcionar adequadamente num Estado complexo e multipolar sem apresentar disfunções significativas. Eis o que se vai discutir de seguida.<sup>25</sup>

## 2.2. À procura de um “Estado simples”: os novos desafios para o setor público no século XXI

Importa então considerar alguns dos desafios que os Estados enfrentam na atualidade e confrontar esses desafios com o tipo ideal de Weber, mesmo sem ter em conta as suas disfunções, problematizando alguns dos seus princípios basilares antes enunciados:

- A hierarquia dificulta a cooperação transversal entre serviços do mesmo nível de administração ou de níveis diferentes, cooperação que hoje se mostra indispensável para a partilha de recursos ou para a viabilização de serviços integrados, tendo em conta as situações de vida dos cidadãos.<sup>26</sup>
- Uma administração pública que cumpre escrupulosamente regras deixa pouco espaço para iniciativas inovadoras de trabalhadores mais qualificados, multidisciplinares e com mais autonomia, como se recomenda que seja cada vez mais o perfil dominante dos seus recursos humanos.
- Uma excessiva especialização dos funcionários impede que estes tenham uma visão abrangente da organização e que possa haver mobilidade dentro dela, o que é indispensável tendo em conta a própria variabilidade nas funções do Estado.
- O tratamento igualitário de utentes, cidadãos e empresas exclui a personalização dos serviços, que é hoje uma marca de alguns serviços públicos.<sup>27</sup>

<sup>25</sup> Do ponto de vista da gestão pública, foram várias as tentativas para corrigir ou sair radicalmente do modelo burocrático, desde o *New Public Management* ao *New Public Governance*, ou de o retomar nos seus aspetos essenciais com os *New Weberians*. Conferir entre outros Moreira, 2013.

<sup>26</sup> A colaboração transversal desta natureza, para concretizar um pouco mais, é o que permite a existência de um Cartão de Cidadão, como o que foi criado em Portugal, que envolve diretamente vários serviços públicos; é também o que permite dispormos de uma declaração de IRS pré-preenchida; é o que permite que o recenseamento eleitoral seja automático, através da comunicação dos dados de identificação civil; é o que permite a existência de Lojas do Cidadão, com diferentes serviços e mesmo balcões multisserviços assegurados por funcionários da Administração local, que informam sobre serviços da Administração central e supervisionados por um gestor que pode ser um funcionário do Ministério da Justiça; é o que permite muitos outros balcões únicos como a «Empresa na Hora», o Documento Único Automóvel, a «Casa Pronta», ou o «Balcão do Empreendedor» para diferentes autorizações e comunicações à Administração pública central e local.

<sup>27</sup> Vejam-se, entre outros, serviços de diferente natureza como o Pin+ para uma autorização integrada e agilizada de investimentos de elevado valor e potencial; o apoio social em função dos problemas específicos a determinados cidadãos; a atenção a crianças com dificuldades de aprendizagem nas escolas; ou o apoio à integração de imigrantes em sociedades cada vez menos homogéneas.

- O cumprimento estrito de ordens superiores impede a «autonomia da burocracia», ou seja, a possibilidade de as organizações poderem definir de forma mais independente as suas tarefas e não seguir estritas orientações governamentais, como defendeu num texto recente Fukuyama (2013), sustentando dever ser essa uma medida da qualidade das administrações públicas.
- A participação dos cidadãos nas formas mais experimentais de cocriação e coprodução de serviços públicos dificilmente pode inserir-se no modelo burocrático.

Todas estas razões dificultam o puro regresso à “boa burocracia” prussiana, no sentido weberiano, como forma de modernizar a administração pública do século XXI.

Mesmo que algumas das vertentes dessa burocracia (a ética do serviço público, por exemplo) mantenham a sua atualidade, não podemos regressar à pureza da burocracia dentro do paradigma organizativo e procedimental que lhe subjazia no final do século XIX. A burocracia era então essencialmente um sinónimo de uma administração pautada por regras e não arbitrária, de estabilidade contra a mudança. Simplificar o Estado não significa, obviamente, abandonar regras a favor da arbitrariedade, nem pensar que a mudança vale sempre por si mesma. Mas um modelo que também comporte os valores da simplificação, inovação e participação não pode ser idêntico ao modelo burocrático.

A “burocracia cega”, como Weber a concebeu, não é, além disso, compatível com o mundo complexo, imprevisível e variável (em ritmo acelerado de mudança) dos nossos dias. Mesmo que se salvem algumas das suas intenções, o modo de chegar a elas tem de ser distinto.

Sob pena de crescente perda da confiança dos cidadãos nas instituições públicas e no Estado, será preciso um modelo diferente: um modelo que comporte soluções regulamentadas e igualitárias e soluções à medida e personalizadas; um modelo que combine a norma (sem uma excessiva normalização) com alguma flexibilidade (sem excessiva improvisação); um modelo que valorize a estabilidade, mas incorpore a mudança e a inovação no seu código genético; um modelo mais orientado para a resolução de problemas e para a obtenção de resultados, do que para o mero cumprimento de rotinas burocráticas (Barselay, 2002:8).

Será, portanto, necessário desenhar um outro «tipo ideal», um outro modelo tendencial que acomode alguns dos bons princípios daquele sociólogo alemão preocupado com os despotismos prussianos de então, mas que em simultâneo responda às expectativas dos cidadãos do século XXI e tenha em conta as possibilidades que este século nos oferece em matéria de conhecimento e de tecnologias de informação e comunicação. Em resumo, será preciso mudar de paradigma em alguns domínios da organização e atuação do Estado na sua relação com os cidadãos. Designa-se aqui esse novo modelo por “Estado simples”.

O “Estado simples” não é um modelo construído, é um modelo em construção. O método para o construir tem em conta a aprendizagem adquirida em processos de transformação e elabora a partir dela os seus princípios orientadores. Por isso o “Estado simples” não se baseia numa fórmula única de inovação que seja válida para toda a administração pública. Pelo contrário, a forma como a inovação é implementada depende de diferentes circunstâncias, tradições administrativas e culturas de cidadania. Por muito que os sucessos de um lado possam e

devam influenciar os projetos a desenvolver de outro lado, por muito que haja tendências comuns a todas as administrações públicas, esse grau de variabilidade é inerente ao modelo e não pode ser ignorado.

### 3. Uma pressão para mudar

O que justifica esta pressão a favor de um modelo diferente daquele com que vivemos tantos anos? Quais são os fatores que contribuem para a procura acelerada deste novo modelo? Afinal, as disfunções da burocracia vinham há muito tempo a ser apontadas na literatura especializada, sem que isso suscitasse um consenso tão alargado e um esforço tão intenso para a reduzir.

Durante o século XX, com algumas exceções, a inovação no setor público foi sobretudo incremental e acidental. As exigências suscitadas foram sendo respondidas com recurso a medidas aleatórias de simplificação administrativa e administração eletrónica, sem um esforço estratégico, sistemático e deliberado de inovação que conjugasse diferentes princípios, técnicas e instrumentos que permitissem obter resultados significativamente diferentes de forma consistente e continuada (Comissão Europeia, 2013:9). Essas medidas visavam sobretudo obter ganhos de eficiência, sem interferir profundamente no modo como os serviços públicos eram prestados. Por exemplo, acelerou-se a emissão de licenças e autorizações para o exercício de atividades económicas, mas esse tipo de procedimentos foi mantido onde era exigido; dotaram-se os serviços de mais meios para responderem melhor ao aumento da procura (como, por exemplo, na justiça, onde se disponibilizaram mais recursos financeiros, mais funcionários, mais repartições, mais tribunais, computadores e servidores), mas pouco se mexeu no seu modelo de funcionamento (por exemplo, na gestão dos tribunais).

Introduziram-se, é certo, diferentes tecnologias de informação e comunicação (TIC), que alteraram rotinas e agilizaram algumas respostas. Contudo, frequentemente, essas tecnologias foram colocadas sobre os sistemas tradicionais sem os transformar profundamente.

Como sustentam Cartensen e Bason,

*«even novel e-government solutions have often been trapped in the silo mentality of public organisations, thus not harvesting their full potential» (2012:6-7).*

Por esse motivo, os resultados de tentar fazer melhor, sem modificar a organização dos serviços e/ou os seus procedimentos, nem sempre foram muito significativos. Às grandes promessas seguiram-se frequentemente poucas alterações, como tais percecionadas pelos cidadãos, o que gerou tentativas sucessivas de mudança e, pior do que isso, uma frustração relativamente

à capacidade de mudar o que quer que fosse dentro da administração pública, como se o Estado fosse irreformável.<sup>28</sup>

Contudo, não foi apenas esta frustração com a avaliação dos resultados de reformas anteriores (aliás, raramente feitas com profundidade<sup>29</sup>) que fez pensar que o modelo para tornar o Estado mais simples tinha de ser diferente. A pressão para procurar outro modelo resulta da conjugação de diversos fatores, entre os quais se destacam os que serão analisados de seguida: o aumento das *expetativas dos cidadãos e das empresas* relativamente à qualidade dos serviços públicos; a limitação dos *recursos públicos*, agravada pela *crise financeira*; a *complexidade* crescente da ação pública e da regulação; e a *globalização*.

a) As *expetativas dos utentes* (cidadãos e empresas) relativamente à qualidade dos serviços públicos são hoje mais elevadas por diferentes motivos. Desde logo, pela sua educação e conhecimento, que os torna mais exigentes e vigilantes da qualidade dos serviços públicos que lhes são prestados, da saúde à educação, passando pelos serviços puramente administrativos. Depois, porque as suas expetativas são contaminadas pelas suas experiências no setor privado e em nichos de excelência que pontuam o próprio setor público. Ou seja, serviços inovadores criam pressão para mais inovação. «Quando é que o Simplex chega ao meu município?»; «Se crio uma empresa em menos de uma hora, porque demoro tanto tempo a licenciá-la?», são exemplos do tipo de perguntas que chegava com frequência à caixa de sugestões do Simplex.<sup>30</sup> Além de mais elevadas, as expetativas são diferenciadas. Os cidadãos esperam hoje, por exemplo, respostas mais padronizadas (iguais nos diferentes municípios quando a lei que aplicam é a mesma) e, em simultâneo, respostas mais personalizadas, em função das suas necessidades específicas, quando precisam delas. Os cidadãos esperam também respostas “na hora” ou pelo menos respostas em data previsível. Esperam, por fim, uma resposta que lhes resolva o seu problema todo (“poder abrir o negócio”, “resolver o problema da partilha”) no mesmo balcão, seja ele presencial ou eletrónico, sem terem de percorrer diferentes pontos de acesso.

b) Este aumento das expetativas dos cidadãos ocorre em simultâneo com a diminuição da capacidade de resposta do Estado. É possível afirmar, como frequentemente se escreve, que foi a *crise financeira* que limitou essa capacidade de resposta, mas não foi só ela. A crise só a agravou e tornou mais visível um problema que já existia antes dela. Em 2005, por exemplo, na *Public Services Summit* que a Cisco organizava anualmente em Estocolmo, o politólogo ameri-

---

<sup>28</sup> As mudanças sucessivas são também justificadas pelo hábito de que governar é fazer leis e que portanto, a qualidade de um governante se mede pelo número de leis novas que produz. Isso leva a que muitas vezes se substituam regimes que ainda não mostraram os seus frutos e nem sequer foram avaliados. Tal conduz a que se desconheçam as razões por que eventualmente não foram bem-sucedidos, impedindo que as falhas possam ser corrigidas no regime que se segue.

<sup>29</sup> Sobre as deficiências na avaliação dos resultados das reformas da administração pública cfr. Pollitt, 2013.

<sup>30</sup> O Simplex é um programa de simplificação administrativa e legislativa criado em Portugal em 2006, com o qual se pretendeu facilitar a relação dos cidadãos e das empresas com a Administração pública e, simultaneamente, contribuir para aumentar a eficiência interna dos serviços públicos. Para mais informação consultar o *website* do programa, <http://www.simplex.pt/simplex.html> [acedido a 24 de outubro de 2014].

cano David Osborne<sup>31</sup>, que foi conselheiro da administração do Presidente Bill Clinton e um dos expoentes da chamada *New Public Governance*, mostrou, com projeções feitas a partir de dados do Canadá, que as tendências demográficas aliadas à pressão sobre as despesas de saúde (derivadas não apenas do envelhecimento da população, mas do reflexo de mais educação na procura de cuidados de saúde – que deu origem ao chamado “cidadão hipocondríaco” –, e do aumento da sofisticação e do custo dos meios de diagnóstico) produziriam uma pressão muito grande sobre a despesa pública em 2020. Se não fossem preparadas, antecipadamente, novas maneiras de prestar serviços públicos que associassem mais eficiência a igual eficácia, o Estado só poderia resolver o problema reduzindo drasticamente a prestação de serviços na saúde e em outras áreas da sua intervenção. As restrições financeiras empurraram, portanto, os Estados a procurar fazer mais e melhor com menos recursos, o que exigiu atuar de outro modo, alterar o modelo, sob pena de a mudança significar tão só reduzir o número de funcionários e o montante das suas remunerações, degradando a qualidade do serviço público em geral.

c) Para além do aumento das expectativas dos utentes dos serviços e da crise financeira, um terceiro fator de pressão tendente à mudança de modelo resulta da *complexidade* atual da ação política e da sua regulação. Essa complexidade emerge em diferentes planos. Desde logo, em novos problemas que o Estado tem de enfrentar, tais como as alterações climáticas, o envelhecimento da população, a reabilitação urbana, o desemprego de longa duração, o desemprego jovem (com o novo fenómeno dos «nem, nem», nem trabalham nem estudam) ou a criminalidade financeira e informática, para os quais tem de mobilizar conhecimento de que nem sempre dispõe internamente. Além disso, agrava-se a própria complexidade da organização institucional do Estado e da sua regulação (proveniente de vários níveis de governo). Essa complexidade pode ser comprovada através do exemplo, entre muitos outros possíveis, do regime do licenciamento industrial<sup>32</sup>. Atualmente, instalar e explorar uma indústria depende não de uma, mas de várias licenças, autorizações, comunicações e/ou pareceres requeridos em departamentos diferentes da Administração pública central e local, exigindo-se para esse efeito repetidamente a mesma informação. Nesse processo, articulam-se pelo menos os seguintes regimes conexos: o Sistema da Indústria Responsável (SIR), o Regime Jurídico da Avaliação de Impacte Ambiental (RJAIA), o Regime Jurídico da Urbanização e Edificação (RJUE), o Regime de Prevenção de Acidentes Graves (RPAG) e o Regime Jurídico relativo à Prevenção e Controlo Integrados da Poluição (RPCIP); uns que transpõem diretivas da União Europeia, outros que são de inspiração nacional, por vezes completados por regulamentação local, que varia de município para município.

A simplificação isolada e desintegrada de qualquer destes regimes, por muito bem intencionada e ousada que possa ser, já não é suscetível de produzir resultados surpreendentes, como tal percecionados do lado do utente. Para que isso aconteça é necessária a conjugação de vários esforços, incidindo, designadamente, sobre: a simplificação e consolidação legislativa de todos os referidos regimes; a integração entre os vários procedimentos administrativos relacionados

<sup>31</sup> Cfr do autor [http://www.dlc.org/ndol\\_ci6099.html?kaid=450020&subid=900204&contentid=254877](http://www.dlc.org/ndol_ci6099.html?kaid=450020&subid=900204&contentid=254877)., consultado em 14 de outubro de 2014

<sup>32</sup> Atualmente designado por Sistema da Indústria Responsável.



com o evento de vida “instalar e iniciar o funcionamento de uma empresa industrial”; a interoperabilidade entre os sistemas de informação que suportam cada um dos referidos regimes e procedimentos; a partilha e a reutilização de informação entre as diferentes entidades que intervêm nesse evento a nível central e local; a criação de um balcão único para a interação com o utente; e a previsibilidade e a transparência de todo o procedimento, possibilitando o seu acompanhamento pelo requerente. Visto do lado do utente, o procedimento é um só e não vários, aquele que corresponde a poder instalar e explorar o estabelecimento industrial e não aquele que corresponde aos procedimentos administrativos específicos para emitir as licenças ambiental, de obra ou outras. Todo aquele conjunto de tarefas exige um projeto de inovação assente na cooperação transversal entre as várias entidades públicas envolvidas. Essa cooperação é dificultada por um modelo hierárquico rígido, sobretudo quando as competências estão dispersas por diferentes níveis territoriais e áreas de governo.

d) Por último, a pressão para um novo modelo de Estado e de administração pública deriva da *globalização* e da concorrência ao nível mundial. Os Estados também competem pela qualidade do seu modelo regulatório e das suas instituições. *Rankings* organizados por diferentes instituições internacionais, como o *Doing Business* do Banco Mundial, comparam os tempos de resposta das administrações públicas, o número de passos que é preciso dar para obter uma autorização de construção ou para constituir uma sociedade comercial. Por muito discutíveis que sejam as metodologias utilizadas para construir esses *rankings* e as comparações aí realizadas, a verdade é que eles são consultados e podem influenciar as decisões de investimento. A esse tipo de *rankings* acrescem outras avaliações, como as realizadas pela OCDE, que incluem *peer reviews* e igualmente comparam desempenhos. Tudo isto empurra os Estados para darem mais atenção à qualidade da sua regulação, simplificarem os seus procedimentos administrativos, inovarem na forma de prestação dos seus serviços, em suma, para encontrarem outro tipo de respostas que em parte podem colidir com o modelo burocrático weberiano como foi descrito anteriormente.

Como refere Jocelyne Bourgon (2011:21), os Estados foram sempre chamados a tomar decisões difíceis e complicadas, conforme os problemas com os quais se foram confrontando. No entanto, no século XXI, as questões com as quais os Estados se confrontam, para além de difíceis e complicadas, são também complexas, não apenas por implicarem uma elevada dispersão de poder e um grande grau de interdependência, mas também pela incerteza e imprevisibilidade que comportam, o que tem como consequência a necessidade de alterar o modelo de administração pública consolidado no século XX (*ibidem*, 33).



## 4. O “Estado simples” como Estado inovador

### 4.1. Inovação no setor público

Para responder de um modo diferente à pressão a que é sujeito, para mudar de paradigma – que é disso que se trata no caso de algumas das respostas necessárias para os problemas enunciados – o Estado precisa de inovação contínua e não acidental; de inovação incremental, mas também radical.

Tal como as empresas, o “Estado simples” depende de inovação: na forma como a política é desenhada, promovendo a colaboração com outros parceiros públicos, privados e sociais, e com os cidadãos (através da consulta pública ou mesmo de cocriação); no modo como legisla e regula, clarificando a linguagem e reduzindo encargos administrativos (inovação regulatória); na afetação dos seus recursos financeiros (inovação orçamental); na gestão das suas organizações e dos recursos humanos, dotando-as de maior autonomia e flexibilidade, mas também responsabilidade; nos procedimentos administrativos, simplificando-os e integrando-os; e nos serviços que presta, diferenciando-os em função dos destinatários, combinando soluções normalizadas com soluções casuísticas, como sucede nos regimes da «Empresa na Hora» ou do «Licenciamento zero», ou criando balcões únicos por eventos da vida, como os serviços «Casa Pronta» ou «Nascer Cidadão»; e, por fim, nos instrumentos para a avaliação dos resultados (*outputs* e *outcomes*).

A inovação é um processo dinâmico que permite responder a problemas e desafios a partir de novas soluções (Houaiss, 2003). Ela provoca mudanças qualitativas e, portanto, alterações no modo de fazer e nas práticas instituídas. Contudo, a inovação não é sempre sinónimo de invenção. Muitas vezes traduz-se na adaptação de ideias já experimentadas em outros lugares ou em outros domínios de atividade.

Geoff Mulgan e David Albury (2003:3) identificam a inovação no setor público como um processo de criação e implementação de novos processos, produtos, serviços e formas de os prestar, dos quais resultem significativas melhorias nos resultados em matéria de eficácia, eficiência e qualidade. De forma próxima, o grupo de peritos que analisou a inovação no setor público para o espaço da União Europeia, definiu-a como sendo «o processo de criação de novas ideias, e sua implementação, através de processos novos ou melhorados, de forma a criar mais-valias para a sociedade» (Comissão Europeia, 2013:9). Contudo, como referem Osborne e Brown (2013:4), a inovação não é uma receita garantida *a priori*, mas sim uma tentativa de responder a problemas com novas soluções que comportam sucessos e insucessos.

Há várias fontes de inovação no setor público, com origem interna ou externa ao sistema (Bason, 2010:37). Desde logo, os resultados da investigação proveniente das universidades e as sugestões dos cidadãos e dos funcionários. Depois, a introdução das TIC tem tido um forte impacto nas mudanças no setor público e pode ter ainda mais, com a difusão de novas tecnologias como a internet das coisas ou a exploração dos megadados. As TIC permitem uma nova interação entre o setor público e os seus utentes, possibilitam a centralização dos *back-offices* e ao mesmo tempo a descentralização do atendimento, aproximando-o dos seus destinatários.

Facilitam, igualmente, a colaboração e a reutilização da informação através da interoperabilidade e possibilitam conferir segurança a formas remotas de identificação.

Além disso, como foi antes referido, inovar não é inventar. Inovar pode significar trazer de fora para um novo contexto. A inovação no setor público pode ser inspirada pelo que já foi feito em outras administrações e no setor privado para resolver o mesmo tipo de problema. Contudo, no setor público, dificilmente as boas práticas são importáveis “chave-na-mão”. Mesmo quando possam ser inspiradoras, não basta ler os relatórios ou consultar os sítios onde estão descritas para que as boas práticas sejam transferíveis. Nunca ou raramente aí se conta como foi feito, o que falhou, os problemas ocorridos, o que ficou pelo caminho. Ou seja, essa importação de uma boa prática não dispensará um esforço de mobilização de conhecimento “local” inovador para a sua adaptação a um ou outro contexto, nem evitará algum risco na sua implementação.

Por fim, a inovação no setor público requer fundamentalmente pessoas inovadoras: políticos corajosos para enfrentar os riscos de mudanças radicais, dirigentes capazes de mobilizar os recursos para explorar as oportunidades, funcionários motivados, parceiros disponíveis e cidadãos participativos (Cartensen e Bason, 2012).

#### 4.2. Pode haver inovação no setor público?

O setor público foi sempre encarado como conservador e não inovador. Em parte, esta percepção resulta da rigidez do modelo burocrático. Ele continha constrangimentos à inovação institucional e procedimental, ao valorizar a estabilidade acima de tudo, e de todo não comportava a inovação *bottom-up*, devido à organização hierárquica e vertical.

Como sublinha Mulgan,

*«(...) according to conventional wisdom, public organisations cannot innovate. (...) But it is at odds with the history of innovation. Two of the most profound innovations of the last 50 years were the Internet and the World Wide Web. Both came out of public organisations: DARPA in the first place, CERN in the second»(2007:4).*

No entanto, como tem sido reconhecido em diferentes estudos sobre o tema, a inovação no setor público é inevitável para que este continue a desempenhar um papel relevante na sociedade (Comissão Europeia, 2013:29). Assim, a inovação constitui-se como um desafio não apenas tendo em vista uma melhor governação, mas essencialmente para potenciar maior produtividade, responder à crescente expectativa dos cidadãos, promover a coesão social e territorial, enfrentar as exigências da globalização, os problemas complexos e as múltiplas contingências sociais e naturais (Bason, 2010:11ss.)

Pese embora as sinergias e o conhecimento que possa ser adaptado do que se sabe sobre inovação no setor privado, a inovação no setor público tem características próprias, devido às diferenças profundas entre os dois setores. Entre elas estão a natureza da organização e do processo de decisão (mais hierarquizada, com menor autonomia e flexibilidade associadas a uma

significativa influência política), o tipo de relação com os utentes e as obrigações de serviço público (igualdade, equidade, universalidade), a inexistência de concorrência dentro do setor público, semelhante à que existe no setor privado, e os objetivos não financeiros da maioria dos serviços públicos, que são gratuitos ou sujeitos ao pagamento de taxas que não refletem o seu custo (cfr. Alves, 2012:673).

Como mostram Eva Sørensen e Jacob Torfing (2012:2), existem também alguns fatores específicos que favorecem a inovação no setor público: o facto de os políticos serem eleitos, o que os pressiona para terem novas ideias e para realizarem novos projetos que os ajudem a ser reeleitos; a elevada qualificação média dos funcionários públicos, em especial dos dirigentes de topo e intermédios; a pressão dos cidadãos e a sua participação democrática em consultas públicas, fóruns e reuniões abertas; e finalmente a capacidade de o setor público, devido à sua dimensão, absorver com mais facilidade os custos de uma inovação falhada.

Na verdade, apesar de algumas mudanças terem mostrado resultados aparentemente insatisfatórios, como foi referido acima, é inegável que o funcionamento do setor público, nos últimos 20 anos, foi alterado em alguns domínios, de que é exemplo, entre nós, a administração fiscal. No entanto, essa inovação não tem sido sistemática e alargada a toda a administração pública e, em geral, fez-se dentro do modelo tradicional de funcionamento dos serviços, quase nunca o pondo em causa.

O foco na inovação no setor público de uma forma mais abrangente é recente. Podemos observar várias manifestações desse interesse, quer de âmbito internacional, quer nacional: a criação, na OCDE, do *Observatory of Public Sector Innovation*,<sup>33</sup> a realização de estudos e a organização de uma *task force* na Comissão Europeia (Comissão Europeia, 2013), bem como a publicação de um *Public Innovation Scoreboard*,<sup>34</sup> a organização de laboratórios experimentais para a inovação no setor público em alguns países (entre outros, o NESTA<sup>35</sup> no Reino Unido, o Mindlab<sup>36</sup> na Dinamarca, o 27e Région/Super Public<sup>37</sup> em França); a organização de concursos para ideias inovadoras no setor público (por exemplo, o EPSA,<sup>38</sup> o *Majors Challenge* da Fundação Bloomberg<sup>39</sup> e, em Portugal, o «Ignite» para incentivar a produção de ideias pelos funcionários da Câmara de Lisboa, ou o «Ideia Simplex»<sup>40</sup>); a publicação de *The Public Sector Innovation Journal*,<sup>41</sup> uma revista *on-line* dedicada exclusivamente à partilha de ideias sobre inovação,

<sup>33</sup> <https://www.oecd.org/governance/observatory-public-sector-innovation/> [acedido em 20 de novembro de 2014].

<sup>34</sup> *European Public Sector Innovation Scoreboard 2013*  
[http://ec.europa.eu/enterprise/policies/innovation/files/epsis-2013\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enterprise/policies/innovation/files/epsis-2013_en.pdf).

<sup>35</sup> <http://www.nesta.org.uk/> [acedido em 15 de outubro de 2014].

<sup>36</sup> <http://mind-lab.dk/en/> [acedido em 15 de outubro de 2014].

<sup>37</sup> <http://blog.la27eregion.fr/> [acedido em 15 de outubro de 2014].

<sup>38</sup> <http://epsa2013.eu/> [acedido em 15 de outubro de 2014].

<sup>39</sup> <http://mayorchallenge.bloomberg.org/> [acedido em 15 de outubro de 2014].

<sup>40</sup> <http://www.simplex.pt/ideia.html> [acedido em 15 de outubro de 2014].

<sup>41</sup> <http://www.innovation.cc/index.html> [acedido em 15 de outubro de 2014].

para além de obras académicas como algumas das aqui referidas; e a organização de múltiplas conferências e seminários sobre o tema<sup>42</sup>.

### 4.3. Inovação incremental e inovação radical

Apesar da importância atribuída atualmente à inovação no setor público, permanece a dúvida sobre a intensidade que deve ter essa inovação, ou seja, se a inovação deve ser apenas incremental, para não ser excessivamente perturbadora das organizações, ou se a inovação pode e deve ser, por vezes, radical.

A *inovação incremental* consiste numa melhoria gradual de processos e produtos (Bason, 2010: 40), o que significa fazer melhor passo a passo sem alterar a estrutura das organizações, o desenho dos processos ou os métodos que conduzem à inovação. O que se pretende é «*doing better what we already do*» (Norman e Verganti, 2012).<sup>43</sup> Uma inovação deste tipo poderá, por exemplo, conduzir a simplificar um procedimento, deixando de pedir algumas certidões e reduzindo os prazos de resposta da administração.

A *inovação radical* é caracterizada por uma mudança total de processos e serviços (Bason, 2010:40), o que implica cortes com práticas, metodologias e serviços pré-existentes, substituindo-os por algo substancialmente distinto. A inovação radical pode basear-se no uso de uma nova tecnologia ou numa nova combinação organizacional, traduzindo-se em «*doing what we did not do before*» (Norman e Verganti, 2012). A «Empresa na Hora», o Cartão de Cidadão ou as Lojas do Cidadão são exemplos de inovações radicais. Trata-se de serviços muito diferentes dos que existiam anteriormente, resultantes de alterações radicais na conceção, na organização e nos procedimentos que lhes subjazem.

O risco, a incerteza e a facilidade de implementação associadas à inovação são muito menores no caso da inovação incremental do que na inovação radical, mas os resultados que podem ser obtidos com uma e com outra também são diferentes. A primeira permite melhorar os serviços lentamente e até um certo ponto (o ponto de esgotamento); a segunda, quando bem desenhada e sucedida, permite saltos significativos na melhoria dos resultados. Por exemplo, no caso da «Empresa na Hora» foi possível passar o tempo médio para a constituição de uma sociedade comercial de 50 dias para menos de 1 h (no final de 2014, o tempo médio era de 47:34 minutos).

A inovação incremental continua a ser necessária e será até provavelmente a forma dominante de inovação, mas já não é suficiente em alguns domínios que requerem mudanças mais exigentes e mais rápidas: ou porque a inovação incremental já não produz os resultados esperados ou aqueles que é preciso obter; ou porque a organização, os processos ou os métodos já

<sup>42</sup> Entre 11 e 16 de novembro de 2014 o governo francês dedicou uma semana à inovação no setor público e a OCDE dois dias a um seminário internacional: «[Innovating the Public Sector, from Ideas to Impact](#)» [acedido em 17 de novembro de 2014], publicando um relatório intitulado «*Building Organisational Capacity for Public Sector Innovation*».

<sup>43</sup> Sendo estas as mais correntes, na literatura há várias distinções sobre os tipos de inovação. Sobre o tema conferir, por exemplo, Osborne e Brown, 2013.

não se adequam às expectativas dos cidadãos; ou porque as tecnologias nos permitem fazer melhor e de modo muito diferente do que se fazia no século XX.

#### 4.4. Inovação colaborativa

O conjunto de desafios e as razões que justificam o foco na inovação - desde as expectativas dos cidadãos à pressão financeira, passando pelo conhecimento que é preciso mobilizar, pela necessidade de promover alguma inovação radical, pelo risco que é preciso correr para esse efeito, pela reduzida margem que existe para falhar e pelos resultados que é preciso mostrar - levam-nos a pensar que a inovação tem de ser, cada vez mais, um *processo colaborativo* (Bommert, 2010: 15; Ansell e Gash, 2008:543 ss). De acordo com Sørensen e Torfing,

*«collaborative interaction facilitates trust-based circulation and cross-fertilization of new and creative ideas, and ensures a broad assessment of the potential risks and benefits of new and bold solutions and the selection of the most promising ones»* (2012:5).

A inovação colaborativa é também uma marca distintiva do modelo “Estado simples” relativamente ao modelo burocrático tradicional. Como salientam Sørensen e Torfing (*ibidem*), de acordo com o modelo burocrático, a troca de ideias fazia-se apenas no interior de cada organização e, dentro desta, só em determinados níveis (centros de estudo, direções). A inovação colaborativa perturba, assim, a hierarquia e a rigidez organizativa próprias do modelo burocrático.

É possível pensá-la em diferentes planos, do mais restrito ao mais aberto. Embora a maioria da literatura tenha limitado o conceito de inovação colaborativa à colaboração da administração com parceiros externos (parceiros privados, sociais e utentes dos serviços, todos eles exteriores à administração pública), o conceito compreende também a inovação que implica a colaboração com outros parceiros dentro da administração pública (*cross-governmental innovation*), pertencentes a diferentes departamentos ou níveis da administração (colaboração interna).

A *colaboração externa*, associada às questões da administração em rede e da administração aberta <sup>44</sup>, tem sido a forma mais estudada de inovação colaborativa visto que é a que verdadeiramente coloca problemas novos (problemas de abertura de informação pública, de partilha de poder de decisão e de responsabilidade por ela, por exemplo). É também a que permite

---

<sup>44</sup> À questão da administração aberta (*open government*), entendida não apenas como uma abertura da informação pública, mas também como um impulso para a inovação por atores não públicos baseada nessa informação, é frequentemente associada a da inovação aberta (*open innovation*). Clays Christensen refere a inovação aberta como sendo a forma mais recente de inovação para as empresas. «*Open innovation is a method of innovation that has arisen in recent years which allows companies to essentially source some of their innovation efforts to outside parties, often through contests where individuals compete to develop the best solution to the innovation challenge the company has set forth. Companies perform open innovation by essentially putting forth an innovation problem they are facing to the public (or, at least, a community of individuals outside of their firm) and then inviting individuals to submit solutions to that problem.* Cfr. <http://www.claytonchristensen.com/latest-thinking-innovation-blog/> (consultado em 15 de novembro de 2013).

mobilizar recursos não disponíveis dentro da administração pública, desde o conhecimento até outro tipo de experiências e mesmo de meios.

Pese embora o facto de alguns problemas serem distintos na colaboração interna e na externa (como o do acesso à informação), muitos outros são comuns (liderança, confiança entre parceiros, responsabilidade pelo resultado). Além disso, qualquer destas formas de colaboração colide com o modelo burocrático tradicional, pouco vocacionado para a favorecer.

#### 4.5. Algumas orientações e barreiras à inovação colaborativa

Considerando os ensinamentos da literatura e a minha própria experiência na coordenação de alguns projetos inovadores de tipo colaborativo, importa destacar algumas orientações que ajudam a ultrapassar as principais barreiras à inovação colaborativa e a controlar o risco do insucesso desse tipo de iniciativas.

Os “silos” administrativos e políticos, que resultam da forma vertical e hierarquizada como a administração pública se organiza nos seus diferentes níveis, constituem uma das barreiras mais fortes à inovação colaborativa e uma das mais difíceis de vencer, prejudicando o sucesso dos projetos mais ousados em termos de eficiência e eficácia. Helle V. Cartensen e Christian Bason designam-nos como o ADN anti-inovação.

*«New forms of collaboration such as project organisation, virtual organisations and dedicated innovation units are still in many countries considered exotic. In most countries, there is no national strategy for innovation in the public sector. One would think (...) that most public sector organisations were built to counter innovation, not to foster it» (2012:3)*

As dificuldades colocadas à colaboração assentam quase sempre no medo que as organizações têm de perder funções, poder, receitas ou protagonismo (de deixar de ver a sua marca estampada num pequeno cartão atribuído aos seus utentes ou à porta das respetivas repartições). Para ocultar as verdadeiras razões, invocam-se com frequência outros motivos, tais como a segurança da informação, a especialização e os saberes impartilháveis, os modelos que não podem ser alterados (o da forma de escrever o nome ou a morada nos registos, de modo a dificultar a interoperabilidade entre sistemas de informação). Ignora-se com frequência que, tal como no resto da sociedade, também no Estado há funções que se transformam, passando a ser desempenhadas de outro modo, e outras que até desaparecem. Em simultâneo, também há funções que emergem e que precisam de espaço e de recursos. Sob pena de o Estado crescer sem utilidade e se tornar cada vez mais complexo, é preciso desviar recursos de umas para poder desenvolver as outras. Hoje, por exemplo, os *front-offices* podem ser partilhados: o passaporte ou a carta de condução podem ser pedidos num balcão de registos ou num balcão multisserviços de uma Loja do Cidadão, ainda que o *back-office* de qualquer desses documentos seja assegurado de forma centralizada por um outro serviço de um outro ministério; ou é possível comunicar a abertura da esplanada de um restaurante num balcão único eletrónico

gerido por um serviço da administração central, ainda que essa comunicação seja dirigida a um determinado município (como está previsto no regime do «Licenciamento Zero»)<sup>45</sup>.

Para “quebrar os silos” e vencer as dificuldades a eles associadas, é importante ter em conta algumas orientações na organização e desenvolvimento de projetos inovadores, em especial nos de tipo colaborativo, entre as quais se destacam as seguintes:

a) Os participantes num projeto de inovação colaborativa devem ser, sempre que possível, retirados do seu ambiente organizacional e colocados a trabalhar em outro espaço e com outra coordenação (meta-governança), ainda que tal possa ocorrer apenas para as reuniões mais importantes de condução do projeto e não em todas as fases do seu desenvolvimento.

Clayton Christensen, professor da *Harvard Business School* e autor de uma reputada obra sobre «inovação disruptiva» tem defendido que as organizações existentes só conseguem replicar-se<sup>46</sup>. Os produtos que fazem e os serviços que prestam refletem a organização. Quando queremos mudar um produto ou um serviço é preciso pegar nas pessoas, retirá-las dos seus departamentos, colocá-las em outro lugar, fazê-las pensar o produto ou o serviço, com outro olhar, de um modo diferente.

b) Um segundo aspeto a considerar é o da *liderança* que, no caso da inovação colaborativa, deve ter a natureza de meta-governança, na medida em que o grupo agrega atores de diferentes entidades públicas, não subordinados hierarquicamente ao mesmo coordenador, seja ele quem for. Quem exerce essa meta-governança deve ter poder e legitimidade suficientes para poder liderar o grupo e mantê-lo coeso face à disputa entre os interesses dos vários atores e das entidades de onde são originários. Deve também manter os objetivos do projeto num nível elevado perante a tendência para encontrar o menor denominador comum (o chamado medo da divergência), de modo a obter o consenso entre parceiros que se digladiam.

*«Centrality, legitimacy, access to resources and organizational back-up are the fundamental institutional conditions for collaborative innovation managers (...). Since the management of collaborative innovation involves the governance of self-governance it can be seen as a form of metagovernance. Metagovernance is an attempt to influence interactive forms of governance without reverting to traditional statist forms of top-down control and command»* (Sørensen e Torfing, 2012:8-9).

A questão do poder e da legitimidade da coordenação é crucial, considerando que uma das barreiras à inovação colaborativa vem precisamente do facto de também ao nível político a tendência ser, por vezes, mais para a competição do que para a colaboração. Cada ministro tem as suas competências, o seu orçamento e a sua agenda. Contribuir financeiramente ou com outro tipo de recursos para um projeto de que não é protagonista exclusivo pode ser um problema. Daí que o poder da coordenação (meta-governança), por *soft* que seja na forma

<sup>45</sup> Sobre o impacto das tecnologias na localização dos serviços públicos, em virtude da sua virtualização, cfr., em especial Pollitt, 2012.

<sup>46</sup> Cfr. Christensen *et al.*, 2008.



como é exercitado, tem de ser *hard* na origem e legitimação, em suma, tem de ser claramente proveniente do centro do governo.

Pelas razões antes invocadas (motivar o grupo e reforçar a sua governação), é preciso igualmente estreitar a *aproximação entre o nível político e o nível administrativo*, especialmente nos projetos de inovação mais radicais, para que a decisão de inovar e a sua operacionalização interajam com maior proximidade. Muitas vezes isso não acontece, o que conduz a que o nível político perca o controlo da decisão que foi tomada na fase da sua operacionalização. A aproximação entre os dois níveis permite o conhecimento das dificuldades da operacionalização do projeto e um controlo das adaptações que sejam necessárias, evitando perder o rumo e alterar os objetivos que estiveram na origem da inovação.<sup>47</sup>

c) Um terceiro aspeto que deve ser acautelado é o da escolha dos *participantes e da sua motivação*. Um processo de inovação não pode fazer-se apenas com dirigentes. Tem de associar outros funcionários que conheçam em pormenor a organização dos serviços. Isso ajudará não apenas no desenho do projeto, evitando pequenos erros que muitas vezes liquidam os projetos inovadores à nascença, mas também na motivação para a sua implementação. Os participantes num projeto devem sentir a mudança como sua desde a primeira hora e devem, no final, ser clara e expressamente associados ao sucesso da inovação, se for o caso. Esse reconhecimento é muito mais importante do que possa parecer: constitui por vezes o único prémio, quando as restrições financeiras impedem outro tipo de incentivos.

d) Por último, quer no caso da inovação colaborativa, quer em todas as restantes formas de inovação no setor público que não dependem de colaboração, é muito importante que a inovação seja abordada como um *ciclo* e não apenas como uma boa ideia. O ciclo tem várias fases e deve ser politicamente acompanhado até ao fim. É preciso selecionar as áreas prioritárias para a inovação, gerar ideias, incubar e fazer protótipos; desenvolvê-las no quadro legislativo existente ou num novo quadro; operacionalizá-las, passando por uma fase piloto se necessário; organizar a formação e a comunicação; e, por fim, avaliar os resultados, aprender e corrigir se for o caso. Ficar a meio do ciclo pode comportar vários riscos: o de desperdiçar boas ideias, o de tentar operacionalizar projetos inviáveis, o de distorcer os objetivos iniciais na fase de operacionalização, o de deixar a inovação ser absorvida pela rotina por falta de formação, o de não divulgar suficientemente os novos serviços fazendo com que sejam pouco usados e o de não avaliar os resultados e aprender com os erros.

Muitos dos aspetos a considerar nos projetos de colaboração dentro da administração pública são comuns à inovação feita em colaboração *com parceiros externos*, embora esta tenha, além desses, os seus riscos próprios, que é preciso não ignorar. Incluem-se neste grupo de parceiros externos as universidades e centros de investigação, mesmo quando sejam públicos, porque

---

<sup>47</sup> O desenvolvimento do projeto do Cartão de Cidadão constitui um excelente exemplo de inovação colaborativa que nunca teria sido bem-sucedida se as questões referidas não tivessem sido acauteladas, tendo incluído a construção de um protótipo numa prova de conceito e uma fase piloto na Ilha do Faial. Ainda assim, não foi possível “vencer o silo”, nem o medo da inovação no caso do número de eleitor, que tantos problemas veio depois a causar devido ao processo ter ficado incompleto, mantendo-se o número de eleitor depois de ter sido criado o recenseamento automático e eliminado o cartão onde constava esse número.



na verdade são em geral olhados como parceiros externos pela administração pública. Neste caso, combinam-se diferentes formações, experiências e métodos de trabalho, com as vantagens e os riscos inerentes.

Para que a colaboração possa ser frutuosa, é importante que os parceiros externos sejam envolvidos no projeto desde a fase inicial, a do desenho do projeto, trabalhando lado a lado com decisores políticos, dirigentes e funcionários administrativos. A parceria deve acompanhar todo o ciclo da inovação. Isso implica que se trate efetivamente de uma parceria colaborativa e não, como é corrente, de uma mera contratação externa de ideias ou do seu desenvolvimento, o que pode exigir alterações nas regras da contratação pública tal como estão prescritas atualmente.

Além disso, tem de haver regras internas para o funcionamento destas comunidades colaborativas para a inovação, desde as regras que asseguram a independência dos parceiros, às que garantem a segurança da informação pública quando requerida.

A criação de *espaços permanentes de incubação*, como existem para o setor privado, contribui para ultrapassar as barreiras à inovação e consolidar o hábito da inovação colaborativa, inclusive com parceiros externos. Observatórios, laboratórios, *living labs* podem ser importantes facilitadores de inovação no setor público, evitando alguns riscos e conferindo continuidade e ritmo a esse tipo de processos.

Como sustentam Carstensen e Bason, trata-se de um lugar

*«where the innovation process is a professional discipline and not a rare, singular event, and where people can meet, interact, experiment, ideate, and prototype new solutions»* (Carstensen e Bason, 2012:5).

Em geral, este tipo de organizações agrega funcionários públicos com formações diversas e, frequentemente, também parceiros externos. Contribuem para criar um "ecossistema" favorável à inovação, para além da mera reflexão (Bason, 2010:22). Neles se desenvolvem e ensaiam soluções, analisam-se tendências, preparam-se protótipos, experimentam-se novas soluções, acompanham-se projetos-piloto, medem-se resultados. Permitem criar empatia, confiança mútua e conhecimento conjunto entre diferentes tipos de atores relevantes para a inovação. Facilitam, ainda, a possibilidade de serem dadas respostas mais rápidas quando a inovação aparece como uma prioridade política. Na verdade, como referem Carstensen e Bason (2012:4), as organizações públicas gastam 80% das suas energias a perceber o passado e a gerir o presente; fica-lhes pouco tempo para explorar o futuro, ou seja, os modelos para melhorar as suas políticas e os seus serviços. Além disso, trata-se de fóruns de reflexão independentes dos ciclos políticos, o que facilita a colaboração entre diferentes parceiros da administração local e central, e com outros parceiros. Se a inovação não for institucionalizada, o ciclo inovatório pode não chegar ao fim, por mudança ou abandono da tutela política no entre-tanto.

Existem atualmente vários exemplos deste tipo de experiências, com diferentes formatos organizacionais, tais como o *Mindlab*, na Dinamarca, a *27ème Région/Super Public* em França, o *NESTA* e o *Social Innovation Lab Kent (SILK)*, no Reino Unido, o *LEF Future Centre*, na Holan-

da, ou *New Urban Mechanism*, em Boston, nos EUA. Agregam competências variadas e estranhas ao que habitualmente se encontrava nos projetos de modernização do setor público: *designers*, arquitetos, antropólogos, entre outras competências mais comuns.

Contribuem para o mesmo efeito as redes de conhecimento e os fóruns de discussão que partilham a troca de experiências e de boas práticas entre funcionários e/ou entre estes e outros parceiros (por exemplo a «Rede Comum de Conhecimento», coordenada pela Agência para a Modernização, que foi prémio da ONU em 2011, ou o próprio *Observatory of Public Sector Innovation*, da OCDE).<sup>48</sup>

#### 4.6. A inovação como um processo contínuo

Será possível descansar depois de um grande projeto de reforma recheado de inovações, mesmo que ele tenha sido muito bem-sucedido?

Eis uma perigosa ilusão. A inovação deve ser um processo contínuo. Os modelos organizacionais desatualizam-se, os processos envelhecem, os serviços também. Mesmo os serviços que são novos hoje precisam de ser atualizados amanhã e sempre mantidos, refrescados em versões 2.0, 3.0.

Além disso, os utilizadores dos serviços, ou seja, nós os cidadãos, tornam-se cada vez mais exigentes. Já não ficam satisfeitos com um alvará que lhes seja entregue na hora, no momento do pedido. Ousam até perguntar: «*Por que é que eu tenho de entregar uma cópia do alvará de utilização do edifício para abrir uma padaria à própria Câmara onde esse alvará foi emitido?*»; «*Se posso tratar desta questão na Loja do Cidadão, porque não posso também fazer o pagamento? Por favor, vejam lá se se organizam...!*». <sup>49</sup>A inovação bem-sucedida depressa se torna natural e contamina as expectativas dos utentes sobre os serviços públicos que lhes são prestados no balcão ao lado, seja ele físico ou eletrónico, evidenciando a sua complicação ou o seu perfil antiquado.

Acresce que novas maneiras de prestar serviços, novos instrumentos, novas plataformas ficam à nossa disposição com o uso de tecnologias mais sofisticadas, dos *smartphones* à internet das coisas. Tal como as empresas têm de estar atentas à inovação como condição da sua sobrevivência e para fidelizarem os seus clientes, o Estado tem igualmente de incorporar uma cultura de inovação como condição de sustentabilidade, relevância e legitimidade, e para manter a confiança dos cidadãos na administração pública.

Contudo, para que a administração seja inovadora é preciso, antes de mais, que dela façam parte pessoas inovadoras. Pessoas inovadoras são dirigentes que não têm aversão ao risco

<sup>48</sup> Há outro tipo de facilitadores da inovação no setor público indicados no Relatório da Comissão Europeia (2013) elaborado por um grupo de especialistas em inovação no setor público: desde o sistema incentivos, nomeadamente através de *angels funds*, à instituição do direito ao desafio (*right to challenge*) que permite a entidades públicas experimentar soluções para resolver problemas, fora do quadro legal existente, devendo os resultados ser avaliados antes de a experiência ser alargada a outras entidades, caso tenha resultado.

<sup>49</sup> Perguntas como estas eram frequentemente recebidas na caixa de sugestões do programa Simplex.

nem são penalizados por tentarem mudar. São também funcionários cada vez mais qualificados, que a organização procura conservar, e cuja formação assegura com continuidade, em especial a formação associada aos processos de mudança da organização, ao contexto em que ocorre da sua atividade, às expectativas dos utentes, às alterações nos instrumentos e possibilidades de resposta. A inovação na gestão dos recursos humanos é, portanto, uma componente importante para que a inovação possa ser interiorizada dentro do setor público de forma continuada.

## 5. Conclusão

Num artigo que escrevi em 2005, pouco depois de ter assumido funções de coordenação da modernização administrativa, intitulado «As pequenas-grandes reformas: uma nova política de modernização administrativa», recusei a ideia de que o Estado pode fechar-se hoje e abrir amanhã totalmente remodelado, mas que tal não significa que seja impossível concretizar um conjunto de iniciativas inovadoras, que induzam uma verdadeira cultura de mudança. Essas iniciativas devem contribuir para aumentar a confiança dos cidadãos e das empresas na administração pública e estimular a iniciativa, a autoestima e a responsabilidade dos agentes administrativos pelo serviço que prestam. É um caminho longo e multidimensional que vai dos aspetos de ordem cultural, de atitude, de definição de conceitos de prestação de serviços até aos aspetos organizacionais que incorporam a dimensão «básica» da avaliação, de prémio e de penalização (Marques, 2009:21-26).

O modelo aqui proposto, designado por “Estado simples”, dá continuidade a essa ideia e acrescenta-lhe um sentido de urgência que a evolução de alguns indicadores torna mais evidente e a inovação tecnológica ajuda a acelerar.

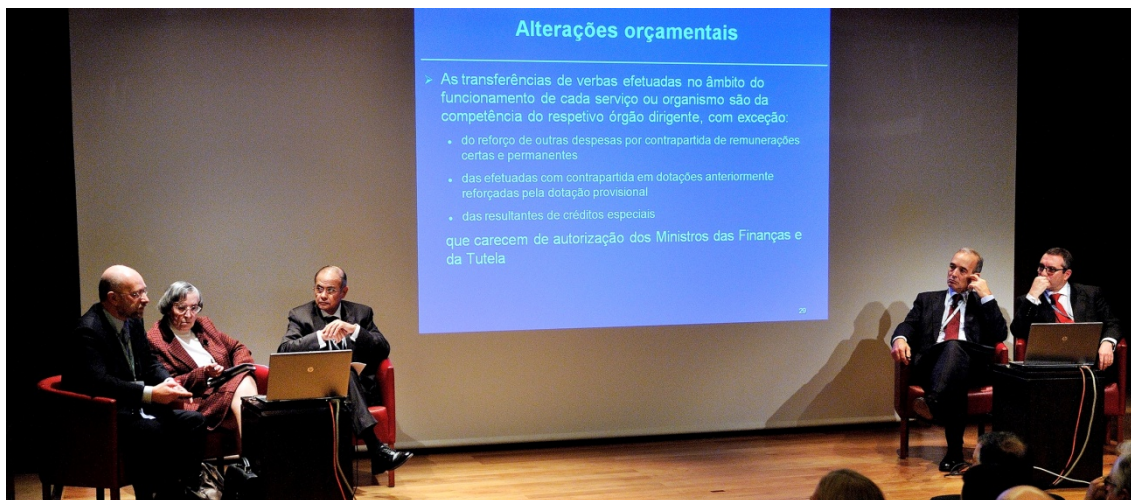
Não é possível prometer inovar o Estado todo, nem isso deve ser feito. A reforma do Estado e da administração pública como um grande projeto e um mega guião, executável de uma vez num único ciclo político, é uma ilusão. Mas cada vez mais se comprova que é necessária e urgente alguma inovação radical nas organizações, nos processos e nos métodos que permita à administração pública fazer mais e melhor com menos recursos, e de uma forma sustentável. O “Estado simples” não deve ser entendido como um modelo holístico desenhado num excelente relatório produzido por um comitê de sábios. A construção de um “Estado simples” é um processo contínuo que por vezes progredirá em saltos (inovação radical) e outras em pequenos passos (inovação incremental). Depende da incorporação de uma cultura de inovação, a qual exige assumir riscos, recomenda experimentação, assenta em mais colaboração dentro do setor público e com parceiros externos, que lhe tragam conhecimento e outras capacidades. O “Estado simples” é por fim uma questão de coragem e de cultura, do Estado e dos cidadãos, onde ambos são parte da solução e não o problema.

## Referências

- Alves, Helena (2012), "Co-creation and innovation in public services", *The Service Industries Journal*, 33 (7-8), 671-682.
- Ansell, Chris & Gash, Alison (2008), "Collaborative governance in theory and practice", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18 (4), 543-57.
- Barselay, Michael (2002), *Breaking through Bureaucracy: a New Vision for Managing in Government*, Berkley University California Press.
- Bason, Christian (2010), *Leading public sector innovation. Co-creating for a better society*, Bristol: Policy Press.
- Bommert, Ben (2010), "Colaborative innovation in the public sector", *International Public Management Review*, 11(1), 15-32.
- Boris, Sandford (2014), *The Persistence of Innovation in Government*, Washington, DC: Brookings Intitution Press.
- Bourgon, Jocelyne (2010), *A new synthesis of public administration. Serving in the 21<sup>st</sup>. century*, Kingston: McGill-Queen's University Press.
- Cartensen, Helle V.& Bason, Christian (2012), "Powering collaborative policy innovation: can innovation labs help?", *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal*, 17(1), 1-26.
- Christensen, Clayton; Johnson, Curtis & Horn, M (2008), *Disrupting Class: How Disruptive Innovation Will Change the Way the World Learns*, N.Y , Chicago: Mc Graw Hill.
- Christensen, Clayton (2012), "Open Innovation and Getting Things Right", <http://www.claytonchristensen.com/open-innovation/> [acedido em 4 de outubro de 2014].
- Comissão Europeia (2013). *Powering European Public Sector Innovation: Towards a New Architecture: Report of the Expert Group on Public Sector Innovation* (Vol. 13825 EUR), Luxemburgo: Publications Office.
- Corbin, Juliet & Strauss, Anselm (2008), *Basics of qualitative research: techniques and procedures for developing grounded theory*, Los Angeles: Sage Publications.
- Fukuyama, Francis (2013), *What is governance?*, WP, 314, January, Central for Global Development.
- Glaser, Barney G. & Strauss, Anselm L. (2009). *The discovery of grounded theory: strategies for qualitative research*, New Brunswick: Aldine Transaction.
- Houaiss, Antônio, et al. (2003), *Dicionário Houaiss da língua portuguesa (II volume)*, Lisboa: Tema e Debates.
- Jonhston, Kenneth (1993), *Busting bureaucracy. How to conquer your organization's worst enemy*, Sarasota: Visionary Publications Inc.

- Marques, Maria Manuel L. (2009), *Serviço público: que futuro?*, Coimbra: Livraria Almedina.
- Merton, Robert K. (1968), *Social theory and social structure*, New York : Free Press.
- Moreira, Vital (2013), “Nova gestão pública e direito administrativo”, *Revista de Legislação e de Jurisprudência*, 3978, 174-195.
- Mulgan, Geoff (2007), “Ready or not? Taking innovation in the public sector seriously”, *Nesta Provocation*, O3, [http://www.nesta.org.uk/sites/default/files/ready\\_or\\_not.pdf](http://www.nesta.org.uk/sites/default/files/ready_or_not.pdf) [acedido em 3 de outubro de 2014].
- Mulgan, Geoff; Albury, David (2003), “Innovation in the public sector”, working paper, <http://www.childrencount.org/documents/Mulgan%20on%20Innovation.pdf> [acedido em 3 de outubro de 2014].
- Norman, Donald & Verganti, Roberto (2012), “Incremental and radical innovation: design research versus technology and meaning chance”, *Design Issues*, 30(1), 78-96, <http://jnd.org/dn.mss/Norman%20%26%20Verganti.%20Design%20Research%20%26%20Innovation-18%20Mar%202012.pdf> [acedido em 6 de outubro de 2014].
- Osborne, Stephen P. & Louise, Brown (2013), “Introduction: innovation in public services”, in Osborne, Stephen P.; Louise, Brown (eds.), *Handbook of Innovation in Public Services*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Perrow, Charles (1970), *Organizational Analysis: a sociological view*, Londres: Tavistock Publication.
- Pollitt, Christopher (2012), *New perspectives on public services: Place and technology*. Oxford: Oxford University Press.
- Pollitt, Christopher (2013), *What do we know about public management reform? Concepts, models and some approximate guidelines*, [https://www.bportugal.pt/pt-PT/OBancoeoEurosistema/Eventos/Documents/Pollitt\\_paper.pdf](https://www.bportugal.pt/pt-PT/OBancoeoEurosistema/Eventos/Documents/Pollitt_paper.pdf), [acedido em 15 de outubro de 2014].
- Sørensen, Eva & Torfing, Jacob (2012), “Introduction: Collaborative innovation in the public sector”, *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal*, 17(1), 1-14.
- Weber, Max (1978), *Economy and society: an outline of interpretative sociology*, Berkeley: University of California Press.





#### IV. Debate sobre a revisão da Lei de Enquadramento Orçamental

Painel: **Norberto Rosa** (Banco de Portugal)

**Manuel Baganha** (Inst. Gestão dos Fundos de Capitalização da Segurança Social)

**Emanuel Santos** (Banco de Portugal)

**Luís Morais Sarmento** (Banco de Portugal)

Moderadora: **Teodora Cardoso** (Conselho das Finanças Públicas)

10 de janeiro de 2014





## Debate sobre a revisão da Lei de Enquadramento Orçamental

**Norberto Rosa**

Este texto apresenta o meu contributo<sup>50</sup> para o debate sobre a revisão da lei do enquadramento orçamental realizado a 10 de janeiro de 2014, na Fundação Gulbenkian, e integrado no ciclo dos seminários “Sextas da Reforma”, onde se enunciam os aspetos essenciais da lei do enquadramento orçamental, nomeadamente os princípios e regras orçamentais, e a sua evolução à luz das sucessivas revisões constitucionais e dos compromissos externos, decorrentes da integração de Portugal na União Europeia, assim como algumas sugestões para um novo enquadramento orçamental, com destaque especial para o princípio da plurianualidade e a gestão flexível.



No âmbito da promoção de uma gestão flexível, reduziria a possibilidade do Governo restringir anualmente, na lei do Orçamento de Estado ou em outra legislação avulsa, a capacidade de gestão autónoma dos serviços consagrada na lei. Aumentaria essa flexibilidade através da agregação de vários serviços de um Ministério numa única unidade orçamental e da possibilidade dos serviços utilizarem, nos anos seguintes, os saldos das dotações orçamentais apurados no final do ano. Terminaria com as cativações às dotações orçamentais que burocratizam desnecessariamente a gestão da execução orçamental.

Para reforçar a confiança dos mercados no Estado Português, aditaria uma nova norma que garantisse a senioridade no pagamento do serviço da dívida pública titularizada.

Com vista a um maior controlo da execução orçamental, reforçaria o princípio da centralização da tesouraria do Estado através da proibição dos organismos públicos integrados na Administração Central poderem recorrer ao crédito bancário.

---

<sup>50</sup> As opiniões e posições expressas neste artigo são da inteira responsabilidade do autor, não coincidindo necessariamente com as do Banco de Portugal.

A confiança dos investidores só se conquista se houver a firme convicção de que Portugal tomará as medidas adequadas para garantir a sustentabilidade das finanças públicas e que passam por um controlo da despesa pública que não dependa dos ciclos eleitorais.

Os partidos do chamado “arco da governação” deviam comprometer-se a elaborarem e fazerem cumprir orçamentos com saldos primários claramente positivos (da ordem dos 3 por cento). Este acordo implicaria garantir também um compromisso político alargado sobre a imposição de tetos de despesa plurianuais.

Não está em causa a definição de políticas alternativas, mas a consciência de uma restrição orçamental relativamente ao máximo global de despesa pública suscetível de ser atingida, tendo em consideração o atual estágio de desenvolvimento económico do país e a situação das finanças públicas.

A natureza da despesa pública será sempre da responsabilidade de cada Governo o qual poderá sempre repartir essa despesa de acordo com as suas preferências político-ideológicas.

## 1. Objeto, âmbito e valor da lei de enquadramento orçamental

A **lei de enquadramento orçamental** estabelece as disposições gerais e comuns de enquadramento dos orçamentos e contas de todo o sector público administrativo. Aplica-se ao Orçamento do Estado, bem como às correspondentes contas, e tem por base os atuais artigos 105.º, 106.º e 107.º da Constituição da República Portuguesa.

O Orçamento do Estado abrange os orçamentos dos serviços integrados, dos serviços e fundos autónomos<sup>51</sup>, incluindo as entidades que, independentemente da sua natureza e forma, tenham sido incluídas no âmbito do Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais (SEC) pela autoridade estatística nacional<sup>52</sup>, e da Segurança Social<sup>53</sup>.

O disposto na lei de enquadramento orçamental tem valor reforçado<sup>54</sup>, isto é, prevalece, nos termos do n.º3 do artigo 112.º da Constituição<sup>55</sup>, sobre todas as normas que estabeleçam regimes orçamentais particulares que a contrariem.

---

<sup>51</sup> Já prevista em 1977, mas tornada constitucionalmente obrigatória a partir da II Revisão Constitucional de 1989. A alínea a) do n.º 1 do art.º 108.º passa a ter a seguinte redação: “O Orçamento do Estado contém: a) A discriminação das receitas e despesas do Estado, incluindo as dos fundos e serviços autónomos;”

<sup>52</sup> A partir de 2011 – Quinta alteração à Lei do Enquadramento Orçamental

<sup>53</sup> Obrigatório a partir da I Revisão Constitucional de 1982

<sup>54</sup> A partir de 2001

<sup>55</sup> “Têm valor reforçado, além das leis orgânicas, as leis que carecem de aprovação por maioria de dois terços, bem como aquelas que, por força da Constituição, sejam pressuposto normativo necessário de outras leis ou que por outras devam ser respeitadas.”

## 2. O orçamento na Constituição e a evolução da lei do enquadramento orçamental

O Orçamento Geral do Estado, como era designado na Constituição aprovada em 1976, abrangia apenas a discriminação das receitas e a das despesas na parte respeitante às dotações globais correspondentes às funções e aos Ministérios e Secretarias de Estado, assim como as linhas fundamentais de organização do orçamento da Segurança Social.

A primeira lei de enquadramento orçamental foi aprovada em 1977, na sequência da entrada em vigor da Constituição. Desde então efetuaram-se sucessivas e profundas alterações decorrentes das revisões constitucionais, da reforma da administração financeira do Estado (no início da década de noventa) e dos compromissos internacionais assumidos aquando da integração de Portugal na União Europeia e na União Económica e Monetária.

Com a primeira revisão constitucional de 1982 o Orçamento do Estado passa a conter a discriminação das receitas e despesas do Estado, segundo a respetiva classificação orgânica e funcional, e a abranger o orçamento da Segurança Social.

Na lei do enquadramento aprovada em 1983 identifica-se explicitamente a estrutura dos mapas orçamentais, incluindo os programas e projetos com encargos plurianuais, e respetivos anexos informativos.

Na segunda revisão constitucional de 1989 incluem-se também os orçamentos dos fundos e serviços autónomos. Acrescenta-se assim a possibilidade do orçamento poder ser estruturado por programas e definem-se os critérios em que o Governo poderá proceder a alterações orçamentais no âmbito de cada programa orçamental.

A constituição também impõe, desde 1989, um conjunto de relatórios obrigatórios, que devem acompanhar a proposta de Orçamento e que, de acordo com a lei de enquadramento orçamental, podem ser apresentados num único documento – o relatório da proposta de lei do Orçamento de Estado, que integra também todos os outros elementos informativos previstos na lei.

Os relatórios que fazem parte da proposta de Lei do Orçamento versam sobre os seguintes temas:

- A previsão da evolução dos principais agregados macroeconómicos com influência no Orçamento, bem como da evolução da massa monetária e suas contrapartidas;
- A justificação das variações de previsões das receitas e despesas relativamente ao Orçamento anterior;
- A dívida pública, as operações de tesouraria e as contas do Tesouro;
- A situação dos fundos e serviços autónomos;
- As transferências de verbas para as regiões autónomas e as autarquias locais;
- As transferências financeiras entre Portugal e o exterior com incidência na proposta do Orçamento;
- Os benefícios fiscais e a estimativa da receita cessante.

De acordo com a Constituição, a execução do Orçamento será fiscalizada pelo Tribunal de Contas e pela Assembleia da República.

Em 1991, no âmbito da reforma da administração financeira do Estado, é aprovada uma nova lei de enquadramento orçamental onde se:

- Reforça a obrigatoriedade de integrar todos os organismos públicos da Administração Central que não tenham a natureza, forma e designação de empresa pública;
- Substitui o conceito de saldo corrente (diferença entre as receitas correntes e despesas correntes) por saldo primário (diferença entre receitas totais efetivas e despesas totais com exceção dos juros da dívida pública) no critério de equilíbrio;
- Admite a possibilidade do Orçamento ser estruturado, no todo ou em parte, por programas;
- Incluem, nos anexos informativos, os relatórios previstos no novo artigo 109.º resultante da segunda Revisão Constitucional de 1989
- Define, pela primeira vez, a estrutura da Conta Geral do Estado.

A lei de enquadramento orçamental de 2001:

- Designa por serviços integrados os serviços que não disponham de autonomia administrativa e financeira;
- Vincula a elaboração do orçamento às obrigações decorrentes do Tratado da União Europeia;
- Limita o endividamento das Regiões Autónomas aos valores inscritos no Orçamento do Estado;
- Desenvolve o regime dos programas orçamentais, as regras de execução orçamental e as normas de controlo orçamental e responsabilidade financeira.

Em 2001 verificou-se o incumprimento das obrigações decorrentes do atual artigo 126.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia e do Pacto de Estabilidade e Crescimento. Constatou-se também que o Governo não dispunha dos instrumentos adequados que garantissem o controlo do défice das Administrações Públicas. Neste sentido o Governo propôs e a Assembleia da República aprovou a **lei da estabilidade orçamental** como lei orgânica integrada na lei do enquadramento orçamental.

Esta lei foi aprovada por uma maioria qualificada de dois terços dos deputados e tem valor reforçado. Os seus princípios abrangem não só o Orçamento de Estado, como também os orçamentos das regiões autónomas e das autarquias locais, sobrepondo-se às respetivas Leis de Finanças das regiões autónomas e das autarquias locais.

A lei do Orçamento de Estado passa a estabelecer **limites específicos de endividamento** anual da administração central do Estado, das regiões autónomas e das autarquias locais. Os limites têm de ser compatíveis com o saldo orçamental, calculado para o conjunto do sector público administrativo, podendo ser inferiores aos que resultariam das leis financeiras especialmente aplicáveis a cada subsector.

A lei do Orçamento pode também determinar **transferências do Orçamento do Estado** de montante inferior àquele que resultaria das leis financeiras especialmente aplicáveis a cada subsector. Esta possibilidade só pode ser acionada em circunstâncias excecionais, imperiosamente exigidas pela rigorosa observância das obrigações decorrentes do Programa de Estabilidade e Crescimento, após audição prévia dos órgãos constitucional e legalmente competentes dos subsectores envolvidos. Deve obedecer aos princípios da proporcionalidade, não arbítrio e solidariedade recíproca. Verificaram-se assim situações em que, por exemplo, as transferências para as Autarquias Locais ficaram aquém dos montantes que decorreriam da aplicação da Lei das Finanças Locais.

A lei n.º 48/2004, que procede à terceira alteração à lei do enquadramento orçamental, torna obrigatória a apreciação da revisão anual do Programa de Estabilidade e Crescimento pela Assembleia da República. Além disso antecipa, de 15 de Outubro para 30 de Abril, a data de apresentação da lei das Grandes Opções do Plano, a qual passa a ser discutida em simultâneo com o debate de orientação da política orçamental.

Na quinta alteração à lei do enquadramento orçamental:

- O Governo passa a apresentar à Assembleia da República uma proposta de lei com o quadro plurianual de programação orçamental;
- Alarga-se o conceito de serviços e fundos autónomos às empresas públicas que tenham sido incluídas nas administrações públicas pela autoridade estatística nacional;
- Definem-se limites para o saldo corrigido dos efeitos cíclicos e das medidas temporárias;
- Cria-se o Conselho das Finanças Públicas;
- Regula-se o processo de orçamentação de base zero.

Em 2013 estabelecem-se as regras do saldo orçamental estrutural e os limites da dívida pública, definindo-se a forma de determinar os desvios significativos e os mecanismos para os corrigir, de acordo com as normas do Pacto Orçamental.

### 3. Princípios orçamentais

#### 3.1 Anualidade e plurianualidade

O princípio da anualidade, isto é dos orçamentos dos organismos do sector público administrativo dizerem respeito ao ano civil, continua válido, ainda que se denote uma preocupação crescente com a plurianualidade, ou seja com os encargos futuros decorrentes da aprovação dos orçamentos anuais.

Como se referiu acima, em 1983 é criada a possibilidade de serem integrados programas e projetos com encargos plurianuais identificando o respetivo mapa orçamental.

Em 2001 considera-se que a elaboração dos orçamentos deve ser enquadrada na perspetiva plurianual que for determinada pelas exigências da estabilidade financeira e pelas resultantes das obrigações decorrentes do Tratado da União Europeia.

Estabelece-se também a obrigatoriedade de, durante a 1.ª quinzena de Maio, o Governo apresentar na Assembleia da República a avaliação das medidas e resultados da política da despesa pública e das revisões ocorridas no Programa de Estabilidade e Crescimento.

Em 2004 alarga-se o debate sobre a orientação da política orçamental com a apresentação, até 30 de Abril, das Grandes Opções do Plano e de um relatório. O relatório deve conter as orientações gerais de política económica, onde se destaca a evolução da despesa pública a médio prazo, incluindo as projeções dos principais agregados orçamentais para os próximos três anos. O Governo passa a submeter à apreciação da Assembleia da República a revisão anual do Programa de Estabilidade e Crescimento.

A partir de 2011, o Governo apresenta à Assembleia da República, em substituição da orientação da política orçamental, uma proposta de lei com o quadro plurianual de programação orçamental. A proposta inclui a descrição das políticas previstas a médio prazo com impacto nas finanças das administrações públicas.

O quadro plurianual de programação orçamental define os limites da despesa da administração central para cada programa orçamental e é atualizado anualmente, para os quatro anos seguintes, na lei do Orçamento do Estado, em consonância com os objetivos estabelecidos no Programa de Estabilidade e Crescimento.

O processo orçamental inicia-se com a revisão anual do Programa de Estabilidade e Crescimento, o qual especifica as medidas de política económica e orçamental, os seus efeitos financeiros e o respetivo calendário de execução.

A elaboração dos orçamentos passa a ser enquadrada pelo quadro plurianual de programação orçamental, integrando (de forma obrigatória) os programas, medidas e projetos ou atividades que implicam encargos plurianuais.

### 3.2. Equidade intergeracional

A partir de 2004 o Orçamento do Estado torna explícito o princípio da equidade na distribuição de benefícios e custos entre gerações, onde se incluem as responsabilidades contratuais plurianuais da Administração Central, o investimento público, os encargos com a dívida pública, as necessidades de financiamento do sector empresarial do Estado e as pensões de reforma.

Os investimentos públicos são um bom exemplo deste princípio. Os benefícios de um investimento numa autoestrada far-se-ão sentir ao longo de várias gerações justificando a repartição dos respetivos encargos ao longo do tempo de uma forma equilibrada.

Esta é também a razão para ter sido definida, em vários enquadramentos orçamentais, a chamada regra de ouro do equilíbrio orçamental, ou seja a exigência de um saldo global positivo, excluindo as despesas de investimento.

### 3.3. Unidade e universalidade

O Orçamento do Estado é unitário e compreende todas as receitas e despesas dos serviços integrados, dos serviços e fundos autónomos e do sistema de Segurança Social.

Os Orçamentos das regiões autónomas e das autarquias locais são independentes do Orçamento do Estado e abrangem todas as receitas e despesas das administrações, regional e local, incluindo as de todos os seus serviços e fundos autónomos.

O Orçamento do Estado e os orçamentos das regiões autónomas e das autarquias locais devem apresentar o total das responsabilidades financeiras resultantes de compromissos plurianuais.

### 3.4. Orçamento Bruto / não compensação

Todas as receitas e despesas são orçamentadas pela sua importância integral, sem dedução de qualquer espécie, com exceção dos ativos financeiros.

A título de exemplo, os vencimentos dos funcionários públicos devem ser orçamentados pelo seu valor bruto. Os descontos respeitantes ao IRS, à CGA e à ADSE são classificados como receita pública.

### 3.5. Não consignação

O produto de quaisquer receitas não se pode afetar à cobertura de determinadas despesas, com exceção das receitas das reprivatizações, da Segurança Social, das transferências provenientes da União Europeia ou de organizações internacionais e dos subsídios, donativos ou legados de particulares.

As receitas que sejam, por razão especial, afetadas a determinadas despesas por expressa estatuição legal ou contratual, devem ter carácter excecional e temporário.

Ao longo do tempo tem-se verificado alguns enviesamentos a este princípio, consignando receitas em condições não contempladas na lei do enquadramento orçamental.

### 3.6. Estabilidade orçamental

A estabilidade orçamental consiste numa situação de equilíbrio ou excedente orçamental<sup>56</sup>, calculada de acordo com a definição constante do Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais, nas condições estabelecidas para cada um dos subsectores.

---

<sup>56</sup> Ver significado do equilíbrio orçamental no Ponto 4.2.

### **3.7. Solidariedade recíproca**

O princípio da solidariedade recíproca obriga todos os subsectores do sector público administrativo, através dos seus organismos, a contribuir proporcionalmente para a realização do princípio da estabilidade orçamental, de modo a evitar situações de desigualdade, através de, por exemplo, limites ao endividamento das regiões autónoma e autarquias locais.

### **3.8 Transparência orçamental**

O princípio da transparência orçamental implica a existência de um dever de informação entre todas as entidades públicas.

O Ministro das Finanças pode exigir dos organismos, que integram o sector público administrativo, uma informação pormenorizada e justificada da observância das medidas e procedimentos que têm de cumprir para garantir a estabilidade orçamental.

Sempre que se verifique, no orçamento de qualquer dos organismos que integram o sector público administrativo, uma situação orçamental incompatível com o cumprimento das medidas de estabilidade orçamental, o respetivo organismo deve remeter imediatamente ao Ministério das Finanças uma informação pormenorizada e justificada acerca do ocorrido, identificando as receitas e despesas que as originaram, e uma proposta de regularização da situação verificada.

O Ministro das Finanças pode ainda solicitar ao Banco de Portugal e às instituições de crédito e sociedades financeiras toda a informação respeitante a qualquer organismo do sector público administrativo.

### **3.9. Sustentabilidade**

Entende-se por sustentabilidade a capacidade de financiar todos os compromissos, assumidos ou a assumir, respeitando a regra do saldo orçamental estrutural e o limite da dívida pública.

### **3.10. Economia, eficiência e eficácia**

A economia, a eficiência e a eficácia consistem na utilização do mínimo de recursos que assegurem os adequados padrões de qualidade do serviço público, na promoção do acréscimo de produtividade e na utilização dos recursos mais apropriados para atingir o resultado que se pretende alcançar.

Nenhuma despesa pode ser autorizada ou paga sem que a despesa em causa satisfaça o princípio da economia, eficiência e eficácia, em particular, em relação às despesas que, pelo seu elevado montante, pela sua continuidade no tempo ou por qualquer outro motivo envolvam um dispêndio significativo de dinheiros públicos.



### 3.11. Responsabilidade

Os subsectores que constituem as administrações públicas estão vinculados ao cumprimento dos compromissos assumidos por Portugal nos termos da legislação europeia e são responsáveis pelos compromissos por si assumidos.

### 3.12. Publicidade

O Governo assegura a publicação de todos os documentos que se revelem necessários para assegurar a adequada divulgação e transparência do Orçamento do Estado e da sua execução.

O Governo tem a obrigação de apresentar à Assembleia da República a Conta Geral do Estado, incluindo a da Segurança Social, até 30 de junho do ano seguinte àquele a que respeite.

A Assembleia da República aprecia e aprova a Conta Geral do Estado até 31 de dezembro, precedendo parecer do Tribunal de Contas, sendo posteriormente publicada no Diário da República, assim como as contas provisórias trimestrais.

A Direção Geral do Orçamento divulga mensalmente as contas dos diferentes setores das administrações públicas.

## 4. Regras orçamentais

As regras orçamentais definidas na lei do enquadramento orçamental estabelecem as condições de elaboração do orçamento e acompanhamento da execução orçamental.

### 4.1. Especificação

As receitas devem ser especificadas de acordo com uma classificação económica e as despesas são fixadas de acordo com uma classificação orgânica, económica e funcional.

A título de exemplo, o IRS é classificado como um imposto direto, enquanto os dividendos distribuídos pela CGD são classificados como rendimentos de propriedade, ambos no âmbito das receitas correntes.

Os vencimentos dos professores são classificados como despesas do Ministério da Educação (classificação orgânica), como despesas com pessoal – Remunerações Certas e Permanentes (classificação económica) e como despesa social – Educação (classificação funcional).

A possibilidade das despesas poderem ser estruturadas por programas, desde a revisão constitucional de 1989, passou a ser obrigatória a partir de 2011.

## 4.2. Equilíbrio orçamental

Os orçamentos dos organismos do setor público administrativo devem prever as receitas necessárias para cobrir todas as despesas.

Na primeira Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado (1977) definia-se ainda que as receitas correntes deveriam ser pelo menos iguais às despesas correntes, isto é, um saldo corrente não negativo, salvo se a conjuntura do período a que se referia o orçamento justificadamente o não permitisse.

Aquando da revisão da lei do enquadramento orçamental, em 1991, altera-se o critério de equilíbrio, impondo um saldo primário positivo. Para que o rácio da dívida pública, relativamente ao PIB, seja sustentável, verificando-se uma taxa de juro implícita na dívida pública superior à taxa de crescimento nominal do PIB, o saldo primário deve ser superior à: (taxa de juro implícita na dívida pública - taxa de crescimento nominal do PIB) \* rácio da dívida pública relativamente ao PIB<sup>57</sup>.

Esta alteração teve como objetivo definir uma condição necessária que garantisse a estabilidade da dívida pública, através de um conceito facilmente perceptível e quantificável.

Na lei do enquadramento orçamental de 2001 estabeleceu-se um saldo global nulo ou positivo para cada serviço ou fundo autónomo, vedando-se o recurso ao crédito. A exceção é a dívida pública contraída para ser totalmente amortizada até ao termo do exercício orçamental em que foi gerada, designada por dívida flutuante.

No entanto, nos casos em que a execução orçamental do conjunto das instituições do setor público administrativo o permita, poderá o Governo dispensar, em situações excecionais, a aplicação da regra de equilíbrio. Nestas circunstâncias, o serviço ou fundo autónomo pode emitir dívida fundada, que é a dívida contraída para ser totalmente amortizada num exercício orçamental subsequente ao exercício no qual foi gerada, desde que a respetiva lei orgânica o possibilite.

Relativamente à Segurança Social, as receitas efetivas têm de ser maiores ou iguais às despesas efetivas e o recurso ao crédito só é permitido ao Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, desde que não dê origem a dívida fundada.

Em 2011 impôs-se, adicionalmente, que o saldo orçamental das administrações públicas, definido de acordo com o Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais, corrigido dos efeitos cíclicos e das medidas temporárias, não pode ser inferior ao objetivo de médio prazo definido no âmbito e de acordo com o Pacto de Estabilidade e Crescimento.

Em 2012 foi aprovado o Pacto Orçamental, no âmbito do Tratado sobre Estabilidade, Coordenação e Governação na União Económica e Monetária (TECG)<sup>58</sup>, obrigando os Estados-membros subscritores a ter uma maior disciplina sobre as finanças públicas e impondo limites para o défice e para a dívida pública.

<sup>57</sup> Ver detalhes da explicação no livro “Vamos pagar a nossa dívida pública?” de Norberto Rosa

<sup>58</sup> Assinado entre os Estados Membros da União Europeia com exceção do Reino Unido e da República Checa.

O TCEG exige que os orçamentos nacionais estejam em situação de equilíbrio ou excedentária, regra que foi incorporada no direito nacional de cada Estado Membro.

Considerou-se que a situação orçamental das administrações públicas é equilibrada ou excedentária se o saldo estrutural tiver atingido o objetivo de médio prazo, tal como definido no Pacto de Estabilidade e Crescimento, com um limite de menos 0,5 por cento por cento do PIB.

O saldo estrutural define-se como o saldo global corrigido das variações cíclicas e líquido de medidas extraordinárias e temporárias

Sempre que a relação entre a dívida pública e o PIB for significativamente inferior a 60 por cento por cento e os riscos para a sustentabilidade a longo prazo das finanças públicas forem reduzidos, o défice estrutural pode atingir, no máximo, 1,0 por cento do PIB.

Um Estado membro pode desviar-se temporariamente do equilíbrio orçamental quando se verificar uma circunstância excepcional não controlável e que tenha um impacto significativo na situação das finanças públicas, bem como uma recessão económica grave, desde que esse desvio temporário não ponha em risco a sustentabilidade das finanças públicas a médio prazo.

Quando a relação entre a dívida pública e o PIB exceder o valor de referência de 60 por cento, o Estado em que se verificar esta situação deverá reduzi-la, na parte em excesso, a uma taxa média de um vigésimo por ano.

Estas normas foram transpostas para a ordem jurídica interna, integrando-as na lei de enquadramento orçamental, através de um artigo designado “Regra do saldo orçamental estrutural”<sup>59</sup> e de um capítulo onde se identificam a forma de cálculo dos chamados desvios significativos e respetivos mecanismos de correção.

---

<sup>59</sup> **Regra do saldo orçamental estrutural**

1 — O objetivo orçamental de médio prazo é definido de acordo com o Pacto de Estabilidade e Crescimento.

2 — A trajetória de convergência anual para alcançar o objetivo de médio prazo consta do Programa de Estabilidade e Crescimento.

3 — O saldo estrutural, que corresponde ao saldo orçamental das administrações públicas, definido de acordo com o Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais, corrigido dos efeitos cíclicos e líquido de medidas extraordinárias e temporárias, não pode ser inferior ao objetivo anualmente fixado no Programa de Estabilidade e Crescimento.

4 — A metodologia para o apuramento do saldo estrutural é a definida no âmbito e de acordo com o Pacto de Estabilidade e Crescimento.

5 — Sempre que a relação entre a dívida pública e o PIB a preços de mercado for significativamente inferior a 60 por cento e os riscos para a sustentabilidade a longo prazo das finanças públicas forem reduzidos, o limite para o objetivo de médio prazo pode atingir um défice estrutural de, no máximo, 1 por cento do PIB.

6 — Enquanto não for atingido o objetivo de médio prazo, o ajustamento anual do saldo estrutural não pode ser inferior a 0,5 por cento do PIB e a taxa de crescimento da despesa pública, líquida de medidas extraordinárias, temporárias ou discricionárias do lado da receita, não pode ser superior à taxa de referência de médio prazo de crescimento do PIB potencial, conforme definido no Pacto de Estabilidade e Crescimento.

7 — Enquanto não for atingido o objetivo de médio prazo, as reduções discricionárias de elementos das receitas públicas devem ser compensadas por reduções da despesa, por aumentos discricionários de

Terá sido esta a melhor decisão para garantir finanças públicas sustentáveis?

Complexificar a forma de cálculo do saldo orçamental, introduzindo *a priori* objetivos para um saldo estrutural de muito difícil compreensão, para o público em geral, e onde se verificam *a posteriori* revisões sistemáticas do seu valor, mesmo que apenas por atualização das perspetivas macroeconómicas futuras, não parece ter sido a melhor solução.

Esta exigência também é muito díspar.

Quanto maior for a dívida pública de partida, maior terá que ser o saldo primário.

Em Portugal, para alcançar um défice de 0,5% será necessário um saldo primário da ordem dos 4% do PIB.

Um país com uma dívida pública de 60% atinge um défice global de 0,5% com um saldo primário inferior a 2%.

### 4.3 Gestão por objetivos

Os orçamentos e contas dos organismos devem ser geridos por objetivos, visando fundamentar as decisões sobre a reorientação e o controlo da despesa pública:

- No conhecimento da missão, objetivos e estratégia do organismo;
- Na correta articulação de cada área de atividade em relação aos objetivos;
- Na responsabilização dos agentes empenhados na gestão das atividades pela concretização dos objetivos e bom uso dos recursos que lhes estão afetos;
- Na identificação de atividades redundantes na cadeia de valor do organismo.

### 4.4 Execução orçamental

As operações de execução do orçamento das receitas obedecem ao princípio da segregação das funções de liquidação e de cobrança. Nenhuma receita pode ser liquidada ou cobrada sem que tenha sido objeto de correta inscrição orçamental e esteja adequadamente classificada.

As operações de execução do orçamento das despesas obedecem ao princípio da segregação das funções de autorização da despesa, de autorização de pagamento e de pagamento.

---

outros elementos das receitas públicas ou por ambos, conforme definido no Pacto de Estabilidade e Crescimento.

8 — Para efeitos do disposto nos números anteriores, o agregado da despesa deve excluir as despesas com juros, as despesas relativas a programas da União Europeia e as alterações não discricionárias nas despesas com subsídios de desemprego.

9 — Para efeitos do disposto nos números anteriores, o excedente do crescimento da despesa em relação à referência de médio prazo não é considerado um incumprimento do valor de referência na medida em que seja totalmente compensado por aumentos de receita impostos por lei.

10 — A intensidade do ajustamento referido nos números anteriores tem em conta a posição cíclica da economia.

As dotações constantes do orçamento das despesas constituem o limite máximo a utilizar na realização destas.

Nenhuma despesa pode ser autorizada ou paga sem que, cumulativamente, respeite as normas legais aplicáveis, disponha de inscrição orçamental, tenha cabimento na correspondente dotação, esteja adequadamente classificada e satisfaça o princípio da economia, eficiência e eficácia.

Apenas podem ser assumidos compromissos de despesa após os competentes serviços de contabilidade exararem informação prévia de cabimento.

Os compromissos que deem origem a encargos plurianuais apenas podem ser assumidos mediante prévia autorização, a conceder por portaria conjunta dos Ministros das Finanças e da Tutela ou, alternativamente, respeitarem a despesas correspondentes a programas, medidas, projetos ou atividades constantes do mapa XV da lei do Orçamento do Estado e que sejam consistentes com o quadro plurianual de programação orçamental.

#### 4.5 Alterações orçamentais

Competem à Assembleia da República as alterações orçamentais relativas:

- À inscrição de novos programas, ao aumento do montante total das despesas de cada programa e às transferências de verbas entre programas.
- Ao acréscimo dos limites do endividamento líquido do Estado.
- Ao aumento das despesas da Segurança Social, com exceção das respeitantes a prestações que constituam direitos dos beneficiários.

De acordo com o Decreto-lei n.º 71/95 sobre alterações orçamentais:

- As transferências de verbas com contrapartida na dotação provisional são da competência do Ministro das Finanças;
- As alterações destinadas ao reforço de outras despesas por contrapartida de remunerações certas e permanentes, as realizadas dentro dos programas quando impliquem transferências de verbas entre ministérios, as efetuadas com contrapartida em dotações anteriormente reforçadas pela dotação provisional e as resultantes de créditos especiais carecem de autorização dos Ministros das Finanças e da Tutela;
- As alterações entre diferentes serviços do mesmo Ministério e no âmbito do mesmo programa são da competência do ministro da Tutela.
- As transferências de verbas efetuadas no âmbito do funcionamento de cada serviço ou organismo são da competência do respetivo órgão dirigente.
- As alterações efetuadas nos orçamentos dos serviços e fundos autónomos que envolvam transferências de verbas no âmbito da administração central, passivos financeiros ou aplicação de saldo de gerência devem ser autorizadas pelos Ministros das Finanças e da Tutela, enquanto as que resultem de acréscimo de receitas e despesas são autorizadas apenas pelo ministro da Tutela. Todas as restantes alterações são da responsabilidade dos respetivos órgãos dirigentes.

#### **4.6 Controlo orçamental**

O controlo da execução orçamental tem por objeto a verificação da legalidade e da regularidade financeira das receitas e das despesas públicas, assim como a apreciação da boa gestão dos dinheiros e outros ativos públicos e da dívida pública.

A execução do Orçamento do Estado é objeto de controlo administrativo, jurisdicional e político.

O controlo administrativo compete ao próprio serviço ou instituição responsável pela respetiva execução, aos respetivos serviços de orçamento e de contabilidade pública, às entidades hierarquicamente superiores, de superintendência ou de tutela e aos serviços gerais de inspeção e de controlo da Administração Pública.

O controlo jurisdicional compete ao Tribunal de Contas. Contudo, o controlo jurisdicional de atos de execução do Orçamento e a efetivação das responsabilidades não financeiras deles emergentes incumbem também aos demais tribunais, designadamente aos tribunais administrativos e fiscais e aos tribunais judiciais, no âmbito das respetivas competências.

O controlo político é exercido pela Assembleia da República, devendo o Governo enviar tempestivamente à Assembleia da República todos os elementos informativos necessários, para a habilitar a acompanhar e controlar a execução do Orçamento do Estado. Pode sempre solicitar ao Tribunal de Contas todas as informações relacionadas com as respetivas funções de controlo financeiro.

As despesas dos organismos integrantes no Orçamento de Estado deverão ser sujeitas a auditoria externa, pelo menos de oito em oito anos, abrangendo a avaliação da missão e objetivos do organismo, tal como a economia, eficiência e eficácia da despesa correspondente.

O sistema e os procedimentos de controlo interno das operações de execução do Orçamento devem ser sujeitos a auditoria no quadro do funcionamento do Sistema de Controlo Interno.

#### **4.7 Instrumentos de Gestão**

A partir de 2001 a lei de enquadramento orçamental consagra o Plano Oficial de Contabilidade Pública, como o instrumento contabilístico dos organismos do sector público administrativo, sem prejuízo de poderem dispor de outros instrumentos necessários à boa gestão e ao controlo dos dinheiros públicos.

#### **4.8 Conselho das finanças públicas**

O Conselho das Finanças Públicas é um órgão independente, criado em 2011, com a missão de proceder a uma avaliação independente sobre a consistência, cumprimento e sustentabilidade da política orçamental, promovendo 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. Deve ainda pronunciar-se sobre os objetivos propostos relativamente aos

cenários macroeconómico, o cumprimento das regras sobre o saldo orçamental, a despesa da administração central no quadro plurianual de programação orçamental e o endividamento das regiões autónomas e das autarquias locais.

A iniciativa para a sua criação seguiu-se à publicação do Relatório final do Grupo de Missão para o Conselho Europeu sobre a governação económica na Europa e concretizou-se em outubro de 2010, através de um protocolo entre o governo do Partido Socialista e o Partido Social Democrata.

São órgãos do Conselho das Finanças Públicas o Conselho Superior, a Comissão Executiva e o Fiscal Único.

O Conselho Superior é o órgão máximo do Conselho das Finanças Públicas, sendo responsável pelo cumprimento da sua missão, pela prossecução das suas atribuições, pela definição do seu plano de atividades e pela aprovação dos regulamentos internos.

O Conselho Superior é um órgão colegial constituído por cinco membros, nomeados pelo Conselho de Ministros, sob proposta conjunta do Presidente do Tribunal de Contas e do Governador do Banco de Portugal. Os membros do Conselho Superior são inamovíveis durante os seus mandatos, que duram sete anos, com exceção dos correspondentes à primeira nomeação.

A Comissão Executiva assegura a gestão corrente do Conselho e é composta, por inerência das respetivas funções, pelo Presidente do Conselho Superior, pelo Vogal Executivo e pelo Diretor dos Serviços Técnicos do Conselho.

## **5. A plurianualidade, a gestão flexível e outras sugestões**

### **5.1 A plurianualidade**

Como foi referido anteriormente, o quadro plurianual de programação orçamental define os limites da despesa da administração central para cada programa orçamental e é atualizado anualmente, para os quatro anos seguintes, na lei do Orçamento do Estado, em consonância com os objetivos estabelecidos no Programa de Estabilidade e Crescimento.

Há, desta forma, uma contradição latente entre o princípio da anualidade e a exigência de ter um quadro estável para a despesa pública a médio prazo, limitando a capacidade dos Governos definirem, em cada ano, a política orçamental considerada a mais adequada.

No entanto, as exigências decorrentes da integração na União Europeia e a grave situação das finanças públicas não se compadecem com estas liberdades orçamentais.

É necessário atingir uma situação de equilíbrio orçamental e reduzir o endividamento público.

A confiança dos investidores só se conquista se houver a firme convicção de que Portugal tomará as medidas adequadas para garantir a sustentabilidade das finanças públicas e que passam por um controlo da despesa pública, que não dependa dos ciclos eleitorais.

É essencial garantir também um compromisso político alargado sobre a imposição de tetos de despesa plurianuais.

Não está em causa a definição de políticas alternativas, mas a consciência de uma restrição orçamental relativamente ao máximo global de despesa pública, suscetível de ser atingida tendo em consideração o atual estágio de desenvolvimento económico do país e a situação das finanças públicas.

A natureza da despesa pública será sempre da responsabilidade de cada Governo o qual poderá repartir essa despesa de acordo com as suas preferências político-ideológicas.

Ao nível europeu verificam-se diversas situações em que se estabelecem limites máximos para a despesa em termos nominais ou a preços constantes, podendo incluir ou não as chamadas despesas flexíveis, isto é, aquelas que são afetadas pelo ciclo económico, como o subsídio de desemprego.

Por exemplo, no Reino Unido incluem-se, nas chamadas despesas geridas anualmente, os juros da dívida pública, as despesas da Segurança Social, as pensões do setor público e as contribuições para a União Europeia.

Em geral, estes tetos são obrigatoriamente aplicados à Administração Central e por vezes à Segurança Social.

Em Portugal, a lei do enquadramento orçamental, no número 5 do art.º 12.º-D sobre o quadro plurianual de programação orçamental, “define os limites de despesa para cada programa orçamental, para cada agrupamento de programas e para o conjunto de todos os programas, os quais são vinculativos, respetivamente, para o primeiro, para o segundo e para os terceiro e quarto anos económicos seguintes.”

Apesar desta obrigatoriedade, com o objetivo de garantir o cumprimento destes tetos de despesa na elaboração do orçamento e na sua execução, acrescentaria no art.º 12.º-D novos números com o seguinte teor:

*“No quadro plurianual de programação orçamental devem constar, para os próximos 4 anos, os limites máximos das despesas, sem juros, das administrações públicas desagregados pela Administração Central, Administração Regional e Local e Segurança Social compatíveis com o valor do saldo primário que permita a redução gradual do rácio da dívida pública para o valor de referência de 60 por cento.”*

*“O quadro plurianual de programação orçamental e as Grandes Opções do Plano devem ser elaborados em consonância com os objetivos estabelecidos no Programa de Estabilidade e Crescimento e apresentados à Assembleia da República até 30 de Abril.”*

*“Os tetos para a despesa, sem juros e com contrapartida em receitas gerais, da Administração Central e da Segurança Social são vinculativos, devendo as dotações orçamentais anuais serem sempre inferiores aos limites das*



*despesas para garantir que as despesas não excedem o valor previsto, devido a acontecimentos inesperados.”*

*“Os tetos para a despesa, sem juros, das Administrações Regionais e Locais, ainda que não vinculativos, estão também subordinados ao estabelecido nos artigos 12.º-A (Endividamento das regiões autónomas e das autarquias locais) e 87.º (Equilíbrio orçamental e limites de endividamento).”*

## 5.2 Gestão flexível

Continua a verificar-se uma crítica generalizada à falta de autonomia dos serviços na gestão orçamental resultante de um controlo demasiado intervencionista do Ministério das Finanças.

Esta intervenção tem vindo a fazer-se, aparentemente, ao arrepio dos objetivos previstos na Reforma da Administração Financeira do Estado, corporizada na lei de bases da contabilidade pública, com uma intervenção demasiado tutelada do Ministério das Finanças.

Recorde-se que a lei de bases da contabilidade pública extinguiu os designados serviços simples passando os serviços da Administração Central a dispor, em regra, de autonomia administrativa nos atos de gestão corrente. Esta autonomia traduz-se na competência dos seus dirigentes para autorizarem a realização de despesas e o seu pagamento e para praticarem, no mesmo âmbito, atos administrativos definitivos e executórios.

Acrescenta-se ainda que a concessão de autorização para a libertação de créditos, por parte da Direção Geral do Orçamento, depende apenas da verificação de cabimento e do cumprimento da obrigação de remessa dos elementos justificativos da despesa.

As transferências de verbas efetuadas no âmbito do funcionamento de cada serviço ou organismo são da competência do respetivo órgão dirigente com exceção de:

- Alterações destinadas ao reforço de outras despesas por contrapartida de remunerações certas e permanentes;
- Transferências efetuadas com contrapartida em dotações anteriormente reforçadas pela dotação provisional e;
- Alterações resultantes de créditos especiais que carecem de autorização dos Ministros das Finanças e da Tutela.

As alterações efetuadas nos orçamentos dos serviços e fundos autónomos são, em geral, da responsabilidade dos respetivos órgãos dirigentes. Os Ministros das Finanças e da Tutela têm de autorizar apenas as transferências de verbas no âmbito da administração central, passivos financeiros ou aplicação de saldo de gerência e o ministro da Tutela tem competência para autorizar as alterações, que resultem de acréscimo de receitas e despesas.

O Governo tem também grande capacidade de gestão orçamental, pois apenas as alterações respeitantes à inscrição de novos programas, ao aumento do montante total das despesas de cada programa e às transferências de verbas entre programas competem à Assembleia da República.

Sem prejuízo de se considerar que o atual enquadramento legal parece ser adequado a uma gestão flexível por parte dos responsáveis pelos serviços públicos, sugerem-se duas medidas adicionais, que poderiam reforçar essa flexibilidade e desincentivar a utilização desnecessária de verbas orçamentais disponíveis:

- A agregação de vários serviços de um Ministério numa única unidade orçamental responsável pela gestão do orçamento e que funcionaria como o único interlocutor com o Ministério das Finanças;
- A possibilidade dos serviços utilizarem, nos anos seguintes, os saldos das dotações orçamentais apurados no final do ano.

O fim das cativações às dotações orçamentais, aprovadas na Assembleia da República, seria outra medida para desburocratizar e responsabilizar a gestão da execução orçamental por parte dos Ministérios e respetivos serviços.

Na lei do enquadramento orçamental, aprovada em 2001, os serviços do Estado, que não dispunham de autonomia administrativa e financeira, passaram a ser designados por serviços integrados. Apesar de poder ser visto como uma questão meramente semântica, alteraria a designação para *serviços com autonomia administrativa*, recuperando o conceito plasmado na lei de bases da contabilidade pública. O objetivo é reforçar a ideia de que todos os serviços do Estado têm efetivamente autonomia de gestão, a qual não deve ser restringida por decisões avulsas, como por exemplo restrições adicionais à gestão flexível impostas pela lei do orçamento e pelo decreto-lei de execução orçamental, que contrariem o enquadramento legal.

### 5.3 Outras sugestões

Recorrendo ao exemplo espanhol, que verteu para a Constituição uma norma que estabelece a senioridade no pagamento do serviço da dívida pública, justificar-se-ia aditar um novo artigo à lei do enquadramento orçamental, com vista a reforçar a confiança dos mercados no Estado português, com o seguinte teor:

“Os pagamentos dos juros e das amortizações da dívida pública, emitida pelo Estado, deverão ser sempre orçamentados e terão prioridade absoluta sobre todas as restantes despesas”

Reforçaria o princípio da centralização da tesouraria do Estado através da proibição dos organismos públicos integrados na Administração Central poderem recorrer ao crédito bancário, com vista a um maior controlo da execução orçamental.

Seria também de simplificar a lei do orçamento de Estado, cuja proposta de lei do orçamento de Estado de 2014 tem 345 páginas e 214 artigos. Dez anos antes a proposta de lei do orçamento de Estado tinha 97 páginas e 71 artigos.

Essa simplificação passaria por não introduzir normas que não decorram da mera necessidade de aprovação do orçamento e deixando de impor cativações às dotações orçamentais aprovadas na Assembleia da República.

A existência de cativações na lei do orçamento de Estado tem outro efeito pernicioso. É da competência da Assembleia da República definir os limites máximos para a despesa pública e para as necessidades de financiamento decorrentes da execução do orçamento do Estado. As necessidades de financiamento são calculadas com base na diferença entre o montante total de despesa autorizado e as estimativas das receitas públicas. Sempre que as receitas cobradas ficam aquém das previsões, o Governo deverá reduzir as despesas no mesmo montante ou então terá que apresentar um novo orçamento retificativo com um aumento do endividamento líquido. Como as despesas aprovadas, constantes nos mapas anexos à lei do orçamento, incluem as referidas cativações, o Governo fica com a possibilidade, sem necessidade de aprovação de novo orçamento retificativo, de ultrapassar o valor do défice orçamental publicitado.

Em suma, sugere-se a revisão global da atual lei do enquadramento orçamental com vista à sistematização de todas as alterações profundas que se têm vindo a verificar assim como aquelas que se propõem neste texto.

## Referências

Constituição da República Portuguesa.

Lei Constitucional n.º 1/82 de 30 de setembro – Primeira Revisão da Constituição.

Lei Constitucional n.º 1/89 de 8 de julho – Segunda Revisão da Constituição.

Lei Constitucional n.º 1/97 de 20 de setembro – Quarta Revisão Constitucional.

Lei Constitucional n.º 1/2005 de 12 de agosto – Sétima Revisão Constitucional.

Lei n.º 64/77 de 26 de agosto – Lei do enquadramento do Orçamento Geral do Estado.

Lei n.º 14/83 de 13 de dezembro – Lei do enquadramento do Orçamento do Estado.

Lei n.º 6/91 de 20 de fevereiro – Enquadramento do Orçamento do Estado.

Lei n.º 92/2001 de 20 de agosto – Lei de enquadramento orçamental.

Lei Orgânica n.º 2/2002 de 28 de agosto – Lei da Estabilidade Orçamental – Primeira alteração à Lei n.º 91/2001, (lei de enquadramento orçamental), segunda alteração à lei n.º 13/98 e quinta alteração à lei n.º 42/98.

Lei n.º 48/2004 de 24 de agosto – Terceira alteração à lei de enquadramento orçamental.

Lei n.º 48/2010 de 19 de outubro – Quarta alteração à lei de enquadramento orçamental.

Lei n.º 22/2011 de 20 de maio – Quinta alteração à lei de enquadramento orçamental.

Lei n.º 52/2011 de 13 de Outubro – Procede à sexta alteração à lei de enquadramento orçamental e determina a apresentação da estratégia e dos procedimentos a adotar até 2015 em matéria de enquadramento orçamental.

Lei n.º 37/2013 de 14 de junho – Sétima alteração à lei de enquadramento orçamental.

Lei n.º 8/90 de 20 de fevereiro – Bases da contabilidade pública.

Decreto-lei n.º 155/92 de 28 de julho – Regime da administração financeira do Estado.

Decreto-lei n.º 71/95 de 15 de abril – Alterações orçamentais.

Lei n.º 28/2012 de 31 de julho – Aprova o quadro plurianual de programação orçamental para o período de 2013 a 2016.

Alteração ao art.º 135 da Constituição Espanhola – Boletín Oficial del Estado de 27 de septiembre de 2011.

Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera – Boletín Oficial del Estado de 30 de abril de 2012.

Fiscal frameworks across Member States: Commission services country fiches from the 2011 EPC peer review – Occasional Papers 91 | February 2012.

Fiscal Frameworks in the European Union: May 2012 update on priority countries (Addendum to Occasional Papers No.91) – Occasional Papers 113 | July 2012.

Neves, P. D. & Sarmento, L. M. (2001), “A utilização de saldos orçamentais ajustados do ciclo no Banco de Portugal”, Boletim Económico, Setembro, Banco de Portugal.

Braz, C. (2006), “O cálculo dos saldos ajustados do ciclo no Banco de Portugal: Uma actualização”, Boletim Económico, Inverno, Banco de Portugal.

Rosa, N. (2014), “Vamos conseguir pagar a nossa dívida pública? – O que devemos fazer?”, bnomics.

# Debate sobre a revisão da Lei de Enquadramento Orçamental

**Emanuel Augusto dos Santos**

## 1. Introdução

A revisão da lei de enquadramento orçamental é apresentada frequentemente como uma questão decisiva para resolver o problema do desequilíbrio crónico das finanças públicas do País. Procura-se resolver exclusivamente no plano jurídico o que para ser solucionado de forma duradoura precisa de um consenso político alargado na sociedade portuguesa e de uma compreensão clara do funcionamento da interligação das variáveis orçamentais com o ciclo económico. As reformas microeconómicas para melhorar a gestão dos dinheiros públicos serão sempre importantes mas não podem substituir a componente macroeconómica da reforma orçamental.



O primeiro requisito é fundamental porque as medidas de carácter estrutural precisam de prazos superiores aos de uma legislatura para produzirem os efeitos desejados. Um consenso entre as principais formações partidárias, não só sobre o processo orçamental mas também sobre as regras e os objetivos orçamentais de médio prazo, é indispensável para não se cair no terreno armadilhado dos ciclos eleitorais dominados pelo imediatismo das realizações de curto prazo. O segundo aspeto é mais analítico e embora já esteja presente na legislação europeia que enquadra o processo orçamental de todos os países da União Europeia e, particularmente de forma reforçada, dos que pertencem a área do euro, nem sempre lhe tem sido dada a devida importância. Aliás, o Tratado Orçamental reafirma os princípios sobre esta matéria que já se encontravam plasmados nos vários instrumentos jurídicos do Pacto de Estabilidade e Crescimento. Assim sendo, a transposição de algumas normas do Tratado para a ordem jurídica

nacional – obrigatória para os Estados membros da zona euro – não garante, só por si, que sejam alcançadas as metas orçamentais nos prazos previstos. Dada a natureza endógena do défice, a fixação de um objetivo quantitativo a atingir num prazo certo tem um risco elevado de não ser cumprido. É por esta razão que se considera que a revisão da lei do enquadramento orçamental é uma necessidade para a adequar ao normativo e novas regras europeias mas não é suficiente para alcançar o objetivo último da sustentabilidade duradoura das finanças públicas.

A intervenção oral foi acompanhada pela apresentação de um conjunto de *slides* cuja estrutura e lógica sequencial se procura agora organizar, apenas com pequenas alterações, em quatro secções. Assim, na primeira, contextualiza-se a temática em análise no plano internacional, na procura de situações exemplares. Na segunda, faz-se uma digressão breve sobre as sucessivas revisões da lei do enquadramento orçamental desde a sua primeira versão até à atualmente em vigor. Na terceira, analisa-se em particular o período de 2005-2011. Na quarta secção, fazem-se as considerações finais, apresentando-se algumas sugestões para melhorar a eficácia da legislação orçamental.

## 2. Enquadramento internacional

A natureza dos regimes politico-constitucionais dos países determina, em regra, o conteúdo das leis de enquadramento orçamental, nomeadamente quanto ao papel dos poderes legislativo e executivo. Convém lembrar que há países que se limitam a inscrever na lei os princípios gerais e um número reduzido de normas que servem de orientação aos processos orçamentais. Na União Europeia, a tendência tem sido, porém, no sentido da densificação de procedimentos e regras com o objetivo de reforçar a disciplina orçamental nos Estados membros<sup>60</sup>.

De acordo com a investigação até agora desenvolvida sobre a relação entre regras orçamentais inscritas na lei e resultados obtidos, designadamente o equilíbrio duradouro das finanças públicas, a evidência não é clara quanto à magnitude da correlação existente. Há uma grande diversidade de situações entre os países do chamado mundo desenvolvido: desde a Alemanha que optou por inscrever na legislação os detalhes do processo orçamental até a Dinamarca e a Noruega que optaram por uma maior parcimónia neste domínio. São diferentes também os universos cobertos, não sendo raro encontrar países onde mais de metade do setor público não é abrangido pela lei de enquadramento orçamental, ainda que possa ser muito exigente e rigorosa para o subsector onde é aplicável.

A nível global, assiste-se, porém, a uma convergência quanto à ênfase colocada em certos princípios orçamentais como a transparência, a responsabilização e a estabilidade. Por outro lado, a implementação de uma gestão orçamental por objetivos, orientada para os resultados e não para as dotações inscritas no orçamento como é mais tradicional, tem tido lugar cativo nas recomendações de instituições internacionais, como a OCDE e o FMI. O reforço da inde-

---

<sup>60</sup> Veja-se a este propósito, por exemplo, Comissão Europeia (2013).

pendência das instituições orçamentais e a criação de agências de supervisão neste contexto - como é exemplo entre nós o Conselho das Finanças Públicas, tem sido outro desenvolvimento recente nesta frente.

Quanto aos princípios enunciados com maior frequência na literatura especializada, se tivessem de ser sintetizados apenas num conjunto de dez – a que se poderia chamar o decálogo dos princípios orçamentais -, a escolha recairia nos seguintes:

- |                   |                                     |
|-------------------|-------------------------------------|
| 1. AUTORIDADE     | 6. EQUILÍBRIO                       |
| 2. UNIDADE        | 7. ESTABILIDADE                     |
| 3. UNIVERSALIDADE | 8. RESPONSABILIZAÇÃO                |
| 4. ANUALIDADE     | 9. TRANSPARÊNCIA                    |
| 5. ESPECIFICAÇÃO  | 10. ECONOMIA, EFICIÊNCIA E EFICÁCIA |

Na digressão que se fez, embora de forma não exaustiva, sobre as publicações disponíveis dando conta da experiência de outros países, procurou-se sempre encontrar resposta para esta questão central: haverá um enquadramento legal ótimo? A resposta possível – e também a que melhor expressa o entendimento que o autor destas linhas tem sobre a matéria – foi a seguinte:

*“ budget system laws need to be adapted to each country’s constitutional, political, institutional, legal and cultural setting”<sup>61</sup>*

Esta proposição encerra de forma simples, mas muito abrangente, as orientações fundamentais para o sucesso de qualquer lei de enquadramento orçamental. Quando a aplicação da lei falha é porque, normalmente, não foram consideradas algumas das dimensões enumeradas naquela proposição ou não se lhes deu a devida ponderação. As finanças públicas estão no âmago das questões que se prendem com a existência do Estado nas sociedades modernas e, de algum modo, confundem-se com ele. Daí, que a questão da reforma do Estado seja incontornável quando se pretende progredir na consolidação orçamental.

### 3. O nascimento e as alterações da LEO

A primeira Lei de Enquadramento Orçamental (LEO) surgiu na sequência da aprovação da Constituição da República de 1976, dois anos depois do 25 de Abril que deu início ao novo regime democrático, que permitiu a Portugal encetar, pouco tempo depois, negociações para a entrada na então Comunidade Europeia. As alterações fundamentais que vieram a ocorrer posteriormente foram feitas a seguir a revisões constitucionais ou decorreram de disposições em tratados internacionais assinados por Portugal.

A LEO de 1977 tinha uma estrutura simples, apenas com 31 artigos que estabeleciam os princípios e as regras orçamentais, os procedimentos e o conteúdo da proposta de lei do Orçamento do Estado, a competência para fazer alterações orçamentais durante a execução e os ter-

<sup>61</sup> OCDE (2004), pg. 18.



mos da fiscalização e da responsabilidade orçamentais. A data de apresentação da proposta de lei do Orçamento na Assembleia da República passaria a ser a de 15 de outubro. As duas revisões subsequentes da LEO ocorreram em 1983 e 1991 precisamente depois das revisões da Constituição de 1982 e 1989, respetivamente. A sistemática da lei foi mantida e o número de artigos foi reduzido para 26 na primeira revisão e ligeiramente aumentado para 34 na segunda, incluindo o artigo revogatório da lei anterior.

A preparação da União Económica e Monetária e a criação da moeda única europeia – o euro – haveriam de conduzir a uma grande densificação dos procedimentos orçamentais e ao estabelecimento de regras numéricas para o défice e para a dívida das administrações públicas. O alargamento do perímetro orçamental – para além do Estado, passou a incluir também os Serviços e Fundos Autónomos, a Segurança Social e as Administrações Regionais e Locais – era, só por si, uma razão mais do que suficiente para repensar e rever todo o enquadramento orçamental até então em vigor. Foi com este pano de fundo que se preparou<sup>62</sup> e aprovou a primeira grande revisão da LEO ou, se assim se entender, a nova LEO do século XXI. De facto, a Lei nº 91/2001, de 20 de agosto, ganhou um estatuto próprio que levou ao quase esquecimento das leis anteriores, de tal modo que as revisões passaram a ser contadas apenas a partir daí. A sistemática legislativa foi densificada numa estrutura com títulos, capítulos e secções, onde se organizam os 82 artigos da nova lei, número que mais do que triplica o da LEO de 1983, por exemplo. Mesmo assim bastante mais condensada que o respetivo anteprojeto cujo articulado era composto por 414 artigos.

A necessidade de submeter os orçamentos de todas as administrações públicas ao princípio da estabilidade orçamental nos termos definidos pela legislação da União Europeia levou, logo no ano seguinte, à primeira alteração da nova LEO (Lei orgânica nº 2/2002 de 28 de agosto). Até 2011, o texto legal apenas sofreu três alterações menores.

Para responder aos efeitos da crise financeira internacional de 2008 que se fizeram sentir sobre as finanças públicas dos países da UE, num primeiro momento, e depois, sobre a estabilidade do próprio euro, as autoridades comunitárias decidiram reforçar a disciplina orçamental e os mecanismos de supervisão e acompanhamento da política orçamental nos Estados membros da moeda única. Foram então aprovados neste domínio os seguintes instrumentos legais:

Semestre Europeu, Six Pack e Two Pack. Para transpor para a ordem jurídica interna aquele vasto conjunto de disposições legais europeias sobre a disciplina e o processo orçamentais, procedeu-se à quinta alteração da LEO (Lei nº 22/2011, de 20 de maio). Nesta revisão, introduziu-se também o princípio da plurianualidade orçamental e reforçou-se a estruturação do orçamento do Estado por programas. O agudizar da chamada crise das dívidas soberanas, e as suas consequências sobre a moeda única, acabaria por conduzir à aprovação e ratificação do Tratado da Estabilidade, Coordenação e Governação da União Económica e Monetária, vulgarmente conhecido por Tratado Orçamental. Consagrava-se, assim, ao mais alto nível, a dou-

---

<sup>62</sup> A proposta de lei foi precedida de um amplo estudo levado a cabo por um Grupo de Trabalho nomeado para o efeito através de despacho de 10 de Março de 1997 do Ministro das Finanças António de Sousa Franco. Os resultados desses trabalhos preparatórios e o anteprojeto da lei podem ler-se em Ministério das Finanças (1998).



trina da disciplina e também da restritividade orçamentais em toda a área do euro. O conceito de saldo estrutural e a fixação de um limite quantitativo para o seu valor não só ficaram inscritos no Tratado como nele também ficou explicitada a obrigação da sua transposição para leis nacionais de valor reforçado, preferencialmente para a própria Constituição dos Estados membros. Foi esta a principal razão que levou a mais uma alteração da LEO: Lei nº 37/2013, de 14 de Junho. Foi a sétima alteração, porque, antes, em Outubro de 2011, já tinha ocorrido uma outra, essencialmente de natureza programática, na sequência da mudança de Governo em junho desse mesmo ano.

### Lei de Enquadramento Orçamental e principais revisões

Facto relevante	Lei
Constituição de 1976	Lei nº 64/77, de 26 de agosto
Revisão da Constituição, 1982	Lei nº 40/83, de 13 de dezembro
Revisão da Constituição, 1989	Lei nº 6/91, de 20 de fevereiro
Adesão ao Euro, 1999	Lei nº 91/2001, de 20 de agosto
Semestre Europeu, Six Pack e Two Pack	Lei nº 22/2011, de 20 de maio
Tratado Orçamental *	Lei nº 37/2013, de 14 de junho **

\* Tratado da Estabilidade, Coordenação e Governança da União Económica e Monetária

\*\* Sétima revisão da Lei nº 91/2001, de 20 de agosto

## 4. O período 2005-2011

A particularidade do período de seis anos que vai de meados de 2005 a meados de 2011 em matéria de enquadramento legal do processo orçamental é, precisamente, o da quase total ausência de alterações. Com efeito, a LEO apenas sofreu uma pequena alteração já em 2010 e apenas numa norma que tem a ver, exclusivamente, com competências da Assembleia da República quanto ao modo de discussão e aprovação do orçamento do Estado. Todavia, esta inalterabilidade não impediu a implementação de muitas reformas, principalmente até 2008, que contribuíram para o reforço do sistema orçamental e para a sustentabilidade das finanças públicas no médio prazo.

A título de exemplo, destacam-se as principais reformas no setor público administrativo com incidências no orçamento do Estado:

- ✓ **PRACE** (Programa de reestruturação dos serviços e organismos do Estado)
- ✓ **Reforma do Sistema de Carreiras, Vínculos e Remunerações**
- ✓ **SIADAP** (Sistema de avaliação do desempenho)
- ✓ **SIMPLEX** (modernização administrativa, *e-gov*)

- ✓ **Convergência dos sistemas de saúde da Administração Pública**
- ✓ **Convergência dos sistemas de proteção social (CGA e Segurança Social)**
- ✓ **Reforma da Segurança Social (2007)**
- ✓ **Revisão das Leis de Finanças das Regiões Autónomas e das Autarquias Locais**
- ✓ **Controladores Financeiros, POCP e Serviços Partilhados**

Este conjunto vasto de reformas permitiu baixar o défice público, que se encontrava acima de 6 por cento do PIB em 2005, para valores que permitiram ao País sair da situação de défice excessivo um ano antes do prazo concedido pelas autoridades da UE. A credibilidade externa nas finanças públicas portuguesas tinha sido de novo restaurada como se pode verificar, por exemplo, na seguinte passagem do relatório de 2008 da OCDE intitulado *Budgeting in Portugal*<sup>63</sup>:

*“For almost a decade, from the late 1990s to the mid 2000s, Portugal has experienced structural budget deficits and problems of unsustainable growth of primary current expenditure. Since the adoption of the euro in 1999, the country was declared in excessive deficit by the EU Council twice, in 2002 and 2005. The government elected in mid-2005, took decisive action to correct these persistent fiscal imbalances. Portugal has successfully reduced its budget deficit from 6.1% of GDP in 2005 to 2.6% of GDP in 2007.*

*To achieve this improvement, the government undertook comprehensive structural reforms of the public sector including reorganisation and streamlining of government departments and agencies, restructuring the civil service to make it more flexible and responsive, and public pension reform to enhance the long-term sustainability of public finances”.*

Para além das reformas mencionadas foram sendo introduzidas medidas para melhorar a transparência e a significância das contas públicas. Um exemplo paradigmático desse tipo de medidas foi a obrigatoriedade de todos os serviços e organismos públicos orçamentarem e pagarem as contribuições para a CGA, o que, embora seja neutro do ponto de vista do défice, permite dar maior objetividade aos custos com pessoal e, porventura, melhorar a sustentabilidade financeira do sistema de pensões do setor público, cuja transição para o sistema geral da segurança social está em curso. Vale a pena também referir que a orçamentação por programas foi objeto de estudo<sup>64</sup> e de ensaio através de programas-piloto, como foi o caso particular da Rede Nacional de Cuidados Continuados Integrados do Ministério da Saúde. Na sequência desses trabalhos e atendendo à desvirtuação (principalmente por erros de classificação contabilística) do programa específico de investimento da Administração Central (PIDDAC), o mesmo viria a ser descontinuado e o respetivo mapa de lei (Mapa XV) viria a ser substituído no Orçamento do Estado de 2012 pelo mapa dos programas orçamentais, onde naturalmente se incluem os programas de investimento.

<sup>63</sup> OCDE (2008), pg. 3

<sup>64</sup> Os principais resultados desse estudo constam do Relatório da Comissão para a Orçamentação por Programas (COP) de 2008, que foi publicado no *site* do Ministério das Finanças.

Um problema que importa analisar é o seguinte: será por omissão na lei que os procedimentos orçamentais considerados mais modernos e avançados não se executam? Para dar resposta a esta questão fez-se uma seleção dos temas mais frequentemente invocados como importantes, senão decisivos, para consolidar as nossas finanças públicas, e procurou-se na legislação anterior a 2005 se eles já estariam lá contemplados. Conforme se pode verificar no quadro seguinte, quase tudo já lá estava.

Assunto	Artigo na Lei nº 48/2004, e3 24 de agosto
<b>ORÇAMENTAÇÃO POR PROGRAMAS</b>	18º a 21º
<b>GESTÃO POR OBJECTIVOS</b>	15º e 64º
<b>ESTABILDADE ORÇAMENTAL</b>	82º a 92º
<b>PLURIANUALIDADE</b>	4º, nº 3
<b>DEBATE SOBRE ORIENTAÇÃO DA POLÍTICA</b>	60º
<b>CABIMENTO DE DESPESAS</b>	42º, nº6
<b>ENCARGOS COM PPP</b>	31º, nº 1, l
<b>RESPONSABILIDADE FINANCEIRA</b>	71º
<b>POCP</b>	11º

Por exemplo, um dos assuntos mais mediáticos dos últimos anos – as parcerias público-privadas (PPP) -, desde a publicação da Lei nº 48/2004, de 24 de agosto, que existe a obrigação de determinar na lei do orçamento do Estado o limite máximo de encargos a assumir. Vale a pena transcrever o que diz a norma específica:

*“A determinação do limite máximo de eventuais compromissos a assumir com contratos de prestação de serviços em regime de financiamento privado ou outra forma de parceria dos sectores público e privado” (artº. 31º, nº 1, l)*

Se está na lei a obrigação da especificação, pergunta-se: porque é que nos queixamos da falta de controlo sobre as PPP? Neste caso, como a fiscalização política dos atos do Governo cabe à Assembleia da República, podemos estender a responsabilidade a este órgão de soberania pela sua falta de eficácia na ação de controlo sobre as decisões do poder executivo nestas matérias.

## 5. Considerações finais

A experiência relatada na seção anterior permite concluir, pelo menos parcialmente, que, por um lado, a legislação existente sobre o enquadramento do processo orçamental não impede que se adotem os procedimentos mais eficazes e eficientes de gestão dos dinheiros públicos e, por outro lado, não é à falta de legislação que deve ser imputada a principal causa do desequi-

lívrio crónico das nossas finanças públicas. No caso das PPP referido atrás, ficou claro que a responsabilidade está repartida por dois poderes – o executivo e o legislativo -, não se afigurando como solução, portanto, o reforço do poder parlamentar sobre o orçamento, como aconteceu em França com a LOLF<sup>65</sup> aprovada em 2001. Existindo um terceiro poder – o judicial – poderia ser dessa instância que viesse o contributo que tem faltado para corrigir o que está mal, mas a jurisprudência das últimas quatro décadas também não é muito encorajadora neste domínio, pelo que sem uma reforma profunda de todo o sistema político as expetativas de melhoria na frente orçamental só podem ser efémeras.

Sem aquela reforma, algumas melhorias podem, todavia, ser feitas na LEO em vigor. Deixam-se as seguintes sugestões:

1. **Reforçar o princípio da autoridade orçamental** - entendida como o exercício efetivo do poder orçamental pelos órgãos do Estado constitucionalmente competentes.
2. **Eliminar detalhes excessivos** - Podem ser transportados para legislação complementar todos os detalhes de procedimento.
3. **Rever a legislação complementar, eliminando incoerências com a LEO** - Não implica rever a LEO mas a legislação complementar não conforme.
4. **Dar maior ênfase as funções do Tesouro e ao financiamento do OE**
5. **Repensar as disposições sobre o orçamento de base-zero**
6. **Rever a sistemática da LEO** - isto é, organizar a sua estrutura de acordo com um critério lógico (as fases do ciclo orçamental, por exemplo)
7. **Ter presente a estrutura da despesa pública** (ver anexo)

## Referências

Comissão Europeia (2013), Fiscal Frameworks in the European Union: Commission services country factsheets for the Autumn 2013 Peer Review, *Occasional Papers 168*, December 2013.

Ministério da Economia e das Finanças de França (2012), *Guide Pratique de la LOLF*

Ministério das Finanças (1998), Reforma da Lei do Enquadramento Orçamental – Trabalhos Preparatórios e Anteprojeto

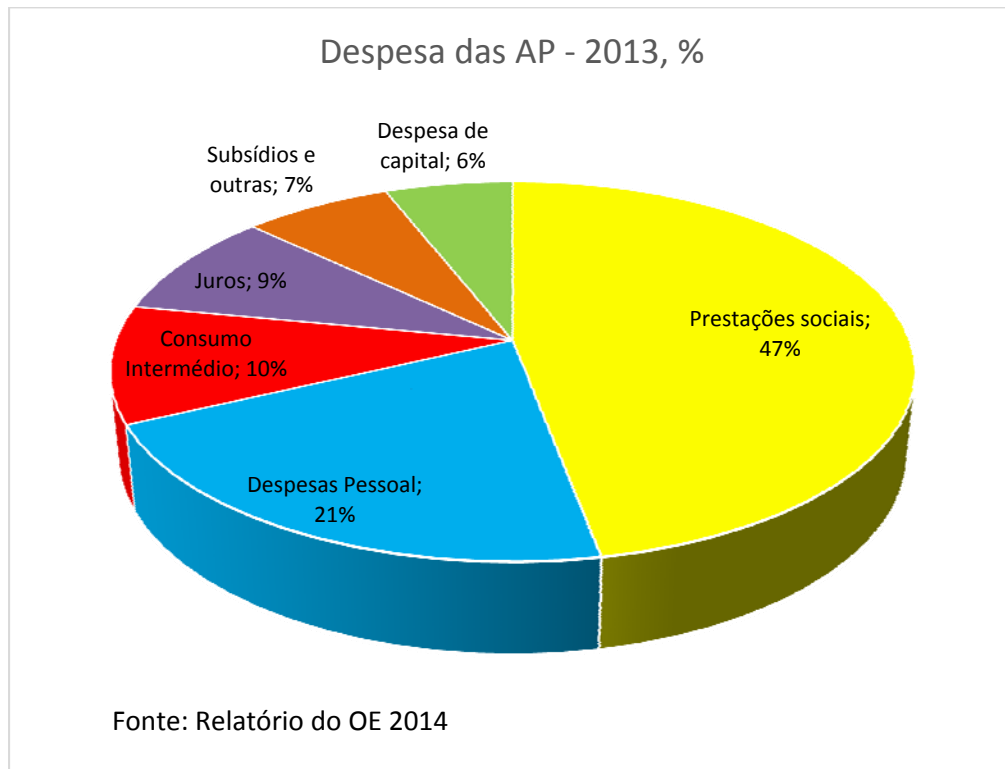
OCDE (2004), “The legal framework for budget systems – an international comparasion”, *OECD Journal of Budgeting*, Volume 4, nº 3

OCDE (2008), *OECD Journal on Budgeting*, Volume 2008/3.

---

<sup>65</sup> *Loi organique relative aux lois de finances*. Sobre esta lei de enquadramento das finanças das administrações públicas de França ver Ministério da Economia e das Finanças de França (2012)

**Anexo:**  
**Composição das Despesas das Administrações Públicas em 2013**





# Debate sobre a revisão da Lei de Enquadramento Orçamental<sup>66</sup>

Luís Morais Sarmiento<sup>67</sup>

## 1. Introdução

Musgrave (1970) definiu três funções da intervenção pública na economia: a promoção da eficiência económica, através da provisão de bens públicos, correção de externalidades e da regulação dos mercados; a estabilização macroeconómica, por via da política orçamental, do funcionamento das regras orçamentais e dos estabilizadores automáticos; e a função de equidade e de redistribuição, seja dentro da mesma geração seja entre gerações. O orçamento público é um dos principais instrumentos de concretização destes objetivos.



Nas mais diferentes organizações há um processo orçamental e existem regras sobre a afetação de recursos e os objetivos atingir. Com efeito, os processos orçamentais estão presentes quer no sector público quer no sector privado. Contudo, o processo orçamental tem enfoques diferentes consoante se trate de entidades públicas ou privadas. Importa não esquecer essas diferenças, tal como interessa ter presente que o processo orçamental público não corresponde à simples compilação dos orçamentos das unidades que compõem o sector das administrações públicas. A principal característica do orça-

---

<sup>66</sup> Este texto beneficiou dos comentários, que muito ajudaram a melhorá-lo, de Carlos Coimbra, Maximino Pinheiro, Luís Viana, Jorge Correia da Cunha, Paulo Alexandre Ferreira. Um agradecimento especial para Beatriz Freitas e para Marta Abreu com quem discuti inúmeras vezes aspetos referidos no presente texto. Os erros e omissões do texto são da responsabilidade do autor.

<sup>67</sup> Técnico Consultor do Banco de Portugal. As opiniões e posições expressas são da responsabilidade do autor, não coincidindo necessariamente com as do Banco de Portugal ou do Eurosistema.

mento público é que ele representa a concretização de escolhas políticas sejam elas por decisão ou por omissão, relativamente a cada um dos três objetivos acima referidos.

Os resultados de uma instituição podem ser vistos como consequência de três vertentes (Vicente e Tomás (2013)): a configuração institucional que inclui a forma de governo, a determinação e desenho das decisões políticas; a estrutura e organização que inclui a forma orgânica, os sistemas disponíveis e os recursos humanos, materiais e financeiros; e, por último, o seu propósito, isto é, as razões da sua existência e os seus objetivos e contornos do seu produto. Como referido, as funções do sector público e a forma de intervenção são distintas do sector privado.

O desenho das três vertentes tem que ser coerente, impondo cada uma delas restrições à forma que assumem as restantes. Naturalmente, que em cada uma delas há características que são intrínsecas e não manipuláveis, pelo menos com a tecnologia atual, constituindo por isso restrições inevitáveis.

A configuração institucional não será objeto de caracterização e discussão neste texto. Com efeito, suscita um conjunto muito amplo de questões que não cabem neste artigo. Para uma resenha da influência da configuração política-institucional no processo orçamental pode o leitor interessado consultar Hallerberg (2004) e Hallerberg et al (2009). Também os aspetos de promoção da eficiência através da provisão de bens e serviços por via orçamental ou das características da regulação não serão abordados. Contudo, as restrições que as características dos bens e serviços públicos impõem à escolha da estrutura orgânica e à estrutura do processo orçamental são objeto de discussão.

A atual Lei de Enquadramento Orçamental (LEO) inclui aspetos que tem a ver com a configuração institucional, como a definição de regras orçamentais, e outros relativos à organização do processo orçamental. Nestes últimos, a LEO define um conjunto de procedimentos e regras relativas à elaboração, execução e apresentação de contas de um orçamento, sendo a principal lei que regula o processo. Naturalmente, a LEO não esgota os procedimentos nem as regras a que um Orçamento do Estado deve obedecer.

Este texto, incidindo sobre a LEO, não se detém sobre as regras orçamentais e as suas consequências para a definição de políticas. Não que esses aspetos não sejam de grande relevância. Mas, o objetivo deste texto centra-se noutras vertentes relativas à estrutura e organização, nomeadamente ligados à organização do processo, à importância da informação e à estrutura orgânica, que têm estado mais ausentes da discussão pública.

O texto incide sobre as diferentes fases do processo orçamental, em particular, sobre o processo orçamental da administração central, e sobre a informação necessária em cada uma dessas fases e, ainda, sobre o desenho da estrutura da administração central capaz de responder às necessidades do processo orçamental e gerar a informação útil e necessária com custos económicos e burocráticos reduzidos e que possa ser utilizada de forma mais efetiva e tempestiva no processo de decisão.



## 2. Estrutura e fragmentação

O atual processo orçamental em Portugal, apesar das alterações que foram introduzidas na LEO, mantém-se um processo centrado no controlo burocrático de recursos e sem ligação à produção de bens e serviços e aos resultados para a sociedade.

Antes de enunciar os aspetos da LEO que podem ou devem ser alterados para tornar o processo menos burocrático, é útil discutir o que se pretende obter deste processo. Um dos pontos a ter presente nesta discussão é que o processo orçamental é, certamente, dos processos mais transversais na administração pública, pelo que a estrutura desta tem impactos substantivos sobre os resultados obtidos.

Como referido, os resultados orçamentais decorrem da interação de três vertentes anteriormente enunciadas. As características dos bens e serviços públicos impõem desafios ao desenho do processo orçamental. Um paralelo entre a provisão de bens pelo sector público e a provisão de bens privados permite caracterizar melhor os desafios a que o processo orçamental público procura responder.

Uma empresa privada obtém recursos para transformar em bens e serviços que disponibiliza no mercado. Caso o produto seja atrativo para o consumidor, a empresa consegue vendê-lo com uma margem de lucro suficiente para remunerar os fatores utilizados na produção do bem ou serviço. Se o produto não for suficientemente atrativo, a empresa não consegue remunerar os factores empregues e tem que alterar o produto ou descontinuí-lo. Desta forma, no caso de uma empresa privada, o mercado estabelece o *benchmark* natural para a utilização de recursos. Assim, a empresa pode medir o seu desempenho quer relativamente aos seus concorrentes quer relativamente ao valor dos recursos empregues.

No caso do sector público este *benchmark* natural não existe nos bens e serviços públicos que tem características de não-rivalidade no consumo, impossibilidade de recusa, ou de impossibilidade de exclusão, não existindo um mercado que determine a quantidade ótima<sup>68</sup>.

A ausência deste *benchmark* torna difícil avaliar a produção de bens e serviços públicos, criando problemas complexos de incentivos. No caso de um bem cuja afetação é realizada através do mercado, existe uma coincidência entre quem beneficia do bem e quem paga um preço que cobre os custos da sua produção, isto é, no caso de um bem privado, não existem almoços grátis.

Nos bens e serviços públicos, globalmente também não existem almoços grátis. Contudo, não existe obrigatoriamente coincidência entre quem beneficia e quem suporta os custos da pro-

---

<sup>68</sup> A não rivalidade no consumo caracteriza-se por o consumo por parte um agente não diminuir a quantidade disponível para o consumo de outro agente (por exemplo: sinal de radio). A impossibilidade de exclusão significa que não é possível excluir os consumidores do benefício do consumo desse bem (por exemplo: iluminação pública). A impossibilidade de recusa significa que nenhum consumidor pode recusar o consumo do bem, independentemente de o desejar ou não (por exemplo: defesa nacional). Refira-se que estas características não são legais, mas têm que ver com as características tecnológicas do bem. Naturalmente, nem todas as características estão sempre presentes em todos os bens providos pelo sector público.

dução do bem. Existem frequentemente grupos que beneficiam de um almoço grátis. Verifica-se que, em muitas situações, os benefícios de determinado projeto ou despesa pública incidem sobre um número de agentes económicos bem determinado, enquanto os custos são distribuídos por toda a sociedade. Como os benefícios são concentrados em poucos e os custos suportados por muitos, o grupo beneficiário tem um incentivo para se mobilizar em defesa do projeto, não suscitando oposição de quem suporta o custo do projeto. Este benefício de alguns gera pressões para expandir a provisão de bem público para além das quantidades economicamente eficientes.

Nem todos os bens providos pelo sector público partilham no todo ou em parte das características de não rivalidade no consumo, impossibilidade de recusa ou impossibilidade de exclusão, que caracterizam os bens públicos. Contudo, a forma de financiamento da sua provisão não é realizada através do mercado mas recorrendo ao orçamento público, por razões associadas a externalidades no consumo desse bem ou com o intuito de efetuar alguma redistribuição.

Assim, em certas situações há, à partida, a intenção de obter uma redistribuição concedendo a um grupo um almoço grátis. No entanto, em muitos outros, essa intenção de redistribuição não existe ou o resultado dessa redistribuição não é coincidente com as intenções e valores da sociedade. A exploração de rendas geradas pela intervenção pública constitui uma redistribuição não intencional e, muitas vezes, contrária aos valores da sociedade e resulta da exploração das características do processo. Adicionalmente, o endividamento possibilita a separação entre a decisão de despesa e o seu financiamento, criando a ilusão, no presente, de gratuitidade da despesa. Esta acabará por ser efetivamente suportada pelas gerações futuras.

Estas considerações ilustram a diferença de incentivos que enfrentam os decisores públicos e os decisores privados. A ausência de internalização dos custos da despesa pública pelos decisores no momento da decisão política é conhecida por fragmentação orçamental (Perotti e Kontopoulos (2002)). A fragmentação orçamental para além de enfraquecer a concretização das funções de promoção da eficiência e de redistribuição, também limita a capacidade de estabilização económica uma vez que reduz a coerência da política orçamental.

Mas, para além das características dos bens públicos, existem outros aspetos que contribuem para a fragmentação orçamental, como a arquitetura orgânica e a estrutura da informação. A fragmentação orgânica é influenciada pelo número e configuração das unidades orçamentais, e pela forma como o processo de decisão está estruturado. O aumento do número de decisores orçamentais torna mais ténue a ligação entre os benefícios da despesa pública e os custos do seu financiamento, e torna mais difícil agregar e tratar de forma coerente toda a informação produzida.

A expansão do universo das entidades que integram o universo das administrações públicas faz crescer o número de reportes necessários ao controlo orçamental. Adicionalmente, a diversidade de formas jurídicas e de autonomias obriga à diversidade de tipos de reporte e de regras, tornando o controlo mais complexo. De facto, coexistem no universo do Orçamento do Estado os serviços integrados, que dispõem de autonomia administrativa, os fundos e serviços autónomos, que dispõem de autonomia administrativa e financeira, as entidades públicas empresariais e as sociedades anónimas, que se regulam pelas normas aplicadas às sociedades.

Esta multiplicidade de tipos e regras de reporte fragmenta a informação, dificultando o controlo.

A redução da fragmentação orçamental é crucial para que o sector público possa incorporar e limitar os custos que impõe à sociedade quando decide os níveis de despesa pública.

A forma como o processo orçamental pode contribuir para a limitação da fragmentação orçamental é através de um processo de decisão descendente (*top-down*) para a definição dos recursos disponíveis e sua distribuição pelas diversas áreas de atividade do sector público. De facto, a definição global dos recursos disponíveis para a atividade do sector público permite ter em consideração, à partida, os custos para a sociedade que decorrem da captação desses recursos pelo sector público. A distribuição dos recursos por áreas de atividade permite que a afetação desses recursos reflita as decisões de política sobre as prioridades da despesa pública.

Vale a pena insistir na definição global da restrição orçamental. Em Portugal, existem inúmeros casos de situações em que existem consignações de receita a organismos e funções sem justificação económica para tal. A fragmentação orçamental é também potenciada pela consignação de receitas públicas<sup>69</sup>, uma vez que reduz a perceção dos custos marginais impostos à sociedade pela imposição dessas taxas e tributos e permite criar rendas para os grupos beneficiários.

Naturalmente, a estrutura da administração pública tem que traduzir este processo de decisão. Assim, a definição de canais de decisão adequadas à definição da política e comuns à disponibilização dos meios financeiros contribui para a redução da fragmentação e para a boa qualidade do processo orçamental. Também a informação a ser produzida deve estar articulada com esta estrutura de decisão<sup>70</sup>.

Outro aspeto que distingue as entidades do sector público das do sector privado é que no sector privado as empresas têm acionistas que não coincidem, maioritariamente, com os clientes da empresa nem suportam de forma sistemática os desequilíbrios da empresa. Os clientes da empresa, perante o bem que lhes é proposto, decidem a quantidade a adquirir, não tendo preocupações com a forma como a empresa utiliza os recursos que dispõe para produzir esse bem<sup>71</sup>. Já o acionista tem uma preocupação com os resultados financeiros da empresa e com a sua situação patrimonial.

---

<sup>69</sup> O termo receita pública está empregue no sentido de receitas que resultam da utilização de um poder de Estado (isto é, de criação de uma imposição, esteja ela associada ou não à prestação de uma contrapartida) e não no sentido da propriedade da receita.

<sup>70</sup> Os sistemas de informação permitem tratar de forma integrada grandes volumes de informação. A adequação dos processos à tecnologia disponível permite tirar maior partido desta, tornando-os mais efetivos e menos burocráticos. Contudo, os normativos legais que regulam o processo não evoluem da mesma maneira. A existência de normativos legais com processos legislativos pesados, que definem a forma e estruturas de reporte em vez de princípios e os objetivos que devem ser seguidos, obriga muitas vezes a que o processo se mantenha inalterado, apesar das melhorias que a tecnologia vai possibilitando, devido à diferente celeridade da alteração de cada um.

<sup>71</sup> Naturalmente, para efeitos ilustrativos está-se a considerar uma versão estilizada do comportamento do consumidor. Em muito casos os clientes que escolhem o produto a adquirir tem em consideração o

Repare-se que a questão da fragmentação orçamental apenas se coloca para a provisão de bens e serviços em que o financiamento é separado da disponibilização do bem ou serviço. Isto é, no caso de bens ou serviços mercantis, mesmo que produzidos por entidades públicas, que são disponibilizados através do mercado, a questão da fragmentação não se põe, uma vez que quem beneficia do consumo do bem é quem suporta o respetivo custo.

### 3. Objetivos do processo orçamental

Como decorre do ponto anterior, o principal objetivo do processo orçamental é o de incorporar e limitar os custos do financiamento da despesa pública para os cidadãos contribuintes. Mas o processo orçamental deve também responder a exigências de transparência e de responsabilização da administração perante os cidadãos ou os seus representantes. O processo orçamental tem variadas fases e, naturalmente, as exigências de transparência e de informação variam de acordo com os objetivos dessas fases.

O contribuinte está sempre presente em todas as fases do processo. De facto, o contribuinte presente ou futuro é quem suporta todos os custos da atividade da administração pública. Qualquer contribuinte deseja níveis de tributação estáveis, previsíveis e tão baixos quanto possível, refletindo um equilíbrio entre as contribuições e os níveis de serviço prestados pela administração. Como foi visto, os processos orçamentais fragmentados tendem a não incorporar de forma adequada esses custos de financiamento da despesa no processo de decisão quanto ao nível e composição da despesa pública. Para reduzir a fragmentação é necessário impor um processo que comece com a definição de uma restrição global de recursos disponíveis para financiar a despesa pública. Adicionalmente, o processo deve definir estes limites de despesa numa perspectiva plurianual e numa base sustentável<sup>72</sup>.

Mas, a condição de contribuinte assume outras vertentes. De facto, ele é, também, o cliente e consumidor dos bens e serviços disponibilizados pela administração pública. Enquanto consumidor e cliente, procura bens e serviços adequados em qualidade e quantidade e que a provisão desses bens seja estável, mas adaptável ao longo do tempo. Isto é, o contribuinte-consumidor procura eficácia e ausência de ruturas na provisão de bens públicos. O processo orçamental pode ajudar a este objetivo através da criação de programas plurianuais de despesa e da determinação dos níveis de provisão.

O contribuinte também assume características de acionista, quando avalia a eficiência da administração. Para esta função, é importante a prestação de contas quer do ponto de vista financeiro quer do ponto de vista físico. Naturalmente, o “contribuinte-acionista” também

---

cumprimento de critérios éticos por parte da empresa. No entanto, este cumprimento de critérios éticos não corresponde a uma interferência ativa na forma como os recursos da empresa são combinados.

<sup>72</sup>Por sustentabilidade está a considerar-se uma situação que pode ser mantida de forma permanente nas condições presentemente expectáveis. Caso as condições se materializem de forma diversa ou as expectativas de evolução futura se alterem, a situação pode exigir alterações das políticas para retomar uma trajetória sustentável.

deseja ter evidência de que foram respeitadas as orientações definidas relativamente aos limites quantitativos e eventualmente qualitativos da despesa. O processo orçamental deve responder a esta necessidade através de um processo de prestação e certificação de contas adequado e através da realização de auditorias. O processo de prestação de contas deve ser fiável, transparente e tempestivo. A fiabilidade é assegurada pela integridade da informação, pela correta aplicação dos princípios contabilísticos e pela certificação de contas. A transparência é assegurada permitindo fazer comparações de resultados em três dimensões. A primeira é a comparação ao longo do tempo, o que exige estabilidade na aplicação dos princípios e dos critérios de valorimetria. A segunda é a comparação entre administrações públicas e privadas. Neste caso, os princípios e critérios de valorimetria devem seguir regras comuns às dos restantes sectores da economia. Evidentemente que, isto não impede a adaptação dos critérios às características que diferenciam o sector público. Por último, um sistema de prestação de contas transparente deve permitir a comparação entre administrações públicas, o que significa a utilização de princípios aceites internacionalmente. Ser tempestivo significa a informação estar disponível para os utilizadores quando é relevante, isto é, antes de perder a sua utilidade em termos de decisão e responsabilização. Por último, a auditoria permite verificar se as restrições quantitativas e qualitativas da despesa pública foram observadas e as razões para o eventual incumprimento das restrições e orientações previamente definidas.

**Figura 1 - Funções, necessidades e resultados**

Funções	O que quer?	O que o processo orçamental pode dar
Cidadão / Contribuinte	Impostos baixos Equilíbrio entre as decisões de despesa e os custos da tributação.	Processo orçamental integrado (Fragmentação reduzida)
Cliente / Consumidor	Bens e serviços públicos adequados e de qualidade (eficácia). Provisão estável, mas adaptável de bens e serviços	Definição de programas de despesa e fixação de objectivos. Programação plurianual
Accionista / Produtor	Eficiência na provisão dos bens e serviços públicos. Conta de exploração equilibrada e sustentável. Situação patrimonial equilibrada	Flexibilidade na afetação dos recursos; Estabilidade e previsibilidade de recursos; Contabilidade patrimonial;

Às dimensões de cliente e acionistas protagonizadas pelo contribuinte correspondem diferentes fases do processo orçamental. Ao longo do processo, a característica *top-down* vai sendo

substituída e ganha preponderância a componente *botton-up* do processo. Esta alteração é acompanhada pela componente informativa. Enquanto no início do processo a informação relevante flui do topo para a base, na prestação de contas ela flui de forma ascendente.

#### 4. A fragmentação orgânica

A principal razão da fragmentação orgânica excessiva reside no número muito elevado de entidades orçamentais e na falta de intermediação orçamental dos Ministérios sectoriais. Comparando com outros países europeus, Portugal apresenta um elevado número de entidades orçamentais, embora, nos últimos anos, se tenha assistido a um esforço para a redução do seu número.

Todas estas entidades orçamentais mantêm um relacionamento direto com o Ministério das Finanças, enquanto Ministério gestor do Orçamento do Estado. É junto do Ministério das Finanças, mais precisamente junto da Direcção-Geral do Orçamento (DGO),<sup>73</sup> que cada uma destas entidades requer os meios financeiros do Orçamento do Estado para financiar a sua atividade e é à DGO que estas entidades remetem mensalmente a informação de prestação de contas. Este arranjo institucional não olha para a entidade orçamental como parte de um Ministério ou de um Programa orçamental mas como uma entidade individual e autónoma. Também a entidade e o próprio Ministério a que pertence não incorporam nas decisões orçamentais o facto de a entidade constituir parte do Ministério.

Em 2004, foram publicadas leis estruturantes relativas aos institutos públicos e aos princípios a que deve obedecer a organização da administração direta do Estado<sup>74</sup>. Em 2005, com o Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE) surge uma alteração administrativa abrangente, estruturante e transversal para toda a administração central, num movimento que tinha tido um primeiro impulso em 2002. Em 2011, o Plano de Redução e Melhoria da Administração Central do Estado (PREMAC), voltou a evidenciar a intenção expressa de, em toda a administração central e de forma articulada, “eliminar as estruturas sobrepostas na estrutura do Estado, reduzindo o número de organismos e entidades, mantendo a qualidade na prestação do serviço público”.

No entanto, quer as alterações legislativas quer as alterações de estrutura orgânica foram realizadas não considerando as relações e as necessidades do processo orçamental. Na administração central, do ponto de vista orçamental, existem dois tipos de estruturas<sup>75</sup>: os serviços

<sup>73</sup> Entidade que no Ministério das Finanças tem como missão superintender na elaboração e execução do Orçamento do Estado, na contabilidade do Estado, no controlo da legalidade, regularidade e economia da administração financeira do Estado, e assegurar a participação do Ministério das Finanças no quadro da negociação do orçamento e da programação financeira plurianual da União Europeia.

<sup>74</sup> Leis n.ºs 3/2004 e 4/2004, de 15 de janeiro.

<sup>75</sup> Conforme o definido no Artigo 2.º da Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto na sua atual redação.

integrados e os fundos e serviços autónomos<sup>76</sup>. Os serviços integrados e os serviços e fundos autónomos existem como pessoas coletivas, com património e contas. Contudo, o Ministério, entidade que agrega vários serviços integrados ou autónomos apenas existe como entidade política.

Os serviços integrados gozam de autonomia administrativa que se traduz na competência dos seus dirigentes para autorizar e pagar despesa no âmbito da gestão corrente<sup>77</sup>, dispondo para tal de créditos inscritos no Orçamento do Estado, enquanto os serviços e fundos autónomos beneficiam de autonomia administrativa e financeira.

A autonomia financeira não está claramente definida, mas pode considerar-se como a capacidade do organismo de ter tesouraria própria<sup>78</sup>. Enquanto os serviços integrados têm que requisitar à DGO quer as verbas provenientes do Orçamento do Estado<sup>79</sup> quer as que resultam de receitas próprias, os que dispõem de tesouraria própria apenas têm que requisitar as verbas provenientes do Orçamento do Estado

A atribuição de autonomia administrativa e financeira está prevista na Lei nº8/1990, de 20 de fevereiro como regime excecional. Para além dos organismos que têm autonomia administrativa e financeira por razões de natureza constitucional, também pode ser atribuída a autonomia administrativa e financeira nos casos em que o organismo tenha dois terços de receitas próprias relativamente à sua despesa e o regime se justifique para a sua adequada gestão. Assim, em geral, os organismos que têm receitas próprias elevadas tendem a beneficiar deste regime, embora existam casos em que o grau de autonomia não resulta da aplicação desta regra.

Apesar das contradições, pode-se afirmar que uma parte substancial das situações que beneficiam de autonomia financeira são organismos cuja principal função é operacional, enquanto os serviços de apoio à decisão política normalmente não beneficiam desta autonomia. Assim, os orçamentos dos serviços com autonomia financeira tendem a ser mais volumosos que os orçamentos dos serviços integrados.

Como já se referiu, independentemente do grau de autonomia, as relações orçamentais para requisição dos fundos do Orçamento do Estado têm sido diretas entre o organismo e a DGO, sem intervenção de outra entidade do ministério em que o organismo está integrado<sup>80</sup>. Esta situação, por um lado, dificulta a obtenção de uma visão global da situação orçamental, financeira e patrimonial de cada ministério e promove a fragmentação na elaboração e execução dos orçamentos, uma vez que cada uma das entidades nas suas relações com o Ministério das Finanças/DGO não tem em conta a situação das restantes unidades do mesmo Ministério.

---

<sup>76</sup> Os serviços autónomos integram uma grande variedade de formas jurídicas (institutos públicos, entidades reguladoras, entidades públicas empresariais, sociedades anónimas, fundações, etc.).

<sup>77</sup> Ver Lei nº 8/1990, de 20 de Fevereiro e Decreto-Lei nº 155/92, de 28 de Julho.

<sup>78</sup> A tesouraria própria não se contrapõe à unidade de tesouraria.

<sup>79</sup> Está-se a considerar como verbas do Orçamento do Estado as que têm origem em receitas gerais do Estado.

<sup>80</sup> No artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 36/2013, de 11 de março, que estabelece as normas de execução do Orçamento do Estado para 2013, esboça-se a primeira tentativa de diminuição do número de interlocutores com que se depara, no seu dia-a-dia, o Ministério das Finanças/DGO.



O Ministério das Finanças/DGO tem de manter relações orçamentais com um conjunto muito elevado de entidades e, muito embora tenha procurado desenvolver uma metodologia para apurar a situação orçamental consolidada, é certo que a avaliação da situação orçamental das unidades tem que ser realizada considerando os objetivos de política. Mesmo com a avaliação global que pode ser realizada pelo Ministério das Finanças/DGO, existe a dificuldade de determinar o interlocutor ministerial responsável pela execução orçamental global do Ministério. Por último, mesmo admitindo que o interlocutor ministerial está bem identificado, ele não dispõe de instrumentos de controlo e de intervenção, uma vez que ele não intermedeia as relações orçamentais e financeiras entre o organismo e o Orçamento do Estado<sup>81</sup>.

Assim, por um lado, o elevado número de organismos contribui para a fragmentação orgânica e debilita a capacidade do Ministério das Finanças no controlo orçamental e financeiro e, por outro, a falta de um interlocutor sectorial impede que as funções de controlo sectorial possam ser delegadas pelo Ministério das Finanças.

A atual estrutura dos ministérios pode ser ilustrada na Figura 2, onde os Ministérios correspondem apenas à agregação de um conjunto de entidades orgânica e não existe uma separação clara entre a caracterização o que devem ser entidades com autonomia administrativa e financeira e as apenas têm autonomia administrativa. Adicionalmente não separa funções de apoio à definição de política das funções operativas, nem há intermediação e controlo ao nível sectorial. Uma estrutura alternativa, menos fragmentada e por isso preferível, é representada na Figura 3, onde se considera a introdução de interlocutores ministerial intermediam a relação entre o Ministério das Finanças (centro) e periferia (organismos). Com uma estrutura deste tipo, o Ministério das Finanças pode delegar o controlo sectorial e os ministérios sectoriais ganham capacidade de intervenção uma vez que definem a política do Ministério, estabelecem objetivos para as unidades operativas e intermediam os recursos financeiros a que estas recebem do Orçamento do Estado. Aumenta-se a coerência entre a linha de definição de política e a disponibilização de recursos.

---

<sup>81</sup> Há algumas exceções a esta realidade, como é o caso do Ministério da Saúde, onde as relações financeiras são intermediadas pela Administração Central do Sistema de Saúde (ACSS).



Figura 2 – Estrutura orgânica fragmentada

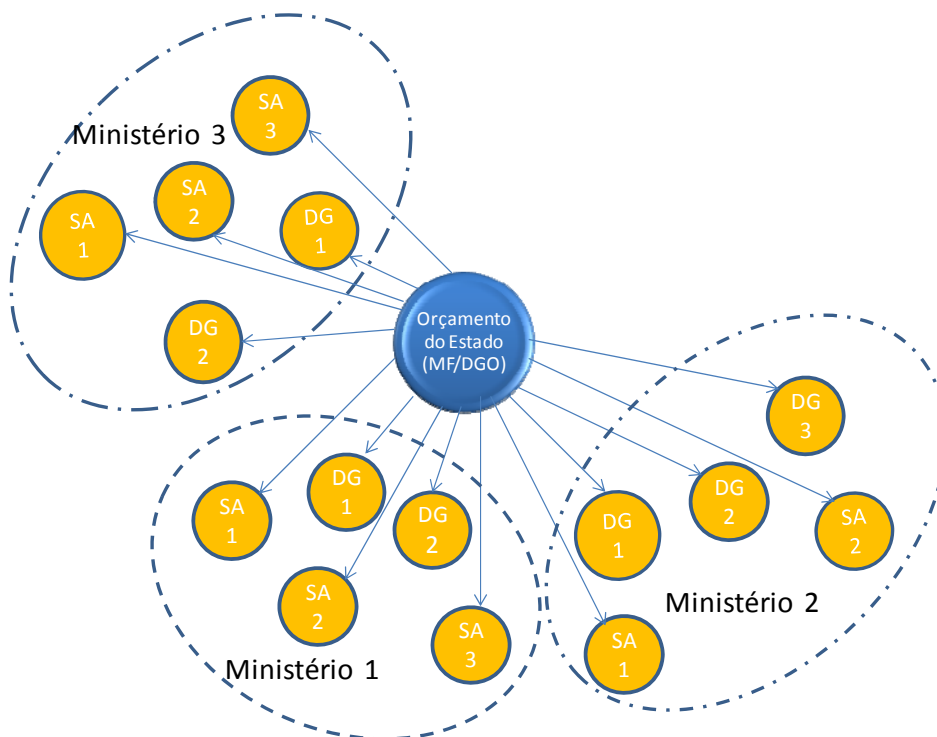
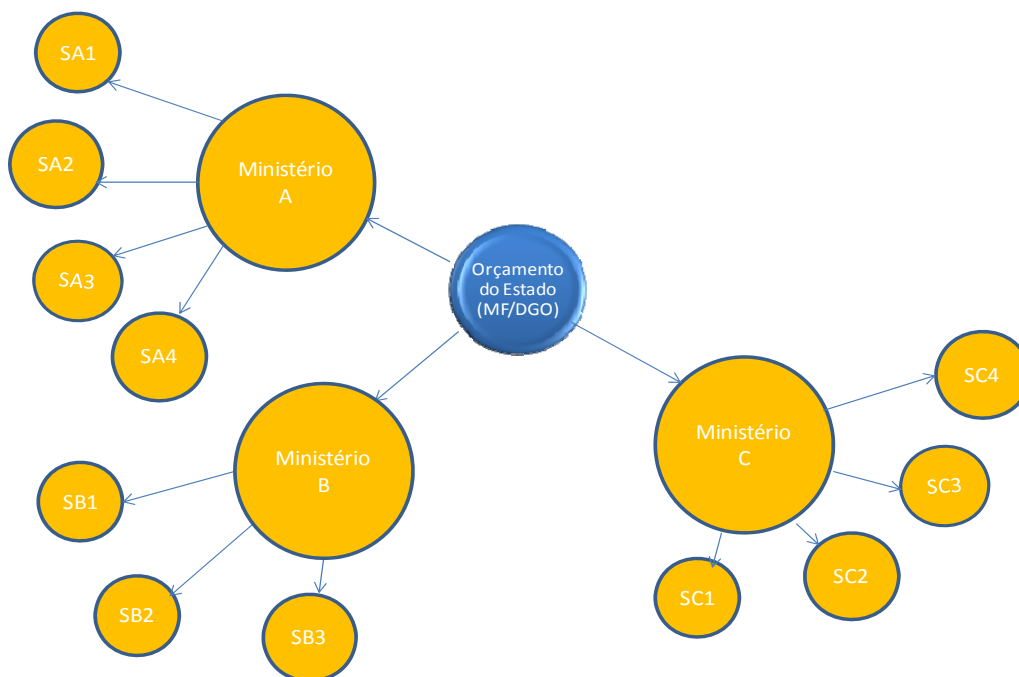


Figura 3 – Estrutura orgânica (menos) fragmentada

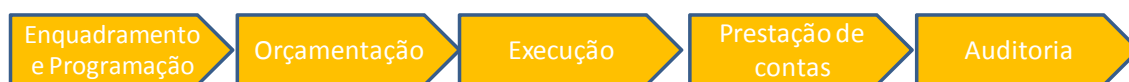


## 5. As fases do processo orçamental.

Habitualmente, o Orçamento do Estado é referido com assiduidade no período à volta da sua apresentação e discussão no Parlamento. Contudo, um ciclo orçamental é muito mais longo que o período que medeia entre a preparação e a aprovação pela Assembleia da República do Orçamento do Estado.

O processo orçamental abrange desde a programação à auditoria das contas públicas. Podem distinguir-se cinco fases no processo orçamental: enquadramento e programação; o orçamento; a execução; a prestação de contas e a auditoria. Cada uma destas fases tem características específicas e necessidades de informação distintas. O papel que o contribuinte vai assumindo ao longo do processo orçamental também não é constante. Assim, cada uma das fases do processo deve responder às preocupações características de cada uma das personagens que o contribuinte vai assumindo ao longo do processo. Estas preocupações definem também a estrutura de informação relevante em cada uma das fases.

**Figura 4 - Fases do processo orçamental**



Pode-se argumentar que o processo orçamental deve, em todas as suas fases, incluir a mesma estrutura de informação, isto é, deve garantir que a abrangência da informação existente em cada uma das fases é a necessária a todo o processo. No entanto, esta abordagem torna o processo excessivamente pesado e detalhado quando esse detalhe não acrescenta valor e centra a discussão no cumprimento destes requisitos informacionais e numa discussão espúria sobre o seu significado político.

Na fase de enquadramento e programação, os principais objetivos são a determinação da restrição orçamental, isto é, da quantidade máxima de recursos a aplicar na provisão de bens e serviços públicos, e a definição, em termos genéricos, dos resultados a alcançar com esses recursos. Naturalmente, a realização dos objetivos desta fase do processo implica a distribuição dos recursos por grandes áreas funcionais, mas os requisitos de informação sobre a forma concreta de aplicação dos recursos é desnecessária.

Na fase de orçamentação propriamente dita, o objetivo é a definição mais concreta dos bens e serviços a prover pela administração pública com a associação dos recursos específicos aplicados à concretização desses bens e serviços. Nesta fase, deve-se definir a quantidade de bens a prover e o custo dessa provisão.

Note-se que estas duas primeiras fases são caracterizadas por uma estrutura *top-down*, onde se definem recursos e políticas e ações. A estrutura de informação deve também ter esta característica descendente. De facto, embora haja sempre informação a fluir nos dois sentidos,

no final a informação relevante que se fixa é de carácter descendente, com a definição de recursos a utilizar e de bens e serviços a prover.

Nestas duas primeiras fases, o cidadão representado pela Assembleia da República atua como o cliente da administração pública, discutindo as quantidades de bens e serviços a serem providos e os respetivos custos. Nesta fase, o que é importante não é determinar a forma como os recursos serão afetos à produção desses bens e serviços, nem deve o cliente fixar essa forma de produção. Assim, parece desnecessária uma especificação detalhada da forma de aplicação dos meios financeiros e dos *inputs* a serem usados. A distribuição dos meios financeiros pelos diversos *inputs* deverá ter um carácter auxiliar na compatibilização das quantidades de bens e serviços a produzir com os meios financeiros disponíveis. A especificação excessiva e a introdução de restrições à utilização dos recursos são contraproducentes uma vez que introduzem rigidez na afetação eficiente de recursos.

A existência de restrições orçamentais rigorosas e limitadas exige flexibilidade na combinação dos recursos. Alcançar níveis de eficiência elevados torna necessário que os organismos operacionais tenham capacidade de adaptar a combinação de recursos às situações concretas que enfrentam. Esta flexibilidade não é compatível com restrições à forma como os recursos são combinados pelas entidades operacionais.

Na fase de execução orçamental, os bens e serviços são providos, concretizando-se a vertente do contribuinte-consumidor. No entanto, é durante a execução orçamental que se inicia a prestação de contas, não apenas elaboração de contas e prestação de informação intercalar, mas sobretudo com a produção de informação necessária à prestação de contas final e ao processo de auditoria. Nesta fase, o contribuinte inicia a sua vertente de acionista.

Finalmente, nas fases de prestação de contas e de auditoria, a perspetiva que domina é a do acionista, sob a forma de preocupação com o resultado financeiro e com a verificação do cumprimento das orientações quantitativas e qualitativas relativas à despesa pública.

## 6. Calendário do processo orçamental.

As diferentes fases têm calendários e têm como resultado diferentes tipos de documentos. Um dos aspetos importantes no processo orçamento é garantir que cada uma das fases decorre nos momentos próprios e tem como resultado os documentos adequados.

Em Portugal, existem diferentes documentos de enquadramento e programação, com calendários distintos. Esta diversidade documental é perversa, não induz transparência e aumenta a entropia do processo.

Exemplos disso são o Programa de Estabilidade e Crescimento (PEC)<sup>82</sup>, o Quadro Plurianual de Programação Orçamental (QPPO), as Grandes Opções do Plano (GOP's), para além do contributo português para as Orientações Gerais de Política Económica da União Europeia. Todos

<sup>82</sup> Durante o PAEF, o PEC foi substituído pelo Documento de Estratégia Orçamental (DEO).

estes documentos têm calendários próprios sem que se perceba a sua consistência. O PEC tem que ser apresentado e discutido na Assembleia da República de forma a poder ser entregue na Comissão Europeia até 30 de abril. O QPPO tem de ser apresentado em harmonia com as GOP's e em consonância com os objetivos previstos no PEC, sendo apresentado e revisto em simultâneo com a proposta de Lei do Orçamento do Estado<sup>83</sup>. Por último, as GOP's são apresentadas à Assembleia da República com o Orçamento do Estado.

Além desta diversidade, é questionável a relevância de serem apresentados documentos de enquadramento e programação em simultâneo com a apresentação do documento que concretiza essa mesma programação. Assim, à entropia gerada pela diversidade junta-se a irrelevância imposta pelo calendário.

As últimas fases do processo orçamental também beneficiariam com alguma separação de funções e documentos. A prestação de contas é realizada através da entrega das contas individuais dos organismos ao Tribunal de Contas até final de Abril, enquanto a Conta Geral do Estado é entregue à Assembleia da República até ao final do primeiro semestre. No entanto, quer uma parte das contas individuais, quer a Conta Geral do Estado, quer as contas consolidadas não são objeto de certificação legal de contas no momento da sua apresentação.

O Tribunal de Contas apresenta até final do ano seguinte ao ano a que respeita a Conta Geral do Estado, o seu parecer à Assembleia da República. Refira-se que o parecer do Tribunal de Contas não representa nem uma certificação legal nem uma auditoria, antes contendo elementos de ambas.

Este enquadramento é bastante confuso e gerador de pouca transparência. Uma proposta é alinhar os calendários e os documentos de cada uma das fases de forma consistente.

A Constituição da República Portuguesa (CPR) estabelece as GOP's como documento de enquadramento e programação. Se por um lado existe uma obrigação constitucional de apresentar as GOP's, por outro lado, não se define o seu conteúdo. Este facto, permite que o conteúdo das GOP's possa ser atualizado, tornando-as um instrumento de programação orçamental. Assim, as GOP's poderiam conter a informação de enquadramento macro económico, a definição de políticas e dos programas orçamentais, os respetivos objetivos, a definição genérica dos planos de investimento e os limites de despesa atualmente inscritos no QPPO. As GOP's deveriam incorporar a informação atualmente incluída no PEC e no QPPO e serem apresentadas na Assembleia da República a tempo de o PEC poder ser submetido à Comissão Europeia até final de abril, e constituir o contributo de Portugal para as Orientação Gerais de Política Económica. Desta forma, o documento deveria ser submetido à Assembleia no início da Primavera. Em outubro é submetido o Orçamento do Estado, definindo recursos e objetivos para os programas.

---

<sup>83</sup> Artigos nºs 12º-B e 12º-D da LEO, de acordo com a republicação efetuada pela Lei nº37/2013, de 14 de junho.

**Figura 5 - Fases do processo orçamental, documentos, calendário e informação**

Fase	Documento	Objecto	Data	Informação
Programação e Planeamento	Grandes Opções do Plano	Enquadramento macro da política orçamental (PEC); Definição das opções de política; Definição dos programas orçamentais e respetivos objetivos ; Definição dos limites orçamentais (receita geral) plurianuais dos programas (QPPQ).	Primavera de t-1	Informação macroeconómica e de finanças públicas; Informação financeira agregada/envelopes financeiros globais;
Orçamentação	Orçamento do Estado	Definição dos limites de despesa dos programas e medidas; Definição concreta de objetivos dos programas;	Outubro t-1	Informação financeira por Programa/Medida e entidade; Apresentação agregada da classificação económica; Definição de indicadores de resultados/produção
Execução	Boletim de Execução Orçamental	Prestação de informação sobre a execução orçamental	Mensalmente durante o ano	Informação financeira de base contabilística.
Prestação e Certificação de Contas	Contas dos organismos	Prestação de contas patrimoniais e orçamentais individuais e certificadas.	Primavera de t+1	Informação financeira de base contabilística. Prestação de informação sobre produção .
	Contas consolidadas	Prestação de contas patrimoniais e orçamentais consolidadas e certificadas da Administração Central	Primavera de t+1	Informação financeira de base contabilística. Prestação de informação sobre resultados e produção.
Auditoria	Relatórios de auditorias	Verificação da conformidade legal	t+1 e seguintes	Avaliações de conformidade legal e dos processos; Recomendações;

Durante a execução orçamental é importante a prestação de informação financeira. A informação atualmente disponibilizada, em termos orçamentais, é abrangente e completa. É, ainda, necessário um esforço adicional na prestação de informação patrimonial e de execução física dos programas de forma integrada com a informação financeira e orçamental.

A prestação de contas deverá ser simplificada de forma a torná-la mais tempestiva e a permitir que seja acompanhada de um relatório de atividades de cada um dos programas. A prestação de contas deverá incluir a certificação legal.

A certificação legal de contas deverá ser separada da auditoria<sup>84</sup>. No primeiro caso, procura-se garantir que as contas refletem com verdade a situação orçamental e patrimonial das entidades e do conjunto da Administração. Na auditoria de conformidade está em causa a verificação do cumprimento dos normativos legais aplicáveis e dos processos estabelecidos. A separação destas duas fases permitiria também que a Assembleia da República quando se preparasse

<sup>84</sup> A certificação legal de contas é também conhecida por auditoria financeira. Em geral, para além de auditorias financeiras, existem auditorias de conformidade, que procura determinar a conformidade legal, regulamentar e processual das decisões, e auditorias de desempenho que avaliam a eficácia e a eficiência da utilização dos recursos.

para aprovar o Orçamento para o ano t+1 dispusesse de contas aprovadas e certificadas relativas ao ano de t-1<sup>85</sup>.

## 7. As classificações da despesa

Um ponto importante na transparência do Orçamento é a indicação da estrutura da despesa em termos de provisão de bens e serviços públicos. A estrutura do Orçamento do Estado actual é muito centrada na classificação económica da despesa, isto é, na combinação de recursos e vez de indicar em que bens e em que quantidades se pretende aplicar os recursos financeiros disponíveis.

A estrutura de informação apresentada pelo Orçamento do Estado apresenta um excessivo detalhe. De facto, cada despesa deve ser classificada de acordo com a classificação económica (491 classificações, agrupadas em 63 subagrupamentos e 12 agrupamentos), de acordo com a classificação funcional (54 rubricas), com a classificação orgânica (401 rubricas) e ainda de acordo com a fonte de financiamento que tem determinar a origem da receita que financiou a despesa (42 classificações<sup>86</sup>).

A combinação de todas estas classificações permite ter mais de 400 milhões de classificações da despesa. O número de possibilidades é também visível no número de posições da chave orçamental que se situa entre as 34 e as 44<sup>87</sup>, consoante se trate de despesas de funcionamento ou de investimento. Naturalmente, apenas uma pequena parte destas classificações é utilizada. No entanto, por muito pequena que seja a percentagem de classificações utilizadas, este espalhar na despesa no momento da orçamentação, fragmenta a informação e obriga a um sem número de alterações orçamentais durante a execução, gerando uma enorme burocracia orçamental.

Para além do espalhar da informação que este conjunto de classificações implica, ele também é utilizado para impor, no momento da orçamentação, restrições à forma como se combinam os recursos. É comum a Lei do Orçamento do Estado impor cativações da despesa, nomeadamente, na despesa de determinados bens e serviços ou investimentos. Naturalmente, estas restrições à combinação de recursos são um entrave à eficiência no funcionamento dos serviços.

Por outro lado, não são incluídos de forma sistemática no Orçamento indicadores de produção de bens e serviços públicos disponibilizados. A ausência desta informação não permite que a

---

<sup>85</sup> Poder-se-ia, ainda, considerar um outro nível de auditoria relativamente ao desempenho (*expenditure reviews*), onde se procura determinar a eficiência e a eficácia da despesa. Estas revisões da despesa implicam, quase sempre, sempre uma avaliação política da despesa, pelo que não parece que devam ser realizadas através de órgãos judiciais.

<sup>86</sup> Em rigor, são 84 classificações, já que existem 42 classificações diferentes para serviços com autonomia administrativa e 42 para serviços com autonomia administrativa e financeira. Contudo, as classificações são idênticas apenas com esta diferença do âmbito de aplicação orgânica.

<sup>87</sup> A chave orçamental é o código com a classificação completa da despesa.

discussão orçamental se faça em torno das questões essenciais do orçamento: o dinheiro dos contribuintes está a financiar o quê? A provisão de bens e serviços públicos traduz um sistema eficiente de provisão de bens e serviços públicos? O financiamento é suficiente para os níveis de provisão de bens públicos esperado? Quais os custos de oportunidade de se aumentar a despesa nas áreas de soberania, económica ou social em detrimento de outra área?

Mas o detalhe atualmente disponibilizado não permite que se discuta o que produz e a sua utilidade, mas apenas onde se gasta. Naturalmente que é importante a estrutura económica da despesa, mas esta não deveria ser o principal foco da discussão na fase de enquadramento e programação e da fase de orçamentação. O excesso de detalhe reduz a transparência do Orçamento e ofusca o essencial para a discussão orçamental.

## 8. Conclusão

A Lei de Enquadramento Orçamental respeita um conjunto de princípios essenciais e procura seguir as boas práticas internacionais. Contudo, os resultados orçamentais em Portugal têm sido decepcionantes. Este contraste sugere a utilidade de uma análise das razões destes resultados e de uma discussão das eventuais soluções, com a consciência que o processo orçamental não define, por si só, os resultados.

Há três vertentes que contribuem para os resultados orçamentais: a configuração institucional, a estrutura e organização do sector público e as características dos bens e serviços públicos.

Destas três vertentes, a estrutura e organização do processo e da administração central é aquele onde é possível uma maior intervenção. O presente texto aborda alguns aspetos da estrutura e organização do processo orçamental e propõe algumas alterações que clarificam as diferentes fases do processo, procurando identificar o tipo de informação que deve ser produzida em cada fase. As propostas procuram tornar mais forte o carácter *top-down* do Orçamento, quer na definição dos limites orçamentais quer na estrutura da sua gestão. Assim, faz-se uma definição abrangente do ciclo orçamental, definem-se as diferentes fases sequenciais, reforçando-se o carácter *top-down* da definição de recursos a utilizar. De facto, iniciando-se a discussão com a definição da restrição global e de forma pluri-anual, limita-se a fragmentação orçamental. A decisão sobre a restrição de recursos disponíveis permite passar à fase de definir de definição da sua estrutura sectorial. Esta deve refletir as prioridades de política, pondo o enfoque nos resultados que se pretendem obter e não na forma como se combinam os recursos. O reforço do carácter *top-down*, deverá obrigar a uma reanálise da atribuição das receitas próprias aos organismos, eliminando as receitas próprias que resultam da utilização de um poder de Estado, reintegrando-as na receita geral do Estado. Contudo, a definição de uma restrição de recursos estrita, do topo para a base, sem receitas públicas fora do controlo do orçamento, com definição de objetivos de produção a atingir, deve ser acompanhada da descentralização das decisões de afetação de recursos, de forma a promover a eficiência.

A estrutura orgânica da administração central deve reforçar este carácter *top-down* da definição de política e da afetação orçamental. Adicionalmente, a criação de uma entidade sectorial

responsável pela execução orçamental e física do programa, permite que o Ministério das Finanças delegue as funções de controlo sectorial e se concentre nos aspetos macro e de coordenação do processo. Desta forma, os ministros sectoriais passarão a exercer a função de serem os responsáveis sectoriais pelas finanças.

Nos aspetos relativos à informação produzida nas diferentes fases do processo, ela deve refletir o caráter *top-down* das fases iniciais e o caráter *bottom-up* das fases de execução e de prestação de contas.

Na fase de prestação de contas e auditoria, propõe-se a separação da ação do Tribunal de Contas em duas partes separadas. A primeira, concomitante com a prestação de contas, consiste na certificação de contas. A certificação de contas permite garantir que a realidade orçamental, financeira e patrimonial está corretamente refletida nos documentos de prestações de contas. A certificação constitui um instrumento útil ao início da discussão do ciclo orçamental seguinte.

À fase de prestação de contas deve seguir-se a fase de auditoria para verificação da conformidade legal e processual das decisões de gestão. Refira-se que, enquanto a certificação de contas deve ser universal, incluindo todas as prestações de contas individuais e consolidadas, a realização de auditorias deve ser aleatória. Por último, pode-se ainda considerar como incluído no ciclo orçamental as auditorias de desempenho. A avaliação da eficiência e eficácia da despesa pública é essencial para promover a “boa despesa” pública. No entanto, a qualidade exige um juízo político sobre a despesa que não deve ser realizado ao nível judicial, nem relativamente a único exercício económico.

## Referências

- Musgrave, R. A. & Musgrave, P. B. (1980), *Public Finance in Theory and Practice*, McGraw-Hill, 3<sup>rd</sup> edition.
- Perotti, R. & Kontopoulos, Y. (2002), “Fragmented fiscal policy”, *Journal of Public Economics*, 86
- Hallerberg, M. (2004), *Domestic Budgets in a United Europe*, Cornell University Press.
- Hallerberg, M., Strauch, R. S. & von Hagen, J. (2009), *Fiscal Governance in Europe*, Cambridge University Press.
- Vicente, A. V. & Tomás, J. L. (2013), *Política de empresa: o governo da empresa de negócios*, 8<sup>a</sup> edição (2<sup>a</sup> edição portuguesa), AESE





## V. Public service: from cost to asset after fiscal consolidation

por **Mário Marcel** (OCDE)

Comentadores:

**Joaquim Filipe Araújo** (Universidade do Minho)

**Joana Ramos** (DGAEP)

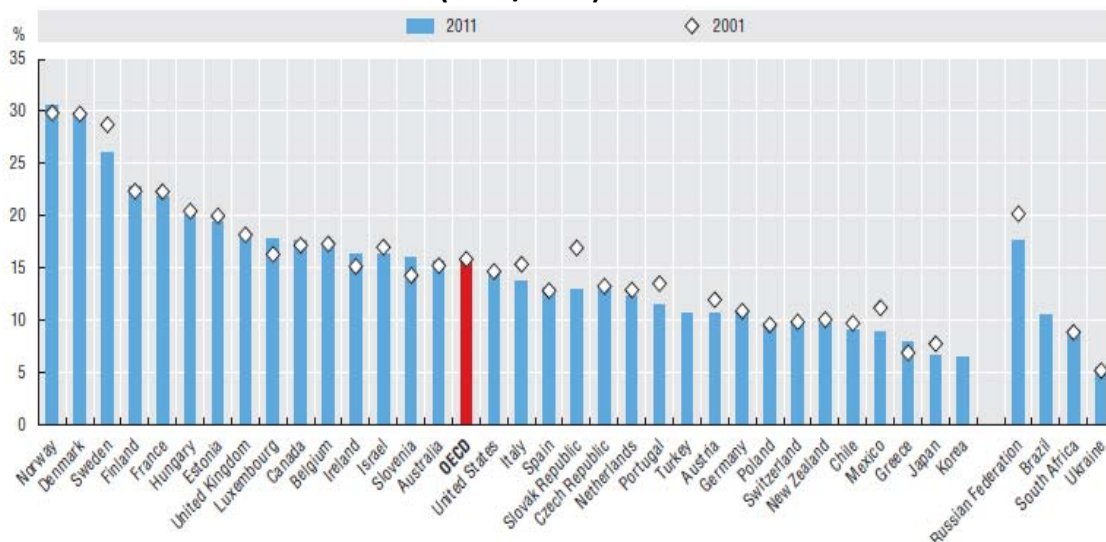
24 de janeiro de 2014



## Resumo da apresentação de Mário Marcel “Public servants: from cost to asset after fiscal consolidation”<sup>88</sup>

Olhando para países europeus como Portugal ou a Grécia, é possível observar que as medidas de consolidação orçamental tiveram mais em conta a exequibilidade de execução do que a racionalidade. Na prática, os programas de ajustamento aplicados divergem daqueles que foram inicialmente pensados e considerados racionais. No geral, os programas foram desenhados com uma proporção de cerca de 1/3 de aumentos de receita e de 2/3 de cortes na despesa, prevendo-se que cerca de 20% da redução desta última fosse proveniente da diminuição de custos com os funcionários públicos, ou seja, acontecesse através de redução de pessoal ou de diminuição de salários. Na realidade, acabou por haver um maior equilíbrio entre aumentos de receita e cortes na despesa.

**Emprego nas administrações públicas em percentagem da força de trabalho (2001/2011)**



Sources: International Labour Organization (ILO), LABORSTA (database); OECD Labour Force Statistics (database). Data for Korea were provided by government officials.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932942241>

<sup>88</sup> Este resumo é da responsabilidade da Comissão Organizadora, tendo sido elaborado com base na gravação áudio da apresentação de Mário Marcel na sessão de 24 de janeiro de 2014.

Comparando cerca de trinta países, Portugal foi o país que mais concentrou a austeridade na redução de salários, por oposição ao corte de custos operacionais do sector público. Num período mais lato (2001-2011), em Portugal a percentagem da força de trabalho na administração pública reduziu-se de aproximadamente 14% em 2001 para 12% em 2011. Estes dados contrastam com alguns países nórdicos como a Noruega e a Dinamarca que, tanto em 2001 como em 2011, mantinham estes valores em cerca de 30%. Comparativamente à média da OCDE, Portugal tem uma percentagem inferior de emprego no sector público.

Um estudo recente abrangendo 26 países da União Europeia<sup>89</sup>, incluindo países com e sem programas de austeridade, mostra uma tendência clara de forte diminuição de emprego na administração pública central. Curiosamente, a referida tendência é quase tão acentuada nos países sujeitos a medidas de austeridade como nos restantes. No quadro seguinte, as respostas foram classificadas em 5 categorias ordinais, em que o valor 1 representa maior subida de emprego na administração central e o valor 5 assinala maior redução de emprego.

		Public law employees	Labour law employees	Fixed-term employment (*)
No austerity measures	Mean	<b>3,36</b>	<b>3,15</b>	<b>2,92</b>
	N	14	13	12
	Std. Dev.	1,008	,987	1,165
Austerity countries	Mean	<b>3,91</b>	<b>3,64</b>	<b>3,11</b>
	N	11	11	9
	Std. Dev.	,944	1,120	,928
Total	Mean	<b>3,60</b>	<b>3,38</b>	<b>3,00</b>
	N	25	24	21
	Std. Dev.	1,000	1,056	1,049

(\*) Flexible, limited and/or short-term contracts

Em termos de tendências mais de longo prazo, tem-se assistido a uma de diminuição da importância da chamada “nova gestão pública” (*New Public Management*) e da “burocracia tradicional”. Paralelamente, tem-se verificado também uma tendência de contratação de entidades privadas para prestar serviços anteriormente prestados por funcionários públicos, a que acrescem novos processos de trabalho que tiram partido das tecnologias de informação (nomeadamente em funções de *back office*, como a gestão de recursos humanos). Tem havido igualmente pressão para o aumento da diversidade da força de trabalho pública, tal como para uma maior exigência em termos de integridade e transparência. Por fim, encontra-se uma tendência para a diminuição da diferença de condições de trabalho no sector público e no sector privado, com o ajustamento a ser feito através da revisão das condições no sector público.

<sup>89</sup> Cristoph Demmke e Timo Moilanen (2013), *Government Transformation and the Future of Public Employment: The Impact of Restructuring on Status Development in the Central Administration of the EU-27*. Peter Lang: Frankfurt am Main.

No que diz respeito à modernização do sector público, alguns países têm tomado medidas como a possibilidade de alguns cargos serem exercidos por cidadãos de países estrangeiros, bem como a implementação de normas contra a discriminação, a promoção da diversidade (com aumento do número de mulheres em cargos de gestão, por exemplo) e a introdução de mobilidade da força de trabalho (que não se deve somente à crise mas também a um aumento da exigência daquilo que o governo deve fazer).

Em termos comparativos entre emprego no sector público e no sector privado, verifica-se que existe uma diferença mais acentuada na forma como o recrutamento é feito e na segurança do emprego, seguido pela progressão na carreira e o salário. As diferenças entre os dois sectores acabam por ser muito menores em termos de férias, horas de trabalho e planos de saúde.

A avaliação das reformas realizadas nos últimos anos tem que ser feita, de acordo com Mário Marcel, com vários elementos: a confiança dos cidadãos, a eficiência do sector público, a satisfação dos trabalhadores e a atratividade do emprego no sector público. Tendo em conta estas diversas dimensões, verificou-se que em países com défices orçamentais mais elevados houve maiores diminuições de confiança por parte dos cidadãos. Paralelamente, no que diz respeito aos locais de trabalho, houve uma diminuição da satisfação com o posto de trabalho e, consequentemente, do grau de compromisso, e registou-se, também, uma diminuição da confiança nas chefias. Adicionalmente, registou-se um aumento da angústia dos trabalhadores.

A importância do trabalho realizado e a estabilidade do posto de trabalho constituem-se como os dois principais contributos para a satisfação dos trabalhadores, enquanto as baixas condições de trabalho, a baixa qualidade da gestão e o fraco desenvolvimento de carreira são as principais razões de insatisfação dos trabalhadores.

Assim, a crise deixa para trás uma diminuição da confiança nas instituições públicas, uma centralização das decisões do governo, uma maior aversão ao risco, uma baixa motivação e uma baixa moral no serviço público e, também, o seu envelhecimento. Por isso, são vários os desafios para o futuro, nomeadamente a preservação dos valores que constituem o serviço público (mérito, profissionalismo, ética, tolerância), a melhoria do processo de recrutamento, o aumento da mobilidade e o aumento da motivação e da *performance* dos trabalhadores.

No que diz respeito aos valores a preservar, poder-se-ia estabelecer um conjunto de princípios éticos comuns a todos os funcionários públicos, independentemente do seu tipo de contrato: um recrutamento competitivo e baseado no mérito; um aumento da exigência de qualidade do trabalho de cada funcionário público, mas também do seu treino e incentivos; e a erradicação de qualquer tipo de discriminação relativamente a mulheres ou jovens.

Tendo em vista a melhoria do processo de recrutamento, poderiam ser criados múltiplos pontos de entrada na carreira, incluindo pontos que permitam o acesso de indivíduos que já se encontram a meio da sua carreira profissional.

Para melhorar a mobilidade, poder-se-ia rever as cláusulas de proteção que limitam a mobilidade, garantir a existência de competências essenciais e introduzir um melhor planeamento e gestão da carreira dos funcionários públicos.

Como forma de melhorar a motivação e o desempenho dos trabalhadores, poderia haver um maior alinhamento entre a *performance* da instituição e a *performance* do indivíduo. Também poderia haver melhorias no reconhecimento do mérito, no balanço entre a vida pessoal e o trabalho, e na melhoria das condições de trabalho.

Concluindo, a apresentação de Mário Marcel pode ser resumida num conjunto de ideias-chave, tais como a noção de que o excesso de funcionários públicos não foi a causa da crise, apesar do corte de salários ter sido um dos principais alvos da consolidação orçamental devido ao seu enorme peso e à relativamente boa aceitação política dos mesmos. Estes cortes levaram a uma profunda alteração na gestão e emprego públicos. Recuar nas reformas já realizadas não é uma opção, sendo necessário combinar uma visão de longo prazo com uma ação imediata, de forma a evitar um retorno ao passado. No longo prazo a proposta é desenvolver uma melhor gestão da força de trabalho e de incentivos não monetários, enquanto no imediato se deverá colocar a ênfase na formação e realocação da força de trabalho do sector público.

## Comentário



**Joana Ramos**

O título quer ser provocador, mas tem o seu motivo no desafio que representou o título da apresentação do Dr. Mario Marcel que me foi dado comentar: *Public Service – from cost to asset after fiscal consolidation*, e que abordaria do ponto de vista dos recursos humanos.

Para que a Administração Pública, aqui entendida como o sistema de órgãos, serviços e agentes do Estado e de outras entidades públicas que visam a satisfação regular e contínua das necessidades coletivas possa prosseguir a sua função, é vital que os seus recursos humanos (os hoje designados trabalhadores em funções públicas) sejam adequados e motivados. Adequados em número e qualificações, motivados pela prossecução do interesse público mas também pela possibilidade de um desenvolvimento profissional interessante.

Pode dizer-se que este é um lugar-comum, mas a última década caracterizou-se por uma relevante alteração de enquadramento dos recursos humanos da Administração Pública, acompanhada por uma acentuada redução de efetivos, circunstâncias que colocam desafios que também podem ser oportunidades para a construção de uma Administração Pública capacitada.

Desde o início do séc. XXI, os funcionários públicos, bem como a Administração Pública enquanto organização/estruturas, têm estado presentes nos programas dos sucessivos Governos, com um diagnóstico de peso excessivo na despesa pública e necessidade de racionalização da sua dimensão e do seu estatuto. Tal diagnóstico, entre outras medidas, refletiu-se inicialmente em aumentos salariais abaixo da inflação, congelamento de progressões entre 2005 e 2009, transição para um novo paradigma remuneratório sem impulsos salariais e uma profunda revisão do regime dos trabalhadores em funções públicas, incluindo o sistema de pensões, para além de movimentos de reorganização de serviços no sentido da sua racionalização. A partir de finais de 2010 foram congeladas as promoções e em 2011 e nos anos seguintes, no âmbito do Programa de Assistência Económica e Financeira, a par da manutenção daquele congelamento, tiveram lugar cortes na remuneração, nas suas diversas modalidades, aumento do horário de trabalho, diminuição de férias, bem como o aumento da idade da reforma, entre outras alterações.



Por outro lado, os trabalhadores da Administração Pública têm vindo a diminuir acentuadamente, como resulta claramente dos dados estatísticos que têm vindo a ser divulgados pela DGAEP<sup>90</sup>, com crescente consistência. Considerando essencialmente a Administração Central e não tendo em conta o pessoal militar e militarizado, a publicação “A Década – 1996-2005”<sup>91</sup> refere o seguinte:

*“Na década de 1996-2005, o emprego na administração central registou uma taxa média de crescimento anual de 1,6%, sendo notório, nos três primeiros anos deste período, o efeito da aplicação do Decreto-Lei nº 81-A/96, o qual, revestindo natureza excepcional, procedeu à reavaliação das situações irregulares, no âmbito da vinculação precária. Nos últimos seis anos da década, retomou-se a tendência de desaceleração que já caracterizara o ritmo de crescimento do emprego civil, na década anterior. (...)”*

Em 2005, não ia além dos 14,2% o peso dos trabalhadores da AP com menos de 30 anos de idade, contra 23,4% registado pelo total da população activa. No mesmo ano, os trabalhadores na faixa etária de 50 e mais anos representavam 27,4% do emprego público, acima do mesmo indicador para a população activa (26,8%), sendo a idade média na AP também superior (42 anos). Através da pirâmide etária da administração central observa-se que o escalão etário com maior frequência passou, para os trabalhadores de ambos os géneros, dos 40-44 anos em 1996, para os 45-49 anos em 2005.

Se compararmos 2005 e o 2.º trimestre de 2011, sempre para a Administração Central, agora incluindo pessoal militar, encontramos a seguinte referência no Boletim do Observatório do Emprego Público (BOEP n.º 6, 1.ª série<sup>92</sup>):

*“Entre 2005 e o 2.º trimestre de 2011, salienta-se a diminuição do peso do emprego na administração central (administração direta e indireta do Estado) em todos os indicadores apresentados. Em 30 de junho de 2011, o emprego na administração central representava 9,1% da população ativa e 13,1% do emprego por conta de outrem, correspondente a uma diminuição de 1,0 p.p. e 1,6 p.p., respetivamente, face a dezembro de 2005. (...)”*

No primeiro semestre de 2011, com exceção do Ministério da Administração Interna, todos os ministérios apresentam uma variação negativa em número de postos de trabalho.

Do Gráfico 2.2 do BOEP n.º 6 retira-se que a idade média por ministério é sempre superior a 44 anos, com excepção dos Ministérios da Administração Interna e Defesa Nacional (inferior a 40) e no Ministério da Saúde (40,1), confirmando a tendência para o envelhecimento da administração central, com a excepção das Forças Armadas e de Segurança.

<sup>90</sup> Direcção-Geral da Administração e do Emprego Público, cuja missão é apoiar a definição das políticas para a Administração Pública nos domínios da organização e da gestão, dos regimes de emprego e da gestão de recursos humanos, assegurar a informação e dinamização das medidas adotadas e contribuir para a avaliação da sua execução

<sup>91</sup> Disponível em [www.dgaep.gov.pt](http://www.dgaep.gov.pt)

<sup>92</sup> Disponível em [www.dgaep.gov.pt](http://www.dgaep.gov.pt)



Finalmente, no último BOEP publicado (n.º 11, 2ª série, dados a 30.06.2014<sup>93</sup>), lê-se:

*“A administração central, representando 74,4% dos postos de trabalho nas administrações públicas<sup>94</sup>, constitui o subsector que mais contribuiu para a queda do emprego, apresentando variações negativas de 10,4% face a 31 de dezembro de 2011 e de 4,1% em relação a 30 de junho do ano anterior (...).*

*(...) Em 30 de junho de 2014, 35,5% dos trabalhadores do conjunto das entidades das administrações públicas tinha entre 45 e 54 anos de idade e 20,1% encontrava-se em faixas etárias de 55 e mais anos (...). Apesar das saídas por aposentação/reforma, a idade média estimada para os trabalhadores das administrações públicas continua a aumentar, situando-se a 30 de junho nos 45,6 anos, correspondendo a 1,5 anos acima do registado no final de 2011. Não considerando as carreiras das Forças Armadas e de Segurança, a idade média dos trabalhadores civis das administrações públicas aumenta de forma geral para os 47,1 anos de idade, sendo a dos homens mais elevada (47,5 anos) relativamente à das mulheres trabalhadoras (46,8 anos).*

*A 30 de junho de 2014 face ao final de 2005, observa-se uma evolução de envelhecimento em ambos os sexos dos trabalhadores no sector das administrações públicas: a continuação de uma quebra acentuada do peso dos trabalhadores entre os 25 e os 34 anos, mais evidente no caso das mulheres (menos 8,3 p.p.), em contraponto com o persistente aumento do número de trabalhadores nas faixas etárias entre os 45 e os 54 anos e os 55 e os 64 anos. Esta evolução reflete essencialmente efeitos do “congelamento” de novas admissões nas administrações públicas (...)*”

Em média, os trabalhadores mais jovens estão nos Ministérios da Defesa Nacional e da Administração Interna, os quais apresentam fortes índices de renovação<sup>95</sup>, por efeito de recrutamento de jovens nas Forças Armadas e nas Forças de Segurança.

Da leitura do Quadro 3.1.2 do BOEP n.º11, resulta que o índice de renovação das Administrações Públicas excluindo as Forças Armadas e as Forças de Segurança, é de 9,6.

Do que vem de ser relatado resulta uma clara diminuição do número de efectivos, não acompanhado da sua renovação, um vetor a explorar, embora em diferentes níveis, pois as priori-

<sup>93</sup> Disponível em [www.dgaep.gov.pt](http://www.dgaep.gov.pt)

<sup>94</sup> Administração Central, Regional e Local – ver quadro 12.1 Subsectores do sector das Administrações Públicas – BOEP n. 11, em [www.dgaep.gov.pt](http://www.dgaep.gov.pt)

<sup>95</sup> Índice de renovação dos trabalhadores das administrações públicas, por aplicação de índice de renovação da população em idade ativa - Relação entre os trabalhadores que potencialmente estão a entrar e os que estão a sair das administrações públicas, definida como o quociente entre o número de trabalhadores com idades compreendidas entre os 20 e os 29 anos e o número de trabalhadores com idades compreendidas entre os 55 e os 64 anos (expressa habitualmente por 100 (10<sup>2</sup>) trabalhadores com 55-64 anos). (cf: BOEP n.º 11 – conceitos -[www.dgaep.gov.pt](http://www.dgaep.gov.pt))

dades não serão idênticas para todos os sectores da Administração Pública, nem para todas as carreiras que a compõem.

Com efeito, o olhar que lançámos até agora é global, sendo necessário uma leitura mais fina dos dados, pois o ajustamento da dimensão dos recursos humanos da Administração Pública maioritariamente provocado pela saída por aposentação/reforma<sup>96</sup>, constituindo uma preocupação se nada for feito, poderá ser uma oportunidade para a sua recomposição no sentido de uma maior tecnicidade e capacitação.

Sem prejuízo da necessidade de renovação de outras carreiras, abordaria essencialmente, pela sua transversalidade, as chamadas carreiras gerais da Administração Pública – técnico superior (licenciados) assistentes técnicos (12º ano) e assistentes operacionais<sup>97</sup> (escolaridade obrigatória, ainda que acrescida de formação profissional), descritas como “carreiras cujos conteúdos funcionais caracterizam postos de trabalho de que a generalidade dos órgãos ou serviços carece para o desenvolvimento das respetivas atividades”.<sup>98</sup> Em números globais, estes três tipos de carreiras representam aproximadamente 45%<sup>99</sup> dos efetivos das Administrações Públicas (32,3% na Administração Central e 87% nas Administrações Regional e Local).

A Administração Pública Central tem um índice de tecnicidade alto, uma vez que engloba um número elevado de carreiras próprias de sectores de actividade – educação, ciência e saúde, por exemplo – com exigência de licenciatura.<sup>100</sup> No entanto, aquelas carreiras especiais desenvolvem actividade em sectores específicos, cabendo às carreiras gerais assegurar na generalidade o funcionamento dos serviços e em muitas áreas o apoio técnico à decisão.

Por outro lado, por força de sucessivas reformas de carreiras, houve um número razoável de efetivos que transitaram para carreiras cujo nível habilitacional era mais elevado, encontrando-se agora integrados, por exemplo, na carreira geral de assistente técnico (12º ano) mas sendo apenas detentores, em termos habilitacionais, do ensino obrigatório.<sup>101</sup>

Compreende-se assim que, embora a carreira de assistente operacional<sup>102</sup> corresponda a 124.496 postos de trabalho, de acordo com a última SIEP, o BOEP n.º 11, referindo-se ao nível habilitacional, refere:

---

<sup>96</sup> Nos últimos dois anos e meio, até 30 de junho de 2014, a passagem à situação de reforma/aposentação constituiu o principal motivo de saída de trabalhadores: 62,6% das saídas para o total das administrações públicas. cf. BOEP n.º 11

<sup>97</sup> Ex.: motorista, telefonista, auxiliar de ação médica, de ação educativa, operário, etc.

<sup>98</sup> Cf. artigo 84º, n.º 2, da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, aprovada pela Lei nº 35/2014, de 20 de junho.

<sup>99</sup> Cf. SIEP 2.º trimestre 2014

<sup>100</sup> *Em termos globais, no sector das administrações públicas, quase metade dos trabalhadores possuem ensino superior (48% contra 22,6% na população ativa total). No final de junho deste ano, os Ministérios da Educação e Ciência, do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia e o da Saúde são os de maior concentração de trabalhadores com nível de escolaridade de ensino superior: 73,5%, 65,3% e 63,8%, respectivamente.* BOEP n.º11

<sup>101</sup> Dependente da data de nascimento

<sup>102</sup> Incluindo ainda algumas carreiras subsistentes do mesmo tipo

Ainda assim 145 mil postos de trabalho (26,2%) das administrações públicas estão ocupados com trabalhadores que possuem apenas o ensino básico, com peso mais significativo na administração local: 49,2%.<sup>103</sup>

Esta circunstância faz com que a necessidade de rejuvenescimento seja maior, de modo a colmatar a capacidade técnica, ainda que não necessariamente o número de efectivos.

Em menor grau aconteceu o mesmo tipo de fenómeno com os técnicos superiores, sendo no entanto indiscutível que, neste caso, a ratio desejável de substituição tem de ser mais elevada, se se pretende uma Administração Pública capacitada e com os recursos humanos adequados ao desempenho de funções cada vez mais exigentes.

Assim, se o acentuado envelhecimento/diminuição de efectivos da carreira de assistente operacional poderá não se afigurar crítica, dado o tipo de funções exercidas, já a situação das carreiras de assistente técnico e de técnico superior apresenta um maior desafio.

É necessário proporcionar a comunicação do saber adquirido, o que só acontecerá se houver contemporaneidade entre a geração que entra e a que sai, como também é necessário dotar a Administração Pública de recursos humanos com apetência para o uso das novas tecnologias.

Sendo certo que em muitos casos não se tratará de substituição direta de efectivos, mesma esta será em princípio menos onerosa, uma vez que se recrutará, em princípio e maioritariamente, para as posições mais baixas das carreiras.

Não esquecendo que os mecanismos de mobilidade entre serviços e entre carreiras foram flexibilizados, tais figuras atuam no âmbito dos efectivos existentes, não sendo suficientes quando determinadas carreiras ou habilitações se encontram subdimensionadas.

Por outro lado, se se afigura essencial uma política de recrutamento que permita uma renovação criteriosa dos efectivos, existindo a previsão de um instrumento – o recrutamento externo centralizado, que poderá realizá-lo de forma controlada, urge igualmente proporcionar, para quem é admitido tal como para quem se mantém em funções, um desenvolvimento profissional adequado.

O pressuposto da evolução nas carreiras é o mérito, através do concurso ou da avaliação de desempenho. No entanto, tal como para a generalidade dos trabalhadores em funções públicas, a evolução na carreira está praticamente estagnada, quer pela proibição de concursos para categorias superiores, quer pela proibição de alterações de posicionamento remuneratório por força do SIADAP<sup>104</sup>. Este último, constituindo um sistema ambicioso de avaliação integrada, com a dificuldade de implementação de um sistema complexo sem meios adequados, foi ainda, nos últimos anos, amputado de elementos essenciais, como a recompensa por mérito, que a redução de peso burocrático visado pela passagem a bienal não resolve.

Nos próximos anos deverá assistir-se a uma renovação controlada, no âmbito das carreiras gerais sobretudo nas carreiras técnica superior e de assistente técnico, e alguma abertura à evolução na carreira, designadamente através do SIADAP, para que a Administração Pública

---

<sup>103</sup> BOEP n.º11.

<sup>104</sup> Sistema Integrado de Avaliação da Administração Pública

possa enfrentar os desafios que se apresentam no futuro, munida de um corpo de trabalhadores mais restrito em número mas capacitado, num horizonte de permanência de constrangimento das finanças públicas.

O Curso Avançado de Gestão Pública, a introdução do estágio profissional como método de seleção em procedimentos concursais ou a possibilidade de atribuição de prémios de desempenho são alguns passos que indiciam esse caminho.



## VI. Reforma da justiça e implicações para o orçamento e a economia

por **Nuno Garoupa** (U. Illinois e Fund. Francisco Manuel dos Santos) e **Zélia Pinheiro**

Comentadores:

**Margarida Olazabal Cabral** (Universidade Católica Portuguesa e Morais Leitão, Galvão Teles, Soares da Silva & Associados)

**Paula Costa e Silva** (Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa)

21 de março de 2014



# Reforma da justiça e implicações para o orçamento e a economia

Nuno Garoupa e Zélia Pinheiro

## 1. Alguns mitos sobre a justiça portuguesa

Dizer que a Justiça não funciona em Portugal tornou-se tão banal que já não carece de demonstração. E contudo esta afirmação simples e correcta tende a ser entendida no discurso comum com um significado que não corresponde exactamente à realidade. Começemos pelo óbvio mas frequentemente esquecido.

A crise da Justiça é profunda, estrutural e complexa. Por isso, qualquer reforma séria, sistémica e coerente da justiça portuguesa não pode produzir resultados a menos de dez anos. Esperar uma resolução imediata com melhorias importantes no curto prazo é demagogia da oposição; publicitar números e indicadores actuais que supostamente revelam tendências muito positivas é demagogia de quem governa.

Outra ideia muito nossa e muito paroquial: a crise da Justiça é exclusivamente portuguesa. Na verdade, não é: no resto do mundo há países onde a Justiça funciona bem e países onde a Justiça funciona mal. O que podemos dizer é que, considerando os países desenvolvidos, não há um país com um ordenamento jurídico similar ao nosso onde a Justiça funcione bem, independentemente do critério utilizado para medir a qualidade do funcionamento - celeridade, eficiência ou critérios qualitativos. A conclusão óbvia é que o problema não está em Portugal, mas sim na matriz cultural que inspira o nosso ordenamento jurídico. Por outras palavras, a crise da justiça portuguesa, sendo portuguesa, é também a crise de um determinado modelo civilizacional que tem revelado insuficiências no processo de ajustamento às mudanças económicas e sociais de um mundo globalizado.

Outra ideia feita: o mau funcionamento da Justiça é a causa dos muitos males que assolam a economia e a sociedade portuguesa - ou, numa visão mais cosmopolita, a economia e a sociedade da Europa do Sul. Mais uma vez, na realidade os problemas da Justiça são um reflexo e



não a causa dos nossos atrasos estruturais. Se a ausência de eficácia, boa gestão, celeridade, competência, responsabilização, avaliação e excelente governança estivessem limitadas à Justiça, estaria o assunto quase resolvido. Infelizmente não é assim. A crise da Justiça arrasta-se impregnada numa cultura que ainda não se encontrou no século XXI e recusa os efeitos da globalização. E não se pode mudar a cultura judiciária por decreto e por transplante. Podemos mudar processos, estruturas, organizações, discursos e tudo isso certamente ajudará a transformar a cultura judiciária. Mas, sejamos objectivos, a cultura judiciária prevalecente não é nenhum anacronismo; ela insere-se plenamente nas mentalidades que enformam a sociedade portuguesa e que, hoje como no passado, recusam qualquer mudança.

## 2. A congestão dos tribunais

O bom funcionamento da Justiça e o combate à congestão dos tribunais são, evidentemente, uma preocupação de qualquer Estado de direito moderno. Congestionados, os tribunais não conseguem responder às exigências da sociedade e da economia. O acesso a uma composição independente dos litígios e o respeito pelas normas jurídicas exigem decisões judiciais em tempo útil, pelo que o tempo de resolução dos processos levados a tribunal é uma das questões-chave para a eficácia da Justiça. Mas a duração dos processos reflecte o funcionamento de um sistema que não depende apenas dos tribunais e juízes, incluindo as partes, os advogados, o Ministério Público e outros agentes judiciários. A congestão não resulta de um factor único e exógeno, mas reflecte a interacção de diferentes partes ao longo do tempo num contexto de recursos escassos.

Do ponto de vista económico, a congestão dos tribunais é um fenómeno fácil de entender. A procura simplesmente supera a oferta, dados os custos inerentes a um processo judicial. Feito o diagnóstico, o remédio também é simples, com três alternativas não mutuamente exclusivas: a mais imediata é o aumento do preço até que a procura se ajuste à oferta, a segunda possibilidade é uma expansão da oferta e a terceira possibilidade é uma contracção da procura.

A simplicidade teórica das alternativas de políticas públicas contrasta com a complexidade da sua implementação prática. Os princípios constitucionais de acesso universal à Justiça eliminam de forma genérica o remédio da subida de preço. O segundo remédio, a expansão da oferta, sempre favorito dos sucessivos governos, tem efeitos dinâmicos perversos como hoje sabemos, para além de um impacte bastante significativo nos encargos orçamentais. O terceiro remédio, a contracção da procura, ensaiado nos últimos anos em Portugal, levanta questões de eficácia e pode ser prejudicial quando condiciona os agentes económicos e os cidadãos no exercício dos seus direitos e obrigações.

A persistência da congestão judiciária e o fracasso dos sucessivos paliativos têm sido matéria de debate em Portugal, mas sempre fora de um enquadramento mais alargado e do contexto de um mundo globalizado. Vários países têm problemas e experiências semelhantes e muitos tentaram políticas públicas semelhantes às que têm sido promovidas em Portugal, em geral, com idênticos resultados negativos. Na verdade, se o legislador nacional olhasse para os seus



vizinhos teria podido antecipar que o problema da congestão judiciária não se resolve com as políticas públicas em voga nas últimas décadas.

### 3. A performance judicial portuguesa no contexto da OCDE

Um recente estudo da OCDE ajuda a explicar a razão do fracasso das ditas reformas da Justiça, tanto do governo Sócrates como do governo Passos Coelho. Com o título *Judicial Performance and its Determinants: A Cross-Country Perspective*, os vários economistas associados à OCDE analisam o funcionamento dos tribunais nos cerca de trinta países mais ricos do mundo, com resultados que vale a pena conhecer<sup>105</sup>.

Em relação à duração dos processos em tribunais cíveis, Portugal apresenta números de 425 dias em primeira instância e 635 dias em duração total. Enquanto o primeiro número é excessivo (a média é de 238 dias, estando a Espanha com 272 dias, a França com 274 dias, o México com 342 dias e a Itália com 564 dias), o número total é inferior à média (786 dias) bem como às estatísticas espanholas (778 dias), francesas (950 dias) e italianas (2866 dias). Ou seja, claramente, Portugal tem excesso de duração nos tribunais inferiores enquanto os tribunais superiores operam em moldes bastante positivos do ponto de vista comparado. Isto deve-se, em parte, a um certo excesso de magistrados nos tribunais superiores, mas é sobretudo um sinal claro de um problema estrutural alinhado nas grandes tendências, mas um pouco diferente dos restantes países da OCDE e que pode pedir soluções um pouco distintas. Mais concretamente, Portugal pode necessitar de transferir recursos humanos e financeiros dos tribunais superiores para os reforçar tribunais inferiores.

Um outro problema claramente identificado no trabalho da OCDE é a eficácia do gasto público em Justiça. Portugal dispende 81% do seu orçamento para a Justiça em salários, apenas 2% em informatização, 7% em custos operacionais e 10% noutras rúbricas. Os números médios são 65% em salários, 4% em informatização, 12% em custos operacionais e 19% em outros. Tal como é regra na administração pública portuguesa, temos um excesso de custos com salários - bastante acima da média - e falta de investimento em capital humano e tecnologia - muito abaixo da média da OCDE. Mas, ao mesmo tempo, Portugal apresenta-se com um dos três países com mais tecnologia informática e de comunicações ao serviço da Justiça, só superado pela Áustria e Estónia, indicador que é claramente inconsistente com a realidade orçamental. Mais uma vez cuidamos as aparências mas não a realidade, uma estratégia governativa com longas tradições na democracia portuguesa.

Duas outras estatísticas apresentadas pelo estudo são importantes: Portugal gasta bastante mais em Justiça, em percentagem do PIB, que os restantes países da OCDE – apenas é ultrapassado pela Polónia, Eslovénia e Israel. Por outro lado, a taxa de litigância quer em termos *per capita*, quer em termos do PIB está na média da OCDE - abaixo da Alemanha, Grécia, Espanha e Itália e quase igual a França.

<sup>105</sup> Cfr. <http://www.oecd.org/eco/growth/judicial-performance.htm>

A taxa de litigância mostra que os tribunais portugueses não enfrentam uma procura mais significativa que as outras realidades, como se ouve de vez em quando no debate público. Mas, ao mesmo tempo, os nossos tribunais gastam bastante mais que a média da OCDE, e fundamentalmente em salários - confirmando que temos magistrados a mais e não a menos como se insiste - e pouco em tecnologia. A conclusão é que Portugal gasta mais e pior que os outros; definitivamente há um problema de péssima afetação de recursos que em nada mudou com as actuais reformas em curso.

#### 4. Os estudos do CEPEJ

Na Europa, o CEPEJ (*Comission Européenne pour l'Efficacité de la Justice* <sup>106</sup>), organismo do Conselho da Europa, tem feito um esforço notável para desenvolver uma metodologia que possa facilitar a comparação dos sistemas judiciais entre os seus membros.

Ao contrário do trabalho recente da OCDE, o estudo do CEPEJ foi desenvolvido ao longo dos últimos quinze anos<sup>107</sup>. O principal objectivo assumido pelo primeiro relatório, em 2002, é o de permitir que os Estados possam comparar o funcionamento dos seus sistemas judiciais com o de outros Estados e fornecer os valores de referência para avaliar o seu funcionamento.

A congestão judiciária surge para o CEPEJ como um elemento de análise importante. Através da taxa de resolução processual, que descreve a relação entre processos iniciados e processos findos, os relatórios apresentam algumas medidas estatísticas da congestão judiciária na Europa. Tomemos os exemplos de 2006 e 2008 apresentados na tabela 1.

Tabela 1

País	Taxa de resolução processual (processos executivos, 2006)	Taxa de resolução processual (processos executivos, 2008)
Portugal	95	90
Espanha	85	68
França	95	98
Itália	103	106

<sup>106</sup> Cfr. [http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/default\\_FR.asp](http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/default_FR.asp)

<sup>107</sup> Por ter beneficiado da experiência do CEPEJ, o estudo da OCDE poderá ser visto como tecnicamente mais avançado. A qualidade dos dados obtidos na investigação do CEPEJ depende fortemente do tipo de perguntas no instrumento de inquérito, do esforço dos responsáveis nacionais, dos dados disponíveis e da forma como estes dados foram processados e analisados. Por outro lado, é normal a tendência para comparar os aspectos e tarefas comuns aos vários sistemas, mas não deve ser ignorado que a explicação para as diferenças estatísticas, orçamentais e mesmo de congestão judicial, pode estar em factores que ficam fora do universo pesquisado. Por exemplo, um determinado tribunal pode parecer mais eficiente do que realmente é, apenas porque das suas tarefas não foram tomadas em consideração por não encontrarem correspondência nos outros tribunais estudados.

Como podemos ver, a taxa de resolução processual para os processos executivos, em 2006 e em 2008, é bastante semelhante nos quatro países europeus considerados, com exceção do agravamento da situação espanhola. Portugal encontra-se na média, com um ligeiro agravamento em 2008, enquanto a Itália e a França apresentam pequenas melhorias. Em geral, os resultados apresentados para 2006 e 2008 reflectem o enquadramento europeu que pode ser extraído dos relatórios do CEPEJ: Portugal tem um problema sério de congestão judiciária que, no entanto, não difere muito da realidade dos países de ordenamento jurídico semelhante, como Espanha, Itália e França.

São quatro os principais indicadores publicados pelo CEPEJ:

1. indicador de processos pendentes e atrasos;
2. indicador da duração dos processos;
3. indicador do número de processos encerrados;
4. indicador do número dos novos processos recebidos.

Os números são de comparação complexa porque a realidade processual é distinta. Contudo, tal como mostra a tabela anterior, a realidade portuguesa não se apresenta como única ou significativamente pior que a dos restantes países. Ainda assim, subsistem questões pertinentes. Os dados publicados pelo CEPEJ mostram que, em geral, Portugal gasta mais em Justiça que a maioria dos países, tem mais magistrados *per capita* que a maioria dos países e tem mais tribunais *per capita* que a maioria dos países. No entanto, as suas taxas de congestão judiciária estão alinhadas pelo padrão médio. Entre uma e outra observação ficou claramente perdida a eficácia dos recursos consumidos pela justiça portuguesa.

Bastante mais útil é compilar a informação sobre as alegadas políticas com vista à redução da congestão judiciária. Dizemos “alegadas” porque, como veremos, entre aquilo que os países declaram fazer e aquilo que fazem na prática vai uma certa diferença. Também nisso, Portugal não é excepção. Muito embora a informação prestada por cada país seja formalmente correcta, após uma investigação sobre a aplicação prática de muitas destas medidas, a conclusão óbvia é que, em larga medida, não passam do papel.

Começamos pelos procedimentos de compensação para as disfunções judiciais, em particular a duração excessiva do processo. A tabela 2 resume os países que declaram ter semelhantes procedimentos.

**Tabela 2**

País	Portugal	Espanha	França	Itália	Inglaterra e País de Gales
<b>Compensação da duração excessiva do processo</b>	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim

Ou seja, em geral os países afirmam que possuem um sistema para compensar os utentes no caso de duração excessiva do processo. Em relação a medidas concretas de controlo e gestão processual, temos os resultados que são apresentados na tabela 3.

**Tabela 3**

<b>Controlo frequente da actividade dos tribunais no que diz respeito a</b>	<b>Número de países</b>
Processos recebidos	46
Decisões	46
Processos pendentes	43
Duração dos processos	35
Outro	23

Esta informação confirma que a esmagadora maioria dos países afirma ter um sistema de controlo estatístico dos tribunais que permite alguma forma de compensação por disfunções judiciais.

Mais especificamente, a tabela 4 mostra que vários países indicam fazer um controlo regular das estatísticas processuais em vários momentos relevantes.

**Tabela 4**

<b>País</b>	<b>Sistema de controlo regular da actividade dos tribunais no que diz respeito a</b>				
	<b>número de processos recebidos</b>	<b>número de decisões</b>	<b>número de processos adiados</b>	<b>duração dos processos</b>	<b>outros</b>
Bélgica	Sim	Sim	Sim	Não	Não
França	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Alemanha	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Itália	Sim	Sim	Sim	Sim	Não
Holanda	Sim	Sim	Sim	Sim	Não
Portugal	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Espanha	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Inglaterra e País de Gales	Sim	Sim	Sim	Sim	Não

Entre os países que declaram que utilizam um sistema regular de controlo, alguns especificam o tipo de indicadores de desempenho que aplicam. Quando assim acontece, de um modo geral, trata-se de uma combinação entre os indicadores focados na "quantidade" e na "qualidade" <sup>108</sup>. Porém, esta aparente riqueza estatística nem sempre se traduz num sistema efecti-

<sup>108</sup> Os indicadores mais utilizados ou mencionados são:

- Número de processos entrados;
- Duração dos processos (em primeira instância, segunda instância e / ou no total);

vo de avaliação e controlo da congestão judiciária. As inconsistências surgem, por exemplo, quando alguns países que tinham declarado não prever qualquer sistema de avaliação informam que existe uma autoridade encarregue da avaliação e vice-versa. A tabela 5 apresenta a informação oficial sobre a existência de um mecanismo de avaliação regular bem como sobre o tipo de autoridade encarregue da avaliação.

Tabela 5

País	Sistema de avaliação regular do desempenho dos tribunais	Autoridade responsável pela avaliação e desempenho dos tribunais					
		Conselho Superior do Judiciário	Ministério da Justiça	Orgão de inspeção	Tribunal superior	Orgão externo de auditoria	Outro
Bélgica		Sim	Sim				
França	Sim		Sim	Sim			Sim
Alemanha	Sim		Sim				Sim
Itália	Sim	Sim	Sim				
Holanda	Sim	Sim					
Portugal	Sim	Sim					
Espanha	Sim	Sim					
Inglaterra e País de Gales	Sim		Sim		Sim		Sim

A conclusão possível é que muitos países apresentam um sistema de controlo regular da actividade dos tribunais e a responsabilidade desse controlo cabe a órgãos muito distintos, com um equilíbrio entre o modelo de conselhos judiciais e a atribuição da função ao departamento governamental da Justiça ou ministério da Justiça). Portugal indica que esse controlo regular, em termos de processos recebidos, adiados, duração e decisões, é feito pelos conselhos judiciais.

- Número de processos adiados;
- Número de processos pendentes (incluindo o número de casos que ultrapassam um certo período);
- Número de decisões;
- Número de processos por juízes e tribunais;
- Meios orçamentais do tribunal e gastos processuais;
- Indicadores de qualidade (independência e imparcialidade dos juízes, julgamento justo, julgamento fundamentado, número de erros corrigidos feita por um juiz, qualidade da preparação do processo judicial, qualidade do trabalho dos serviços judiciais, escritórios e arquivos do tribunal, dignidade da conduta dos juízes / oficiais de justiça / outros funcionários dos tribunais, eficácia no tratamento das reclamações).

#### 4.1 A fixação de objectivos

O problema da fixação de metas para o desempenho dos tribunais apresenta-se de forma semelhante. Ainda que vinte e dois países ou entidades afirmem que utilizam um sistema de fixação de objectivos, muitos não foram capazes de apresentar exemplos concretos de metas e outros vinte e cinco responderam que não têm metas específicas.

No que diz respeito à autoridade responsável pelo estabelecimento dos objectivos, existem vários modelos, combinando diferentes instituições com essa responsabilidade. O poder executivo - principalmente o Ministério da Justiça - o poder legislativo ou o judiciário surgem como a principal autoridade responsável, mas há países onde várias instituições partilham a responsabilidade de definição de metas de desempenho.

Por outro lado, tal como a questão do orçamento, a definição de objectivos pode ser definida em diferentes níveis. Ao nível do tribunal, o responsável pelos objectivos pode ser o presidente do tribunal ou um chefe de departamento dentro do tribunal. Num segundo nível, mais geral, a responsabilidade pode recair sobre o ministério da Justiça, o Parlamento ou o colégio decisor (conselho) da Magistratura.

#### 4.2 Qualidade e indicadores de desempenho

As informações prestadas em matéria de normas de qualidade mostram que o ponto sensível é o equilíbrio entre a eficácia e a qualidade. Tudo está pensado em termos de conciliar a necessidade de uma Justiça rápida e menos dispendiosa com a salvaguarda da independência dos juízes nas suas decisões, assim como a possibilidade de uma solução eficaz por uma instância superior, quando a decisão de primeira instância não é satisfatória.

A importância da qualidade da medição é expressa no parecer n.º 6 (2004) do Conselho Consultivo dos Juízes Europeus (CCJE)<sup>109</sup>. Nesse documento, o CCJE recomenda que é necessário avaliar a qualidade da actividade jurisdicional, com referência a uma eficácia social e económica, através de critérios semelhantes àqueles utilizados por outros serviços públicos (CCJE Parecer (2004) N.º 6: 32).

Na verdade, os detalhes apresentados por alguns países permitem confirmar que o respeito das normas processuais constitui o cerne do que é compreendido por "qualidade". Em Portugal, é o Conselho Superior da Magistratura que cuida da legalidade dos procedimentos judiciais em geral e mais precisamente do respeito dos prazos de natureza processual, desta forma combinando as duas dimensões da qualidade - a legalidade e a eficácia, em termos de prazos, dos procedimentos. Em Espanha, os tribunais recolhem dados estatísticos sobre o número de processos cancelados, encerrados e que tenham sido modificados em fase de recurso e esta informação é utilizada na avaliação do desempenho dos juízes. Outro tipo de acompanhamento está relacionado com o cruzamento de informações internas dos tribunais ao mesmo tempo que existem outros projectos de avaliação sobre a qualidade que levam em conta o nível de satisfação dos clientes dos tribunais. Assim, na Holanda, a avaliação da qualidade, desenvolvi-

<sup>109</sup> Cfr. [http://www.coe.int/t/DGHL/cooperation/ccje/default\\_en.asp](http://www.coe.int/t/DGHL/cooperation/ccje/default_en.asp)

da pelo respectivo conselho do poder judiciário, é realizada a partir de investigações e pesquisas entre os utentes e as profissões jurídicas.

A tabela 6 apresenta dados sobre a definição de indicadores de desempenho, objectivos e autoridades responsáveis.

**Tabela 6**

País	No que diz respeito à actividade do tribunal, já definiu		Autoridade responsável pela definição dos objectivos			
	Indicadores de desempenho	objectivos	Poder executivo	Poder legislativo	Poder judicial	Outro
Bélgica		Não				
França	Sim	Sim		Sim		
Alemanha	Não	Sim	Sim			
Itália	Sim	Não	Sim		Sim	
Holanda	Sim	Sim			Sim	
Portugal	Não					
Espanha	Sim				Sim	
Inglaterra e País de Gales	Sim	Sim	Sim	Sim		

Um dos aspectos importantes para estimar o desempenho dos tribunais - em termos de produtividade, morosidade dos processos, número de casos relacionados com fluxo de processos, recursos pessoais e materiais – é o que se prende com os atrasos dos processos. Um grande atraso dos processos nos tribunais pode ser uma das causas para a morosidade excessiva dos processos judiciais, pelo que a medição deste atraso é uma das ferramentas para avaliar e monitorar o funcionamento dos tribunais.

A maioria dos países afirma medir o atraso dos processos de alguma forma. No entanto, apenas dezoito países consideram possuir um método rigoroso para analisar o tempo de espera durante o processo judicial. A análise do tempo de espera é especialmente relevante quando combinada com informação sobre a duração dos processos. No entanto, algumas causas para a longa duração dos processos judiciais podem ser enganadoras, como por exemplo, o facto de os arquivos judiciais precisarem de ser registados ou de aguardar preparação e tomada de decisão pelo juiz, em certos momentos.

Devido ao aumento da atenção prestada às necessidades e expectativas dos utentes da Justiça, há uma tendência crescente na Europa para a introdução e utilização de ferramentas específicas, como inquéritos para avaliar o nível de satisfação dos utentes ou a confiança do público nos tribunais. Mas, na maioria dos países europeus, não é comum a realização de levantamentos a nível nacional ou dos tribunais numa base regular. Quando as pesquisas são utilizadas, elas são muitas vezes realizadas de forma ocasional. As excepções encontram-se nos países onde os sistemas de controlo de qualidade para os tribunais foram introduzidos ou onde a

avaliação pelos utentes do tribunal é uma prática comum como, por exemplo, Áustria, Finlândia, Holanda, Espanha e Suíça.

A maioria das avaliações de desempenho dos tribunais baseia-se no uso de estatísticas judiciais - número de casos, atrasos, casos pendentes, decisões, carga de trabalho dos juízes e do tribunal, produtividade, etc. -, em certos casos comparando esses resultados com as metas que devem ser cumpridas.

**Tabela 7**

Indicadores de desempenho definidos relativamente às actividades tribunal		
SIM		NÃO
França	Holanda	Bélgica
Itália	Portugal	Alemanha
Inglaterra e País de Gales	Espanha	

Mas, se aprofundarmos a análise, vemos que quando os países foram convidados a apontar os indicadores de desempenho mais importantes para gerar informação adequada ao bom funcionamento dos tribunais, os quatro indicadores utilizados apenas fornecem informação básica e só permitem uma estatística descritiva pouco sofisticada: duração do processo (29 países), processos pendentes e atrasos (28 países), processos encerrados (27 países) e processos recebidos (22 países).

Falando de metas, temos uma ideia mais clara sobre a realidade dos tribunais na Europa quando consideramos as indicações da Tabela n.º 8: apenas a Espanha consagrou metas para os juízes.

**Tabela 8**

Inexistência de metas	Metas definidas apenas para juízes	Metas definidas apenas para o tribunal	Metas definidas para juízes e tribunais
Portugal	Espanha	França	
Bélgica		Itália	
Alemanha		Holanda	
		Inglaterra e País de Gales	



### 4.3 O problema das pendências

As chamadas pendências são outro dos indicadores mais relevantes e utilizados, medindo a relação entre os novos processos que entram no sistema judicial e os processos que dele saem, resolvidos após intervenção do tribunal. Nos termos dos relatórios do CEPEJ, em média, a nível europeu, considerando o número de processos recebidos e resolvidos em matéria de litígio civil<sup>110</sup> por 100.000 habitantes em 2008, os tribunais de primeira instância foram capazes de resolver mais ou menos tantos casos como o número de casos novos recebidos: em média, 2,203 novos casos por 100.000 habitantes e 2,289 casos resolvidos por 100.000 habitantes, respectivamente.

No entanto, a nível nacional, podem destacar-se importantes variações. As tendências opostas são visíveis em vários países em que aumentaram os processos pendentes: Letónia (mais de 27% novos processos do que processos resolvidos), Espanha (18%) e Arménia (14%). Em Espanha o aumento reflecte uma prolongada greve de pessoal da administração da Justiça que teve lugar em 2008.

Ao considerar o volume de casos de litígio civil abrangidos pelos tribunais de primeira instância, discrepâncias graves podem ser observadas de acordo com os Estados-Membros. Os cidadãos parecem ser mais propensos a recorrer aos tribunais para resolver disputas - mais de três mil novos casos por 100.000 habitantes - nos países da Europa Central e Oriental (Rússia, Lituânia, República Checa, Croácia), nos países do Sudeste Europeu (Bósnia e Herzegovina, Roménia, Sérvia) e nos países do Sul da Europa (Itália, Portugal, Espanha). Nos países do Norte da Europa (Finlândia, Noruega, Suécia) e nos Estados do Cáucaso (Geórgia, Azerbaijão, Arménia), menos de mil novos casos foram registados por 100.000 habitantes por ano.

Além disso, desde 2008, alguns Estados como a Espanha começaram a sofrer um aumento significativo do número de processos civis e comerciais de primeira instância (26,7% para a Espanha), em resultado dos primeiros efeitos da crise financeira e económica.

É importante ter em conta ainda que os países onde os tribunais executam tarefas relacionadas com registos são confrontados com um grande número de casos civis não contenciosos ou consensualizados. Isto é especialmente verdadeiro para países como a Holanda. Quanto aos processos não litigiosos de direito civil e comercial, em média, a nível europeu, em 2008, os tribunais de primeira instância também foram capazes de resolver mais ou menos o mesmo número de processos do que o número de novos casos consensualizados entrados: em média, 2,188 novos casos por 100.000 habitantes e de 2,223 casos resolvidos por 100.000 habitantes. Estes indicadores médios são muito semelhantes aos dos casos litigiosos mas, mais uma vez, a nível nacional podem destacar-se variações. Para alguns países como a Finlândia, Áustria, Reino Unido, Inglaterra e País de Gales, Estónia, Hungria, Polónia, Letónia, Albânia, Croácia e Eslovénia, em 2008, a actividade dos tribunais de primeira instância, quanto ao volume de processos, vem principalmente dos processos civis não litigiosos ou consensualizados. Noutros países, o volume significativo de processos (mais de seis mil por 100.000 habitantes) é principalmente (Itália), quase (Federação Russa), ou exclusivamente (Bélgica), devido a casos litigiosos.

<sup>110</sup> O CEPEJ analisou, apenas dentro dos litígios civis, os de matéria comercial. Doravante nas referências a litígios civis deve entender-se litígios civis de natureza comercial.

Em grande parte dos países a taxa de resolução de processos de contencioso civil em primeira instância permaneceu relativamente estável (mais ou menos 5%), comparando os valores entre 2006 e 2008.

#### 4.4 As conclusões possíveis

Existe uma grande dificuldade em comparar os sistemas judiciais dos diferentes países da Europa. Os sistemas são complexos e diversos entre si e cada país tem o seu “próprio” sistema judicial, o que dificulta a comparação das taxas de congestionamento judiciário e do número de pendências nos tribunais. A OCDE apresentou recentemente o seus trabalhos na área da Justiça que indicam alguns avanços no esforço de comparação, mas a dificuldade é reconhecida pelo próprio Conselho da Europa que, nos últimos dez anos, através do CEPEJ, se tem esforçado por aprofundar e aperfeiçoar os estudos comparativos.

Ainda que com as deficiências inerentes à dificuldade de adoptar uma linguagem comum para os vários sistemas, a análise comparada permite três conclusões. Em primeiro lugar, a justiça portuguesa enferma de problemas de natureza semelhante a muitos outros ordenamentos jurídicos de matriz similar, ainda que com algumas especificidades, nomeadamente quanto à disponibilidade de recursos humanos nos tribunais superiores versus tribunais inferiores. Em segundo lugar, a justiça portuguesa encontra-se relativamente atrasada naquilo que é produção estatística bem como avaliação do seu desempenho – problema que se torna mais preocupante tendo em conta os objectivos quantitativos e qualitativos introduzidos pela actual reforma do mapa judiciário. Finalmente, existe uma diferença substancial entre aquilo que são os mecanismos de monitorização e avaliação a nível abstracto e sua implementação prática, padrão a que Portugal não foge.

### 5. A retórica das reformas da Justiça

Em Portugal, pode dizer-se sem hesitação que o ano de 2013 foi marcado pela retórica das profundas reformas na área da Justiça. Mas o facto de a Justiça ocupar um lugar de honra na agenda mediática do reformismo político não fez do ano de 2013 um ano essencialmente diferente dos outros.

A nível agregado e estatisticamente podemos observar que as tendências da justiça portuguesa são fundamentalmente constantes ao longo da última década. Por exemplo, a Tabela n.º 9 mostra que o número de processos entrados mantém-se relativamente constante ao longo da década, com uma média de 821.340 processos/ano, num intervalo de 737.000 processos em 2001 e 929.887 processos em 2009. O número de processos saídos é também bastante estável, com uma média de 767.323 processos/ano, num intervalo de 669.874 processos em 2004 e 899.808 processos em 2007. Porém, o saldo processual agravou-se ao longo da década, com excepção para 2006-2008 em virtude das medidas pontuais de descongestionamento que

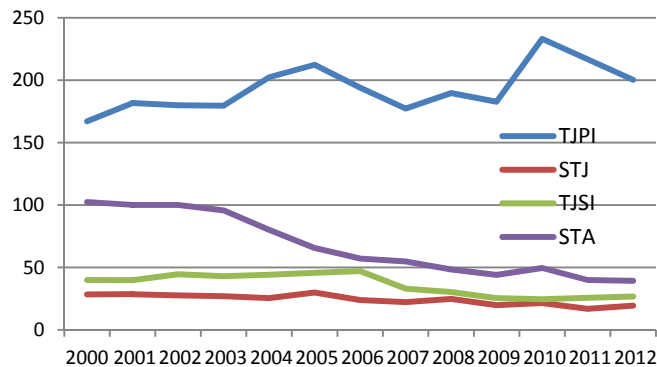
administrativamente reduziram o número de processos entrados (principalmente em 2008) e aumentaram o número de processos saídos (notavelmente em 2007).

**Tabela 9 - Movimento Processual, 2000-2012**

ANO	ENTRADOS	SAIDOS	PENDENTES	SALDO=S-E
2000	746405	713385	1225307	-33020
2001	737000	669874	1284233	-67126
2002	793803	707760	1360092	-86043
2003	864687	755137	1465841	-109550
2004	844484	720588	1582712	-123896
2005	860406	730429	1681162	-129977
2006	824577	830912	1606869	6335
2007	865133	899808	1559598	34675
2008	783872	822341	1521229	38469
2009	929887	831206	1618486	-98681
2010	750017	688310	1666159	-61707
2011	804058	769028	1701189	-35030
2012	873089	849424	1724854	-23665

FONTE: PORDATA (consultado 22-3-2014)

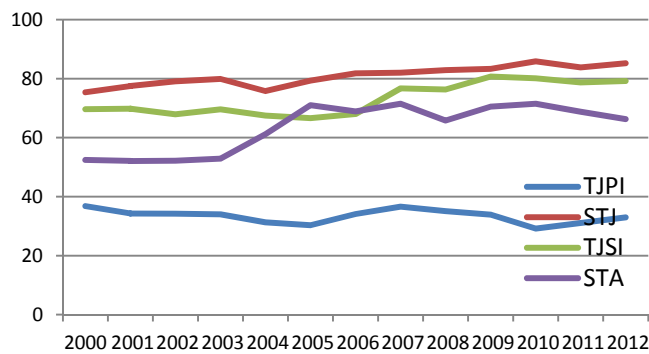
**Gráfico 1**  
**Taxa de Congestão, 2000-2012**



FONTE: PORDATA (consultado 22-3-2014)

Vejamos agora o Gráfico 1 relativo à congestão dos tribunais de primeira instância e tribunais superiores. Enquanto a congestão nos tribunais (medida pelo rácio dos processos pendentes no início do ano e os processos findos nesse mesmo ano) se agravou nos tribunais judiciais de primeira instância, a mesma foi significativamente reduzida nos tribunais superiores graças a um sobredimensionamento em termos de recursos humanos, dado o número de processos entrados (cerca de 30.000 processos nos tribunais da relação, com tendência estável, e cerca de 3.750 processos no STJ, com uma ligeira diminuição nos últimos anos) devido às sucessivas alterações legislativas no âmbito dos recursos para tribunais superiores<sup>111</sup>.

**Gráfico 2**  
**Taxa de Eficácia, 2000-2012**



FONTE: PORDATA (consultado 22-3-2014)

<sup>111</sup> Um exemplo foi a entrada em vigor da alteração do Código de Processo Civil resultante do Decreto-Lei n.º 303/2007, de 24 de Agosto, que procedeu à revisão do regime de recursos e de conflitos em processo civil.

O Gráfico 2 confirma a tendência, revelando que a taxa de eficácia (medida pelo rácio dos processos findos no ano pelos processos pendentes no início do ano mais os processos entrados nesse mesmo ano) se agravou nos tribunais judiciais de primeira instância e aumentou genericamente nos tribunais superiores.

Já os julgados de paz, criados em 2001<sup>112</sup> como solução para descongestionar os tribunais judiciais, exibem tendências semelhantes, mas com agravamento acentuado de pendências e atrasos. Os julgados de paz multiplicaram por quatro o número de processos entrados (o que seria de esperar dada a expansão da rede destes tribunais nos últimos sete anos<sup>113</sup> e, ao mesmo tempo, as pendências não param de crescer: em 2012 já acima das 3.000.

**Tabela 10**  
**Movimento Processual, Julgados de Paz. 2005-2012**

Anos	Processos		
	Entrados	Findos	Pendentes
2005	3.541	3.147	1.008
2006	5.061	4.622	1.418
2007	6.003	5.254	2.209
2008	6.453	5.845	2.818
2009	7.16	7.464	2.513
2010	8.143	7.761	2.835
2011	10.025	9.647	3.275
2012	11.291	10.97	3.568

FONTE: PORDATA (consultado 22-3-2014)

A Tabela 11 mostra a duração média de processos em primeira instância na última década, por tipo de processos. Nota-se uma relativa estabilidade das durações médias ao longo de toda a década, com ligeiro agravamento nalgumas áreas como o inventário e a reivindicação de propriedade e uma redução notável dos processos de insolvência em virtude das sucessivas reformas<sup>114</sup>.

<sup>112</sup> Lei n.º 78/2001, de 13 de Julho, que estabelece a organização, competência e funcionamento dos julgados de paz.

<sup>113</sup> Actualmente existem já várias dezenas de julgados de paz, criados pelos Decreto-Lei n.º 9/2004, de 9 de Janeiro, Decreto-Lei n.º 225/2005, de 28 de Dezembro, Decreto-Lei n.º 22/2008, de 1 de Fevereiro, Decreto-Lei n.º 60/2009, de 4 de Março e Decreto-Lei n.º 289/2009, de 8 de Outubro.

<sup>114</sup> O Decreto-Lei n.º 53/2004, de 18 de Março, aprovou um novo Código da Insolvência e da Recuperação de Empresas. Entre 2004 e 2009 o diploma foi alterado pelos Decretos-Leis n.º 200/2004, de 18 de agosto, 76-A/2006, de 29 de março, 282/2007, de 7 de agosto, 116/2008, de 4 de julho, e 185/2009, de 12 de agosto. Recentemente, a Lei n.º 16/2012, de 20 de abril veio proceder à sexta alteração do Código da Insolvência, instituindo o processo especial de revitalização

**Tabela 11**

**Duração Média de Processos em Primeira Instância, 2000-2012**

Anos	Divórcios e Separações	Inventário	Falência e insolvência / Recuperação de empresas	Responsabilidade civil	Dívida	Despejos	Reivindicação da propriedade
2000	12	31	19	24	20	20	25
2001	12	32	16	25	17	19	26
2002	11	32	15	25	19	17	27
2003	11	33	13	26	24	16	25
2004	10	32	12	26	24	16	29
2005	10	33	10	26	27	15	30
2006	11	34	9	26	31	16	29
2007	12	42	9	27	41	20	33
2008	14	43	7	27	27	22	34
2009	11	44	5	27	18	20	34
2010	11	45	4	26	17	18	35
2011	11	43	3	26	17	18	35
2012	10	44	2	25	18	17	33

FONTE: PORDATA (consultado 22-3-2014)

Finalmente a Tabela 12 mostra várias medidas de movimentos processuais por operadores judiciários e por mil habitantes. Os movimentos processuais por magistrado judicial são significativamente constantes, o que mostra uma expansão da oferta em resposta ao aumento de pendências totais (13,2 magistrados judiciais por 100 mil habitantes em 2000 contra 17,2 em 2012), de tal forma que, por exemplo, o número de processos pendentes por magistrado judicial ronda os 950 ao longo da década. Já os movimentos processuais por advogado mostram tendências a diminuir em resultado de um aumento muito substancial do número de advogados (180,3 advogados por 100 mil habitantes em 2000 contra 268,7 em 2012). Finalmente, há um aumento de movimentos processuais por mil habitantes, o que pode indicar uma sociedade tendencialmente mais litigante ao longo da década.

Enquanto as estatísticas mostram uma assinalável estabilidade dos números agregados, o discurso das profundas reformas da Justiça tem sido uma constante desde 2005 e certamente durante toda a última década, começando pela célebre promessa de acabar com as férias judiciais anunciada na tomada de posse do governo do PS, em Abril de 2005, entendida como um sinal de que se aproximavam mudanças importantes na área da Justiça. Contudo, na verdade, pouco mudou na justiça portuguesa entre 2000 e 2014. Facilmente temos consciência da hiperactividade legislativa nesta matéria, quer no período 2005-2011 (governo do PS), quer no

período 2011-2014 (actual governo do PSD-CDS)<sup>115</sup>, mas o mais surpreendente talvez seja a observação de que toda a quantidade de leis e intervenções legislativas teve um impacte quase redutor nas estatísticas agregadas da Justiça.

Tabela 12

## Saldo Processual por Juiz, Advogado e Mil Habitantes, 2000-2012

Anos	Processos entrados por magistrado judicial	Processos findos por magistrado judicial	Processos pendentes por magistrado judicial	Processos entrados por advogado	Processos findos por advogado	Processos pendentes por advogado	Processos entrados por mil hab.	Processos findos por mil hab.
2000	545,6	521,8	895,7	40,1	38,3	65,8	72,5	69,4
2001	511,8	465,2	891,8	38,9	35,3	67,8	71,1	64,6
2002	552,0	492,2	945,8	43,1	38,4	73,8	76,2	67,9
2003	584,6	510,6	991,1	39,9	34,9	67,7	82,7	72,2
2004	541,3	461,9	1.014,6	37,7	32,1	70,6	80,6	68,7
2005	534,1	453,4	1.043,6	35,3	29,9	68,9	81,9	69,5
2006	499,7	503,6	973,9	32,1	32,3	62,5	78,4	79,0
2007	515,3	535,9	928,9	38,7	40,3	69,8	82,1	85,3
2008	457,9	480,3	888,6	29,0	30,4	56,3	74,2	77,9
2009	523,6	468,0	911,3	34,6	30,9	60,2	88,0	78,7
2010	422,1	387,3	937,6	27,2	25,0	60,5	70,9	65,1
2011	460,0	439,9	973,2	28,9	27,6	61,0	76,2	72,8
2012	484,2	471,1	956,7	31,0	30,1	61,2	83,0	80,8

Não obstante a realidade dos números e a produção legislativa, cabe realçar alguns aspectos curiosos e particulares, nomeadamente no período 2005-2011, enquanto a crise estrutural do aparelho judiciário e o esgotamento das soluções pontuais se foram agravando.

Em Março de 2008, o governo do PS apresentou a proposta de reforma do mapa judiciário. É sabido que os responsáveis políticos não querem falar em fechar tribunais, ainda que muitos tribunais tenham de ser encerrados. Percebe-se o custo político bem como a tendência para as populações ignorarem os custos da manutenção de tribunais que não têm procura. O mapa de 2008 não fugiu à regra e não racionalizava de forma eficaz a rede nacional de tribunais, sendo fundamentalmente uma mera tentativa de alterar a gestão do sistema. Ignorando todas as críticas, o Governo abriu oficialmente a fase experimental do novo mapa judiciário em Abril de 2009. O desastre da experiência foi amplamente documentado na comunicação social, desde a falta de recursos humanos às confusões informáticas. Em Maio de 2010 (com nova equipa no ministério da Justiça), o Governo suspendeu a implementação do novo mapa judiciário, ale-

<sup>115</sup> Em apêndice podemos encontrar uma lista da legislação relativa a reformas na área da Justiça publicada no período entre 2007 e 2013.

gando ser preciso estudar melhor a fase experimental. Na verdade, a isso se juntava a necessidade de encontrar duzentos milhões de euros para concretizar o mapa em todo o país. Finalmente, antes do Verão de 2010, era dito que estava tudo adiado para 2014. No primeiro trimestre de 2011, o governo PS procurou continuar a reforma da Justiça prometida no programa de Governo de Outubro de 2009. Mas, tal como em 2010, o novo mapa judiciário e outros projectos foram emperrando por falta de recursos financeiros e humanos. Em Março de 2011 o Governo caiu sem completar nenhuma das medidas ditas estruturais anunciadas ao longo dos anos de poder socialista, deixando um ministério da Justiça endividado e com um mapa judiciário em absoluto caos<sup>116</sup>.

A par do fiasco da reforma do mapa judiciário, o reforço de poderes do Conselho Superior da Magistratura anunciado em 2008 e os planos de descongestão dos tribunais, simplesmente, como era esperado, não produziram qualquer resultado relevante. A reforma da acção executiva foi adiada. E na área do processo penal as coisas não correram melhor; mesmo o grande esforço legislativo anunciado no combate à corrupção não teve maiores consequências, como vai sendo habitual.

Basta ver as estatísticas disponíveis para perceber que o problema conjuntural se agravou no período entre 2005 e 2011. No ano de 2005 - primeiro ano das reformas do governo do PS - entraram 860.000 processos, terminaram cerca de 730.000 processos e estavam 1.681.000 processos pendentes a 31 de Dezembro – fundamentalmente dominados por acções executivas. Em 2010, depois de cinco anos de retórica reformista, com múltiplos planos de descongestão dos tribunais e outras tantas medidas anunciadas para aliviar a pressão das pendências atrasadas, tínhamos mais de 750.000 processos entrados, menos de 689.000 processos saídos, e cerca de 1.666.000 processos pendentes a 31 de Dezembro. Em 2011, com o memorando de entendimento já em plena execução, tínhamos mais de 804.000 processos entrados, menos de 770.000 processos terminados, e cerca de 1.701.000 processos pendentes a 31 de Dezembro. Ou seja, de 2010 para 2011 o congestionamento e a ineficácia judiciária agravaram-se, quando já imperava a retórica das mudanças estruturais na Justiça.

---

<sup>116</sup> É pertinente a comparação com a reforma da orgânica judiciária implementada entre 2010 e 2011 no Reino Unido. Em 23 de Junho de 2010, o Ministro da Justiça do governo de coligação conservador-liberal, que entrara em funções em Maio, fez saber que, tendo em conta trabalhos preparatórios anteriores e o programa de governo, preparava uma reforma do mapa judiciário. Dela fazia parte o encerramento de 157 tribunais dos cerca de 530 existentes, ou seja, mais de um quarto dos tribunais. Argumentava-se que estes 157 tribunais estavam subutilizados, de forma que os seus recursos físicos e humanos seriam transferidos para os tribunais congestionados, com uma poupança líquida calculada em quinze milhões de libras por ano, mais vinte e dois milhões em manutenção. Como era de esperar - pois as pressões locais não são um exclusivo português - os municípios afectados não gostaram e fizeram saber a sua oposição. Depois de avaliadas as alternativas possíveis, o governo anunciou a 15 de Setembro de 2010 a manutenção do encerramento de mais de 150 tribunais. A 14 de Outubro de 2010 foi revelado que aos tribunais encerrados se juntavam agora dez departamentos e serviços do Ministério da Justiça. A reforma da orgânica judiciária foi implementada no primeiro semestre de 2011. O contraste entre Portugal e o Reino Unido não podia ser mais evidente e esclarecedor.



## 5.1 O memorando de entendimento

Entretanto, muitas coisas importantes aconteceram em Portugal no ano de 2011. Com a assinatura do memorando de entendimento entre Portugal e os credores internacionais, novas mudanças na Justiça foram anunciadas – que na verdade, não eram novas. Não obstante, os partidos foram a eleições com o discurso de sempre. Para todos os partidos com expressão parlamentar, a Justiça foi alçada ao estatuto de prioridade. E, sendo certo que nenhum dos governos anteriores tinha tido capital político para fazer a reformas, PS e PSD enaltecem o memorando de entendimento e fizeram profissão de fé no cumprimento cabal das “reformas da Justiça” por ele garantidas. A direita ganhou com uma maioria muito expressiva - a mais sólida maioria da direita desde o 25 de Abril - e o programa de Governo não trouxe novidades, fundamentalmente limitando-se a cumprir o texto do memorando de entendimento assinado em contrapartida da assistência financeira. Paula Teixeira da Cruz, uma advogada com longa experiência nos conselhos judiciários, tornou-se a nova ministra da Justiça desde Junho de 2011.

Do lado positivo, cabe reconhecer algum esforço introduzido pelo governo do PSD-CDS na resolução do principal problema conjuntural da congestão dos tribunais e da excessiva duração dos processos. Esse esforço era exigido pelo memorando de entendimento com o FMI e a União Europeia assinado em Maio de 2011 e, de alguma forma, nem sempre muito eficaz, as autoridades governamentais responderam a essa exigência. O memorando apontava para dois objectivos a curto prazo – final de 2012: em primeiro lugar, uma reforma das regras processuais no contexto do Código de Processo Civil (e presumivelmente no contexto do Código de Processo Penal também, mas aqui o memorando de entendimento optou pelo silêncio); em segundo lugar, o fim das chamadas pendências - fundamentalmente a acumulação de créditos incobráveis derivada de sucessivas reformas falhadas da acção executiva.

O primeiro objectivo do memorando – reforma das regras processuais – traduziu-se nas alterações ao Código de Processo Civil, que reflectem um projecto que já fundamentalmente existia no tempo do ultimo governo do PS e que levanta muitas dúvidas quanto ao seu grau de exequibilidade. Sendo certo que, em linhas gerais, responde aos anseios dos operadores judiciários, falha no reconhecimento dos entraves estruturais. O amplo fracasso de reformas processuais anteriores deveria alertar os responsáveis políticos para as limitações de semelhante projecto. Contudo, mais uma vez, os erros do passado não inspiram o novo Governo para, pelo menos e com alguma prudência, evitar mais do mesmo. Quanto ao segundo objectivo, o fim das pendências, a curto prazo, só podia significar uma limpeza fundamentalmente “administrativa” das estatísticas da Justiça e o reconhecimento do fracasso da acção executiva. Tendo a vantagem de tornar o sistema mais transparente e aliviar alguma da pressão processual formal que existe na actualidade, do ponto de vista da economia, não pode ter nenhum impacto importante. E, mais grave, nada acrescenta para melhorar o funcionamento da acção executiva.

Os dois objectivos foram acolhidos no programa de Governo aprovado em Junho de 2011 pela coligação PSD-CDS. Esta recepção acrítica, como um dos autores deste ensaio teve oportunidade de escrever, esteve na base de dois erros conceptuais importantes no programa

de Governo para a Justiça. Primeiro, a crença na exequibilidade do cumprimento do memorando de entendimento nas metas propostas e dentro dos prazos negociados. Segundo, a convicção de que as medidas preconizadas pelo memorando de entendimento correspondiam a reformas estruturais e não a meros paliativos conjunturais.

Um terceiro erro patente no programa de Governo para a Justiça é a ilusão de que seria possível ter uma Justiça de qualidade, célere e adequada a uma economia competitiva num espaço de dois anos, sem qualquer mudança de paradigma judiciário. Na verdade, a reforma das regras processuais e o controlo das pendências são dois objectivos importantes para aliviar o problema conjuntural, mas é errado pensar que constituem em si mesmo a profunda reforma de que a justiça portuguesa precisa. Paradoxalmente, podemos constatar que o memorando de entendimento teve o efeito colateral perverso de esgotar a capacidade reformista do novo executivo. O que ficou de fora do memorando não existe para o Governo. Veja-se a avaliação legislativa que foi completamente abandonada, encontrando-se hoje numa situação bem pior do que estava no final do governo socialista. Os pequenos avanços que se tinham feito nesta área foram completamente esquecidos num contexto em que a má qualidade das leis é já lendária - um cínico poderia dizer que foi a forma do actual governo contentar as sociedades de advogados, principais fornecedoras de serviços de produção de legislação.

Os erros conceptuais do programa de Governo não são o reflexo particular da actual titular do cargo ou do actual governo. Antes pelo contrário. Estes erros conceptuais inserem-se amplamente num padrão pseudo-reformista que domina o PS-PSD-CDS desde 1987 e encontra profundas semelhanças com as políticas anteriores. A este propósito é exemplar como o governo do PSD-CDS acabou por avançar com mais reformas processuais antes do Verão de 2012 – principalmente, o Código do Processo Civil - tal como todos os seus antecessores e mesmo em linha com propostas anteriores. No fundo, mais do mesmo, com resultados quase nulos que podemos facilmente antecipar.

## 6. Os problemas conjunturais

E assim, no papel, 2013 foi o ano de todas as reformas na justiça portuguesa: a reforma da organização judiciária, cujas linhas estratégicas foram apresentadas em Junho de 2012 e a legislação complementar mais recentemente, a revisão do Código de Processo Civil, já apresentada no final de 2012, a revisão do Código do Procedimento Administrativo, um projecto anunciado em Maio de 2013 e a nova alteração do Código da Insolvência e da Recuperação de Empresas, aprovada em 2012.

Um pacote legislativo cheio de novidades que supostamente responde às exigências dos credores internacionais e ao espírito reformista do actual governo. Mas adivinha-se que os próprios credores internacionais já perceberam que, por muito papel que estas reformas mostrem, a realidade não muda. O memorando de entendimento para a Justiça já foi revisto várias vezes, alargando prazos e ajustando objectivos, perante a realidade implacável. Apesar do fim das chamadas pendências - fundamentalmente a acumulação de créditos incobráveis derivada

de sucessivas reformas falhadas da acção executiva – ter sido anunciado para meados de 2013, claro que nada disso está para acontecer em meados de 2014. No mínimo, as tais grandes mudanças estão muito atrasadas e as intenções do memorando de entendimento ficaram-se por isso mesmo, intenções.

A vaga legislante do Ministério da Justiça entre Junho de 2011 e Junho de 2012 seguiu a agenda do memorando de entendimento, mesmo reconhecendo a necessidade de ajustamentos importantes e percebendo as deficiências herdadas do governo do PS. E nada mudou profundamente na justiça portuguesa. Legislar é bem mais fácil do que fazer. Teremos pois que esperar pela implementação para perceber até onde irá a capacidade reformista do actual governo.

Apesar do memorando de entendimento, em si mesmo tecnicamente deficiente, impor resultados que de alguma forma podem parecer inovadores aos olhos de quem pouco aprofunda estes temas - como se podia ler em muitas colunas de opinião no Verão de 2011 e de novo no Inverno de 2014 -, o que marca o programa de Governo na área da Justiça é fundamentalmente a continuidade. E é essa continuidade que, na nossa perspectiva, condena inevitavelmente ao fracasso o mandato do actual governo. Apenas surpreende que políticos e juristas tão experientes e avisados continuem a insistir na mesma receita.

Parece-nos claro que o memorando de entendimento não pretende nem nunca pretendeu reformar a justiça portuguesa porque isso não responde a qualquer preocupação do FMI ou da União Europeia. As medidas impostas pelo memorando assinado pelo PS, PSD e CDS pretendem apenas resolver ou suavizar os aspectos fundamentalmente processuais e de gestão dos tribunais que afectam directamente as grandes empresas e a prática de advocacia que lhes está associada. No fundo, o memorando apenas visa responder ao problema conjuntural e não ao estrutural - para além de conter medidas fundamentalmente inúteis, como os tribunais especializados na concorrência e na propriedade intelectual.

É verdade que cedo o Governo percebeu que havia problemas com o memorando de entendimento. Na verdade, como já foi dito, o dito memorando de entendimento para a Justiça foi revisto várias vezes, alargando prazos e ajustando objectivos. Por exemplo, o fim das pendências foi anunciado em Junho de 2011 para meados de 2013, escamoteando desde o princípio, como referimos, o facto de semelhante objectivo só poder ser cumprido com uma limpeza fundamentalmente “administrativa” das estatísticas da Justiça. Felizmente o Governo, pelo menos por enquanto, não entrou por esse caminho facilitista, mas a consequência é que o problema vai continuar muito para além de 2013.

Uma importante aposta do governo do PSD-CDS é a nova lei da arbitragem<sup>117</sup>. Também prevista no memorando de entendimento, assenta na fé inabalável do poder político e económico português nos mecanismos alternativos de resolução de litígios. Mas, não ignorando a sua importância nem deixando de reconhecer que a sua expansão fazia muita falta, é preciso entender que os mecanismos alternativos nunca resolveram a congestão dos tribunais cíveis em lado nenhum, acabando mesmo as instâncias de mecanismos alternativos de resolução de

---

<sup>117</sup> Lei n.º 63/2011, de 14 de Dezembro.

litígios congestionadas a médio prazo. Na verdade, os mecanismos alternativos de resolução de litígios são geradores de litigância, uma vez que acabam por ser complementares e não substitutos da justiça cível, como é demonstrado pelas estatísticas dos julgados de paz. Consequentemente, a nova lei de arbitragem não resolveu nada de estrutural e provavelmente introduzirá novos problemas a prazo.

## 6.1 O mapa judiciário

A chamada reforma do mapa judiciário é outro bom exemplo das sérias deficiências do memorando de entendimento. A promessa vem do governo do PS já em 2008 e, depois de sucessivos falhanços na sua implementação, em Abril de 2011 o governo socialista apresentou o projecto à troika como uma reforma profunda na organização e gestão dos tribunais. Na verdade, esta pretensa reforma foi fonte de equívocos importantes que levaram anos a ser resolvidos.

Depois da falsa partida no programa de Governo, onde anunciava cumprir com o absurdo mapa judiciário do governo do PS, o actual governo acabou por enterrá-lo em Fevereiro de 2012, apresentando uma nova proposta cuja versão final é datada de Junho desse mesmo ano. O novo mapa finalmente prevê aquilo que tem que ser feito: fechar tribunais onde a procura não justifica a sua existência e concentrar recursos onde a actividade económica e social exige. O levantamento dos autarcas e dos operadores judiciários durante a discussão da proposta governamental não surpreende, pois, como sempre, defendem os interesses adquiridos e os *lobbies* corporativos instalados no aparelho judiciário.

Sendo certo que são válidas grandes censuras ao novo mapa judiciário, a pobreza do discurso público em Portugal revela-se também no tipo de crítica que teve eco na comunicação social. Em vez de apontar a falta de ambição ou possíveis incongruências técnicas, a crítica pública tem-se desenvolvido quase apenas em três domínios: a defesa politico-partidária do mapa anterior, o combate das corporações da Justiça às mudanças e o argumento populista. Do lado dos antigos responsáveis do governo do PS, diz-se que o mapa em fase experimental era perfeito e o novo não obedece a critérios racionais. Os vários interesses e sectores corporativos manifestam-se, como de costume, defensores das reformas em abstracto e sistematicamente contra qualquer reforma em concreto, com isso conseguindo sempre que nada realmente mude. Surpreende, apesar de tudo, que mesmo com uma crise aguda na Justiça, os interesses corporativos sigam a sua agenda sem contemplações para o interesse geral. Finalmente, invoca-se, demagogicamente, o extraordinário argumento de que “fechar tribunais afasta o cidadão da Justiça”, quando é evidente que o que afasta o cidadão da Justiça é a morosidade e o custo. Um mapa judiciário com metades dos actuais tribunais e com uma boa gestão aumentará a celeridade e poderá reduzir o custo. Se assim for certamente aproximará a Justiça do cidadão. E se assim não é, essa deveria ser a crítica.

Na nossa opinião, a crítica ao novo mapa judiciário deveria ser outra: o facto de assentar numa crença ingénua nas virtudes da especialização e do aprofundamento da hierarquia dos tribunais, duas teses muito em voga em Portugal mas profundamente erradas.

A reprodução de tribunais especializados tem sido consistentemente acarinhada pelo poder político. Mas os adeptos da especialização olham sempre para os benefícios e não para os custos. Os custos administrativos e de recursos humanos são evidentes. Acrescem ainda os custos indirectos de mais congestão dos tribunais, uma vez que temos em Portugal uma cultura de recurso processual onde, mais tarde ou mais cedo, acaba tudo num tribunal superior não especializado. Assim, a especialização agrava a tendência para o predomínio dos aspectos processuais sobre os aspectos substantivos e, a médio prazo, leva a uma balcanização do sistema judiciário que essencialmente prejudica o bom funcionamento dos tribunais. O problema está já patente nos novos Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão e Tribunal da Propriedade Intelectual, a funcionar desde 2012, uma solução errada que acabou por complicar em vez de ajudar a aperfeiçoar o mapa judiciário e, em geral, a economia da Justiça. Ambos os tribunais foram criados como soluções milagrosas para duas áreas do direito fundamentais do ponto de vista económico, mas estão já bastante congestionados e sem capacidade de resposta<sup>118</sup>; para além do mais, a especialização evidentemente não se fez sentir na escolha dos magistrados, o que afasta a principal justificação da instituição de tribunais especializados, que radicava no argumento do maior conhecimento técnico.

O segundo pilar do novo mapa judiciário, revelando outra tendência constante nas decisões políticas para a Justiça em Portugal, é a multiplicação de tribunais superiores. Ainda não estava instalado o tribunal da Relação de Faro e já o governo do PS, por exemplo, anunciava outro tribunal da Relação, desta vez para Santarém. Um erro grave, como um dos autores tem alertado há muitos anos<sup>119</sup>. Portugal tem excesso de tribunais superiores e excesso de juízes desembargadores e conselheiros, como foi documentado pelas estatísticas apresentadas. A estratégia correcta seria libertar recursos financeiros e humanos dos tribunais superiores, com a extinção e redução da composição dos tribunais superiores actualmente existentes, para ir ao encontro do problema conjuntural onde ele existe.

Em resumo, a nova proposta de mapa judiciário está longe de ser perfeita. Poderia ter sido bem mais ambicioso na reorganização dos tribunais superiores e não foi. Parece claro que o actual governo abdicou de mexer aí e, pelo contrário, continua a apostar nos tribunais especializados, com os inconvenientes que referimos.

## 6.2 O agravamento da crise conjuntural

Tal como a economia portuguesa, a Justiça tem um problema conjuntural e um problema estrutural. Conjunturalmente está congestionada, com uma dilação processual excessiva, sem a celeridade adequada às necessidades económicas e sociais, mal organizada, gastadora, desastrosa, ineficaz. Estruturalmente tem uma cultura jurídica e judiciária jacobina inconsistente com a modernidade do século XXI – problema, de resto, em que está “bem” acompanhada por outros ordenamentos jurídicos em profunda crise como em Espanha, Itália e França.

<sup>118</sup> [http://economico.sapo.pt/noticias/tribunal-da-concorrenca-tem-um-ano-e-ja-esta-entupido-de-processos\\_167388.html](http://economico.sapo.pt/noticias/tribunal-da-concorrenca-tem-um-ano-e-ja-esta-entupido-de-processos_167388.html)

<sup>119</sup> Cfr. a crítica de Nuno Garoupa à criação dos novos tribunais especializados em O Governo da Justiça, p. 19.

Se olharmos as estatísticas disponíveis constatamos que os problemas conjunturais da justiça portuguesa estão por resolver; podemos mesmo dizer que pedem muitos anos para uma solução eficaz. Nada que se possa fazer com a aprovação de novos códigos, por muito inovadores que possam ser - e não são - e umas medidas isoladas ao sabor dos credores internacionais.

Como já referimos, em 31 de Dezembro de 2010 tínhamos mais de 750.000 processos entrados, menos de 689.000 processos saídos e cerca de 1.666.000 processos pendentes. Em 2011, com o memorando de entendimento já em plena execução, tínhamos mais de 804.000 processos entrados, menos de 770.000 processos terminados e cerca de 1.701.000 processos pendentes. Em 2012, com a política de Justiça do actual governo já em velocidade de cruzeiro, os números são 873.000 processos entrados, cerca de 849.000 processos terminados e 1.724.000 processos pendentes a 31 de Dezembro.

Por outras palavras, assistimos a uma lenta mas firme escalada no número de processos em atraso. Segundo os números oficiais, de 2010 para 2011 e de 2011 para 2012, o congestionamento e a ineficácia judiciária agravaram-se de forma consistente, confirmando as previsões de um dos autores<sup>120</sup>. É previsível que os números para 2013 não sejam muito melhores. Se é verdade que há um aumento importante de processos terminados, ele é ainda inferior ao número de processos entrados que cresceu em 2011 e em 2012. Logicamente, acumulam-se mais processos pendentes, ainda que a uma taxa inferior a anos anteriores, que aparece próxima do zero entre 2005 e 2010, mas de 2% em 2011 e 1% em 2012.

A realidade judiciária em 2013 está pois mais próxima de 2010, ano anterior ao memorando de entendimento, do que das promessas e previsões feitas no programa do actual governo. Muito pouco mudou e há um sabor a fracasso. E muito pouco se vai alterar enquanto se insistir nas mesmas receitas, como infelizmente fez o actual governo. O governo do PS, apesar da retórica das profundas reformas na área da Justiça, pouco ou nada fez em seis anos. Numa versão bondosa podemos dizer que o governo Sócrates evitou um excessivo agravamento da crise na Justiça mas pouco fez para a resolver; os resultados já apresentados e discutidos assim o demonstram. Ao mesmo tempo, alienou completamente os agentes judiciários e esgotou soluções pontuais. Infelizmente, o governo do PSD-CDS não soube romper com os erros conceptuais importantes inerentes ao memorando assinado em 2011.

Vale a pena lembrar esses erros para perceber o fracasso destes três anos em termos de resultados. Primeiro, o governo do PSD-CDS defendeu que seria possível cumprir o memorando de entendimento nas metas propostas dentro dos prazos negociados o que evidentemente era excessivamente optimista, tendo sido ajustado nos dois anos seguintes. O Governo também secundou erradamente a ideia de que as medidas preconizadas pelo memorando de entendimento respondiam a reformas estruturais e não a meros paliativos conjunturais, ponto em que aliás foi amplamente apoiado pelas vozes mediáticas. A realidade veio a confirmar que de estrutural o memorando de entendimento para a Justiça não tinha nada. Terceiro, o governo do PSD-CDS acreditou aparentemente que seria possível ter uma Justiça de qualidade, céle-

---

<sup>120</sup> Cfr. *idem*, p. 17 ss.

re e adequada a uma economia competitiva num espaço de dois anos sem qualquer mudança de paradigma judiciário. E aqui estamos, fundamentalmente na mesma.

A Justiça em 2014 não está melhor que em 2013 e a curva de tendências mostra inequivocamente que não vai estar melhor em 2015 ou em 2016. Uma melhoria consistente e estrutural da justiça portuguesa exige um programa muito mais profundo e completo do que o conjunto de medidas do memorando de entendimento e do programa de Governo. Temos como certo que a reforma do mapa judiciário será um passo importante. Mas pensar que o programa, o discurso e a prática política do actual governo do PSD-CDS mostram o compromisso com uma reforma estrutural da Justiça é uma mera ilusão política. Qualquer mudança paradigmática na justiça portuguesa terá que esperar por outro governo.

Apesar de ter havido alguma abordagem sistemática, mesmo eventualmente em áreas que não estavam no memorando de entendimento como a justiça administrativa, as três grandes apostas do actual governo - justiça cível, organização judiciária e aproveitamento das novas tecnologias com desmaterialização dos processos, com uma nova aposta na economia digital - ainda estão por avaliar em termos de resultados. O novo mapa judiciário ainda não passou do papel e a sua implementação não é clara. A introdução de objectivos e prazos para os magistrados, no novo Código do Processo Civil, estão por ver. A eficácia das leis depende de muitos detalhes da sua aplicação que não estão garantidos e não podemos pois esperar resultados no curto ou médio prazo da mera aprovação de pacotes legislativos.

## 7. Os problemas estruturais

O problema conjuntural tem sido dominante na agenda dos sucessivos governos. Entre 2005 e 2011, o governo do PS tentou vários planos de descongestão dos tribunais que, em larga medida, falharam. Os pacotes de medidas para aliviar os tribunais cíveis não criam em muitos casos os incentivos adequados a uma saudável desjudicialização, na qual ambas as partes possam optar por mecanismos alternativos de resolução de conflitos. Na verdade, estes pacotes impõem uma desjudicialização forçada, isto é, obrigam ambas as partes a não utilizar os tribunais quando pelo menos uma delas eventualmente o pretendia. Naturalmente, por efeito substituição quer dos meios de pagamento, quer dos comportamentos regulados por estas alterações, outros tipos de litígios aumentaram a médio prazo.

Uma melhoria efectiva e notória na justiça portuguesa exige um programa muito mais profundo e completo do que o conjunto de medidas do memorando de entendimento e do programa de Governo. Infelizmente, essas medidas parecem esgotar a capacidade política do actual governo para fazer uma reforma da Justiça, o que é altamente prejudicial a prazo. Evidentemente que a limpeza das estatísticas da Justiça dará nalgum momento uma falsa sensação de sucesso que o actual governo não deixará de explorar politicamente - no fundo, num contexto diferente, uma técnica semelhante à desorçamentação. Mas a realidade é e vai ser infelizmente bem diferente.



O problema estrutural continua fundamentalmente esquecido. Não existe no memorando de entendimento e é totalmente ignorado pelo programa de Governo aprovado em Junho de 2011. Ao contrário da euforia dos muitos comentadores que viram no memorando de entendimento e no programa de Governo um programa ambicioso e eficaz de reforma da Justiça, ele fica muito aquém do que Portugal precisa.

Sem uma ampla reforma do governo da Justiça, não haverá mudanças estruturais na justiça portuguesa. Um dos autores deste ensaio já teve oportunidade de explicar duas ideias fundamentais sobre o governo da Justiça e reforma estrutural da mesma<sup>121</sup>. Em primeiro lugar, temos um modelo errado de governo da Justiça porque foi criado com uma concepção deficiente da separação de poderes, possivelmente apropriada para outras circunstâncias políticas. A tradição que inspira o actual modelo mostrou-se inadequada para um mundo globalizado. Haverá portanto que ajustar o modelo a um conjunto de exigências distintas. Em segundo lugar, se a médio e longo prazo devíamos mudar de modelo de governo da Justiça, no curto prazo devemos melhorar o actual modelo, com mais transferência de competências e mais responsabilização.

Parece-nos claro que uma reforma estrutural da justiça portuguesa passa primordialmente pelo governo do poder judicial. Contudo, bem ao contrário da perspectiva que prevalece hoje no poder político e transparece na comunicação social, do que necessitamos é de um poder judicial com muito mais poder de intervenção, maior capacidade de decidir e gerir processos, menos formalista e menos funcionalizado, isto é, menos dependente do executivo do ponto de vista prático.

Não sendo exaustivos, podemos citar as linhas gerais de tal reforma tal qual são defendidas por um dos autores.<sup>122</sup> A curtíssimo prazo, a reestruturação do Conselho Superior da Magistratura com transferência efectiva de facto, e não meramente formal, de jure, de competências do Ministério da Justiça para o Conselho, incluindo a tutela do Centro de Estudos Judiciários, as estatísticas da Justiça, a gestão dos tribunais e do orçamento do poder judicial, bem como a introdução da remuneração dos magistrados em função do desempenho avaliado pelo Conselho - no espírito, ainda que não na forma, da Lei 15/2003 de Espanha e tendo em conta as lições desta experiência desastrosa em Espanha. Ao mesmo tempo, a extinção do Supremo Tribunal Administrativo, transformando-o numa secção de contencioso administrativo no Supremo Tribunal de Justiça, e a eliminação do Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais, bem como do Conselho Superior do Ministério Público. Este processo deve ser acompanhado de reformas legislativas que permitam maior independência processual dos magistrados judiciais, que neste momento é excessivamente limitada pelo legislador - mesmo depois do novo Código de Processo Civil ter melhorado alguma coisa nessa matéria. Finalmente, parece ser importante evitar a expansão de jurisdições especializadas e de competência específica, que favorecem a congestão dos tribunais e fomentam a «balcanização» do sistema judiciário. Ao mesmo tempo, os tribunais administrativos e fiscais devem ser integrados nos tribunais judiciais ainda que com competência específica.

<sup>121</sup> Cfr. O Governo da Justiça, p. 50 ss.

<sup>122</sup> Cfr. Idem.



Resolver o estado verdadeiramente dramático em que se encontra a justiça portuguesa implica abandonar o modelo tradicional, nas formas, nos processos e na principalmente no pensamento estruturante. Temos de olhar para a Holanda, para os países escandinavos, para o Japão ou para a Coreia do Sul. Não se trata apenas de ideias e soluções novas. É reformar as estruturas e os fundamentos do nosso ordenamento jurídico e da nossa organização judiciária com vista a prepara-lo para o mundo em que estamos, globalizado e integrado. Mais concretamente, trata-se de abandonar o modelo tradicional de magistrados de carreira e, de forma progressiva, desenvolver magistraturas de prestígio recrutadas entre juristas de mérito (ao fim de dez anos são já mais de 70 % dos magistrados holandeses). Pretende-se um novo modelo de governo da Justiça que nos afaste da tradição franco-italiana dos conselhos judiciários e nos aproxime de soluções mais eficazes e eficientes vigentes no Norte da Europa.

Além de mudanças muito profundas na feitura das leis que bem precisamos - as melhores práticas há muito que estão adoptadas, por exemplo, no Reino Unido - podemos considerar prioridades a médio prazo. A primeira ideia seria introduzir uma organização e governo da judicatura inspirada nos holandeses ou nos escandinavos. Inevitavelmente, teria de existir um compromisso de encerrar o Centro de Estudos Judiciários enquanto escola de formação inicial, podendo manter-se como centro de formação contínua, num prazo relativamente longo para permitir a transição para o novo sistema. Um modelo de nomeação dos tribunais superiores que permita um reforço da responsabilização efectiva e exposição pública mudará paradigmaticamente a nossa Justiça. Em segundo lugar, algumas reformas importantes no Tribunal Constitucional, no Supremo Tribunal e no Ministério Público (mesmo em referência ao segredo de Justiça), de forma a reforçar a independência destas instituições dos meros interesses partidários sem desconsiderar a responsabilização dos seus titulares<sup>123</sup>.

Aceitamos a crítica às nossas propostas: queremos a meta-reforma, com consequências constitucionais. Percebemos os problemas que uma reforma deste grande fôlego pode gerar em termos de grupos de pressão, gestão política e compromissos de médio e longo prazo. Mas sem esta reforma das reformas não haverá mudanças profundas na justiça portuguesa.

## 8. A fadiga das reformas

O nosso diagnóstico não é novo nem surpreendente para quem conhece a realidade judiciária portuguesa. As reformas em curso, para mais já atrasadas em termos de calendário, simplesmente não corrigem a péssima afectação de recursos na área da Justiça. O contexto da crise em que vivemos vai piorar ainda mais a situação, quer pela contenção orçamental - que pode ter a virtude de forçar a Justiça a gastar menos mas levando possivelmente a pior gasto, sendo provável que, por exemplo, o rácio de gastos em salários versus tecnologia e capital humano venha a agravar-se -, quer pelo aumento mais que esperado da taxa de litigância nas áreas comerciais e da responsabilidade extracontratual.

<sup>123</sup> Cfr. O Governo da Justiça, p. 78 ss.

A tudo isto, poderá o actual governo argumentar que os resultados das suas políticas serão apenas observáveis em 2015, quando todas as reformas estiverem operacionais. Acreditamos que os números vão demonstrar o contrário, pois quer os novos códigos, quer a nova organização judiciária, ficam muito aquém do necessário como defendemos neste ensaio. Pensamos que se vão confirmar as tendências identificadas neste trabalho.

Nos últimos dez anos, as ideias mais queridas pelos responsáveis políticos para a “reforma da Justiça” – quase nem cabe falar em diferentes ministérios da Justiça, de tal forma as políticas partidárias são semelhantes – podem resumir-se em cinco pontos: umas medidas pontuais de descongestionamento dos tribunais, alteração do mapa judiciário - mas sem no fundo reformar o modo de gestão dos tribunais -, criação de mais tribunais especializados – mas curiosamente sem nunca equacionar a necessidade dos tribunais administrativos e fiscais -, mudança das regras processuais - experimentando variações sem nunca questionar a lógica subjacente à tradição vigente - e privatização da resolução de conflitos - insistindo erradamente que os mecanismos alternativos são substitutos em vez de complementares. A isto se juntam as palavras mágicas informatizar, desmaterializar e contingentar que, depois de uma década estão gastas e sabemos não terem resolvido nenhum problema estrutural. A realidade mostra que a crise da Justiça continua; na versão mais optimista, dir-se-ia que pelo menos essa crise não se aprofundou nos últimos anos, mas está longe de estar resolvida.

Surpreende pois o discurso político dos últimos tempos. Munido de um conjunto de reformas legislativas que seguem de perto práticas anteriores, mas quase todas por executar, o actual governo defende que a reforma da Justiça está feita. Afirma-se mesmo em intervenções recentes que as próprias estatísticas já demonstram esse sucesso: isto é, surpreendentemente, as taxas de congestão reflectem o êxito de reformas que ainda não foram implementadas! Do lado da oposição, depois de uma ausência de propostas alternativas durante três anos - outro sinal revelador do monismo do pensamento político sobre a Justiça em Portugal -, o PS sugere a criação de um tribunal especializado para o investimento estrangeiro e contratos acima de um montante definido por lei. Que o Tribunal do Comércio tenha semelhante vara especializada poderia ser efectivamente uma proposta interessante, colhendo inspiração no tribunal de comércio de Dublin. Mas a criação de um novo tribunal só pode merecer as mesmas críticas que dedicámos neste ensaio aos tribunais da concorrência e da propriedade intelectual.

Um dos autores tem defendido desde há muito que é preciso reformar o governo da Justiça. Sem reformar o governo da Justiça, mude-se o que se mudar, tudo ficará na mesma. Foi assim com os seis anos do PS; será assim com o actual governo do PSD-CDS. Simplesmente andamos a perder tempo. Infelizmente assim continuaremos em 2014.

As actuais reformas da Justiça, mesmo depois de implementadas, terão um impacto mínimo na competitividade da economia portuguesa, bem como nos encargos orçamentais. A própria ministra em funções já afirmou que a reorganização dos tribunais trará poucas poupanças quer em termos de custos de operação, quer em encargos com recursos humanos<sup>124</sup>. Na verdade, a equação é certamente mais complexa. Uma reforma da Justiça que possa gerar ganhos de competitividade exige um grau de profundidade e arrojo que não se vislumbra nas actuais

<sup>124</sup> [http://www.dn.pt/inicio/portugal/interior.aspx?content\\_id=3545737](http://www.dn.pt/inicio/portugal/interior.aspx?content_id=3545737)

propostas; pede uma alteração drástica na produção legislativa, uma nova governança judiciária e um corte radical com um direito processual de inspiração francesa e italiana que desconforta dos magistrados judiciais, que de resto também não funciona nesses mesmos países.

Contudo, essa mesma reforma profunda e estrutural aumentará certamente os custos orçamentais no curto prazo - apesar de a actual organização judiciária ter já um custo excessivo; temos pois o paradoxo de gastar muito e ter que gastar ainda mais para que a médio prazo se possa gastar menos. Por um lado, porque nenhuma reforma estrutural pode ser feita em pouco tempo e exige uma fase de transição longa e complexa. Por outro lado, porque uma alteração qualitativa do capital humano judiciário pede um investimento de recursos importante. Parece-nos pois que contenção orçamental e reforma da Justiça são antónimos.

Infelizmente as actuais reformas da Justiça têm uma consequência certa - a fadiga das próprias reformas. Se as estatísticas mostram uma estabilidade notável dos números, a retórica das reformas ao longo de doze anos tem inevitavelmente um efeito de cansaço sobre os operadores judiciários que sofrem mudanças sistemáticas e incoerentes, os agentes económicos que vivem na incerteza de sucessivas alterações legislativas e os cidadãos em geral que sentem a frustração de ver que tudo fica na mesma. Podemos mesmo dizer que, ao lado dos problemas conjunturais e estruturais que a Justiça enfrenta nos próximos anos, junta-se um novo problema, não menos grave, a fadiga das reformas.

## **APÊNDICE: Legislação da reforma da Justiça (2007-2013)**

### **Governo PS, 2007 - Abril 2011**

#### **Organização da Justiça**

- Lei n.º 36/2007, de 14.08 - Aprova o regime de organização e funcionamento do Conselho Superior da Magistratura.
- Lei n.º 2/2008, de 14.01 - Regula o ingresso nas magistraturas, a formação de magistrados e a natureza, estrutura e funcionamento do Centro de Estudos Judiciários
- Lei n.º 52/2008, de 28.08 - Nova Lei Orgânica de Organização e Funcionamento dos Tribunais Judiciais
- Decretos-Lei n.º 25/2009, 28/2009 e Portaria 171/2009 - Comarcas de Alentejo Litoral, Baixo-Vouga e Grande Lisboa Noroeste
- Portaria 171/2009, de 17 de fevereiro- Agregação de vários juízos do Tribunal de Comarca do Alentejo Litoral e do Tribunal de Comarca do Baixo Vouga
- Decreto-Lei n.º 74/2011, de 20 de Junho - Alarga o mapa judiciário às comarcas da Cova da Beira e de Lisboa

#### **Descongestão dos tribunais**

- Decreto-Lei n.º 385/2007, de 19 de Novembro - regime temporário e especial de incentivo à extinção da instância, promovendo-se a resolução de litígios fora dos tribunais, fundamentalmente através de transações e compromissos arbitrais entre as partes nas acções que tenham sido propostas até 29 de Setembro de 2006 -
- Decreto-Lei n.º 226/2008, de 20 de Novembro - criação de centros de arbitragem voluntária com competência para a resolução de litígios resultantes do processo de execução
- Decreto-Lei n.º 30/2008, de 25 de Fevereiro – altera o regime jurídico da locação financeira extinguindo a necessidade de propor acções judiciais para efeitos de cancelamento de um registo ou intentar uma acção declarativa para prevenir a caducidade de uma providência cautelar requerida por uma locadora financeira
- Lei n.º 29/2009, de 29 de Junho - tratamento dos processos judiciais de inventário por entidades não judiciais, como os cartórios notariais e as conservatórias
- Decreto-Lei n.º 143/2008, de 25 de Julho - Criação de um centro de arbitragem para dirimir conflitos em matéria de propriedade industrial
- Decreto-Lei n.º 22/2008, de 1 de Fevereiro, Decreto-Lei n.º 60/2009, de 4 de Março, e Decreto-Lei n.º 289/2009, de 8 de Outubro - criação de mais oito julgados de paz
- Decreto-Lei n.º 303/2007 de 24 de Agosto - altera o Código de Processo Civil, procedendo à revisão do regime de recursos e de conflitos em processo civil

**Reforma da acção executiva**

- Lei n.º 18/2008, de 21 de Abril – Autoriza o Governo a alterar o Código de Processo Civil, o Estatuto da Câmara dos Solicitadores e o Estatuto da Ordem dos Advogados, no que respeita à acção executiva.
- Decreto-Lei n.º 226/2008, de 20 de Novembro, rectificado pela Declaração de Rectificação n.º 2/2009, de 19 de Janeiro - No uso da autorização legislativa concedida pela Lei n.º 18/2008, de 21 de Abril, altera, no que respeita à acção executiva, o Código de Processo Civil, os Estatutos da Câmara dos Solicitadores e da Ordem dos Advogados e o registo informático das execuções.
- Decreto-Lei n.º 165/2009, de 22 de Julho - Regula aspectos relativos ao funcionamento da Comissão para a Eficácia das Execuções, criada através do Decreto-Lei n.º 226/2008, de 20 de Novembro, nomeadamente quanto à repartição de encargos.

**Combate à corrupção**

- Lei n.º 19/2008, de 21 de Abril – Aprova medidas de combate à corrupção e procede à primeira alteração à Lei n.º 5/2002, de 11 de Janeiro, à décima sétima alteração à lei geral tributária e à terceira alteração à Lei n.º 4/83, de 2 de Abril
- Lei n.º 20/2008 - responsabilização penal das pessoas colectivas

**Processo Penal**

Lei n.º 48/2007, de 29 de Agosto - procede à décima quinta alteração ao Código de Processo Penal, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 78/87, de 17 de Fevereiro

**Avaliação legislativa**

- Resolução do Conselho de Ministros n.º 77/2010, de 11 de Outubro, rectificada pela Declaração de Rectificação n.º 36/2010, de 10 de Dezembro
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 63/2006, de 18 de Maio - Programa Legislar Melhor
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 64/2006, de 18 de Maio e Resolução do Conselho de Ministros n.º 198/2008, de 30 de Dezembro - teste Simplex
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 197/2008, de 30 de Dezembro - cria o Sistema de Controlo dos Actos Normativos

**Registos e procedimentos**

- Decreto-Lei n.º 111/2005, de 8 de Julho - Cria a «empresa na hora», através de um regime especial de constituição imediata de sociedades
- Decreto-Lei n.º 125/2006, de 29 de Junho - Cria a «empresa on-line», através de um regime especial de constituição on-line de sociedades comerciais e civis sob forma comercial, e cria a «marca na hora»
- Decreto-Lei n.º 247-B/2008, de 30 de Dezembro - Cria e regula o cartão da empresa e o Sistema de Informação da Classificação Portuguesa de Actividades Económicas (SICAE) e adopta medidas de simplificação

- Decreto-Lei n.º 73/2008, de 16 de Abril - Permite a disponibilização de um registo comercial bilingue em língua inglesa e aprova um regime especial de criação imediata de representações permanentes em Portugal de entidades estrangeiras, a «Sucursal na Hora»

#### **Insolvência e recuperação de empresas**

- Decreto-Lei n.º 53/2004, de 18 de Março – aprova o Código da Insolvência e da Recuperação de Empresas
- Decreto-Lei n.º 200/2004, de 18 de Agosto - altera e republica o Código da Insolvência
- Decreto-Lei n.º 76-A/2006, de 29 de Março, rectificado pela Declaração de Rectificação n.º 28-A/2006, de 26 de Maio - Actualiza e flexibiliza os modelos de governo das sociedades anónimas, adopta medidas de simplificação e eliminação de actos e procedimentos notariais e registrais e aprova o novo regime jurídico da dissolução e da liquidação de entidades comerciais
- Decreto-Lei n.º 54/2004, de 18 de Março – Estabelece o regime jurídico das sociedades de administradores da insolvência

### **Governo PSD-CDS, 2011 – presente**

#### **Organização da Justiça**

Lei n.º 62/2013, de 26 de Agosto - Lei da Organização do Sistema Judiciário

#### **Reforma do processo civil**

Lei 41/2013, de 26 de Junho e Declaração de Rectificação nº 36/2013, de 12 de Agosto - aprova o Código de Processo Civil

Decreto-Lei 126/2013, de 30 de Agosto - altera o Regulamento das Custas Processuais,

#### **Registo Predial**

Decreto-Lei 125/2013, de 30 de Agosto - altera e republica o Código de Registo Predial; altera o Código do Notariado

#### **Insolvência e recuperação de empresas**

Lei n.º 16/2012, de 20 de abril – Simplifica formalidades e procedimentos e institui o processo especial de revitalização

**Comentário:****Paula Costa e Silva**

1. No dia ocorreu a apresentação pública do estudo realizado por Nuno Garoupa e por Zélia Gil Pinheiro sobre as reformas da justiça e suas implicações para o orçamento e a economia. Na altura, foi-nos pedido pelo Doutor Pedro Pita Barros que interviéssemos naquela sessão, fazendo um breve comentário ao documento cujas conclusões principais foram expostas. É este que tentaremos agora passar a letra de forma. Também tentaremos avançar algumas das reflexões que o tema geral da reforma da Justiça, na sua ligação com o orçamento e a economia, então nos suscitaram, evitando repetir pontos que foram suscitados pela audiência que assistiu à sessão sobre a Justiça.

2. Do estudo, cujo texto provisório nos fora facultado, retivemos quatro passos. Os dois primeiros, fundando-se em elementos empíricos, são preocupantes.

Em primeiro lugar, afirmavam os Autores: “Portugal apresenta-se como um dos países com mais tecnologia informática e de comunicação ao serviço da justiça (...). Trata-se pois mais uma vez de cuidar das aparências mas não a realidade, uma estratégia governativa com longas tradições na democracia portuguesa.” Logo em seguida, e também com base em dados empíricos a que acederam, dizem os Autores: “A conclusão é que Portugal gasta mais e pior que os outros, definitivamente há um problema de péssima afectação de recursos que em nada mudou com as actuais reformas em curso.”

Para o nosso comentário partimos, ainda, de duas observações constantes do estudo. Tomando os dados da justiça do CEPEJ como referência, afirmam os próprios Autores: “Os números são de comparação complexa porque a realidade processual é distinta.” Ao revelarem o que nos mostram as comparações, advertem Nuno Garoupa e Zélia Gil Pinheiro: “Existe dificuldade em comparar os sistemas judiciais porque eles são diversos entre si.”

3. Por que foram estes os passos que prenderam, de imediato, a nossa atenção, desencadeando o comentário a que procedemos?

Porque, no que respeita a qualquer comparação entre sistemas de justiça ou entre a eficiência dos sistemas de justiça, não podem deixar de considerar-se uma série de factores mais ou menos subterrâneos. Com isto queremos significar que a comparação da capacidade de resposta de diversos sistemas não pode assentar somente na comparação de dois factores numéricos, *sc.* número de processos pendentes *versus* número de juízes, assim se visando medir, atendendo à duração dos procedimentos, a eficiência de um sistema.

Supomos que uma série de outros factores não podem ser deixados à margem de uma comparação. Razão pela qual nos aproximamos do pensamento dos Autores do estudo ao afirmarem que “(o)s números [do CEPEJ] são de comparação complexa porque a realidade processual é distinta.”

Entre estes factores, alguns devem ser destacados.

Em primeiro lugar, a diversidade dos sistemas processuais civis de direito interno que tendem a servir de matriz aos demais subsistemas processuais. Qualquer análise comparada, que vise obter elementos seguros quanto à eficiência de uma estrutura judicial, terá de tomar em conta as opções processuais vigentes em cada sistema. Alguns exemplos de opções legislativas permitem ilustrar o que vimos dizendo: sistemas com rigidez objectiva precoce *versus* sistemas sem rigidez objectiva ou com ténue rigidez; sistemas com preclusão forte *versus* sistemas sem preclusão; sistemas em que a revelia releva na composição da acção *versus* sistemas em que a inacção do réu/demandado é inconsequente; sistemas facilitadores da coligação, da reconvenção ou das intervenções de terceiro *versus* sistemas hostis à complexidade processual subjectiva e objectiva; sistemas com recursos de reexame *versus* sistemas com recursos de reponderação; sistemas com caso julgado amplexivo *versus* sistemas com caso julgado restritivo. Como é sabido, no contexto europeu, os sistemas processuais internos são de tal modo díspares entre si que não foi possível, até hoje e não obstante os intensos esforços, encontrar uma opção única para qualquer um dos pares acabados de enunciar. Ora, supomos ser imediatamente evidente que não é possível medir a eficiência de um sistema de justiça com base numa simples comparação dos tempos de decisão se as diferentes opções que repercutem efeitos directos necessários no tempo processual não forem, também elas, tomadas em consideração.

Um segundo elemento que nos parece dever integrar qualquer exercício de comparação da eficiência das estruturas de judiciárias respeita aos modelos de interacção entre os diversos intervenientes processuais. O tempo de decisão de um processo está condicionado pela intervenção de uma pluralidade de sujeitos. Basta que uma das categorias sofra uma erosão, como entre nós ocorreu com a contração de funcionários judiciais, para que os resultados da interacção se tornem mais lentos.



Um terceiro elemento que não pode, igualmente, ser deixado à margem de uma comparação da eficiência das estruturas de justiça prende-se com o tempo das reformas. A permanente alteração dos quadros legais de referência provoca uma instabilidade perversa. A adaptação dos múltiplos operadores judiciários a novos procedimentos e parâmetros de decisão impõe tempos de reflexão e de estudo. Tempos que, regra geral, são entre nós encurtados de forma absolutamente anómala, muitas vezes visando responder a situações que se creem de urgência ou a calendários políticos. Várias terão sido as reformas falhadas por falta de preparação da respectiva entrada em vigor; um exemplo evidente, o da reforma da acção executiva de 2003. Períodos de *vacatio legis* excessivamente curtos são incompatíveis com a absorção de alterações profundas de um quadro legal estruturante e com a adequada preparação de todos aqueles que deverão aplica-las. Dificilmente compreenderá um jurista estrangeiro - especialmente se, por falta de domínio da nossa língua, lhe for impossível estabelecer uma comparação entre as soluções constantes do Código de Processo Civil antes e depois de 2013 – que se afirme que Portugal tem um novo Código e que este foi tornado público em final de Junho de 2013 para entrar em vigor em 1 de Setembro do mesmo ano. Ficará seguramente perplexo com a qualidade e a capacidade de adaptação dos juristas portugueses que, em pouco mais de dois meses, conseguem integrar e passar a aplicar uma que se diz nova lei e que tem a relevância irradiante de um Código de Processo Civil.

Um quarto elemento que concorre, igualmente, para uma maior ou menor eficiência de uma estrutura de justiça entronca na qualidade da legislação. Quanto melhor e mais perfeita for a lei, menor o tempo de criação de rotinas benignas em torno da sua implementação. Infelizmente muito do tempo que o legislador não quer aplicar no processo legislativo acaba por ser consumido quando a lei já está em vigor. Incongruências, desníveis valorativos, sobreposições, que só com tempo a doutrina poderá ajudar a superar, integram a realidade daqueles que, mal a lei entra em vigor, têm de decidir num clima de enorme incerteza.

4. Para além dos factores acima identificados, há algumas questões que nos parecem merecer alguma reflexão quando observamos a Justiça e as suas estruturas de realização, tentando contribuir para um eventual aprimoramento das soluções vigentes.

Escuta-se correntemente que existe um excesso de magistrados nos tribunais superiores e um *deficit* de magistrados na primeira instância. Esta conclusão parece resultar dos tempos de resposta da magistratura nas diversas instâncias de decisão. É compreensível a observação. No entanto, ela tem de ser enquadrada por uma série de condicionantes, umas estruturais, outras conjunturais. Em primeiro lugar, a simplicidade dos procedimentos em fase de recurso se confrontados com a complexidade dos procedimentos em primeira instância. Uma e outra se justificam pelo objecto de que conhecem os magistrados colocados nas diversas instâncias: uns decidem a causa, outros verificam a legalidade de uma decisão e procedem a um eventual rejuízo tendencialmente confinado aos elementos constantes do processo. Os tempos de decisão – que não coincidem exatamente com os tempos de um recurso – nos tribunais superiores portugueses são, em regra, quase imbatíveis. Desde a conclusão do recurso para

decisão à prolação da decisão mediavam escassos meses. Mas - e agora há que tomar em conta os factores conjunturais – nos tempos de resposta dos tribunais superiores não pode deixar de se considerar a reforma radical operada no regime dos recursos há quase uma década. Os efeitos desta reforma, com a contração da recorribilidade para o Supremo Tribunal de Justiça, começam possivelmente a fazer-se sentir.

Mas, a ser verdade que há uma escassez de magistrados na primeira instância contra um excesso de magistrados nas instâncias superiores, se não se pretender que este problema se resolva pelo decurso do tempo, talvez se possa rediscutir a instituição de carreiras planas na magistratura. É uma matéria envolta em intensíssima polémica. Não obstante, deverá ser reponderada pois ela concorre para uma alocação mais racional dos meios humanos disponíveis.

Ainda no que concerne à eficiência de resposta exigível a um corpo de magistrados não podem deixar de ponderar-se os efeitos decorrentes da descoincidência entre especialização dos tribunais e especialização dos magistrados afectos a tribunais de competência especializada. De pouco ajuda, não apenas ao incremento da qualidade da decisão mas, acima de tudo, ao tempo de resposta do decisor, criar tribunais de competência especializada se os magistrados afectos a esses tribunais não tiverem uma especialização efectiva nas matérias em que lhes cumprirá exercer a função jurisdicional. A complexidade do sistema jurídico e a prolixidade da legislação atingiram hoje tais pontos que seria necessário criar-se o *dworkiano* juiz Hércules para que dele se pudesse esperar, razoavelmente, que decidisse rapidamente todo o tipo de questões que podem ser submetidas à sua consideração. Porque decidir rapidamente questões complexas, muitas vezes surgidas em novas áreas do Direito, não leccionadas nos cursos de graduação, pressupõe longos tempos de estudo e, uma vez mais, a criação de rotinas benignas na aplicação da lei. Nada disto se consegue se a rotação de magistrados entre tribunais de competência genérica e tribunais de competência especializada ou entre tribunais com diferentes competências especializadas for uma constante.

Um tópico em torno do qual tem, também, existido intensa polémica é a da reforma da organização judiciária. Não pretendemos, aqui, tomar posição acerca da nova lei. Aliás, só um estudo muito mais aturado do que aquele que até aqui pudemos realizar, bem como um conhecimento muito mais aprofundado do que realmente se passa do que aquele de que dispomos nos autorizaria a tomar uma posição. Desde sempre, e não obstante consideramos os titulares dos tribunais como titulares de órgãos de soberania, afirmámos que a Justiça é um serviço. E, sendo um serviço, a Justiça tem de responder à demanda que sobre ela é exercida com a maior eficiência e racionalidade possível. Isto implica que qualquer lei de organização judiciária deva reflectir a pressão que é exercida sobre as estruturas de Justiça, dotando-as da mobilidade que permita responder, no mais curto espaço de tempo, a uma inflexão significativa dessa demanda. Ora, o desconhecimento que, em concreto, temos da natureza da demanda que actualmente pressiona o sistema de Justiça impede-nos de tomar posição fundada acerca da razoabilidade da organização instituída.

Há, porém, uma linha de reflexão que talvez valesse a pena ponderar. Num tempo de desmaterialização do processo e de diluição das competências territoriais, com sólido apoio numa gestão em rede, não haveria campo para se pensar numa desafectação de concretos decisores a concretos tribunais? Não será possível repensar-se a distribuição de processos por um corpo uno de magistrados, assim se evitando a sobrecarga de uns tribunais a escassa pendência perante outros? Este tipo de alteração seria radical e romperia com a tradição. Por esta razão nos limitamos a deixar enunciada a ideia.

5. No que respeita à eventual análise de um impacto dos modelos de Justiça na economia, uma breve reflexão. Depois de uma fase de euforia, em que tudo parecia possível, mergulhámos numa fase de profunda depressão. Esta observação liga-se com um aspecto que não pode deixar de se considerar numa qualquer análise da eficiência da Justiça. Há mais ou menos dois anos foi-nos pedido que nos pronunciássemos acerca da eficiência do sistema português de execução a fim de se determinar se deveria ponderar-se a respectiva implantação num outro espaço. Na altura, e depois de analisado o modelo, fizemos a seguinte observação: extrair conclusões acerca da sua eficácia ou bondade num tempo de cavada depressão levará seguramente a resultados extremamente negativos. Mas, sublinhámos então, o problema não está no modelo, mas sim nas condições económicas concretamente vigentes no espaço em que ele vem sendo aplicado. De nada vale architectar modelos mais ou menos perfeitos de cumprimento coactivo quando os devedores não dispõem de património que permita a satisfação dos créditos incumpridos. Estamos perto de um momento em que o poder, tipicamente atribuído ao credor, passou para a mão do devedor. Quaisquer tentativas de apreciação do impacto dos modelos de Justiça são prejudicadas pela anormalidade das condições económicas em que ele é implementado. É certo que as estatísticas parecem desmentir o que dizemos uma vez que a pendência de acções executivas vem decrescendo a um ritmo significativo. Mas há dois dados que têm de ser conjugados com este para que tenhamos uma ideia mais precisa do que está a ocorrer. Por um lado, o crescimento exponencial das insolvências, em especial a das pessoas singulares – provocada, tantas vezes, pela possibilidade de exoneração do passivo restante -, por outro, a extinção de muitas execuções pendentes mas sem pagamento das obrigações exequendas.

6. Em todo o debate acerca da Justiça, sente-se também a falta de elementos que supomos decisivos para uma tomada de posição global numa qualquer reforma profunda, que pressuponha a realidade. Entre estes, dois exemplos apenas: número de processos por magistrado e custo efectivo de cada processo. Estes dois dados são da maior relevância para que se tomem decisões racionais, de um lado, quanto ao financiamento das estruturas de Justiça, de outro, quanto à afectação dos recursos humanos disponíveis às exigências da procura.

7. As observações até aqui apresentadas poderiam levar-nos a crer que nada vem sendo feito para melhorar as circunstâncias em que a Justiça vem sendo realizada.

Seria injusta esta visão. Ainda que as potencialidades da informática não venham sendo integralmente exploradas – conforme se salientou aquando da apresentação do estudo, seria importante que a desmaterialização fosse levada às suas últimas consequências, nomeadamente nas fases processuais que actualmente ainda estão assentes numa tramitação em suporte papel – alguns passos foram dados no bom sentido. Ter-se-á gasto em excesso, aponta-se no estudo. A ser assim, é lamentável o desperdício de recursos públicos, sempre escassos e, sejam quais forem as circunstâncias, sempre necessariamente submetidos a regras de racionalidade. Porém resta-nos a consolação de aquilo que foi gasto o ter sido em alguma coisa em que vale a pena persistir.

Por outro lado, a sistemática desafecção dos tribunais de processos e intervenções que, em rigor, não implicam o exercício da função jurisdicional é, também, caminho que deve continuar a ser trilhado. Sem se perder de vista que, neste domínio, os problemas não são de conformidade constitucional – nem toda a intervenção do magistrado estava ligada ao exercício da função jurisdicional mas, por tradição, à afectação de quanto não se reconduzia às funções legislativa e administrativa estrita aos tribunais - mas de oportunidade política. Isto porque antes de se proceder à transferência de competências da esfera dos tribunais para a esfera de outros participantes no sistema, deverá ponderar-se se as estruturas que recebem novas competências têm condições para assegurar o adequado exercício. Infelizmente e talvez por precipitação na entrada em vigor de algumas reformas, nem sempre assim sucedeu.

8. Numa das suas frases mais célebres, afirmava D. João II haver o tempo da coruja e haver o tempo do falcão. Eles se alternam na vida de todos e de cada um de nós, sendo seguramente prova de inteligência compreendermos qual deles atravessamos. Talvez que, quanto às reformas da Justiça seja tempo de coruja, tempo de observação dos resultados e de regresso de melhor fortuna. Que se resista à tentação de novas intervenções e que se testem as soluções escolhidas por aqueles que foram democraticamente investidos na função de legislar.



## VII. Controlo da Execução Orçamental do Estado

por **Orlando Caliço** (Banco de Portugal)

Comentadores:

**Manuela Proença** (Direção-Geral do Orçamento)

**Rui Nuno Baleiras** (Conselho das Finanças Públicas)

4 de abril de 2014



## Controlo da Execução Orçamental do Estado

**Orlando Calião**<sup>125</sup>

No âmbito do Ciclo de Seminários “Sextas da Reforma”, “Para uma reforma abrangente da organização e gestão do setor público”, realizados na Fundação Calouste Gulbenkian, apresentei, no seminário de **4 de abril de 2014**, o tema “Controlo da Execução Orçamental do Estado”<sup>126</sup>. Foram comentadores: Manuela Proença da Direção-Geral do Orçamento e Rui Nuno Baleiras do Conselho das Finanças Públicas.



### Síntese da apresentação

O rigor na execução dos orçamentos a que Portugal tem que fazer face exige um reforço muito substancial do sistema de controlo orçamental atualmente em vigor.

Esse reforço deve verificar-se em todos os níveis da Administração Pública (Administração Central; Administração Regional e Local e Segurança Social) e abranger quatro componentes essenciais:

- Responsabilização política;
- Modelo organizativo;
- Incentivos ao cumprimento dos objetivos
- Sistema de informação;

Sendo de reconhecer que o sistema de controlo da execução orçamental do Estado (em sentido amplo), embora tenha registado progressos significativos no domínio do apuramento e divulgação da informação de síntese consolidada, tem demonstrado incapacidade em duas áreas essenciais:

<sup>125</sup> Ex-Diretor-Geral da Contabilidade Pública

<sup>126</sup> Uma versão deste modelo de “Controlo da Execução Orçamental do Estado” foi apresentada ao Ministério das Finanças, no final de 2011, com reflexos nos decretos-lei sobre a execução do Orçamento de 2012 e anos seguintes. De fato, passou a ser incluída uma disposição que atribui aos coordenadores dos programas orçamentais a responsabilidade de apresentar mensalmente uma projeção de despesa até ao final do ano para o conjunto do programa e de analisar os desvios de execução relativamente ao programado.



- Garantir o cumprimento dos objetivos orçamentais, por via de uma maior responsabilização dos gestores;
- Disponibilizar informação, nos respetivos sítios da Internet, aos *stakeholders* das entidades executoras do orçamento sobre a situação da sua execução e perspetivas do seu cumprimento. Este aspeto é um elemento essencial para a participação e consequente responsabilização dos cidadãos numa sociedade democrática.

Os Ministros de cada uma das pastas deverão ser os responsáveis pela execução do orçamento do seu Ministério, incluindo o das entidades sob sua tutela, cabendo-lhes a apresentação e defesa na Assembleia da República de quaisquer alterações orçamentais que constituam reforço de dotações com contrapartida no Ministério das Finanças. O Ministro da pasta, ou um dos Secretários de Estado, acompanhará o controlo da execução orçamental.

O Ministro das Finanças é o responsável, a nível macro, pelo controlo da execução do Orçamento e do Quadro Plurianual, cabendo-lhe assegurar a presidência das reuniões mensais com os responsáveis políticos pela execução do orçamento dos ministérios setoriais e apresentar, mensalmente, a Conselho de Ministros, uma síntese do “Relatório de Avaliação da Execução Orçamental e Perspetivas”.

As entidades com autonomia, responsáveis pela execução do seu orçamento, devem disponibilizar, mensalmente, nos respetivos sítios da Internet, síntese da execução orçamental e perspetivas, por exemplo do modelo do Quadro II. Obrigação particularmente importante para entidades muito relevantes de que são exemplos os Municípios, as Universidades, os Hospitais.

Os responsáveis políticos devem ter permanentemente identificados os riscos da execução do orçamento.

A execução dos orçamentos dos últimos anos tem sido de alto risco. No médio prazo, não é de esperar uma situação mais folgada. Neste quadro, exige-se um modelo organizativo de controlo, tanto da despesa como da receita, que contenha o risco dentro de limites aceitáveis. Como quaisquer atrasos nos processos (regulamentar, administrativo ou operacional) necessários à execução das medidas são dificilmente recuperáveis, os decisores políticos precisam de ser alertados, atempadamente, para tomarem as providências que se mostrem indispensáveis.

Num quadro tão exigente, o modelo organizativo de controlo tem que estimular uma atitude ativa das competências técnicas e de gestão disponíveis, gerando a criação de sinergias entre os participantes. Este processo deve resultar de uma forma quase automática da informação disponibilizada, que obrigue “os intervenientes a agir”, mas que seja potenciada, complementarmente, pela coordenação dos serviços de competência horizontal dos ministérios setoriais e pela “ação supervisora” dos serviços do Ministério das Finanças.

Os responsáveis nos ministérios setoriais, particularmente os gestores das entidades com a responsabilidade pela execução, ao analisarem a informação sobre a execução, com destaque para os indicadores, e constatarem a existência de riscos, deverão ser impelidos à ação, se for da sua competência (situação particularmente aplicável à administração autónoma), ou à proposta de ações. Nunca assumindo uma atitude de passividade.



Para uma coordenação eficaz e reforço da responsabilização política, deverá ser realizada uma reunião mensal dos Secretários de Estado dos ministérios sectoriais com os Secretários de Estado do Ministério das Finanças. Esta reunião deverá apreciar os “relatórios mensais de avaliação da execução do orçamento e das perspetivas orçamentais”, e permitir ao Ministério das Finanças o conhecimento da situação real no “terreno”.

O Ministério das Finanças, em correspondência com a responsabilidade última, que lhe cabe, pela execução orçamental do conjunto da Administração Pública, tem que estar habilitado com a totalidade da informação relevante sobre: Administrações Públicas, Sector Público Empresarial, Parcerias Público-Privadas e Concessões, designadamente da calendarização intra-anual e respetivos efeitos financeiros das medidas previstas.

É essencial responsabilizar os ministros sectoriais por assegurarem a cobertura de quaisquer insuficiências de dotação no ministério de que são titulares, recorrendo às verbas dos seus orçamentos, e definir que eventuais reforços orçamentais por recurso ao Ministério das Finanças impõem ao ministro da pasta a apresentação e defesa da proposta na Assembleia da República.

Estando em causa o controlo dos objetivos anuais fixados no orçamento, impõe-se definir um modelo de controlo que perspetive a situação de cumprimento, com base na atualização mensal:

- Da previsão da evolução da execução orçamental até ao fim do ano;
- Das dívidas (a fornecedores e a instituições financeiras) e das aplicações financeiras;
- Do número de efetivos.

Bem como de um conjunto de indicadores de “alerta precoce” de riscos:

- Indicador do Desvio Face ao objetivo orçamental (IDFO);
- Indicador de Perfil de Risco Intertemporal das Previsões (IPRIP);
- Indicador de Qualidade das Previsões (IQP).

Para as componentes da receita e da despesa é um exercício com algumas semelhanças com os trabalhos de preparação do orçamento anual, a que acresce a desagregação mensal e que deverá ser devidamente acompanhado, em cada ministério setorial, por um responsável pela execução do respetivo orçamento a quem caberiam competências nos domínios da gestão das dotações, da prestação de contas e do diálogo com a DGO.

Cabe às entidades executoras do orçamento a principal responsabilidade de controlo orçamental, pelo que devem dispor da lista, permanentemente atualizada, dos riscos para a sua execução. Para as áreas identificadas como de risco, as entidades têm que, mensalmente, rever os valores das previsões de execução até ao fim do ano e nos dois anos subsequentes, apurar os indicadores de controlo e elaborar relatório sintético de avaliação da execução orçamental e perspetivas.

Sujeição a uma “auditoria permanente”, ou quase permanente, em função da gravidade da situação, correspondendo, na prática, à perda da “autonomia contabilística”, as entidades autónomas que:

- Apresentem persistentes desvios face ao objetivo orçamental e que, pela sua dimensão, possam fazer perigar a realização do objetivo orçamental global;
- Não estejam em condições de dispor da “previsão mensal das despesas”, da “evolução das dívidas a fornecedores” e da “evolução das dívidas a Instituições Financeiras”.

Este regime subsistiria até que os responsáveis pela gestão assegurassem que a situação estava ultrapassada e face à apresentação dos referidos instrumentos de controlo.

Para as entidades com bom desempenho na execução orçamental, seria suspensa a aplicação da “Lei dos compromissos”, eliminadas as “cativações” prévias e não aplicável o regime dos duodécimos.

Todas as instituições públicas dotadas de um orçamento e responsáveis pela sua execução, ficariam obrigadas a publicar, mensalmente, no seu sítio da Internet, uma síntese da situação orçamental e perspectivas, acompanhada de apropriados indicadores da atividade.

## 1. Introdução

O objetivo do texto é a definição de um modelo de acompanhamento da execução orçamental das instituições do Estado (em sentido muito amplo, conceito das Administrações Públicas na ótica das contas nacionais), mais empresas públicas, entidades públicas empresariais, concessões e associações e fundações com financiamento público.

Reconheça-se, à partida, que o sistema de controlo da execução orçamental do Estado tem registado progressos significativos em dois níveis: das instituições de análise, acompanhamento e controlo, tendo sido criadas novas entidades - o Conselho das Finanças Públicas (CFP); a UTAO (Unidade Técnica de Apoio Orçamental) e os Coordenadores dos Programas Orçamentais – e da informação disponibilizada, designadamente pela DGO, pelo INE e pelo Banco de Portugal.

O Conselho das Finanças Públicas (CFP) com a missão de proceder a uma avaliação independente sobre a coerência, o cumprimento dos objetivos definidos e a sustentabilidade das finanças públicas, promovendo, simultaneamente, a sua transparência.

A Unidade Técnica de Apoio Orçamental (UTAO) é uma unidade especializada que funciona sob orientação da Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública da Assembleia da República com competência em matéria orçamental e financeira, elaborando estudos e documentos de trabalho técnico sobre a gestão orçamental e financeira pública. A UTAO viu reforçados os seus meios humanos e as suas competências.

Aos Coordenadores dos Programas Orçamentais cabe, designadamente:

- Apresentar mensalmente uma projeção de despesa até ao final do ano para o conjunto do programa;
- Analisar os desvios de execução relativamente ao programado;
- Avaliar o grau de realização dos objetivos do programa;
- Produzir os relatórios de acompanhamento e controle da execução financeira.

As maiores insuficiências de informação situam-se ao nível das entidades (individuais) responsáveis pela execução (Direções-Gerais; Serviços e Fundos Autónomos; Entidades das Administrações Regionais e Locais; Empresas Públicas e Entidades Públicas Empresariais), exatamente onde acontecem as maiores derrapagens. No decurso do ano, praticamente não existe informação individual, nem agregada não consolidada. Daqui uma incapacidade de controlo, em tempo útil, destas entidades.

Os interessados, e “os contribuintes” em geral, não têm qualquer informação sobre a situação orçamental das entidades que lhes respeitam ou interessam.

Os interessados no bom funcionamento do Hospital X, do Município Y, da Universidade Z (por exemplo: utentes; fornecedores; trabalhadores; responsáveis políticos nas áreas de referência dessas instituições) deveriam, ao longo do ano, poder acompanhar a informação sobre a execução do orçamento da instituição, assegurando-se, assim, do cumprimento dos objetivos fixados no plano de atividades e no orçamento para o ano, ou da necessidade de alterações com eventuais efeitos nos serviços a prestar e na esfera financeira dos interessados.

A disponibilidade desta informação, designadamente nos sítios da internet das instituições tem sido frequentemente assinalada como indispensável e até obrigatória, mas continua a assistir-se a uma forte resistência, sendo muito raros os casos de divulgação.

## 2. Que reformas na área do controlo da execução orçamental e da responsabilização dos gestores orçamentais a nível político e de administração podem garantir o cumprimento dos objetivos orçamentais?

Sobre o controlo orçamental, individualidades com conhecimento e experiência no exercício de funções públicas e privadas têm feito comentários bastante sugestivos.

*“A verdade e a disciplina orçamental assentam, além do mais, em melhores controlos da execução orçamental e na efetiva e agravada responsabilização pelas derrapagens orçamentais, a todos os níveis, central, regional e local, burocratas e políticos”.* **Miguel Cadilhe.** “O Sobrepeso do Estado em Portugal”, Arkheion, 2013.

*São 13 as entidades, internas e externas, que acompanham as contas públicas portuguesas... com os resultados conhecidos.* **Bagão Félix** em recente

intervenção na televisão, fazendo humor com o controlo da execução orçamental.

*A disciplina orçamental em Portugal, como noutros países, só funcionará se as instituições a garantirem.* “**Vítor Gaspar**” por Maria João Avilez, página 163. “

*(...) the expenditure ceiling has been respected every year since it was introduced in 1997.*” **Kristina Lundqvist**, responsável pelo controlo orçamental no Ministério das Finanças da Suécia, num dos seminários das 6<sup>as</sup> da Reforma.

A nível da experiência de controlo orçamental no setor privado, selecionei uma afirmação de **Jack Welch**, ex-CEO da General Electric, sobre o que é preciso para o controlo orçamental ser levado a sério:

*“You have to get a culture of accountability first. In other words, people have to mean what they say, deliver their operational and strategic commitments, and take responsibility if that doesn’t happen ”.* [Jack Welch with Suzy Welch, *Winning*, pág. 201].

Um conjunto de opiniões, de perspetivas bastante diferentes, sobre o controlo orçamental: as condições para uma verdadeira disciplina orçamental (Miguel Cadilhe e Vítor Gaspar); são muitas as instituições de controlo sobre as Finanças Públicas portuguesas, mas não têm sido eficazes em evitar derrapagens (Bagão Félix); a experiência concreta dessa disciplina: na Suécia, o teto para a despesa fixado no quadro plurianual, desde que foi instituído, em 1997, tem sido sempre cumprido; o comportamento adequado, em qualquer organização, para a obtenção de resultados na execução do orçamento: instituição de uma cultura de responsabilidade (*accountability*) (Jack Welch).

**O controlo orçamental tem sido eficaz?** A resposta, do meu ponto de vista, é um claro não e para fundamentar a afirmação selecionei dois indicadores: os saldos orçamentais iniciais, retirados dos relatórios do Orçamento de Estado de cada ano - ótica da contabilidade pública -, e os dados da execução retirados das Contas Gerais do Estado. Num período de 18 anos, 1995-2012, a soma das estimativas do saldo corrente (défice inicialmente orçamentado) foi de -53.3 mil milhões de euros (mM€); este valor, já muito elevado, ainda foi agravado na execução -70.4 mM€ (+17,1 mM€, +32%).

Tratando-se de um período suficientemente extenso para abranger vários governos e em diferentes situações de conjuntura económica, parece evidente que se assistiu a uma gestão das finanças públicas completamente enviesada em favor do défice.

Note-se que esta evolução do défice ainda não explica a variação da dívida pública, que cresceu num montante mais elevado, pela inclusão de despesas da responsabilidade do Estado e não orçamentadas.

Para o agravamento de 17,1 mM€, os contributos da receita e da despesa foram praticamente iguais: 8.3 mM€ e € 8.7 mM€, respetivamente.

A mesma conclusão de descontrolo continuado se retira quando se tem em conta:

- A comparação da evolução da dívida com a evolução dos défices;
- Os repetidos episódios de assunção de dívidas;
- O *stock* da dívida do Estado aos fornecedores;
- Que a informação sobre a situação financeira é repetidamente contestada: após eleições nacionais: duas “Comissões Constâncio” (embora de âmbito diferente), após eleições locais, frequentes pedidos de auditorias às contas dos Municípios.

A “centralização” do controlo no Ministério das Finanças é uma “herança do modelo que existia no regime político anterior” e não se adequa à Administração Pública atual e ao seu enquadramento: tratava-se de uma administração pública de dimensão muito reduzida, onde o controlo centralizado e as autorizações à priori eram facilitadas, porque se vivia num contexto de um regime autoritário.

Na altura, ou não existiam, ou eram de dimensão muito reduzida, instituições que, hoje, absorvem a maior parte do Orçamento: Sistema Nacional de Saúde; Segurança Social; Educação e Ensino Superior; Administração Regional e Local; Empresas Públicas e Entidades Públicas Empresariais.

No entanto é interessante notar que, como refere Filipe Ribeiro de Meneses<sup>127</sup>, Salazar exigiu quatro garantias à chefia do exército:

- Cada departamento vivesse dentro do orçamento que era dotado pelo ministério das finanças;
- Que todas as medidas suscetíveis de afetar a receita ou as despesas do Estado fossem previamente discutidas com o Ministério das Finanças;
- Que o Ministério das Finanças tivesse o poder de vetar quaisquer aumentos de despesa propostos;
- Que todos os departamentos cooperassem com o Ministério das Finanças no sentido de reduzir a despesa e aumentar a cobrança de receita.

E comenta o autor *“Estas condições, destacadas como obra-prima da presciência nos relatos oficiais da sua carreira, adquiriram desde então estatuto totémico. Oitenta anos depois, parecem estrito senso comum”*.

É interessante notar que o controlo orçamental pelo Ministério das Finanças e a necessidade de equilíbrio das finanças públicas ainda hoje tem uma leitura negativa para alguns portugueses, já que o associam a Salazar e, portanto, à ditadura.

Hoje, a centralização não funciona. A “gestão micro das finanças públicas” no Ministério das Finanças é ineficiente, conduz à desresponsabilização nos ministérios setoriais, desperdício e descontrolo orçamental. Esta conclusão já constava do Relatório da ECORDEP, aprovado pelo Governo em Junho de 2001, cujo diagnóstico da situação e propostas se mantêm bastante atuais e onde se referia: “Hoje é perfeitamente evidente que um modelo centralizado não permite o controlo da despesa e é fonte de enormes ineficiências.”

<sup>127</sup> Filipe Ribeiro de Meneses. Salazar. D. Quixote. Página 70

A situação é agravada por um sistema de informação que não permite, para o conjunto das instituições do Estado, uma avaliação mensal das perspetivas dos gestores orçamentais sobre a execução até ao final do ano e, pelo menos, nos dois anos seguintes, nas áreas de que são responsáveis. Impede-se, assim, um mais efetivo acompanhamento da execução orçamental pelas instituições com responsabilidades neste domínio (por exemplo: Conselho das Finanças Públicas; Unidade Técnica de Apoio Orçamental; Banco de Portugal).

### **3. Que lições se podem retirar para o controlo orçamental em Portugal de iniciativas bem-sucedidas de consolidação orçamental noutros países?**

Pelo menos duas:

- Tem que existir um grande consenso na comunidade nacional sobre a necessidade dessa consolidação (consenso que tem sido claramente insuficiente a nível político) e sobre o processo, envolvendo os principais atores políticos e os diferentes níveis da administração;
- Tem que haver uma boa articulação entre o processo orçamental e o controlo da execução.

Estas condições pressupõem:

- Forte liderança política;
- Uma determinada ação pedagógica assente em grande transparência na informação;
- Capacidade de comunicação
- Continuidade.

Destas quatro condições é difícil saber aquela ou aquelas em que estamos em piores condições, já que o panorama não parece muito positivo em nenhuma delas!

### **4. Uma visão sintética do processo orçamental e do controlo orçamental em Portugal**

Para os propósitos deste texto, a fase mais importante é a da aprovação em Conselho de Ministros dos “*plafonds*” para cada Ministério, nalguns casos após difíceis negociações entre o Ministro das Finanças e os Ministros setoriais, e, nos casos mais difíceis, após arbitragem do Primeiro-Ministro.

A não assunção firme pelos ministros dos objetivos orçamentais fixados e a não retirada das respetivas consequências, explicam parte significativa dos desvios que ocorrem na fase de

execução: os ministros das pastas saem da “negociação” “vencidos, mas não convencidos”. Nalguns casos, com “conforto”: Senhor Ministro aceite, por agora, o montante atribuído e se, durante o ano, em função dos resultados da execução, as coisas correrem melhor, será feito um ajustamento da dotação!

Este posicionamento nunca deveria acontecer! Mas, acontece! Os ministros, com esta “promessa” sabem que não serão avaliados nem responsabilizados politicamente pelo não cumprimento dos referidos objetivos, e, obviamente, que não darão execução a medidas apropriadas, que podem ser politicamente difíceis.

No mês de novembro (e parte de dezembro) assiste-se à “defesa”, pelos ministros, na Assembleia da República, dos orçamentos que lhes foram atribuídos. Aparentemente, ao longo do ano, a Assembleia da República não faz qualquer apreciação da execução orçamental por Ministérios, o que é contraditório com a apreciação inicial dos orçamentos por Ministérios e a sua defesa pelos ministros das pastas, e desresponsabiliza, politicamente, os ministros setoriais pela execução dos seus orçamentos.

No entanto, a não realização de um rigoroso controlo por parte da Assembleia da República da execução orçamental não é por falta de suporte legal. Nos termos da LEO:

- Compete à Assembleia da República acompanhar a execução orçamental;
- O Governo envia todos os elementos informativos necessários para a habilitar a acompanhar e controlar, de modo efetivo, a execução do Orçamento do Estado;
- O Tribunal de Contas envia à Assembleia da República os relatórios finais referentes ao exercício das suas competências de controlo orçamental.

No decurso da execução orçamental, o ministro das Finanças pode “angustiar-se” e “ter surpresas”, mas, em muitos casos, quando as surpresas se concretizam já é tarde para implementar medidas de correção. Quando há necessidade de alterações orçamentais é o Ministro das Finanças a responder e não os responsáveis pelas mesmas.

Aparentemente, a posição do Ministro das Finanças tem-se reforçado com as frequentes alterações legislativas no domínio do enquadramento orçamental. Contudo, Jürgen Von Hagen, do Conselho das Finanças Públicas, numa recente entrevista<sup>128</sup>, afirmou: “(...) *não há um processo orçamental neste país porque está constantemente a ser mudado (...)*” “*Há demasiados controlos legalistas por parte do ministro das Finanças, o que lhe dá a ilusão de ser muito poderoso, quando, de facto, comparado com outros ministros das Finanças europeus, o ministro português parece-me ter muito pouco poder na gestão das finanças públicas (...)*”

É que se trata efetivamente de um reforço aparente. O Ministro das Finanças tem largas competências na Lei, mas não dispõe de um sistema de informação, nem de adequados mecanismos de articulação institucional e de sancionamento que, em tempo útil, “obrigue” os ministérios sectoriais e as entidades autónomas, ou a assumirem as suas responsabilidades pelos

<sup>128</sup> Jornal “O Público”, 27-01-2014

incumprimentos dos objetivos orçamentais, ou a perderem a “autonomia” para autorização de despesas.

Do lado das receitas fiscais, as previsões são particularmente sensíveis à conjuntura económica e à eficiência da Administração Fiscal, e os desvios não podem ser corrigidos por criação de novos impostos, uma vez que no decurso da execução do orçamento tal não é compatível com o enquadramento legal existente. O conhecer-se, o mais cedo possível, as perspetivas de execução é essencial à tomada de providências cautelares, evitando-se que, face a desvios na execução, no Ministério das Finanças só estejam disponíveis medidas de corte na despesa através da “não libertação de cativos”, de “cortes nas dotações” e da “proibição de assunção de novos compromissos”.

Não parecendo possível, até por desconhecimento no Ministério das Finanças do detalhe necessário para efetuar ajustamentos caso a caso (os cortes chamados “inteligentes”), recorre-se a “cortes gerais (cegos)” que:

- Têm efeitos muito negativos no funcionamento do Estado;
- São fortemente penalizadores dos gestores orçamentais que fizeram previsões rigorosas e assumiram compromissos em conformidade;
- Traduzem-se em perda de credibilidade do Ministério das Finanças junto dos Ministérios setoriais.

## 5. Sistema de informação sobre o controlo da execução orçamental (síntese dos principais aspetos do modelo atual)

A execução de qualquer orçamento é sempre um exercício de risco, mas quando se está num processo de consolidação orçamental é mesmo um exercício de alto risco. Daqui que as três principais prioridades têm que ser:

- Definir o processo de vigilância;
- Identificar as áreas de risco;
- Tomar medidas corretoras dos desvios.

Ou seja: disponibilidade de informação sobre objetivos e incentivos para a tomada de medidas adequadas para um ajustamento dos recursos orçamentais no decurso do próprio exercício.

O atual sistema de informação sobre o controlo da execução orçamental para o conjunto do Estado disponibiliza, ao longo do ano, aos especialistas e ao público em geral, informação sobre os valores orçamentados para o ano corrente e para o ano anterior, as despesas pagas e as receitas cobradas, para grandes agregados e, geralmente, após consolidação, também para o ano corrente e para o ano anterior, bem como as taxas de variação homóloga (TVH) dos valores realizados e os graus de execução (GE) até ao mês.

Este modelo de controlo evidencia muitas limitações quando se pretende perspetivar o resultado da execução para o conjunto do ano, já que apenas permite projeções com alguma quali-



dade quando o perfil intra-anual das variáveis (receitas ou despesas) não sofre grandes alterações do ano anterior para o ano corrente. Na análise do mês (j), se na execução do ano corrente tiver acontecido uma simples antecipação da receita ou da despesa, relativamente a esse mês, as projeções com base nas TVH ou nos GE conduzem a conclusões erradas: valores da receita ou da despesa no final do ano superior à que irá ocorrer. Se a antecipação for nos meses extremos (de Dezembro para Janeiro) toda a informação infra-anual dada por estes dois indicadores é enganadora.

Por outro lado, a informação consolidada impossibilita a identificação das entidades responsáveis pelos desvios e é, assim, inócua, do ponto de vista da responsabilização dos gestores dessas entidades. Aparentemente acaba por só responsabilizar o Ministro das Finanças! Obviamente que também não permite avaliar, ao longo do ano, as perspetivas dos responsáveis pela execução orçamental sobre o resultado final da execução.

Desta indisponibilidade de informação decorre, evidentemente, a inexistência de apropriados mecanismos de articulação institucional e de incentivos que, em tempo útil, "obriguem" os ministros setoriais e os gestores das entidades executoras dos orçamentos a assumirem as suas responsabilidades pelos incumprimentos, ou a perderem alguma da sua autonomia.

## 6. Um modelo de controlo mais eficaz e responsabilizante (proposta de um novo modelo)

Num quadro de controlo da execução orçamental já muito sobrecarregado de reportes ao Ministério das Finanças, o objetivo não pode deixar de ser a construção de uma metodologia para aplicação a situações de efetivo risco de incumprimento, mas que seja **"simples, flexível e que funcione"**.

Que seja simples, por corresponder a procedimentos conhecidos da generalidade dos intervenientes no processo orçamental e poder integrar informação sobre a execução, ainda que não disponível nos sistemas de informação, mas já conhecida dos gestores orçamentais.

Que seja flexível, por ser aplicável, por um lado, às duas componentes do orçamento: componente da receita orçamental, designadamente das receitas de impostos, contribuições sociais e taxas, e das despesas de qualquer natureza; e, por outro, à generalidade das entidades do sector público, em sentido lato, independentemente da sua natureza jurídica (serviços integrados; serviços e fundos autónomos; entidades das Administrações Local e Regional; Empresas Públicas; Entidades Públicas Empresariais.

Que funcione, por:

- Ser particularmente ajustada às entidades com autonomia, responsáveis pela maioria da despesa orçamental, permitindo-se avaliar permanentemente a sua capacidade efetiva para serem "autónomas no domínio da autorização de despesas", tendo em conta a sua capacidade para realizarem uma "gestão previsional de qualidade" e assumirem a "responsabilidade pela execução";

- Permitir identificar a necessidade de uma intervenção rápida e corretora dos serviços do ministério das Finanças responsáveis pela "Fiscalização e Auditoria" (IGF/DGO).

Uma metodologia que permita "obrigar" os ministérios sectoriais e os responsáveis nos outros setores (AR; AL; SS; EP; EPP) a responsabilizarem-se pela execução do Orçamento, criando, simultaneamente, condições para o Ministério das Finanças exercer a função de supervisão e sancionamento pelos incumprimentos, designadamente "restringindo a autonomia" às entidades que demonstrem incapacidade de previsão e controlo e "alargando-a" às entidades que demonstrem essa capacidade.

O sistema de informação baseia-se em:

- Previsões mensais de receitas e despesas, atualizadas mensalmente, realizadas com base na informação dos gestores responsáveis pelos departamentos/projetos/receitas "gestores no terreno";
- Três indicadores, também mensais:
  - Indicador do Desvio Face ao objetivo orçamental (IDFO);
  - Indicador de Perfil de Risco Intertemporal das Previsões (IPRIP);
  - Indicador de Qualidade das Previsões (IQP);
- Relatórios mensais de avaliação da execução orçamental e das perspectivas orçamentais.

Um bom sistema de controlo orçamental tem que se basear num adequado sistema de informação, com base sólidas, e permitir realizar vários objetivos:

- A flexibilidade necessária para aplicação à receita e à despesa, bem como à generalidade das entidades da Administração Pública (SI e SFA da AC, AR, AL, Segurança Social, Empresas públicas e Entidades Públicas Empresariais<sup>129</sup>);
- A avaliação permanente da capacidade efetiva dos gestores das diferentes entidades para uma "gestão previsional de qualidade" visando o cumprimento dos objetivos orçamentais;
- Identificar necessidades de intervenção corretiva (permanente ou rápida) pelos serviços e instituições encarregados da "fiscalização e auditoria";
- Definir quadros de assunção rápida de responsabilidade pelos resultados da execução;
- Disponibilizar a informação indispensável à participação dos cidadãos e das suas organizações na sociedade civil.

Em síntese, um "sistema de controlo reforçado" que cumpra aquelas exigências é essencialmente um modelo assente em quatro vetores:

- Responsabilização política;
- Modelo Organizativo;

<sup>129</sup> SI (Serviços Integrados); SFA (Serviços e Fundos Autónomos); AC (Administração Central); AR (Administração Regional); AL (Administração Local)

- Incentivos ao cumprimento;
- Sistema de informação.

E que, nas entidades autónomas, garanta uma independência de gestão o mais ampla possível, num quadro com:

- Definição precisa dos principais objetivos a alcançar;
- Identificação clara dos responsáveis pela sua realização;
- “Contratualização” com os gestores dos serviços;
- Enquadramento num orçamento por programas de âmbito plurianual.

### 6.1 Responsabilização política

- Os Ministros de cada uma das pastas são responsáveis pelo controlo da execução do Orçamento do Ministério, incluindo o das entidades sob sua tutela;
- Cabe aos ministros das pastas a apresentação e defesa na Assembleia da República de quaisquer alterações orçamentais que constituam reforço de dotações com contrapartida no Ministério das Finanças;
- O Ministro das Finanças é o responsável a nível macro pelo controlo da execução do Orçamento do conjunto das Administrações Públicas e do Quadro Plurianual, cabendo-lhe assegurar a presidência das reuniões mensais com os responsáveis políticos pela execução orçamental dos ministérios setoriais e apresentar, mensalmente, a Conselho de Ministros, uma síntese do “Relatório de Avaliação da Execução Orçamental e Perspetivas”;
- Os responsáveis políticos devem ter permanentemente identificados os riscos da execução orçamental.

No Relatório do FMI sobre a 10ª avaliação já se refere este objetivo: *“Efforts are now focused on budget implementation. Staff welcomed the authorities’ plans to monitor closely the attainment of the defined budget objectives for each line ministry, including through monthly reporting to the Council of Ministers.”*)

### 6.2 Modelo organizativo

- O modelo assenta na Unidade Orgânica “Ministério”<sup>130</sup>. Em cada pasta, os respetivos Ministros, face às previsões de execução no final do ano, tomam ou propõem - caso excedam as suas competências - as medidas corretivas necessárias de forma a se atingirem os objetivos fixados no orçamento. **O Ministro da pasta tem que se assumir como o Ministro das Finanças do seu ministério;**
- Identificação de um responsável pela execução do orçamento do ministério, com atribuições na gestão das dotações, na prestação de contas e no diálogo com a DGO;

<sup>130</sup> Na Administração Central. Na Administração Regional serão as Secretarias Regionais e na Administração Local, os Municípios.

- Designação, nos ministérios setoriais, de responsáveis a nível político (o Ministro ou um dos Secretários de Estado) pela execução orçamental;
- Reuniões com alguma formalidade (agenda; documentação; sínteses das conclusões) entre os responsáveis a nível político do Ministério das Finanças e dos ministérios setoriais;
- A preparação de uma síntese mensal do “Relatório de Avaliação da Execução Orçamental e Perspetivas” a ser apresentada pelo Ministro das Finanças ao Conselho de Ministros, preferencialmente em datas pré-fixadas, e objeto de referência nas conclusões do Conselho.

### 6.3 Incentivos ao cumprimento

- Assunção pelos Ministros setoriais da responsabilidade de assegurar a cobertura das insuficiências constatadas durante a execução orçamental com verbas dos seus orçamentos. Princípio essencial quando as entidades com autonomia, sob tutela desses ministérios, são responsáveis pela maior parcela da despesa. Se for necessário reforço orçamental por recurso ao Ministério das Finanças, a apresentação e defesa da proposta na Assembleia da República deve caber ao ministro da pasta;
- Para as entidades com bom desempenho na execução orçamental, eliminação das “cativações” prévias e dos duodécimos, bem como a suspensão da aplicação da “Lei dos compromissos”.
- Uma responsabilização acrescida das entidades executoras, de forma a evitar que os gestores dessas entidades, com o objetivo de verem as suas propostas de despesa aprovadas, apresentem previsões muito otimistas. Aparentemente tal aconteceu num grande número de projetos na área das obras públicas, mas também em projetos de alterações de regime da função pública (v.g. novo sistema retributivo, reclassificação de professores);
- No limite, seria sujeita a uma “auditoria permanente” (ou quase permanente em função da gravidade), correspondendo, na prática, à perda da “autonomia contabilística”, uma Entidade Autónoma que:
  - Não esteja em condições de elaborar “a previsão mensal das receitas/despesas”, a “evolução das dívidas a fornecedores” e a “evolução das dívidas a Instituições Financeiras” de forma compatível com o valor fixado no orçamento;
  - Apresente persistentes desvios face ao objetivo orçamental,

Este regime subsistiria até que os responsáveis pela gestão assegurassem que a situação estava ultrapassada e face à apresentação dos referidos instrumentos de controlo totalmente compatíveis com o orçamento.

Seria, de facto, uma sanção limite, cuja previsão legal evitaria seguramente a sua aplicação, a não ser em casos verdadeiramente extremos, já que denotaria uma efetiva incapacidade do ministério sectorial/dos gestores de uma instituição autónoma para gerir o seu orçamento.

Para instituições que, pela sua dimensão, possam fazer perigar a realização do objetivo orçamental global, é, provavelmente, uma solução mais eficaz do que a demissão desses gestores, porque nada garantiria que os sucessores estivessem à altura das responsabilidades e pode não haver tempo para sucessivas mudanças.

#### 6.4 Sistema de informação<sup>131</sup>

- Cabe às entidades executoras do orçamento a principal responsabilidade pelo controlo orçamental, o que impõe que disponham da lista, permanentemente atualizada, dos riscos para a sua execução;
- Pelo menos para as áreas identificadas como de risco têm que, mensalmente:
  - Rever os valores das previsões de execução até ao fim do ano e para os dois anos subsequentes;
  - Apurar os indicadores de controlo;
  - Elaborar relatório sintético de avaliação da execução orçamental e perspetivas;
- É indispensável assegurar que todas as instituições públicas dotadas de um orçamento e responsáveis pela sua execução, publicarão, mensalmente, no seu sítio da Internet, uma síntese da situação orçamental e perspetivas, acompanhada de apropriados indicadores da atividade.

##### 6.4.1 Matriz base da informação

A matriz com os valores mensais do realizado e do previsto constitui o instrumento fundamental de controlo. Para a generalidade das instituições, e particularmente para as autónomas, que, por regra, dispõem do orçamento de tesouraria atualizado todos os meses, o preenchimento dos valores previstos para as receitas e despesas não apresentará qualquer dificuldade.

A primeira previsão realizada em janeiro, tem que corresponder à desagregação mensal do objetivo anual, significando que os dirigentes consideram cumprível o objetivo, com as condições de funcionamento normal da entidade, ou que foram identificadas, calendarizadas e vão ser tomadas as medidas adicionais necessárias ao seu cumprimento. É este o momento para obter essa certeza, porque mais tarde pode já não ser possível evitar a derrapagem.

Cada entidade considerada como unidade orgânica relevante ou cuja execução orçamental seja considerada de risco<sup>132</sup> disporia<sup>133</sup> de uma matriz, atualizada mensalmente, com os valores mensais realizados e previstos realizar até final do ano e nos dois anos seguintes de:

<sup>131</sup> Quando, no texto, se refere “disponibilidade de informação” não significa, necessariamente, reportes a efetuar. Significa, apenas, que as entidades a quem cabe a responsabilidade pela execução orçamental devem dispor desta informação. Os órgãos de controlo central da execução orçamental, no ministério setorial e na DGO, deveriam fixar os valores aceitáveis para os indicadores de controlo. Valores fora desses limites impunham a apresentação da referida informação (ainda que de forma resumida), as medidas previstas de compensação, com a respetiva calendarização e os resultados esperados.

<sup>132</sup> Pelos responsáveis pela execução orçamental no ministério setorial e/ou pelo Ministério das Finanças.

- Receitas e despesas em base de caixa (grandes agregados<sup>134</sup>);
- Despesas com o pessoal - total;
- Despesas com o pessoal -remunerações certas e permanentes
- Dívidas a fornecedores;
- Dívidas a instituições financeiras;
- Aplicações financeiras;
- Evolução de efetivos.

A cada mês de previsão corresponde uma linha da matriz. As previsões, uma vez inscritas na matriz, não podem ser modificadas, por forma a constituírem um forte incentivo à melhoria na qualidade da previsão.

Veja-se, como exemplo, no Quadro I as linhas relativas aos meses de janeiro, fevereiro e março e a coluna de dezembro. As previsões feitas em janeiro e fevereiro para o mês de dezembro foram, respetivamente 6,7 e 6,7 e em março, para dezembro, prevê-se 3,2. O analista encarregado do controlo orçamental, sem mais informação, deve começar por uma atitude de reserva: é possível que se esteja em presença de uma previsão totalmente irrealista e apenas com o objetivo de não assinalar em março um desvio face ao orçamento. Neste caso, até para evitar esta justificada reserva, o previsor “seria obrigado” a, juntamente com a nova previsão, apresentar a sua fundamentação. Permite-se, assim, um acompanhamento quase automático da execução orçamental, no sentido em que se reduzem as questões que os níveis superiores da hierarquia precisam colocar.

Nos programas de redução de despesa, ou de redução de efetivos, a que deve corresponder uma matriz específica, deve disponibilizar-se a informação sobre a % de redução prevista. Com esta informação possibilita-se situar este valor no intervalo de variação para o conjunto de entidades integradas no programa – distribuição das % de redução entre as entidades – para, eventualmente, suscitar uma explicação sobre a razoabilidade dos valores previstos, particularmente dos valores extremos. Está em causa a identificação do grau de realismo das poupanças previstas.

O controlo das despesas com o pessoal deve ser suportado num conjunto de indicadores que permitam avaliar a consistência da informação: média das despesas por efetivo; taxa de variação anual da média por efetivo; taxa de variação anual dos efetivos e taxa de variação anual da remuneração.

Esta metodologia é particularmente apropriada ao controlo da realização de medidas específicas de aumentos das receitas e de reduções das despesas, onde a informação sobre realizações passadas é, geralmente, muito vulnerável. O conhecimento por parte dos especialistas na

---

<sup>133</sup> O importante é que a entidade disponha desta informação, independentemente do que vai ou não ser reportado. A exigência de reportes a nível muito desagregado, limitando a autonomia da entidade, pode conduzir a estratégias defensivas de não disponibilidade.

<sup>134</sup> O nível de agregação/desagregação depende do utilizador. Dois casos extremos: para o ministro da pasta serão suficientes os valores agregados. Para o responsável por um projeto concreto, a desagregação terá que ir até ao nível que lhe permita o controlo orçamental desse projeto e, na eventualidade de ter que justificar desvios, as respostas aos níveis hierárquicos superiores.

área e o confronto e conseqüente ajustamento, em cada mês, dos valores realizados com os previstos nos meses anteriores, vai possibilitar que, atempadamente, se disponha de uma boa previsão para o resultado final.

Uma questão muito relevante no contexto do controlo da execução de orçamentos, onde não são “possíveis” desvios, é a compatibilidade do objetivo orçamental fixado às entidades ou aos programas com a sua desagregação mensal. A segurança desta compatibilidade depende, crucialmente, da qualidade da informação que vai sendo disponibilizada ao longo do ano e que fundamenta os valores das previsões. Daqui que o gestor de nível mais elevado da instituição tenha que assumir pessoalmente a responsabilidade pela qualidade dos dados, garantindo que eles incorporam toda a informação conhecida na entidade e que as previsões correspondem ao melhor exercício que a entidade está em condições de fazer. Falhas graves neste domínio seriam, obrigatoriamente, objeto de auditoria ao sistema de controlo interno da entidade, visando avaliar a capacidade/idoneidade para gerir uma instituição autónoma.

#### 6.4.2 Indicadores de acompanhamento

Mensalmente, seriam calculados três indicadores de acompanhamento (*early warning*), também constantes da matriz modelo (Ver Quadro I):

- Indicador do Desvio Face ao Objetivo Orçamental (IDFO<sub>j,i</sub>)
- Indicador do Perfil de Risco Intertemporal das Previsões (IPRIP<sub>j,i</sub>)
- Indicador de Qualidade das Previsões (IQP<sub>j,i</sub>)

**Indicador de Desvio Face ao Objetivo Orçamental para a rubrica j no mês i:**

$$\text{IDFO}_{j,i} \text{ (em \%)} = [R_{j,(i-1)} + P_{j,i}] - O_j / O_j * 100$$

Em que:

- O<sub>j</sub> é o valor orçamentado (anual) para a rubrica em questão;
- R<sub>j,i</sub> é o valor realizado acumulado desde o início do ano até ao mês (i-1) para a mesma rubrica;
- P<sub>j,i</sub> é o valor previsto acumulado do mês i até dezembro para essa rubrica.

Exemplificando com os valores relativos ao mês de março, mês (i) (mês de atualização) do Quadro I:

- ✓ Valor orçamentado = 100,2
- ✓ Valor realizado acumulado (jan+ fev) + valores previstos (mar a dez)=100,2
- ✓ IDFO<sub>j,i</sub> em M€= 100,2-100,2=0
- ✓ IDFO<sub>j,i</sub> em % =(100,2-100,2)/100,2\*100=0%

**Indicador de Perfil de Risco Intertemporal das Previsões para a rubrica j no mês i:**

$$IPRIP_{j,i} = 100 * [\sum_i (\mu_i * \pi_{j,i}) - 6.5] / 6.5$$

onde:

- $\pi_{j,i}$  é o peso para a rubrica j do valor no mês i relativamente ao total anual (já realizado e previsto) dessa rubrica
- $\mu_i$  é um ponderador<sup>135</sup> do mês i

O indicador mede o perfil da evolução dos valores mensais de janeiro a dezembro. O risco é aqui entendido como o risco de incumprimento do objetivo orçamental, face a um determinado perfil da despesa/receita mensal realizada e prevista.

Aumentos no valor do indicador significam aumentos do risco de incumprimento; diminuições significam reduções do risco de incumprimento.

Exemplificando com os valores relativos ao mês de março do Quadro I													
	jan	fev	mar	abr	mai	jun	jul	ago	set	out	nov	dez	Total
	$PRIP_{j,i} = 100 * [\sum_i (\mu_i * \pi_{j,i}) - 6.5] / 6.5$												
$\mu_i$ é um ponderador do mês i	12	11	10	9	8	7	6	5	4	3	2	1	
Valores realizados/previstos	12,5	11,0	10,0	9,2	9,2	9,2	7,5	7,5	7,5	6,7	6,7	3,2	100,2
$\pi_{j,i}$ - peso para a rubrica j do valor no mês i relativamente ao total anual	0,125	0,110	0,100	0,092	0,092	0,092	0,075	0,075	0,075	0,067	0,067	0,032	1,0
$\mu_i * \pi_{j,i}$	1,497	1,208	0,998	0,826	0,735	0,643	0,449	0,374	0,299	0,201	0,134	0,032	7,4
$IPRIP_{j,i} = 100 * [\sum_i (\mu_i * \pi_{j,i}) - 6.5] / 6.5$													13,8

**Indicador de Qualidade das Previsões para a rubrica j no mês i:**

$$IQP_{j,i} = 100 * V_{j,i} / C_{j,i}$$

onde:

- $V_{j,i}$  é o valor realizado no mês i para a rubrica em questão

<sup>135</sup> Para as despesas, o valor do ponderador vai diminuindo à medida que se avança ao longo do ano: o ponderador de janeiro será igual a 12, o de fevereiro igual a 11 e o de dezembro igual a 1. Ponderam-se de forma agravada as realizações no início ano, porque, nessa fase, desvios decorrentes de despesas acima do programado podem significar necessidades adicionais de financiamento e portanto um risco de derrapagem orçamental. O objetivo do indicador é servir de alarme para essa eventualidade. Pelo contrário, para as receitas (ou para programas específicos de redução de despesas), o valor do ponderador vai aumentando à medida que se avança ao longo do ano, porque, de forma similar, desvios decorrentes de receitas acima do programado na parte final podem significar necessidades adicionais de financiamento e portanto um risco de derrapagem orçamental.



- $C_{j,i}$  média dos valores previstos nos três meses anteriores para o mês  $i$

Exemplificando com os valores relativos ao mês de março do Quadro I

- ✓ Valor realizado no mês de fevereiro = 11
- ✓ Média dos valores previstos nos dois meses anteriores (não se dispõe de três meses de previsões para o mês de fevereiro, temos apenas as previsões feitas em janeiro (10) e em fevereiro (10).
- ✓ Logo,  $IQP_{j,2} = 11/[10+10]/2]*100=110$

Uma permanente observação do “Indicador do Desvio Face ao Objetivo Orçamental” (IDFO) e do “Indicador do Perfil de Risco Intertemporal das Previsões” (IPRIP) é auto-disciplinadora e auto-motivadora para melhores previsões. A análise dos valores do IPRIP é essencial para manter sobre controlo a execução orçamental nas zonas de risco, particularmente as despesas previstas para o I semestre e as receitas previstas para o II semestre e para a tomada de medidas corretoras conducentes ao cumprimento do objetivo orçamental para o ano. O que não pode acontecer é, face à sinalização de riscos, uma “atitude de alheamento” ou a “expectativa não fundamentada de que a evolução dos meses seguintes irá corrigir o desvio”.

Em cada um dos meses de atualização, as novas previsões devem ser analisadas tendo em conta a evolução verificada nos valores dos indicadores. Tratando-se de previsões de despesa: se o valor do “Indicador do Desvio Face ao Objetivo Orçamental” apontar para uma previsão de realização para o conjunto do ano superior ao objetivo, o que corresponde a valores positivos para o indicador, será preciso ter resposta para as seguintes perguntas: estão esgotadas as possibilidades de compensação interna na entidade? Caso afirmativo, existe essa possibilidade ao nível do ministério?

Na apreciação do valor do “Indicador do Perfil de Risco Intertemporal das Previsões”(IPRIP) é necessário calcular sempre o seu valor para o realizado no ano anterior e, caso existam diferenças significativas, justificar as razões de alteração do perfil de um ano para o outro. Na análise do valor mensal e caso o seu valor seja diferente do valor do mês anterior, também se exige uma justificação da alteração de perfil ocorrida. Veja-se, por exemplo, no Quadro I, os valores do indicador nos meses de março (13,8) e em abril (11,8), muito acima do valor médio do ano anterior, que foi de 7,9, apontando para a possibilidade do montante previsto para dezembro poder ser irrealista.

Boa parte da fundamentação das “suspeitas” pode ser dada pelos valores do Indicador de Qualidade das Previsões: se estamos em presença de um bom previsor, o valor do indicador situar-se-á próximo de 100. Se, pelo contrário, o valor do indicador, em geral, se situa acima do valor 100, então o previsor é um “otimista”, se nos colocarmos na ótica da apreciação da despesa, (previu que a despesa a realizar era inferior à que se realizou) ou um “pessimista”, na ótica da receita (previu uma a receita a cobrar inferior à que se cobrou). Este conhecimento do perfil do previsor permite ao nível superior de acompanhamento do controlo orçamental efetuar uma nova previsão ajustando a previsão anterior e exercer pressão justificada para melhoria das previsões.

A informação de detalhe para responder às questões que se levantam na análise mensal dos resultados tem que estar disponível em cada uma das entidades que compõem o Ministério e é fundamental para o trabalho interno nos ministérios sectoriais e no Ministério das Finanças. Pode, até, ser crucial para objetivar as relações bilaterais entre o Ministério das Finanças e os ministérios sectoriais, num contexto em que importa reforçar o grau de autonomia das “entidades autónomas” que assumem as responsabilidades orçamentais que lhes cabem e restringir as daquelas que não demonstrem essa capacidade. Uma autonomia de gestão orçamental de geometria variável.

A nível do ministério setorial, os “relatórios mensais de avaliação da execução do orçamento e das perspetivas orçamentais” devem autonomizar, pelo menos, os seguintes pontos:

- Entidades onde se projeta o cumprimento dos objetivos anuais;
- Entidades onde se projeta que a execução orçamental não cumpra os objetivos anuais, mas para cuja insuficiência os Ministérios apresentam compensação;
- Entidades onde se projeta que a execução orçamental não cumpra os objetivos anuais, sem que os Ministérios apresentem compensação e que terão que ser objeto de apreciação pelo Ministro das Finanças e pelos Ministros das pastas, com vista à determinação das ações a desenvolver no quadro das responsabilidades de consolidação orçamental assumidas.

A atualização mensal implica uma análise da parte de cada instituição das ações internas necessárias a assegurar, com segurança, o cumprimento da meta anual. Se num determinado mês foram identificados atrasos suscetíveis de pôrem em causa essa meta, têm que ser assinadas, no relatório, as medidas tomadas ou novas medidas a tomar para a sua superação.

Das conclusões dos relatórios pode justificar-se a apresentação de propostas de realização de auditorias rápidas para averiguação do que se está efetivamente a “passar no terreno”. São indicadores motivadores desta situação:

- IDFO com valores de risco evidente de incumprimento;
- IPRIP com valores apontando para perfis de elevado risco, ou seja com concentração das receitas na parte final do ano ou das despesas na parte inicial;
- IQP denotando fragilidades permanentes na qualidade do previsor;
- Evolução da faturação emitida não compatível com as adjudicações feitas;
- Evolução da situação de endividamento líquido fora dos intervalos fixados.

Das auditorias poderão resultar propostas de “restrição ou de alargamento da autonomia”.

No âmbito dos programas de redução da despesa num ministério, será necessário, ao longo do ano, ir confrontando a evolução de cada programa com os totais para o ministério para assegurar que as reduções previstas em programas específicos não são compensadas por aumentos da despesa noutros programas. É também essencial assegurar o controlo das dívidas<sup>136</sup>

---

<sup>136</sup> O processo de controlo das dívidas será facilitado se for obrigatória e cumprida a exigência de publicação no sítio da Internet de cada empresa fornecedora da situação das dívidas de cada instituição do

para confirmar que as medidas de consolidação são efetivas, ou seja que não ocorre um menor encargo orçamental substituído por um aumento nas dívidas.

### Exemplo de matriz com a informação base e indicadores

Apresenta-se, no quadro seguinte, um exemplo da matriz com a informação base, bem como os indicadores referidos.

**QUADRO I**

Atualização da matriz da despesa realizada e prevista																	
Mês de previsão: maio																	
Atualização dos valores realizados de janeiro a abril e dos valores das previsões para os meses de maio a dezembro																	
Atualização da informação complementar																	
VALORES REALIZADOS NO ANO ANTERIOR															IPRiPi		
	JAN	FEV	MAR	ABR	MAI	JUN	JUL	AGO	SET	OUT	NOV	DEZ	TOTAL				
DEZ	11,0	11,0	11,0	10,1	10,1	10,1	8,3	8,3	8,3	7,4	7,4	7,4	110,4	7,9			
Montante do orçamento anual						100,2						INDICADORES					
MATRIZ DOS VALORES REALIZADOS E DOS VALORES PREVISTOS NO ANO															IDFOi	IPRiPi	IQPi
Mês de atualização	JAN	FEV	MAR	ABR	MAI	JUN	JUL	AGO	SET	OUT	NOV	DEZ	TOTAL	ME	%	(%)	(%)
JAN	10,0	10,0	10,0	9,2	9,2	9,2	7,5	7,5	7,5	6,7	6,7	6,7	100,2	0,0	0,0	8,0	
FEV	12,5	10,0	10,0	9,2	9,2	9,2	7,5	7,5	7,5	6,7	6,7	6,7	102,7	2,5	2,5	9,9	125,0
MAR	12,5	11,0	10,0	9,2	9,2	9,2	7,5	7,5	7,5	6,7	6,7	3,2	100,2	0,0	0,0	13,8	110,0
ABR	12,5	11,0	10,0	9,2	8,2	8,2	7,5	7,5	7,5	6,7	6,7	5,2	100,2	0,0	0,0	11,8	100,0
MAI	12,5	11,0	10,0	5,0	7,2	7,2	7,5	7,5	7,5	6,7	6,7	7,2	96,0	-4,2	-4,2	8,5	54,3
INFORMAÇÃO COMPLEMENTAR																	
Díva forneced	12,5	12,6	12,7	12,6	12,5	12,8	12,9	12,7	12,6	12,5	12,6	12,7					
Díva Inst. Financeiras	6,3	6,4	6,3	6,5	6,6	6,7	6,1	6,2	6,3	6,4	6,2	6,1					
Aplicações Financeiras	0,9	1,0	1,1	0,8	0,7	0,6	0,5	0,5	0,6	0,4	0,7	0,8					
Número e efetivos	2500	2525	2528	2530	2531	2535	2532	2533	2531	2525	2532	2515					

Anota-se:

- A informação sobre os valores previstos (receitas ou despesas) num determinado mês, uma vez encerrado o processo mensal de atualização, não é suscetível de alteração, o que é muito importante como incentivo à autodisciplina na previsão. A disponibilidade, permanente e bem evidenciada, dos dados relativos às atualizações feitas nos meses anteriores, é um fator de maior exigência na previsão dos valores para o mês;
- Os valores hipotéticos permitem analisar das potencialidades do modelo, designadamente da utilização dos indicadores. O exemplo apresentado é para a despesa,

Sector Público. Por outro lado, é importante confrontar as obras/fornecimentos adjudicadas/consignadas e a faturação emitida mensalmente, para verificar se não existem atrasos na faturação.

mas como o funcionamento é similar para a receita, não se justificam dois exemplos;

- Num quadro idêntico, mas de síntese, por exemplo para o conjunto do ministério, os valores são não consolidados: a síntese corresponde à simples soma da informação das entidades componentes.
- O “formato dos mapas” é essencial: a informação deve caber em “A4”.
- Não devem existir exceções.

Um conjunto complementar de indicadores, não constantes da matriz, mas importantes para constituição de “Rankings”:

- Dívida a fornecedores em % da despesa efetiva total orçamentada;
- Dívida a instituições financeiras em % da despesa efetiva total orçamentada;
- Aplicações financeiras em % da despesa efetiva total orçamentada.

Exemplo de leitura do quadro:

- A despesa orçamentada (pode ser para o total da entidade ou para determinada rubrica orçamental) foi de 100,2 e a distribuição intra-anual, na primeira previsão (janeiro) é praticamente idêntica à do ano anterior, com valores para o indicador IPRIP de, respetivamente, 8,0 e 7,9.
- Quando, em março, se faz a atualização dos valores, constata-se que na atualização de fevereiro os valores previstos para os meses de fevereiro a dezembro não se tinham alterado em relação à previsão de janeiro. Todavia, como o realizado em janeiro excedeu em 2,5 o valor previsto em janeiro, o valor do IDFO passou de zero em janeiro para 2,5 em fevereiro (risco de derrapagem) e o IQP em fevereiro fixou-se em 125, (previsor muito otimista). Como se atualizou o valor realizado em fevereiro e este também excedeu o valor previsto, 11 contra 10, se se mantivesse a previsão feita em fevereiro o desvio passaria de 2,5 para 3,5 (risco acrescido de derrapagem). O que fez o previsor? Reduziu o valor previsto para dezembro (será porque o mês ainda vem longe?) de 6,7 para 3,2, passando o IDFO para zero, mantendo-se como previsor otimista, o IQP passou para 110, mas “disparando” o IPIRP, que passou de 9,9 para 13,8, denotando um eventual irrealismo no novo perfil e exigindo uma explicação. Ou seja, a leitura conjugada dos indicadores “aperta a malha” e deteta eventuais inconsistências, designadamente a aparente facilidade de “empurrar” para frente os problemas, adiando a tomada de medidas, e força melhores previsões e conseqüente maior rigor na gestão orçamental.

Na informação complementar, a exigência de controlo da qualidade das previsões não é idêntica à das despesas ou receitas, razão porque a informação anterior não é objeto de confronto, mas exige explicações, sempre que os valores previstos num mês, face ao mês anterior denote grandes diferenças. Estas diferenças são explicitamente identificadas no quadro síntese (exemplo Quadro II).

O modelo seria complementado com a obrigatoriedade das entidades públicas publicarem, mensalmente, nos seus sítios da Internet uma síntese da situação orçamental e perspetivas

para a execução anual. Trata-se de um fator crucial para o sucesso de todo o procedimento, uma vez que vai permitir a criação de um público interessado nesta informação, que passa a exigir a sua disponibilidade. É o melhor mecanismo de controlo para garantir que o modelo não cai por, em determinado momento, não ser do agrado dos responsáveis. Foi precisamente o processo seguido no lançamento do Boletim da DGO.

A informação de síntese poderia ter um conteúdo similar à do quadro seguinte:

**QUADRO II**

ENTIDADE/MUNICÍPIO/EMPRESA													
SÍNTESE DA SITUAÇÃO FINANCEIRA E DA EXECUÇÃO ORÇAMENTAL													
MÊS: março													
Unidade: milhão de euros													
	Realizado		Ano (n-1)				Ano (n)				Anos seguinte		
	Ano (n-3)	Ano (n-2)	Orçamento.	Realizado	Realizado até mar	Realizado de abr a dez	Orçamento.	Realizado até mar	Prev. realizar de abr a dez	Previsto p/ ano		Ano (n+1)	Ano (n+2)
									No mês	no mês anterior			
Receitas totais (i)	4,9	5,1	5,2	4,8	1,3	3,5	5,3	1,4	3,9	5,3	5,2	5,4	5,5
Despesas totais (ii)	9,7	9,3	9,5	9,1	2,3	6,8	8,5	2,1	6,8	8,9	8,7	8,5	8,3
Despesas com o pessoal	4,8	4,6	5,0	4,9	1,1	3,8	4,5	1,1	3,4	4,5	4,5	4,4	4,3
Saldo	-4,8	-4,2	-4,3	-4,3	-1,0	-3,3	-3,2	-0,7	-2,9	-3,6	-3,5	-3,1	-2,8
INFORMAÇÃO COMPLEMENTAR													
Dívidas a fornecedores	2,5	2,0		1,7	1,8			1,7		1,8	1,7	1,6	1,0
Dívidas a instituições financeiras	4,9	4,8		4,9	4,8			5,0		4,9	4,9	4,7	4,6
Aplicações financeiras	0,0	0,0		0,0	0,0			0,0		0,0	0,0	0,0	0,0
Número de efetivos	128	123		119	121			119		113	113	112	110
Transferências líquidas das AP	4,8	4,8		4,5	1,0			0,9		3,5	3,5	3,4	3,4
(i) Exclui transferências de outros setores da Administração Pública													
(ii) Exclui transferências para outros setores da Administração Pública													

Por exemplo para um município, e considerando o ano corrente, os munícipes interessados, num formato A4, ficariam informados sobre:

- A execução orçamental (receitas totais, despesas totais, despesas com o pessoal e transferências líquidas de outras entidades públicas), nos dois anos precedentes e no ano corrente, até março, e os valores correspondentes no ano anterior;
- As perspetivas da execução até ao fim do ano corrente e compará-las com o que aconteceu no ano anterior;
- Uma síntese da situação financeira do município, dada pela situação do endividamento líquido (dívidas – aplicações) nos últimos dois anos e no ano corrente;
- A evolução dos efetivos e as perspetivas;

- As perspetivas financeiras para os dois anos seguintes.

Seguramente que a disponibilidade pública desta informação, por exemplo, para os municípios, para as universidades, para os Hospitais, para as Empresas Públicas, constituiria uma alteração radical na informação à comunidade e poderia melhorar de forma muito substancial o funcionamento da democracia e a corresponde coresponsabilidade dos eleitos e dos eleitores nas decisões que lhes importam: fazer mais ou menos despesa; aumentar ou não impostos ou taxas; endividar-se ou desendividar-se, aumentar ou reduzir efetivos, etc.

## 7. Implementação do modelo proposto

Num programa de consolidação orçamental como o que estamos envolvidos, a aplicação imediata do modelo, poderá seguir o seguinte processo:

- Começar pelas principais áreas identificadas como de maior risco para a execução do orçamento e aplicar às principais entidades;
- Aplicar, de imediato, às entidades da Administração Local e Regional e às Empresas Públicas e Entidades Públicas Empresariais em processo de correção de desequilíbrios financeiros;
- Ir alargando, progressivamente, o campo de aplicação às outras áreas.

Finalmente dois breves comentários aos comentários da Dr.<sup>a</sup> Manuela Proença (MP) e do Doutor Rui Baleiras (RB).

Em geral concordo com os comentários da MP e regozijo-me com os progressos realizados. São maiores do que os que assinali na minha apresentação. Também se constata uma significativa coincidência com muitos dos vetores da proposta de reforma do controlo da execução orçamental que apresentei.

No seu comentário MP refere que *“O modelo de acompanhamento da execução orçamental tem vindo a evoluir e a ser aprofundado. O modelo que tem vindo a ser prosseguido nos últimos anos tem algumas características comuns ao modelo proposto pelo Dr. Orlando Caliço.”*

No domínio da responsabilização política, existe ainda um longo caminho a percorrer. De fato, MP refere-se-lhe expressamente: *“O atual modelo de gestão orçamental está assente numa organização vertical dos Programas Orçamentais, tendo cada Programa um responsável político, o Secretário de Estado com competências delegadas para a área financeira, e um responsável técnico, a Entidade Coordenadora (E.C.).”* Um passo importante, mas, como sugeri, deve caminhar-se no sentido da responsabilização política dos ministros da pasta pela apresentação e defesa na Assembleia da República de quaisquer alterações orçamentais que constituam reforço de dotações com contrapartida no Ministério das Finanças. É uma maneira de os responsabilizar politicamente pela execução do seu orçamento e de reforçar a seriedade na discussão inicial sobre o orçamento. A este propósito, MP refere: *“Na área da responsabilização é importante ter em conta que os ministros são sobretudo avaliados, ao nível da opinião pública*

*e pelos cidadãos, pelas realizações das políticas setoriais e pelos serviços públicos que elas representam para as populações. São menos avaliados, ou não serão de todo avaliados, pelo cumprimento do respetivo orçamento. Não existe uma cultura de quantificação de objetivos nas diferentes políticas públicas e de associação entre esses objetivos e os recursos financeiros necessários para a sua prossecução. Estas práticas deverão ser, portanto, gradualmente aprofundadas.”*

MP não faz qualquer referência ao papel do Conselho de Ministros no controlo mensal da execução orçamental, essencial no domínio da responsabilização política, e um procedimento também sugerido no relatório do FMI sobre a 10.ª avaliação. Será de concluir que o mesmo não estará a ser efetivamente aplicado de uma forma sistemática? Provavelmente é o que acontece. MP ainda refere *“(…) o espaço político dedicado à análise dos resultados obtidos é muito limitado e, quando existe, casuístico.”*

No domínio dos incentivos ao cumprimento: *“em termos de gestão, têm sido dados passos no sentido de uma crescente flexibilidade da gestão orçamental no âmbito de cada Programa Orçamental.”* Mas MP não refere se existem níveis diferentes de flexibilidade em função do nível de desempenho, o que me parece que seria muito importante como fator incentivador do cumprimento.

No que respeita ao sistema de informação, anotam-se, como muito positivos, os progressos realizados. Merece destaque, por corresponder a um dos pontos que considero essencial no modelo que apresentei, o fato de, em 2014, o modelo de controlo passar a assentar nas entidades executoras do orçamento. MP assinala: *“Em 2014 introduziram-se algumas alterações ao modelo vigente até 2013. As previsões e a análise de desvios passaram a ser feitas ao nível das entidades, e não ao nível do Programa (...)*

O modelo em vigor contempla previsões mensais por Programa quer da despesa (para o total da despesa, despesa financiada por Receitas Gerais, despesa financiada por Receitas Próprias e despesa financiada por Fundos Europeus) quer das receitas próprias. Aparentemente, não integra informação complementar sobre a situação financeira da entidade como a que sugeri (dívidas a fornecedores; dívidas a instituições financeiras; aplicações financeiras; número de efetivos), nem as previsões para os dois anos seguintes, o que exigirá uma componente de análise adicional, sempre que se pretende ter uma perspetiva mais alargada da execução orçamental.

MP assinala: *“ Em 2014 (...) com base na informação das entidades, e em análise própria, as Entidades Coordenadoras passaram a elaborar relatórios mensais de análise de desvios da execução orçamental; e a DGO passou a elaborar um relatório mensal por Programa (1º relatório em março 2014), que se apropria desta informação, dando, principalmente, relevo à análise de desvios, às insuficiências identificadas e aos riscos para o cumprimento dos objetivos.”*

Em conclusão: O modelo em exploração na DGO contém muitas das componentes essenciais daquele que apresentei, com os ajustamentos resultantes da prática da sua implementação no decurso destes três anos (2012-2014) e nas conclusões de MP: *Verificou-se uma melhoria, praticamente em todos os Programas Orçamentais, das previsões entre 2012 e 2013, com*

*menores diferenças no indicador de qualidade (...) e em termos de mudanças de natureza mais estrutural:*

- *Os processos de acompanhamento por parte das E.C. foram alterados, passando a existir uma maior interação com os organismos executores;*
- *O modelo de acompanhamento implementado pelo Ministério das Finanças e pela DGO está a ter impacto nos modelos de acompanhamento setoriais;*
- *O modelo tem vindo a ser aperfeiçoado com o contributo transversal de entidades de toda a Administração Central e representa um processo de mudança de procedimentos e de comportamentos.*

Parece, assim, evidente que o modelo de acompanhamento do controlo orçamental ao permitir/impôr uma estreita cooperação das entidades do Ministério das Finanças e das entidades e tutelas setoriais, num quadro claro de procedimentos de controlo e de responsabilidades acrescidas, pode dar um forte contributo para a consolidação orçamental.

Falta-nos, ainda, uma avaliação dos lados das entidades autónomas que não da Administração Central. O modelo teve aplicação na Administração Regional e na Local? E na Segurança Social? E nas EPE e Empresas Públicas? E para quando a responsabilização face aos cidadãos, divulgando no sítio da Internet das entidades executoras, uma síntese da execução orçamental e perspectivas?

Relativamente ao comentário de RB, destacaria apenas alguns pontos onde não se verifica inteira concordância.

RB anota, *“Caliço (2014, p. 24) propõe também uma série de novas obrigações de reporte por parte de qualquer serviço público que vier a ser considerado como “unidade orgânica relevante ou cuja execução orçamental seja considerada de risco”. Tal serviço passaria a ter a obrigação de declarar mensalmente uma matriz com valores “realizados e previstos realizar até final do ano e nos dois anos seguintes” referentes às seguintes variáveis: receitas e despesas em base de caixa (grandes agregados); dívidas a fornecedores; dívidas a instituições financeiras; aplicações financeiras; número de efetivos.*

E comenta: *“(...) sobrecarregar os serviços com novas obrigações de reporte não me parece ser o caminho mais adequado para atingir os objetivos. A aposta terá que ser na melhoria do sistema de contabilidade e na observação em tempo real do estado das contas de cada serviço por parte das entidades responsáveis pela monitorização e pela fiscalização da execução orçamental. Todos os dados necessários para estas tarefas devem sair directamente da contabilidade dos serviços em vez de serem intermediados através de instrumentos de reporte. (...)”*

Anoto que o modelo de sistema de informação que apresentei visa, essencialmente, os gestores orçamentais aos diversos níveis: o Ministro das Finanças; o ministro da pasta; o responsável máximo de uma entidade autónoma (ex: Universidade; Hospital; Câmara Municipal; Empresa Pública); o diretor-geral de um serviço; os diretores dos Departamentos e, muito importante, envolver os cidadãos interessados.



Não é um “sistema de reporte contabilístico”, embora possa recolher informação sobre o executado da contabilidade, se esta estiver em dia! Caso contrário cabe ao gestor reportar a informação completa, ainda que não contabilizada. O que verdadeiramente interessa são as perspetivas, o mais realistas possível, da execução orçamental e “forçar” a tomada de decisões para cumprimento do orçamento.

O controlo a partir dos indicadores apresentados, a simplicidade (a informação tem que caber num A4!) e a disponibilização, de forma consistente, de uma síntese da execução orçamental e perspetivas e da situação financeira da entidade no seu sítio da Internet, desempenham aqui um papel crucial!

Este sistema de informação está desenhado como um meio de concretizar o que RB classifica como “normas macro”. Efetivamente existe uma grande diferença entre ter um reporte para a DGO e para os ministros setoriais com centenas de mapas e um simples A4 com as perspetivas de execução até final do ano. Independentemente do ministro ao analisar o A4 poder/dever pedir esclarecimentos complementares!

Outra importante característica do modelo: os responsáveis pela execução do orçamento, nos diversos níveis, confrontam-se, todos os meses, com as linhas dos meses anteriores e têm que se sentir obrigados a definir uma estratégia de comunicação consistente para explicarem aos vários níveis da hierarquia na entidade e aos stakeholders interessados a situação e as perspetivas de cumprimento dos objetivos.

RB afirma: *“A aposta terá que ser na melhoria do sistema de contabilidade e na observação em tempo real do estado das contas de cada serviço por parte das entidades responsáveis pela monitorização e pela fiscalização da execução orçamental. Todos os dados necessários para estas tarefas devem sair diretamente da contabilidade dos serviços em vez de serem intermédios através de instrumentos de reporte”.*

Concordando com o sentido da proposta, tenho reservas sobre a sua viabilidade.

A experiência, e não só portuguesa, mostra que os registos contabilísticos da execução orçamental, em geral, não contemplam situações ainda não consolidadas ou cujo enquadramento legal, no momento da decisão, não é evidente, embora com consequências financeiras previsíveis e conhecidas (ou suscetíveis de uma estimativa) da parte dos gestores. Este não registo, permite-lhes, por um lado, não alertarem, em tempo útil, para possíveis derrapagens e, por outro, não se sentirem obrigados a tomar as decisões internas de ajustamento, normalmente difíceis. Um processo conhecido de criação de situações de fato consumado, obrigando a reforços orçamentais ou a criação de dívidas que passam para os anos seguintes.

Daqui que o que está em causa no modelo que apresentei não é o reporte, mas a disponibilidade da informação na mão dos gestores. Até pode não haver reporte com este modelo para a DGO ou para qualquer entidade externa à entidade, mas, nesse caso, tem que se assumir que os gestores tinham a informação disponível e que não foi feito qualquer reporte porque as perspetivas de execução ao longo do ano foram sempre de cumprimento do objetivo orçamental. Mas, mesmo nesta situação, não pode faltar a divulgação da síntese da execução no sítio da Internet.



## Comentário



**Manuela Proença**

Em primeiro lugar gostaria de agradecer o convite que me foi dirigido para participar nesta sessão, reconhecendo, enquanto responsável da Direção Geral do Orçamento, a importância desta temática relativa ao controlo da execução orçamental ser aprofundada entre investigadores e intervenientes com diferentes papéis mas com objetivos comuns neste processo.

Em relação à intervenção do Dr. Orlando Calião, partilho muitas das perspetivas que foram apresentadas. O meu comentário à apresentação está organizado em torno de quatro tópicos, incluindo algumas ideias-chave subjacentes ao percurso de mudança que vem sendo concretizado nos últimos anos: o modelo de partilha de responsabilidades; a descentralização e responsabilização; os instrumentos de gestão orçamental; e, por último, gostaria de em linhas gerais fazer uma referência ao modelo que a Direção Geral do Orçamento tem vindo a implementar nos últimos dois anos.

### **1. Modelo de partilha de responsabilidades**

O esforço de consolidação orçamental exige concertação entre os diferentes intervenientes, não podendo ser apenas perspetivado como um objetivo de política do Ministério das Finanças. Trata-se de um objetivo de política económica que condiciona transversalmente as políticas setoriais e que, como tal é um objetivo partilhado por todas as áreas da governação que, através dos poderes e competências próprias, deve ser assumida de forma pró-ativa.

O atual modelo de gestão orçamental está assente numa organização vertical dos Programas Orçamentais, tendo cada Programa um responsável político, o Secretário de Estado com competências delegadas para a área financeira, e um responsável técnico, a Entidade Coordenadora (E.C.).

Em termos de gestão, têm sido dados passos no sentido de uma crescente flexibilidade da gestão orçamental no âmbito de cada Programa Orçamental: aumentaram as alterações orçamentais que são da responsabilidade dos Ministros setoriais<sup>137</sup>; aumentou a margem de manobra para determinar o tipo de despesas que pode ser objeto de cativos; e os valores da Reserva da componente da despesa financiada por Receitas Gerais do Orçamento do Estado, inscrita na proposta de orçamento, passaram a ser fixados ao nível do Programa, no orçamento da E.C., e não no orçamento de cada entidade, como anteriormente<sup>138</sup>.

Neste contexto, o enquadramento dentro dos limites orçamentais estabelecidos para cada Programa aquando da elaboração do Orçamento pressupõe que sejam utilizados plenamente os mecanismos previstos de gestão flexível no âmbito do Programa, reafectando eventuais disponibilidades ou poupanças geradas a áreas que na execução apresentam desvios face ao previsto. O rigor na gestão orçamental ao nível de cada uma das entidades é um pré-requisito. Por outro lado, a restrição financeira pressupõe ainda concomitantemente opções de política que viabilizem a obtenção das poupanças estruturais.

A eficácia do controlo orçamental depende em grande parte da capacidade de estabelecimento de compromissos partilhados entre o nível central, os responsáveis setoriais e os responsáveis de cada entidade. A eficácia do controlo inicia-se numa fase *ex-ante* à tomada de decisão e como tal passa também pela definição e cumprimento dos procedimentos subjacentes à decisão sobre novas iniciativas de política. As iniciativas devem preferencialmente ser equacionadas no âmbito do exercício anual de reavaliação da despesa que antecede o Documento de Estratégia Orçamental (ou o Programa de Estabilidade e Crescimento) que estabelece o enquadramento de médio prazo para as finanças públicas e define, ainda que com natureza preliminar, os limites de despesa financiada por receitas gerais para os quatro anos seguintes, salvo situações muito excecionais não suscetíveis de terem sido previstas.

Outra questão abordada é a relativa à articulação entre o orçamento, o controlo da execução e a prestação de contas. Este aspeto é da maior relevância e constitui um dos elementos que integra o modelo de compromissos partilhados já referido. A articulação entre o orçamento e a execução envolve o planeamento das medidas de política que é necessário concretizar, identificando o impacto orçamental esperado das mesmas e a forma como foi estimado, os Programas e as entidades responsáveis pela sua concretização e um acompanhamento da implementação ao longo do exercício orçamental, tanto ao nível central como ao nível setorial.

<sup>137</sup> Decretos-Lei de Execução Orçamental de 2012, 2013 e 2014 (D.L n.º 32/2012, de 13 de fevereiro, D.L. n.º 36/2013, de 11 de março e D.L n.º 52/2014, de 7 de abril).

<sup>138</sup> Instruções para a Preparação do Orçamento do Estado de 2014 (Circular n.º Série A 1374, de 19 de agosto de 2013).

## 2. Responsabilização setorial

Na área da responsabilização é importante ter em conta que os ministros são sobretudo avaliados, ao nível da opinião pública e pelos cidadãos, pelas realizações das políticas setoriais e pelos serviços públicos que elas representam para as populações.

São menos avaliados, ou não serão de todo avaliados, pelo cumprimento do respetivo orçamento. Os termos em que se processa a avaliação das políticas por parte dos cidadãos decorre em grande parte do facto de à prestação dos serviços por parte das entidades públicas não estarem, de forma geral, associados os recursos que lhe estão afetos. Não existe uma cultura de quantificação de objetivos nas diferentes políticas públicas e de associação entre esses objetivos e os recursos financeiros necessários para a sua prossecução. Estas práticas deverão ser, portanto, gradualmente aprofundadas.

A Assembleia da República procede a uma análise detalhada do Orçamento do Estado, concentrando nessa fase o essencial do debate político. No entanto, o Orçamento não está associado à apresentação dos resultados que se pretendem alcançar e, em consequência, o espaço político dedicado à análise dos resultados obtidos é muito limitado e, quando existe, casuístico.

Neste domínio, deveriam ser dados passos para uma convergência gradual para o modelo que corresponde ao enquadramento legal existente<sup>139</sup> e que está ainda por cumprir.

Complementarmente, é necessário melhorar a avaliação custo benefício das iniciativas, considerando a sustentabilidade das mesmas no curto, médio e longo prazo. Frequentemente, os desvios entre a execução e os encargos previstos acabam por vir a verificar-se em períodos não imediatamente subsequentes à tomada de decisão. Depois da decisão tomada e de os compromissos políticos terem sido assumidos, estamos perante factos consumados. Por isto, para além da responsabilização é necessário acautelar mecanismos que funcionem *ex-ante*, em que o Ministério das Finanças disponha da informação e dos instrumentos necessários para a validação dos encargos financeiros estimados, quer em termos imediatos, quer para os anos subsequentes. Torna-se necessário desenvolver mecanismos centrais e sectoriais que permitam a disponibilização de informação relevante para a tomada de decisão, designadamente, em termos da ponderação de opções alternativas.

## 3. Os instrumentos de gestão orçamental

As previsões subjacentes à preparação do Orçamento do Estado comportam graus de incerteza, em termos macroeconómicos, em termos dos impactos das medidas de política orientadas para a consolidação orçamental e, também, em termos dos impactos das iniciativas setoriais.

---

<sup>139</sup> Lei de Enquadramento Orçamental (Lei n.º 4/2014, de 10 de julho, oitava atualização à Lei n.º 91/2011, de 20 de agosto).

Estes elementos de incerteza, aconselham à existência de margens de contingência na gestão orçamental. Essas margens de contingência atualmente são constituídas pela Reserva e Cativos específicos sobre algumas dotações – bens e serviços e projetos de investimento. A Dotação Provisional é uma reserva de contingência, mas que visa fazer face a despesas imprevistas e excecionais e não a desvios na execução.

Os mecanismos para fazer face aos desvios têm vindo a ser alterados. Os desvios na execução são geridos, ao nível central, no atual quadro através de: gestão das dotações de contingência; fixação dos Fundos Disponíveis, instrumento que passou a estar disponível no quadro da Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso<sup>140</sup> (LCPA) e legislação complementar; e acompanhamento estreito das propostas de alteração orçamental suscetíveis de gerar um impacto negativo no saldo global da Administração Central.

Relativamente ao segundo dos mecanismos referidos, o mesmo visa o controlo dos compromissos face a desvios de execução detetados, sendo este controlo operacionalizado através da redução dos Fundos Disponíveis, os quais são fixados mensalmente para cada Programa Orçamental. Desde 2013 os Fundos Disponíveis passaram a ser fixados a nível central – pelo Ministério das Finanças por Programa Orçamental, competindo à E.C. a respetiva distribuição pelas várias entidades que os integram. Neste quadro, a gestão deixou, portanto, de ser feita por duodécimos desde o Decreto-Lei de Execução Orçamental de 2013<sup>141</sup>.

Sobre a proposta que foi lançada para discussão da aplicação da LCPA só a algumas entidades, em função da respetiva execução, penso existirem prós e contras a esta alteração.

Por um lado, é certo que a implementação desta proposta reduziria os constrangimentos atualmente existentes à assunção de compromissos, deixando, desde modo, de ser necessário a autorização para a antecipação de Fundos Disponíveis; assim, verificar-se-ia uma redução do número de processos à apreciação do Ministério das Finanças.

Por outro lado, no entanto, poderá ser uma opção de complexa operacionalização, uma vez que passariam a existir universos variáveis de observação (que seriam de significativa volatilidade face a eventuais alterações de cenário), e, principalmente, que reduziria a margem de manobra para o controlo e redução dos compromissos, nas situações em que tal se justifica.

Importa ter em conta que os mecanismos da LCPA têm um caráter preventivo. Este quadro normativo contempla princípios e procedimentos de controlo que deverão ser mantidos, como seja a garantia de que não existem compromissos para além do que é possível pagar, de que a todo o compromisso é atribuído um número e de que existem mecanismos corretores e sancionatórios.

Previamente à alteração do enquadramento atual, deverá ser feita uma avaliação compreensiva da aplicação da LCPA e de todas as implicações que a alteração pode envolver. São de evitar sucessivas revisões legislativas e aos procedimentos, uma vez que as mesmas têm um elevado impacto nos procedimentos e nos sistemas de informação.

<sup>140</sup> Lei n.º8/2012, de 21 de fevereiro.

<sup>141</sup> Decreto-Lei n.º 36/2013, de 11 de março.

#### **4. Acompanhamento e Controlo da Execução Orçamental: o modelo implementado Direção Geral do Orçamento /Entidades Coordenadoras**

O modelo de acompanhamento da execução orçamental tem vindo a evoluir e a ser aprofundado. O modelo que tem vindo a ser prosseguido nos últimos anos tem algumas características comuns ao modelo proposto pelo Dr. Orlando Calião.

O modelo que a DGO tem vindo a seguir representa um processo de mudança de procedimentos e, também, de comportamentos.

Os principais objetivos prosseguidos em 2012/2013 visaram:

- Reforçar a partilha de informação e de responsabilidades entre a DGO e as E.C. nas várias fases do ciclo orçamental;
- Fortalecer o envolvimento e responsabilização das E.C. no acompanhamento da execução orçamental e cumprimento dos objetivos estabelecidos;
- Focar o acompanhamento e o controlo ao nível do Programa; e
- Antecipar eventuais situações de insuficiência orçamental e forma de as superar e identificar riscos e medidas corretivas.
- Disponibilizar novos mecanismos de gestão às E.C., quer por via das competências atribuídas no âmbito da preparação do OE (distribuição de plafonds) e da execução orçamental (parecer sobre pedidos), quer por via da atribuição de fundos comuns do programa (caso da reserva orçamental e dos reforços para reposição de subsídios e vencimentos) que lhe cabe redistribuir em face das necessidades e que ficam sob a sua responsabilidade.
- Envolver as E.C. no exercício de programação orçamental plurianual que é revisitado anualmente para efeitos de definição do Quadro Plurianual de Programação Orçamental, realizando uma reflexão conjunta com as tutelas políticas.

O modelo em vigor contempla:

- Previsões mensais por Programa quer da despesa (para o total da despesa, despesa financiada por Receitas Gerais, despesa financiada por Receitas Próprias e despesa financiada por Fundos Europeus) quer das receitas próprias;
- Análise dos desvios entre as previsões e a execução e os respetivos fatores determinantes;
- Identificação de situações de insuficiência orçamental;
- Acompanhamento da evolução dos pagamentos em atraso e determinantes da sua evolução;
- Identificação de situações de não reporte de informação;
- Identificação de situações de incumprimento da LCPA;
- Reuniões mensais entre a DGO e as E.C. dos Programas Orçamentais.

Em 2014 a DGO introduziu alguns ajustamentos ao modelo, tendo como objetivos<sup>142</sup>: envolver as EC de forma mais efetiva na análise de desvios; aprofundar a caracterização dos desvios e a sua natureza, procedendo à sua tipificação; melhorar as previsões intra-anuais; e melhorar a fundamentação das insuficiências orçamentais e a identificação de riscos e medidas corretoras.

Para a prossecução daqueles objetivos, introduziram-se algumas alterações ao modelo vigente até 2013. As previsões e a análise de desvios passaram a ser feitas ao nível das entidades, e não ao nível do Programa; as previsões são desagregadas para os grandes agrupamentos económicos; os desvios são qualificados em função da sua natureza (excessos; poupanças; *carry-over*); com base na informação das entidades, e em análise própria, as Entidades Coordenadoras passaram a elaborar relatórios mensais de análise de desvios da execução orçamental; e a DGO passou a elaborar um relatório mensal por Programa (1º relatório em março 2014), que se apropria desta informação, dando, principalmente, relevo à análise de desvios, às insuficiências identificadas e aos riscos para o cumprimento dos objetivos<sup>143</sup>. Passou a disponibilizar-se à Tutela da DGO um conjunto de novos elementos de informação de gestão orçamental, traduzido em quadros de indicadores orçamentais, globais e detalhados, bem como a evolução mensal dos mesmos.

Da avaliação sistemática do processo que a DGO tem vindo a implementar desde meados de 2012 é possível reter algumas conclusões:

- Verificou-se uma melhoria das previsões entre 2012 e 2013;
- As previsões melhoraram praticamente em todos os Programas Orçamentais e a qualidade das previsões convergiu (há menores diferenças no indicador de qualidade);
- Em regra, as previsões são sobreavaliadas (Previsões > Execução)
- Os graus de incumprimento da LCPA e de reporte de informação têm vindo a reduzir-se.

Em termos de mudanças de natureza mais estrutural, pode concluir-se:

- Os processos de acompanhamento por parte das E.C. foram alterados, passando a existir uma maior interação com os organismos executores;
- O modelo de acompanhamento implementado pelo Ministério das Finanças e pela DGO está a ter impacto nos modelos de acompanhamento setoriais; e
- O modelo tem vindo a ser aperfeiçoado com o contributo transversal de entidades de toda a Administração Central e representa um processo de mudança de procedimentos e de comportamentos.

Por último, é essencial sublinhar que a consolidação do modelo e a sua eficácia são condicionados pela capacitação institucional dos diversos intervenientes quer ao nível central, quer ao

<sup>142</sup> Circular n.º 1/2014/DGO, de 3 de janeiro.

<sup>143</sup> Este Relatório veio substituir o Relatório mensal de acompanhamento da execução orçamental dos Programas que reunia essencialmente informação retrospectiva, com enfoque no grau de execução face ao objetivo.



nível setorial, a saber, reconhecimento funcional e dotação de recursos, bem como pelos sistemas de informação de suporte ao modelo

Em conclusão reafirme-se que apenas com um esforço conjunto de cooperação das entidades centrais do Ministério das Finanças, das entidades e tutelas setoriais, entidades de controlo e regulação externas e outros interlocutores com uma reflexão sobre o processo orçamental será possível construir um quadro comum e eficaz de gestão que assegure a consolidação orçamental e a sustentabilidade das finanças públicas.



## Comentário



**Rui Nuno Baleiras**

A Comissão Organizadora da iniciativa *Sextas da Reforma* teve a amabilidade de me convidar para comentar a intervenção de Orlando Calião na sessão ocorrida em 4 de Abril de 2014, intitulada “Controlo da execução orçamental no Estado”. O presente texto resulta das notas que então preparei para esse efeito e teve como objecto de análise a apresentação do orador principal disponível na página da iniciativa, doravante referida como Calião (2014).

### 1. Introdução

O desafio colocado pelos organizadores não podia deixar de ser respondido afirmativamente, tanto por causa do autor da apresentação como pela relevância social e a oportunidade do tema. Com Orlando Calião apreendi, na fase inicial da minha carreira, a utilidade de *pôr as mãos* na realidade para sobre ela depois teorizar. As ideias em Calião (2014) são valiosas e merecem a melhor atenção por todos quantos se preocupam com soluções para os problemas conjunturais e, sobretudo, estruturais que as finanças públicas conhecem em Portugal. Ora o estado actual das mesmas torna por de mais evidente e urgente repensar o controlo orçamental nas instituições públicas. Esta preocupação resulta, no fundo, de uma regularidade estatística que marca Portugal e muitas democracias: o **enviesamento deficitário**.

Embora a soma de todos os saldos orçamentais futuros esteja amarrada ao nível da dívida no momento presente,<sup>144</sup> a duração infinita da entidade Estado permite períodos longos de excedente ou défice. Na senda de trabalhos anteriores, Wagner (2012) recorda evidência do século XX segundo a qual os períodos de défice são mais prolongados do que os de excedente, evidência que sugere a ideia de enviesamento deficitário. Este fenómeno tem sido estudado teórica e econometricamente pela literatura de economia política, havendo várias explicações

<sup>144</sup> A restrição orçamental pública intertemporal diz que para a dívida ser sustentável a soma dos saldos orçamentais futuros, descontados para hoje, tem de ser suficiente para pagar o nível presente da dívida.

para esta regularidade em regimes democráticos. Sem ser exaustivo, podem referir-se: ilusão dos contribuintes quanto ao preço da provisão pública de bens e serviços [linha de argumentação iniciada com Buchanan e Wagner (1977)], inconsistência intertemporal das políticas na ausência de incentivos credíveis [Kydland e Prescott (1977)], assimetria entre beneficiários e contribuintes da despesa pública [também conhecido como problema dos recursos orçamentais comuns; von Hagen e Harden (1995)], dilemas de prisioneiros [circunstâncias políticas em concreto que minam a coesão interna dos Governos e tornam instáveis as soluções cooperativas entre plataformas concorrentes, seja dentro de coligações partidárias, seja dentro de governos monopartidários — Edin e Ohlsson (1991) e Hallerberg e von Hagen (1999), respectivamente].

Enquanto os mercados acreditarem na capacidade do devedor para pagar o serviço da dívida, o financiamento vai fluindo e são possíveis períodos relativamente longos de défice e acumulação de dívida. O problema rebenta quando essa confiança cessa; então o preço torna-se proibitivo e dá-se a paragem mais ou menos súbita do crédito. Por outras palavras, a *insustentabilidade* da dívida pública foi identificada pelo mercado. Nestas circunstâncias, inexoravelmente o ajustamento torna-se imperativo e é executado de modo violento por ter que produzir resultados em pouco tempo. As medidas de consolidação orçamental sucedem-se umas atrás das outras, com efeitos colaterais na economia e a política orçamental torna-se *imprevisível*, deixando de ser uma âncora fiável para ancorar as expectativas das famílias e das empresas, o que ajuda a cavar recessões e os dramas sociais que lhes costumam estar associados. A correcção é ainda mais dolorosa quando, ao desequilíbrio nas contas públicas, se junta o desequilíbrio nas contas externas, sobretudo em países privados de outros instrumentos convencionais de correcção, como são a taxa de câmbio e a taxa de juro.

Este é o pano de fundo para o tema deste artigo. Há características institucionais no processo orçamental das democracias que enviesam os saldos orçamentais no sentido deficitário. Porém, a boa notícia é que é possível conter esses vectores através de uma adequada revisão da arquitectura institucional. Essa revisão deverá visar assegurar trajectórias sustentáveis e previsíveis das finanças públicas. Só assegurando estes valores será possível garantir o exercício da alternância democrática nas opções de política económica e orçamental. Embora as razões concretas para aquele enviesamento sejam comuns a muitos países, a verdade é que é no contexto institucional particular de cada um que as causas devem ser diagnosticadas e resolvidas.

Assim sendo, afigura-se pertinente questionar se a chave para anular esse enviesamento em Portugal estará na melhoria do controlo da execução das receitas e dos serviços públicos, cerne da exposição Caliço (2014). A minha resposta é sim mas que não basta trabalhar o controlo da execução orçamental para alcançar esse objectivo. Para explicar esta posição, devo começar por colocar a própria execução orçamental em perspectiva, ou seja, em cotejo com as outras fases do chamado processo orçamental. É o que faço na Secção 2. Porém, quaisquer alterações que sejam feitas nos mecanismos de controlo — como a obrigação de novos reportes e a publicitação de resultados da execução propostas por Caliço (2014) —, sem que nada mude nas outras dimensões do processo orçamental, pouco ou nada contribuirão para reduzir

sustentadamente o desequilíbrio orçamental público. Mais, como notarei adiante, poderão até induzir efeitos contrários nesta frente.

É minha convicção que Portugal necessita de uma abordagem integrada e holística ao processo orçamental. Mais do que controlo, o país precisa de um sistema de gestão das finanças públicas. A Secção 3 expõe sumariamente os principais componentes para esta mudança de paradigma. As sugestões de Caliço (2014) entroncam em vários desses componentes. É à luz desta perspectiva que produzirei na Secção 4 alguns comentários sobre o conteúdo da proposta de Orlando Caliço. O artigo fecha na Secção 5 com um conjunto de observações conclusivas.

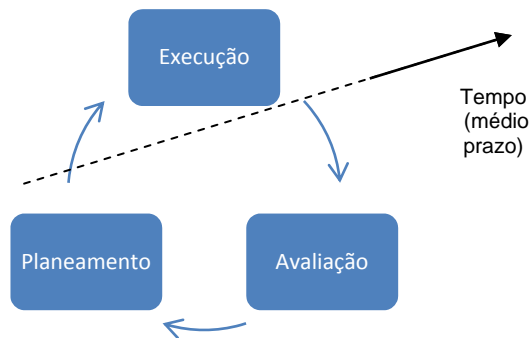
## 2. A execução orçamental em perspectiva

A qualidade da execução orçamental, seja a nível agregado, seja a nível de um serviço, não começa nem acaba na realização de despesa e na percepção de receita, isto é, na execução propriamente dita. Depende do processo orçamental em que a execução acontece. De uma forma muito lata, o **processo orçamental** é o enquadramento institucional em que se formam e materializam as escolhas colectivas sobre a afectação dos recursos comuns de uma sociedade. Acompanhando a definição de Cangiano *et al.* (2013, p. 6), aquele enquadramento integra “as leis, os procedimentos, as regras e as convenções, incluindo as organizações definidas por aqueles elementos, que influenciam a orientação e a gestão da política orçamental”.

### 2.1 Execução e ciclo orçamentais

Não querendo intervir no tema de outro capítulo deste livro, precisamente dedicado ao processo orçamental, basta destacar para os propósitos desta secção três fases do processo orçamental: planeamento, execução e avaliação (ver Figura 1). Num processo orçamental orientado para garantir a previsibilidade e a sustentabilidade das finanças públicas, as três fases devem estar articuladas entre si num horizonte temporal de médio prazo, podendo este coincidir ou não com a legislatura. Esta articulação é igualmente amiga da eficácia das políticas públicas em geral.

Figura 1 — Ciclo orçamental



A figura pretende vincar a ideia de que a execução orçamental faz parte de um ciclo, o ciclo orçamental. Num primeiro momento, temos a fase de planeamento. Começa com o diagnóstico da situação económica e da situação orçamental do país, a que se seguem a definição da estratégia de médio prazo para a economia e o desenho da estratégia orçamental mais adequada para atingir as metas da primeira. É na articulação entre as duas estratégias que o país, através do sistema político, escolhe o nível de despesa pública que quer pagar, isto é, identifica a restrição orçamental pública global. O planeamento prossegue com a definição das políticas públicas (sectoriais e transversais) que implementarão aquelas estratégias e a atribuição dos recursos orçamentais (e outros) suficientes para tornar as políticas eficazes (elaboração dos orçamentos plurianual e anuais). Seguidamente, inicia-se a execução orçamental na qual é essencial dispor de informação adequada para distinguir entre fluxos de caixa e fluxos de compromisso. A execução orçamental diz respeito às duas ópticas e estas estão interligadas quando uma determinada operação de despesa ou receita é decidida (é comprometida) num determinado ano e só produz efeitos na tesouraria de um ano futuro. Finalmente, temos a fase de avaliação. Por um lado, a avaliação contemporânea da execução e, por outro, a avaliação *ex post* da mesma. No primeiro caso, trata-se de monitorizar a assunção de compromissos e a evolução da tesouraria no sentido de perceber duas coisas: se os tectos de despesa (ou metas de encaixe, no caso de serviços cuja função financeira essencial seja a arrecadação de receita) para o exercício económico em curso estão em risco e se os objectivos das políticas servidas por esses orçamentos estão em risco. Esta monitorização deve ser capaz de fornecer aos gestores e aos decisores políticos informação em tempo útil para correcção das rotas em perigo. Neste sentido, a perspectiva de controlo que Caliço (2014) defende e, em particular, os indicadores de acompanhamento que propõe, fazem parte de um sistema de avaliação orçamental contemporânea. A avaliação *ex post* decorre após o fecho do exercício económico e incide, nomeadamente, sobre o cumprimento das metas orçamentais. No final do período de médio prazo, a avaliação *ex post* pode ainda incidir sobre a eficácia das políticas e a razoabilidade das regras orçamentais em vigor a fim de poder inspirar a revisão das estratégias económica e orçamental para o médio prazo seguinte.\*

Perceber que a execução faz parte de um ciclo acarreta duas ilações. Primeira, não faz sentido conceber normas para a execução sem tomar em conta as outras fases do ciclo orçamental. As normas de execução, nomeadamente as obrigações de reporte e monitorização, deverão ajudar os gestores e os decisores políticos a orientar a execução orçamental no sentido que tenha

sido planeado e a facilitar as tarefas de avaliação. Mais, a própria avaliação da execução deve ter regras definidas e ser previsível quanto às obrigações de reporte que impõe às entidades executantes. A volatilidade nesta área prejudica a concentração das organizações na execução da sua missão. A segunda ilação a reter é que qualquer uma das três fases tem uma duração plurianual. A explicação acima deixa claro que o planeamento não se esgota quando começa uma execução orçamental, do mesmo modo que a avaliação não se inicia apenas quando aquela tiver findado. Há interdependências temporais entre as várias fases e é bom que essas interdependências gerem mecanismos de autocorreção de desvios indesejáveis face aos objectivos de cada fase.

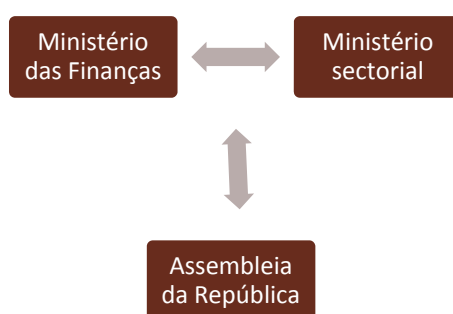
## 2.2 Comportamento estratégico das instituições

Há três tipos de instituições com responsabilidades importantes no ciclo orçamental de um sistema democrático que importa destacar: o Ministério das Finanças, os ministérios sectoriais e o Parlamento. O enquadramento institucional de cada país determina a natureza da relação estratégica entre as partes. No caso português (

Figura 2), parece existir um desalinhamento nos incentivos das instituições que prejudica a condução de finanças públicas previsíveis e sustentáveis.

O Ministério das Finanças tende a exercer o controlo orçamental de uma forma centralizada, discricionária e, bastas vezes, imprevisível. Os comportamentos orçamentais são e os comportamentos orçamentais aventureiros nos ministérios sectoriais tendem a ser tratados da mesma maneira quando surge a necessidade de apertar a restrição orçamental agregada. De uma maneira geral, o controlo da execução orçamental é exercido sob a forma de um fato único para todos os executantes, não havendo sensibilidade para circunstâncias idiossincrásicas das políticas sectoriais e das entidades que executam orçamentos ao serviço dessas políticas. As dificuldades de aplicação da lei dos compromissos no subsector local e nos hospitais evidenciam as limitações desta atitude. A prática reiterada deste tipo de controlo por parte do Ministério das Finanças acaba por influir no comportamento dos serviços e das próprias tuteladas políticas sectoriais, levando a fenómenos de boleia (“free riding”) e selecção adversa, provocando a erosão de condutas financeiramente mais responsáveis.

**Figura 2 — O triângulo institucional**



Importa ainda reconhecer que, do lado dos ministérios sectoriais, a sustentabilidade das finanças públicas não é, de uma maneira geral, percebida como um problema seu. Demasiadas vezes, a dissimulação e a execução orçamental ineficiente são a resposta óptima, na perspectiva individual, para segurar ou reforçar dotações orçamentais. A assimetria de informação sobre a disponibilidade de receitas próprias, que subsiste apesar dos progressos feitos na aplicação do princípio da unidade de tesouraria, ajuda a este jogo do “gato e do rato”.

A Assembleia da República é um vértice importante deste jogo estratégico. Dispõe de uma comissão especializada em assuntos orçamentais e de comissões especializadas em assuntos sectoriais. Os dois tipos de comissão exercem o poder de fiscalização do Orçamento do Estado. Porém, fazem-no de um modo algo esquizofrénico e isto é independente dos partidos que, em determinada legislatura, apoiam ou se opõem ao Governo em funções. Durante o período de discussão da proposta de Orçamento do Estado para o ano seguinte, o ministro das Finanças pode estar a ser massacrado pela oposição na comissão de Orçamento e Finanças por achar que a despesa pública é excessiva ao mesmo tempo que as comissões sectoriais massacram os ministros sectoriais por não esgotarem as dotações ao seu dispor ou os acusam de não terem poder político dentro do Governo quando, de um ano para outro, perdem receitas gerais em proporção maior que outros colegas. Aliás, Caliço (2014) tem toda a razão quando afirma que o Parlamento não dá a devida atenção política à execução orçamental intra-anual dos sectores.

Dadas estas características do jogo estratégico entre os três protagonistas políticos do orçamento da Administração Central, devemos concluir que os incentivos não estão alinhados para que a cooperação seja o resultado de equilíbrio — aliás, o resultado clássico do dilema dos prisioneiros. Há aqui, portanto, um desafio para o país vencer, que é o de alterar as regras do jogo de modo a que todos os agentes sintam que a cooperação em prol da previsibilidade e da sustentabilidade orçamentais é o comportamento que melhor serve os interesses, naturalmente diversos, de cada um. Voltaremos a esta questão na Secção 4.

### 2.3 Falhas na consistência estratégica

Estratégia é uma atitude essencial no ciclo orçamental. Em qualquer fase do mesmo. O país precisa ter uma estratégia económica, uma estratégia orçamental e estratégias para as políticas sectoriais. Estas estratégias são desenvolvidas ou actualizadas na fase de planeamento, concretizadas na fase de execução e avaliadas, tanto durante a sua vida útil como no final dos respectivos prazos de validade.<sup>145</sup> As estratégias dão lugar a políticas e seus instrumentos e estes têm, em muitos casos, expressão na execução orçamental.

Embora não seja atributo exclusivo de Portugal, a realidade tem-se encarregado de demonstrar que o país convive mal com estratégia nas políticas públicas. Não é por falta de capacidade endógena para pensar estrategicamente; as dificuldades maiores estão na capacidade de integrar estratégias e de agir ao longo do tempo de modo coerente com elas. Na área concreta das

<sup>145</sup> Em muitos casos, faz sentido preceder à execução de uma avaliação *ex ante* da estratégia.



finanças públicas, Portugal apresenta reiteradamente as seguintes falhas de consistência estratégica:

- integração das estratégias económica e orçamental;
- articulação entre estratégias das políticas sectoriais e estratégia da política orçamental;
- menosprezo da estratégia após a sua aprovação.

As receitas e despesas públicas não ocorrem no vazio; umas e outras só existem na medida em que exista actividade económica. Mais, o comportamento das empresas e das famílias é naturalmente diferente por que o Estado existe do ponto de vista orçamental. O modo e o nível como as receitas públicas são geradas afecta as escolhas dos contribuintes, seja entre consumo e poupança, trabalho e lazer ou ainda entre mais ou menos investimento e em que sectores, já para não falar em efeitos mais microeconómicos. Importa ainda notar que o Orçamento do Estado ou, mais genericamente, as finanças públicas não são um fim em si mesmo mas apenas um meio, por mais importante que ele seja, para a sociedade ser mais feliz, *i.e.*, para a economia gerar mais bem-estar, distribuí-lo de outro modo ou minimizar as suas oscilações.<sup>146</sup> Deste modo, não faz sentido desenhar uma estratégia para as finanças públicas sem, ao mesmo tempo, desenhar de forma articulada uma estratégia para a economia. É preciso identificar os principais obstáculos ao crescimento, à equidade e à estabilização do bem-estar, estejam eles na esfera das empresas e das famílias ou no próprio Estado e na situação das finanças públicas. As soluções para os problemas nas finanças públicas têm que ser pensadas de modo articulado com as respostas que o Estado pode (e não pode) prover para superar os outros obstáculos. A sustentabilidade da despesa pública é uma, entre várias questões, que carece profundamente dessa articulação para ser assegurada. Mais, na construção da estratégia económica e da estratégia orçamental é essencial envolver adequadamente os destinatários das medidas de política, seja para aceder ao conhecimento que eles têm dos problemas e das possíveis soluções, seja para os mobilizar para a concretização das estratégias. Daí, a valorização que deve ser feita das instâncias de concertação social.

Ora a experiência que Portugal vem acumulando desde o início do euro com a formulação de estratégias orçamentais (programas de estabilidade e, desde 2011, os chamados documentos de estratégia orçamental —DEO) mostra quão distantes daqueles princípios se tem revelado a prática. Os governos mudam mas permanece a convicção de que a estratégia orçamental é uma responsabilidade exclusiva das Finanças e a estratégia económica, quando existe, é uma preocupação do Ministério da Economia. Surge ainda, a cada sete anos, uma estratégia de desenvolvimento económico desenhada primordialmente para enquadrar a utilização dos fundos europeus das políticas de coesão, desenvolvimento rural e assuntos marítimos que, por sua vez, de pouco serve para articular com a estratégia orçamental; tipicamente, desconhecem-se estudos de compatibilidade entre as taxas de participação pública nacional, o

---

<sup>146</sup> Os leitores mais familiarizados com economia pública reconhecerão aqui as célebres três funções económicas das finanças públicas imortalizadas por Musgrave (1959): afectação, redistribuição e estabilização.

cenário macroeconómico, as metas orçamentais e os níveis de investimento público estabelecidos no DEO — veja-se CFP (2014, p. v) a propósito da insuficiente ligação entre o DEO 2014/2018 e o Acordo de Parceria 2014/2020. Dá a sensação que as estratégias são planeadas de costas voltadas, sem terem em conta as implicações recíprocas.

O segundo tipo de inconsistência estratégia encontra-se entre as políticas sectoriais e a política orçamental. Também aqui o divórcio na construção de umas e outra é frequente e isso não deveria suceder, sobretudo quando se trata de políticas com impacto significativo na restrição orçamental agregada, seja por via do efeito daquelas na competitividade e nos níveis de actividade de curto prazo, seja por via dos efeitos na despesa pública. O planeamento da estratégia orçamental tipicamente não integra a análise dos efeitos esperados de importantes medidas de política económica que o Governo tem em curso ou prevê executar no período coberto por aquela estratégia e isso redundará numa fragilidade para a própria política orçamental que vier a ser concretizada.<sup>147</sup>

Finalmente, importa destacar uma terceira prática deficiente do ponto de vista estratégico. Trata-se da ligeireza extrema com que a estratégia tende a ser abandonada antes de ser avaliada e, pior ainda, pouco depois de ser aprovada e começar a ser executada. No caso da estratégia orçamental, acontece muitas vezes um programa de estabilidade ou um DEO suceder-se a outro com revisão das linhas de orientação, de tectos de despesa ou de outras metas numéricas sem uma justificação aprofundada, sem se perceber por que é que um plano para cinco anos precisa ser revisto deste modo substancial todos os anos, quando não mesmo várias vezes ao longo do mesmo ano através de sucessivas leis orçamentais. Deste modo, a política orçamental torna-se acomodatória e imprevisível, perdendo a capacidade de segurar e orientar as expectativas dos agentes económicos. Nestas circunstâncias, mais valerá assumir que não existe estratégia e que a discricionariedade é preferível à existência de regras plurianuais.

### 3. Gestão das finanças públicas: mudança de paradigma

Com o enquadramento acima descrito, julgo ficar mais clara a posição que afirmei na Introdução segundo a qual, o controlo, só por si, não é suficiente para minimizar o enviesamento deficitário das execuções orçamentais e, conseqüentemente, a previsibilidade e a sustentabilidade das finanças públicas. A insistência na orientação dominante até hoje de acordo com a qual estes objectivos exigem mais poder no ministro responsável pela área das Finanças, mais centralização na gestão dos orçamentos sectoriais é, julgo eu, contraproducente. Ao invés, o que Portugal precisa é de gestão das finanças públicas. Isto significa um paradigma diferente para abordar o risco deficitário. Um paradigma que exige repensar, de modo sistémico, todos os

<sup>147</sup> Por exemplo, a 23 de Abril de 2013 foi anunciada a *Estratégia para o Crescimento, Emprego e Fomento Industrial 2013-2020* (Governo de Portugal, 2013a) e, uma semana depois, o *DEO 2013/2017* — Governo de Portugal (2013b). Como nota CFP (2013), “seria útil encontrar no documento uma primeira tentativa analítica de combinar o efeito a médio prazo das medidas de consolidação orçamental e de incentivo ao crescimento”.

elementos do processo orçamental. Sem poder alongar-me no tema, limito-me nesta secção a sugerir alguns eixos a trabalhar.

### **3.1 Integração das estratégias económica e orçamental num horizonte de médio prazo**

A justificação desta integração foi suficientemente explicitada na secção anterior. Caberá ao poder político definir a duração do médio prazo. Há argumentos a favor de quatro anos, fazendo-o coincidir com a legislatura ou fazendo-o coincidir com duas meias legislaturas consecutivas. Há também argumentos a favor de sete anos, fazendo-o coincidir com a duração do ciclo do orçamento da União Europeia (UE), em virtude da ligação estratégica e orçamental estreita entre as políticas europeias e as políticas nacionais, sabendo-se que, na UE, as políticas principais e os seus orçamentos tendem a ser revistos em profundidade a cada sete anos.

### **3.2 Avaliação e revisão regulares de políticas públicas**

No quadro mental que preconizo, as políticas públicas devem ter personalidade estratégica e ser prosseguidas o tempo suficiente para produzirem os resultados esperados e serem avaliadas periodicamente. Seguramente que a evolução no enquadramento das políticas, como tecnologia, preferências, educação, ideologia, mobilidade, disponibilidades a pagar e equilíbrio externo só por si são suficientes para justificar a revisão estratégica das políticas. Claro que a avaliação, sobretudo *ex post*, pode ser muito útil para identificar estas e outras causas da eventual ineficácia dos instrumentos em vigor ou até da inadequação dos objectivos das políticas. Mais, é legítimo em democracia que os governos usem a informação das avaliações para reverem as prioridades entre políticas e a “engenharia” dos instrumentos, aumentando ou diminuindo a intensidade de utilização de recursos financeiros em detrimento de outros meios.

Estando assente este princípio geral de governação das políticas públicas, faz sentido e é exequível o Governo proceder a um exame da incidência orçamental das políticas públicas que pretende aplicar. A literatura anglo-saxónica designa estes exercícios como “public spending reviews”. Passar em revista o contributo de cada área da governação para a despesa e para a receita públicas seria um contributo valioso para a formulação da estratégia orçamental de médio prazo. Note-se que o objectivo não é uma redução ou acréscimo paramétrico da despesa (ou da receita), antes sim uma reflexão sobre a qualidade das políticas públicas com incidência orçamental e a assunção de consequências em termos de dotações para as mesmas e para o conjunto das administrações públicas. Estes exercícios buscam respostas para duas perguntas essenciais: deve esta política ser financiada com dinheiro público? Qual é o benefício para a sociedade da despesa realizada por esta política? Já agora, responder a estas perguntas parece-me ser o caminho inteligente para evitar cortes ou incrementos cegos na despesa pública. Para uma análise dos factores críticos de sucesso na montagem desta abordagem, veja-se, por exemplo, Vandierendonck (2014).

Incidentalmente, refira-se que para Portugal avançar nesta direcção é preciso repensar a disponibilidade de informação financeira sobre as políticas públicas. Não é com o classificador económico em uso pelo Orçamento do Estado que se chega lá. É preciso haver classificadores orçamentais em cada área de governação que permitam distinguir entre o que é despesa dos organismos e despesa das políticas públicas. Isto é exequível, como comprova a informação orçamental já existente sobre instrumentos da Segurança Social. É possível e desejável conviver com um classificador económico útil para o acompanhamento da execução orçamental sectorial e agregada que interessa sobretudo ao Ministério das Finanças (e, já agora, às entidades orçamentais independentes com essa atribuição) e classificadores sectoriais úteis para o acompanhamento da execução orçamental das políticas que interessa sobretudo aos sectores. O registo de determinada operação no sistema contabilístico deveria permitir simultaneamente o registo no classificador económico e o registo no classificador da política em causa. Para além da convivência harmoniosa entre classificadores, é ainda mais necessário melhorar estruturalmente a qualidade da própria informação contabilística (mais nas Subsecções 3.5 e 3.6).

### 3.3 Regras de disciplina orçamental

Há muito que a literatura económica estabeleceu as vantagens e reconheceu também as limitações da existência de regras que amarrem de forma credível o comportamento orçamental do Estado numa perspectiva de três a cinco anos (médio prazo). Portugal e a UE progrediram neste aspecto nos últimos três anos. A primeira aplicação aos planos orçamentais nacionais de médio prazo do conjunto de novas regras de governação económica<sup>148</sup> decorreu no primeiro semestre deste ano para os Estados-Membros não sujeitos a programas de assistência financeira. Serão certamente necessárias mais experiência e mais evidência para consolidar este enquadramento. Os sinais apurados até este momento sugerem alguns problemas que não poderão deixar de ser atendidos nos próximos dois anos:

- controvérsias estatísticas associadas à medição do produto potencial e à estimação de elasticidades orçamentais;
- classificação relativamente obscura de medidas temporárias e medidas não-recorrentes;
- inteligibilidade dos textos legais, nomeadamente no caso do défice estrutural e dos desvios significativos relativamente à sua meta numérica;
- défice de transparência para com as Instituições Orçamentais Independentes e os cidadãos em geral acerca dos acordos metodológicos no seio de grupos de trabalho do Comité de Política Económica com incidência na monitorização do cumprimento das regras orçamentais.

---

<sup>148</sup> *Pacote sêxtuplo, Tratado sobre Estabilidade, Coordenação e Governação e pacote duplo*. Uma explicação sumária encontra-se em Comissão Europeia (2013).

### 3.4 Âncoras plurianuais para a despesa pública

Caliço (2014) defende a adopção de um quadro de referência orçamental de médio prazo e dá alguns contributos para o consubstanciar. Na verdade, esta adopção é fundamental. A existência de tectos de despesa para cada um dos anos do horizonte de médio prazo assegura vantagens importantes.

Em primeiro lugar, um tecto para a despesa global do conjunto das administrações públicas dá confiança na sustentabilidade das finanças públicas. Isso sucede na medida em que os tectos no quadro de médio prazo comprometam os orçamentos anuais com a trajectória de sustentabilidade da dívida pública subjacente a esse quadro de referência. Em segundo lugar, um tecto para a despesa total de cada política ou de cada ministério, compatível com o tecto global acima, estimula a explicitação da visão de médio prazo para as políticas públicas sectoriais. No início de cada legislatura o Governo escolhe as suas prioridades de afectação de recursos financeiros aos sectores. Os respectivos tectos plurianuais reduzem a incerteza dos ministérios, o que convida à programação plurianual das políticas. Este enquadramento favorece a concentração dos sectores nos resultados das políticas, ao retirar a pressão inerente a ter que lidar com a incerteza anual e intra-anual nas dotações disponíveis. Repare-se como este elemento é coerente com a visão de ciclo orçamental preconizada na Subsecção 2.1. Finalmente, a existência de tectos para cada serviço incentiva ganhos de eficiência na gestão dos próprios serviços. Com uma previsibilidade reforçada sobre o financiamento disponível até ao final do ano corrente e nos quatro anos seguintes, os gestores públicos sentir-se-ão mais motivados para gerir. Torna-se mais fácil buscar melhores relações qualidade-preço nos contratos com fornecedores, reduzir riscos e explorar sinergias. Hoje, a complexidade jurídico-administrativa dos processos de aquisição de maior volume colide cada vez mais com a anualidade estrita das dotações orçamentais. Com a flexibilização na anualidade e até nos limites trimestrais que a lei dos compromissos determina, os gestores terão mais capacidade e poderão ser mais responsabilizados pela realização de despesa quando ela é mais necessária ou eficaz, em vez de terem que comprar por atacado ou a correr no final do ano.

Se é certo que, *per se*, cada um dos tipos de tecto oferece vantagens próprias, é bom reconhecer-se algumas fragilidades nesta abordagem. As fragilidades decorrem dos choques, dos riscos, a que um orçamento do Estado está inevitavelmente sujeito. Com efeito, quanto mais numerosos e desagregados (por nível de decisão) forem os tectos, maior é a rigidez no sistema e a incapacidade de o mesmo lidar com choques. Mais, quanto mais ampla for a despesa coberta por estes tectos, também maior é a dificuldade em cumpri-los na emergência de choques significativos. Por outro lado, um quadro de referência plurianual que não seja credível, que tenha de estar em permanente revisão, não serve para nada. Por isso, na prática é preciso adoptar uma postura pragmática e criar um quadro plurianual com algumas folgas. Prosseguir o tema desviaria o artigo do seu objectivo e da sua dimensão, pelo que se fecha este ponto com uma leitura recomendada para aprofundamento do mesmo, também inspirada na análise internacional comparada: Harris *et al.* (2013). Depois de analisarem 24 experiências em outras tantas economias avançadas, os autores propõem um roteiro para a construção personalizada de um quadro de programação orçamental de médio prazo.

### 3.5 Contabilidade patrimonial na administração pública

Já há pouco (final da Subsecção 3.2) chamámos a atenção para a qualidade da informação. Aqui, alertamos novamente para este aspecto essencial na gestão das finanças públicas, agora a propósito das insuficiências significativas que a administração pública ainda revela em matéria de contabilidade patrimonial e, conseqüentemente, de funcionamento integrado da contabilidade patrimonial e da contabilidade orçamental.

Pelas razões já avançadas, tanto os gestores dos serviços como o ministro das Finanças e os ministros sectoriais muito teriam a ganhar com a existência de um verdadeiro sistema de contabilidade que integrasse todos os movimentos patrimoniais e orçamentais, seja na lógica da classificação económica, seja na lógica da classificação de cada política sectorial. Entre outras vantagens, esta integração obviaria às imagens distorcidas da realidade que a utilização exclusiva de indicadores de um tipo (patrimonial ou orçamental) potencia. Desconhecimento das implicações presentes de decisões tomadas no passado ou dos efeitos no futuro de decisões do presente saem caras aos contribuintes. As limitações que a contabilidade patrimonial ainda apresenta nas administrações públicas, mormente na central, são fontes de erros que a sociedade desejaria dispensar. Involuntários ou deliberados, geram assimetria de informação e alimentam o jogo estratégico não-cooperativo entre os sectores e as Finanças descrito na Subsecção 2.2.

Idealmente, os instrumentos de monitorização da situação orçamental de cada serviço ou de cada política deveriam ser *outputs* gerados automaticamente nos sistemas contabilísticos. As entidades com responsabilidades nesse acompanhamento, a começar pelos departamentos de avaliação e fiscalização dos ministérios sectoriais, teriam assim acesso em tempo real (ou quase) à execução das variáveis que lhes interessasse observar. Como a Administração Central não dispõe de contabilidade que integre compromissos e fluxos de caixa e consolide em tempo real entre serviços, o acompanhamento da execução orçamental (o controlo orçamental, se se preferir) exige a intervenção casuística dos serviços executantes, que têm de desviar recursos humanos e informáticos escassos para produzir mensalmente dezenas de mapas autónomos do sistema contabilístico, com os erros e o desperdício inerentes. Mesmo que não seja óptimo obter automaticamente junto dos sistemas de contabilidade todas as peças necessárias para o acompanhamento da execução orçamental, há-de ser economicamente vantajoso substituir a esmagadora maioria dos actuais reportes manuais por consultas remotas a cubos de informação sem perturbar a actividade dos funcionários dos serviços executantes. Esta possibilidade será aprofundada na Subsecção 5.1.

### 3.6 Princípio da unidade de tesouraria

Um aspecto complementar do anterior é o registo das operações financeiras. A unidade de tesouraria é um bom princípio mas precisa urgentemente ser aprimorado. Persistem desfazamentos consideráveis no registo contabilístico de transacções entre serviços públicos que dificultam o apuramento intra-anual em tempo real da situação de tesouraria do Estado. É tam-

bém conveniente perceber por que é que muitos serviços têm dificuldade em usar a conta na Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública (IGCP) para depositar receitas próprias. Uma vez mais, são situações geradoras de informação assimétrica e conflitualidade entre ministérios sectoriais e o ministério das Finanças que acabam redundando em prejuízo para todos.

### 3.7 Identificação e gestão de riscos orçamentais

Há risco orçamental sempre que uma variável do orçamento se desvia da trajectória prevista no documento de planeamento orçamental relevante, de curto ou de médio prazo. O risco é tanto maior quanto maiores forem a probabilidade de ocorrência deste evento e o impacto numérico do desvio. Já a gravidade do risco depende da sua magnitude e da importância (política, financeira) atribuída à variável em questão. O risco é, pois, indissociável da incerteza e da incapacidade humana de prever o futuro sem erros. Dito isto, convém acrescentar que é possível e desejável ao sector público desenvolver uma arquitectura institucional capaz de minimizar a materialização dos riscos e de os gerir, ou seja, um sistema que permita ao país conviver com os riscos orçamentais sem dramas significativos.

Os riscos podem-se classificar quanto à origem em riscos económicos gerais, riscos específicos e riscos estruturais e institucionais — Budina e Petrie (2013). Os primeiros decorrem de erros de previsão no cenário macroeconómico adoptado para estabelecer a trajectória de determinada variável no orçamento. A causa está relativamente distante da dinâmica típica dessa variável. Já os riscos específicos decorrem de surpresas no enquadramento concreto da variável em questão. Um surto epidémico pode levar a um acréscimo imprevisto na despesa em saúde na medida em que esta é largamente determinada pela procura. Outros exemplos são a necessidade de apoio orçamental a uma empresa pública ou a um banco privado ou o accionamento de uma garantia do Estado. Em Portugal, os riscos associados a responsabilidades contingentes e responsabilidades relativamente opacas, como garantias e níveis de procura em contratos de PPP, podem ter efeitos avassaladores na previsibilidade orçamental, se forem ignorados. Finalmente, os riscos estruturais e os riscos institucionais. Os primeiros estão associados a características estruturais da economia. Por exemplo, para uma economia muito dependente da extracção petrolífera, as receitas públicas tendem a ser voláteis porque dependem muito do preço do petróleo, ele também volátil. Os riscos institucionais têm a ver com as fragilidades das instituições ligadas ao processo orçamental.<sup>149</sup>

Os relatórios que acompanham a proposta de Orçamento do Estado e o Documento de Estratégia Orçamental vêm revelando melhorias na atenção dada aos riscos orçamentais. Porém, é possível e desejável fazer mais e melhor. A revisão profunda do processo orçamental de que Portugal necessita não poderá deixar de reflectir sobre o sistema de gestão dos riscos orçamentais, matéria que deverá envolver o ministério das Finanças e os ministérios sectoriais. O artigo Budina e Petrie (2013) retira ilações de experiências internacionais nesta matéria e discute várias técnicas para identificar, mitigar e gerir os riscos na execução orçamental, afigurando-se como uma leitura inspiradora para a reforma portuguesa.

<sup>149</sup> *Instituições* na acepção lata de Cangiano *et al.* (2013) acima recordada.



## 4. Comentários à proposta de Orlando Calião

Apresentado o pano de fundo em que me parece fazer sentido equacionar as dificuldades persistentes em cumprir os orçamentos do Estado, gostaria de comentar com algum cuidado as propostas de mudança no sistema de controlo apresentadas em Calião (2014). Por conveniência argumentativa, as propostas podem ser agrupadas em duas classes: normas macro e normas micro. As primeiras são os princípios e as regras que Orlando Calião apresentou para o enquadramento que está a montante da execução orçamental; as normas micro são as obrigações adicionais de reporte durante a execução por parte dos serviços públicos. Irei comentá-las em separado.

### 4.1 Descentralização com responsabilização: incentivos correctos

O texto em comentário propõe uma série de alterações no enquadramento a montante da execução orçamental de um determinado ano que são, em minha opinião, muito bem-vindas e estão em linha com o modelo de gestão das finanças públicas esboçado nas secções anteriores. Recordo algumas delas: responsabilização dos ministros sectoriais pela execução orçamental dos respectivos ministérios junto do ministro das Finanças e do Primeiro-Ministro, mas também junto da Assembleia da República; responsabilização do ministro das Finanças pela gestão macroeconómica e agregada da restrição orçamental pública; fim das cativações e eliminação da disponibilização do financiamento aos serviços pela prática dos duodécimos; atenção permanente de gestores e responsáveis políticos aos riscos orçamentais; publicitação na Internet da síntese orçamental e perspectivas de cada serviço, bem como de indicadores de resultados da sua actividade.

Para produzirem o efeito pretendido, algumas daquelas alterações exigem medidas complementares. Por exemplo, o fim da libertação de financiamento por duodécimos requererá um mecanismo alternativo. Uma possibilidade a explorar será substituir essa regra mecânica e igual para todos os serviços (regra dos duodécimos) por um plano de tesouraria, a acordar entre cada serviço executante e o Tesouro, ajustado de modo realista às necessidades de caixa daquele. Para se chegar a esta situação, é preciso conseguir primeiro a integração entre a contabilidade patrimonial e a contabilidade orçamental, articular a contabilidade com a conta única no Tesouro e permitir a observação em tempo real das operações contabilísticas e dos movimentos bancários pelo serviço e pela entidade competente no Ministério das Finanças. Claro que o desenvolvimento destes requisitos estava fora do âmbito limitado ao controlo orçamental proposto pela comissão organizadora das *Sextas da Reforma* mas importa não perder de vista a visão holística destas matérias que este comentário subscreve profundamente.

Seja como for, o enquadramento proposto por Calião (2014), que se poderá resumir através da expressão “**descentralização com responsabilização**”, traz os incentivos correctos para três categorias de actores decisivas para o sucesso da mudança: ministro das Finanças, ministros sectoriais e gestores dos serviços públicos. O arranjo proposto favorece os seguintes compor-



tamentos desejáveis, tendo em vista a **previsibilidade e a sustentabilidade das finanças públicas**, a **eficácia das políticas públicas** e a **eficiência da administração pública**:

- Ministro das Finanças — concentrado na sustentabilidade das finanças públicas e nas funções estabilização e redistribuição do orçamento público; guardião da estratégia orçamental e co-guardião da estratégia económica; respeitador das dotações orçamentais sectoriais (é meio caminho andado para tornar “hard” as restrições orçamentais sectoriais);
- ministros sectoriais — sem “risco moral”<sup>150</sup> relativamente à restrição orçamental global (minora a conflitualidade na gestão dos recursos comuns)<sup>151</sup>; concentrados na eficácia das políticas públicas respectivas;
- gestores — sem “risco moral” face às dotações dos outros; concentrados na eficácia das políticas públicas que aplicam; concentrados na gestão eficiente e eficaz dos serviços que dirigem.

#### 4.2 Obrigações adicionais de reporte: serão mesmo necessárias?

Calíço (2014, p. 24) propõe também uma série de novas obrigações de reporte por parte de qualquer serviço público que vier a ser considerado como “unidade orgânica relevante ou cuja execução orçamental seja considerada de risco”. Tal serviço passaria a ter a obrigação de declarar mensalmente uma matriz com valores “realizados e previstos realizar até final do ano e nos dois anos seguintes” referentes às seguintes variáveis: receitas e despesas em base de caixa (grandes agregados); dívidas a fornecedores; dívidas a instituições financeiras; aplicações financeiras; número de efectivos.

De acordo com o modelo de gestão defendido nas secções anteriores, sobrecarregar os serviços com novas obrigações de reporte não me parece ser o caminho mais adequado para atingir os objectivos. A aposta terá que ser na melhoria do sistema de contabilidade e na observação em tempo real do estado das contas de cada serviço por parte das entidades responsáveis pela monitorização e pela fiscalização da execução orçamental. Todos os dados necessários para estas tarefas devem sair directamente da contabilidade dos serviços em vez de serem intermediados através de instrumentos de reporte. Esta intermediação é fonte de erros e de consumo de recursos sem qualquer valor acrescentado. É preciso ter consciência do exagero a

---

<sup>150</sup> Risco moral é a tradução mais ou menos livre da expressão anglo-saxónica “moral hazard”. Significa o risco de o interveniente numa transacção não entrar ou não permanecer de boa-fé no respectivo contrato. No contexto financeiro, quando tal risco existe, podem acontecer atitudes desse parceiro como dissimulação de compromissos assumidos ante terceiros, empolamento de receitas, prestação de informações falsas sobre a sua situação patrimonial ou financeira ou ainda sobre o seu nível de dívida, entre outras possibilidades.

<sup>151</sup> A gestão de recursos comuns é estudada em diversos contextos por direito, sociologia e economia. Uma definição possível encontra-se em Hess (2006): um recurso comum é um “recurso natural ou criado pelo Homem tal que a sua utilização por uma pessoa reduz a utilização possível por outra e decorre num ambiente em que é frequentemente necessário, mas difícil e oneroso, delimitar o grupo de utilizadores”. No contexto do orçamento do Estado português, as chamadas *receitas gerais* são um bom exemplo de recurso comum.

que se chegou na Administração Central com a exigência de reportes aos serviços por parte de entidades do Ministério das Finanças. Até serviços com menos de 10 trabalhadores têm que preencher e remeter em suportes vários ao Ministério das Finanças o número módico de... 187 reportes por ano! São 26 instrumentos diferentes, 13 dos quais preenchidos mensalmente, seis trimestralmente e sete anualmente. Estão identificados no Anexo. Vale a pena ter em conta que:

- são cerca de 400 os serviços sujeitos a estas obrigações de reporte;
- a maior parte dos dados reportados consta dos sistemas de informação contabilística, pelo que a respectiva informação poderia ser obtida directamente junto dos sistemas pelas unidades do Ministério das Finanças às quais são enviados;
- os reportes são manuais, *i.e.*, é preciso preencher ficheiros ou formulários electrónicos com dados que estão originalmente na contabilidade ou noutros sistemas de informação usados pelos serviços;
- repetem informação, *i.e.*, há inúmeros casos (ver Anexo, coluna da direita) em que os mesmos dados têm que ser reportados em mapas diferentes;
- há inconsistência entre os reportes (erros involuntários e não se pode excluir a possibilidade de ocorrerem erros deliberados).

Passando os olhos pela lista no Anexo fica-se logo a perceber por que é que se diz que “o Estado trabalha para o próprio Estado”. Realmente, só para cumprir estas obrigações de reporte são necessários milhares e milhares de horas de trabalho nos serviços executantes (dependendo da dimensão e da complexidade dos mesmos), tempo que é desviado de tarefas seguramente mais úteis e de maior valor acrescentado de que a administração carece desesperadamente. Poder-se-á ainda argumentar, em abono deste massacre dos serviços, que se está a fornecer às entidades de controlo, fiscalização ou monitorização informação valiosa a que não poderiam aceder de outro modo e que é cuidadosamente analisada e trabalhada todos os dias por estas entidades. Porém, se isto fosse verdade, não haveria certamente problemas neste domínio nem teria valido a pena o seminário sobre controlo da execução orçamental promovido pelas *Sextas da Reforma*. Com efeito, não é difícil antecipar a resposta para as seguintes perguntas: têm as entidades que recebem os reportes capacidade humana e tecnológica para i) verificar a consistência da informação recebida? ii) utilizar esta informação na fundamentação de decisões de gestão do Ministério das Finanças?

Neste contexto, em vez de se avançar para a adição de mais obrigações de reporte [aliás, note-se que provavelmente os dados que Caliço (2014) pede já são reportados, de algum modo, pelos serviços], será preferível começar por fazer melhor uso da informação já disponível. Este ponto será desenvolvido na próxima secção.

## 5. Observações conclusivas

Esta secção conclui o artigo. Pretende passar duas mensagens. A primeira apela à integração da informação sobre finanças públicas e sugere a criação de um sistema de partilha de dados à semelhança do que o país construiu para a informação sobre a actividade das empresas (IES). A segunda retoma a visão sistémica sobre o que é preciso fazer para Portugal dispor de um enquadramento mais favorável para as finanças públicas e apela à aprovação política de um roteiro que assegure a concretização gradual da reforma de fundo desse enquadramento independentemente de quais forem os partidos circunstancialmente no Governo.

### 5.1 Integração da informação

A questão dos reportes, discutida no final da Subsecção 4.2, bem como as deficiências na contabilidade da Administração Central e na ligação entre esta e a conta única no Tesouro, discutidas nas Subsecções 3.5 e 3.6, alertam para o papel crucial da informação na previsibilidade e na sustentabilidade das finanças públicas. O problema em Portugal não é a falta de informação; esta existe e, porventura, até em abundância excessiva. O desafio é fazer a informação útil chegar em tempo oportuno a quem dela efectivamente precisa para tomar decisões compatíveis com a previsibilidade e a sustentabilidade das finanças públicas. O desafio é atingir esse resultado minimizando o custo de produção, circulação e tratamento da informação.

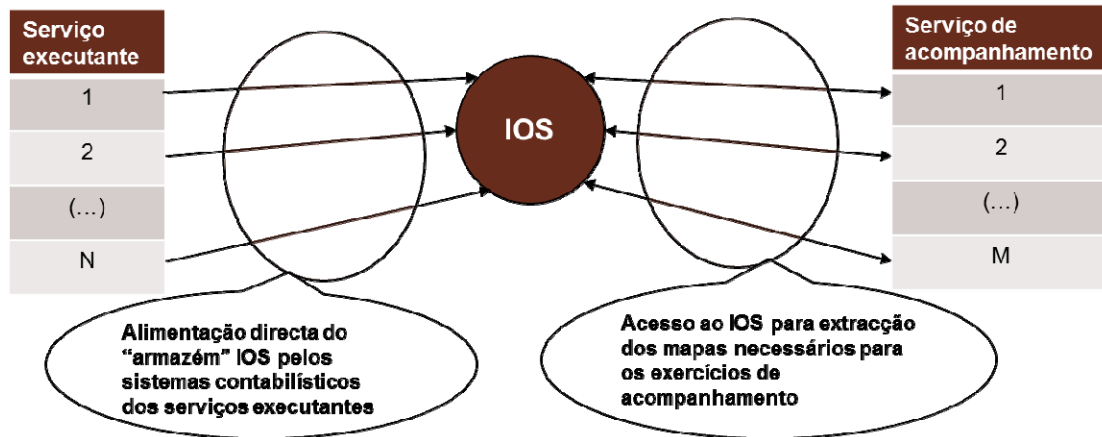
Até 2007, as empresas neste país eram obrigadas a vários reportes ao longo do ano e a diferentes entidades públicas. Desde então, com a iniciativa *Informação Empresarial Simplificada (IES)*, um único acto declarativo desmaterializado por ano é suficiente para aquelas entidades receberem os dados de que necessitam para cumprir as suas missões. Os custos de cumprimento das obrigações declarativas decresceu extraordinariamente para todas as empresas, a população observada aumentou e as entidades públicas passaram a partilhar uma tecnologia muito mais amiga da produtividade. Se foi possível inovar deste modo para um volume de dados e reportantes muito superior ao que existe em matéria de finanças públicas, fica aqui a sugestão, que, aliás, o Conselho das Finanças Públicas já formulou publicamente,<sup>152</sup> de o país ponderar a criação de uma plataforma **IOS — Informação Orçamental Simplificada**. A ideia passaria por tornar o sistema de informação contabilística dos serviços a fonte privilegiada para o trabalho das entidades com deveres de acompanhamento da execução orçamental.<sup>153</sup> Naturalmente, isso exigiria melhorar a ligação entre contabilidade patrimonial e contabilidade orçamental e promover a reconciliação automática entre operações contabilísticas e movimentos nas contas bancárias junto do Tesouro. A Figura 3 esquematiza a integração de plataformas em mente. De um lado, os sistemas de informação dos serviços executantes e, do

<sup>152</sup> Fê-lo pela primeira vez quando apresentou um contributo para a revisão do enquadramento das finanças locais e regionais — CFP (2012, p. 25).

<sup>153</sup> Para além das entidades do Ministério das Finanças referidas no Anexo, incluem-se o Tribunal de Contas, o Banco de Portugal, a Inspeção-Geral de Finanças, a Unidade Técnica de Apoio Orçamental da Assembleia da República e o Conselho das Finanças Públicas.

outro, os sistemas de tratamento de dados das entidades monitoras. No meio, a plataforma IOS, que seria o **armazém comum** da informação bruta (dos serviços) considerada necessária para os trabalhos das entidades monitoras. Cada uma delas acederia apenas aos dados da IOS necessários para cumprir as suas atribuições.

Figura 3 — Informação integrada e IOS



A concretização desta integração de plataformas geraria com certeza ganhos de motivação e produtividade tanto nos serviços executantes como nas entidades monitoras. Os recursos humanos nuns e noutras ficariam seguramente mais comprometidos com as finalidades próprias das respectivas missões. Melhoraria a informação nos ministérios sectoriais e no das Finanças sobre riscos orçamentais e a capacidade de correcção atempada dos mesmos. Ficaria facilitado o alinhamento de incentivos de governantes e gestores com a previsibilidade e a sustentabilidade das finanças públicas, bem como com a eficácia das políticas públicas e a eficiência na gestão dos serviços.

## 5.2 Roteiro para a reforma do processo orçamental

Defendeu-se neste artigo a gestão das finanças públicas como um quadro de referência integrado, um sistema. Não sendo um texto doutrinário e abrangente sobre o que deve e pode ser efectuado, foram aqui deixadas indicações suficientes acerca da multiplicidade de assuntos que urge visitar e racionalizar para se ter um processo orçamental mais amigo dos cidadãos, dos políticos, dos gestores e dos funcionários e agentes públicos. É verdade que têm sido introduzidas muitas alterações no processo desde, pelo menos, o início dos anos 2000 e, com maior intensidade, durante o período de vigência do programa de assistência económica e financeira (2011 a 2014). Porém, têm sido, basicamente, ajustamentos paramétricos, evolu-

ções na continuidade que não contestam, na sua essência, o enquadramento que existe há décadas.

É a natureza deste enquadramento que precisa, verdadeiramente, ser substituída e passar-se de uma lógica de controlo da execução orçamental para um paradigma de gestão das finanças públicas. Só assim será possível dar aos Portugueses **previsibilidade** e **sustentabilidade** nas finanças públicas. Só com estes valores assegurados poderão os Portugueses cancelar alternativas políticas de legislatura sem recearem voltar a tombar em processos de ajustamento violentos. Não basta que aquela necessidade seja reconhecida por algumas dezenas de especialistas e cidadãos particularmente interessados nestes temas. Essa necessidade tem que ser percebida, apreendida e assumida pelo poder político e pelas estruturas técnicas da administração. Há que saber comunicar e envolver os destinatários da reforma na sua construção e na sua avaliação. Do ponto de vista institucional, o que está em causa não interessa só ao ministério ou à comissão parlamentar da área das Finanças; como dizem os anglo-saxónicos, envolve o “*government as a whole*”.

Esta reforma estrutural não se faz de uma vez só e exige grande perseverança para que todas as etapas sejam executadas e os resultados alcançados. Como avisam Cangiano *et al.* (2013, pp. 4–5), se as inovações são lançadas de modo isolado, as interdependências que criam não são percebidas e o mais certo é atrapalharem-se umas às outras. Esse seria o caminho seguro para a frustração de expectativas de melhoria do estado das finanças públicas, para a sobrecarga administrativo-burocrática dos quadros da administração pública e para a **fadiga da reforma**. Por esta razão, é altamente desejável traçar um plano de inovações que oriente por vários anos os decisores e os aplicadores da reforma e que encadeie os vários passos da mudança.

Importa ter presente que os alicerces institucionais basilares, como os que aqui foram discutidos (informação contabilística a sério, integração entre registos contabilísticos e operações bancárias, mecanismos de monitorização de riscos e regras orçamentais), exigem o envolvimento de muitos actores e por vários anos até consolidarem. Estes alicerces, para valerem, têm que ser o resultado de **compromissos políticos genuínos**, desejados pelas partes a envolver; não são, de modo algum, sucedâneos desses compromissos. Uma vez consolidada a nova arquitectura do processo orçamental, aqueles alicerces facilitarão o exercício da política por parte de quem for Governo em cada momento, pois as escolhas que fizer em matéria de variação de despesa e de receita assentarão numa trajectória previsível e sustentável das finanças públicas. A previsibilidade das decisões orçamentais e a sustentabilidade da dívida pública são activos imateriais tremendamente valiosos que vale a pena perseguir. Constituem externalidades que tanto fazem crescer o produto potencial como o rendimento observado, assim diminuindo duradouramente o ónus político e o drama social das consolidações orçamentais.

## Anexo

### Quadro 1 — Lista de reportes dos serviços da administração central na área das finanças públicas

REPORTE	REPETIÇÕES e OBSERVAÇÕES
<b>Reporte mensal ao portal “Base: Contratos Públicos online” (contratação pública)</b>	
1. Contratos de prestação de serviços de qualquer montante: registar a execução mensal dos existentes e inscrever novos	
<b>Reportes mensais à Direcção-Geral do Orçamento (DGO)</b>	
2. Compromissos assumidos e contas de execução orçamental	
3. Compromissos plurianuais (registar a execução em cada mês dos vários contratos plurianuais)	Parte da informação prestada em 1.
4. Formalização de Pedidos de Libertação de Créditos	
4.1. Mapa de Origens e Aplicação de Fundos (reportar a execução de receitas e despesas por rubrica de classificação económica e identificar a receita necessária para o mês em causa;)	Execução já consta do sistema de informação contabilística
4.2. Plataforma STF (inscrever receita a requisitar, por classificação económica)	Repete valor apurado em 4.1
4.3. Preencher ficheiro “Necessidades relativas a despesas com pessoal” (indicar pagamentos a efectuar ao pessoal)	Repete informação em 4.1 e no sistema de informação contabilística
5. Ir ao <i>software</i> de contabilidade (GERFIP, na maior parte dos serviços) e fazer o registo contabilístico da entrada de receita (Pedidos de Libertação de Créditos)	Repete informação em 4.2
6. Fundos disponíveis	
6.1. Execução acumulada agregada de receitas e despesas	Informação que já consta de 4.1 e do sistema de inform. contabilística
6.2. Pagamentos efectuados	<i>Idem</i>
6.3. Previsão de receitas e despesas para os três meses seguintes	Repete informação em 7.
7. Previsão mensal da execução	
7.1. Reportar a execução	Repete inform. no reporte 4.1 e no sist. de informação contabilística
7.2. Reformular a previsão de execução até Dezembro	
7.3. Justificar acção em caso de a previsão acumulada até Dezembro não coincidir com a dotação disponível	
8. Para serviços com orçamento de investimento: reportar projecto a projecto informação sobre despesa executada, despesa	

REPORTE	REPETIÇÕES e OBSERVAÇÕES
prevista, estado da candidatura ao QREN, etc.	
9. Pagamentos em atraso (por agregados das rubricas 01, 02 e 07, indicar execução e montante de pagamentos em atraso)	
10. Mapa “Contas de execução orçamental e alterações orçamentais”. Por rubrica de classificação econ. e fonte de financiamento, registar	
10.1. Execução da receita e da despesa acumuladas até esse mês	Repete sist. de informação contab. e os reportes 4.1, 7.1 e 8
10.2. Alterações orçamentais do lado das receitas e do lado das despesas	Repete dados do sistema de informação contabilística  Repete dados do sistema de informação contabilística. Mesmo entidades legalmente proibidas de contrair dívida têm que preencher este mapa, com zeros
11. Empréstimos e outras operações activas	
12. Deslocações em território nacional e ao estrangeiro (quando há co-financiamento atribuído por entidade não-residente)	Reporte obrigatório mesmo com informação a zeros
13. Balancete analítico do mês (só serviços sem GERFIP é que têm de preencher este mapa)	
<b>Reportes trimestrais à DGO</b>	
14. Relatório da execução orçamental (para Serviços sem Fiscal Único) ou Relatório do Fiscal Único	
15. Unidade de tesouraria. Registar	Era mensal até Maio de 2014
15.1. Valor de Pedidos de Libertação de Créditos efectuados	Repete reportes 4.1 e 4.2
15.2. Saldo na conta junto do IGCP	
15.3. Saldo no sistema bancário nacional	
15.4. Valor dos pagamentos efectuados	Repete dados que já constam dos reportes 4.1, 7.1, 8 e 10.1
15.5. Natureza do saldo no IGCP (se resulta de saldo transitado, por exemplo)	
16. Situação da dívida e dos activos em títulos de dívida emitidos pelas Administrações Públicas	Mapa tem que ser preenchido mesmo por serviços sem posições de dívida
17. Fluxos financeiros para as autarquias locais	
18. Operações de financiamento: registar empréstimos e amortizações, efectuados e previstos	<i>Idem</i>
<b>Reportes anuais (DGO e, quando indicado, ao Tribunal de Contas –TdC)</b>	
19. Conta de gerência (remeter à DGO e ao TdC até 30/04)	

REPORTE	REPETIÇÕES e OBSERVAÇÕES
20. Estimativa do Balanço e da Demonstração de Resultados	
21. Registo da entrega de saldos	
22. Plano de redução de pagamentos em atraso (obrigatório apenas para entidades com pagamentos em atraso)	
23. Prestação de contas do exercício (conhecido como “13.º mês”, até 30/04; valor anual final, por rubrica de clas. econ. da receita e da despesa)	<p>Repete informação do reporte 19</p>
24. Até 15/05, reportar:	<p>Informação que se poderia retirar do reporte 19</p>
24.1. Rácio de auto-financiamento	
24.2. Equilíbrio orçamental	
<p><b>Reportes à Direcção-Geral da Administração e do Emprego Público (DGAEP)</b></p>	
25. Reporte trimestral (SIOE): n.º de efectivos por escalão de vencimento e género; horário de trabalho por carreira; informação sobre trabalho prestado em dias de descanso semanal, feriados e à noite; n.º de ausências por regime legal; valor pago em subsídios de refeição e outros encargos da entidade patronal; n.º de trabalhadores com incapacidades por acidente de trabalho	<p>Repete informação contabilística e vários reportes à DGO</p>
26. Reporte anual: balanço social (no fundo, deveria corresponder ao somatório de dados homólogos reportados trimestralmente mas DGAEP não tem capacidade para verificar a consistência da informação)	



## Referências

- Buchanan, J. M. & Wagner, R. E. (1977), *Democracy in deficit: the political legacy of Lord Keynes*, Nova Iorque: Academic Press. Versão disponibilizada gratuitamente por Library of Economics and Liberty. Consult. 12 Set. 2014 em <http://www.econlib.org/library/Buchanan/buchCv8Cover.html>.
- Budina, N. & Petrie, M. (2013), “Managing and controlling fiscal risks”, in Marco Cangiano, Teresa Curristine & Michel Lazare (coords.), *Public financial management and its emerging architecture* (pp. 1–17), Washington (D.C.): Fundo Monetário Internacional.
- Calicho, O. (2014). *Controlo da execução orçamental no Estado*. Apresentação na Iniciativa “Sextas da Reforma”. Lisboa: organização de Banco de Portugal, Fundação Calouste Gulbenkian e Conselho das Finanças Públicas. Seminário de 4 de Abril. Consult. 3 Set. 2014 em [http://www.cfp.pt/wp-content/uploads/2014/04/Orlando\\_Calico\\_Apresentacao\\_4abr2014.pdf](http://www.cfp.pt/wp-content/uploads/2014/04/Orlando_Calico_Apresentacao_4abr2014.pdf).
- Cangiano, M., Curristine, T. & Lazare, M. (2013), “The emerging architecture of public financial management” in Marco Cangiano, Teresa Curristine & Michel Lazare (coords.), *Public financial management and its emerging architecture* (pp. 1–17), Washington (D.C.): Fundo Monetário Internacional.
- CFP (2012), *Princípios para a revisão das leis de Finanças públicas subnacionais*. Relatório n.º 2/2012: Setembro. Lisboa: Conselho das Finanças Públicas. Consult. 10 Set. 2014 em <http://www.cfp.pt/publications/24501/#.VBCfZ IdV8E>.
- CFP (2013), *Análise do documento de estratégia orçamental 2013–2017*. Relatório n.º 3/2013: Maio. Lisboa: Conselho das Finanças Públicas. Consult. 6 Set. 2014 em <http://www.cfp.pt/publications/analise-do-documento-de-estrategia-orcamental-2013-2017-relatorio-n-o-32013/#.VBWsW IdV8E>.
- CFP (2014), *Análise do documento de estratégia orçamental 2014–2018*. Relatório n.º 3/2014: Maio. Lisboa: Conselho das Finanças Públicas. Consult. 6 Set. 2014 em <http://www.cfp.pt/publications/analise-do-documento-de-estrategia-orcamental-2014-2018/#.VBWsp IdV8E>.
- Comissão Europeia (2013), *Six-pack? Two-pack? Fiscal compact? A short guide to the new EU fiscal governance*. Página electrónica actualizada pela última vez em 26 de Julho. Bruxelas: Direcção-Geral de Assuntos Económicos e Financeiros. Consult. 8 Set. 2014 em [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/articles/governance/2012-03-14\\_six\\_pack\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/articles/governance/2012-03-14_six_pack_en.htm).
- Edin, P. & Ohlsson, H. (1991), “Political determinants of budget deficits: coalition effects versus minority effects”, *European Journal of Political Economy*, 35(8), 1597–1603.

- Governo de Portugal (2013a), *Estratégia para o crescimento, emprego e fomento industrial 2013-2020*, Apresentação no Portal do Governo: 23 de Abril. Consult. 10 Set. 2014 em [http://www.portugal.gov.pt/media/981312/20130423\\_ECEFI.pdf](http://www.portugal.gov.pt/media/981312/20130423_ECEFI.pdf).
- Governo de Portugal (2013b), *Documento de estratégia orçamental 2013–2017*, Relatório no Portal do Governo: 30 de Abril. Consult. 10 Set. 2014 em <http://www.portugal.gov.pt/pt/os-ministerios/ministerio-das-financas/documentos-oficiais/20130430-mef-deo.aspx>.
- Hallerberg, M. & von Hagen, J. (1999). “Electoral Institutions, cabinet negotiations, and budget deficits in the European Union” in James M. Poterba & Jürgen von Hagen (coords.), *Fiscal Institutions and Fiscal Performance* (209–232). Livro do National Bureau of Economic Research, Janeiro. Chicago: University of Chicago Press. Consult. 10 Set. 2014 em <http://www.nber.org/chapters/c8018.pdf>.
- Harris, J., Hughes, R., Ljungman, G. & Sateriale, C. (2013), in Marco Cangiano, Teresa Curristine & Michel Lazare (coords.), *Public financial management and its emerging architecture* (pp. 1–17). Washington (D.C.): Fundo Monetário Internacional.
- Hess, C. (2006), “Research on the commons, common-pool resources, and common property: definitions”, in *Digital library of the commons*, Indiana University. Consult. 9 Set. 2014 em <http://dlc.dlib.indiana.edu/dlc/contentguidelines>.
- Kydland, F. E. & Prescott, E. C. (1977), “Rules rather than discretion: the inconsistency of optimal plans”, *Journal of Political Economy*, 85(3), 473–490.
- Musgrave, R. A. (1959). *The Theory of Public Finance: a study in public economy*. Nova Iorque: McGraw-Hill.
- Vandierendonck, C. (2014). *Public spending reviews: design, conduct, implementation*. European Economy — Economic Papers n.º 525: Julho. Bruxelas: Comissão Europeia. Consult. 8 Set. 2014 em [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/economic\\_paper/2014/pdf/ecp525\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2014/pdf/ecp525_en.pdf).
- von Hagen, J. & Harden, I. J. (1995), “Budget processes and commitment to fiscal discipline”, *European Economic Review*, 39(3-4), 771–779.
- Wagner, R. E. (2012). *Deficits, debt and democracy: wrestling with tragedy on the fiscal commons*. Cheltenham (Reino Unido): Edward Elgar.



## VIII. Compromissos na educação”

por **Eduardo Marçal Grilo** (Fundação Calouste Gulbenkian)

Comentador: **Paulo Santiago** (OCDE)

23 de maio de 2014



## Compromissos na educação

### Eduardo Marçal Grilo

Caros Participantes,

Minhas Senhoras e Meus Senhores,

Não quero iniciar esta intervenção sem agradecer em primeiro lugar aos organizadores destas Conferências o convite que me formularam para ser conferencista no dia de hoje sobre os temas relacionados com a Educação, o Conhecimento e a Formação de Recursos Humanos.

Creiam que é para mim uma honra e um grande privilégio poder dirigir-me a uma audiência tão qualificada quanto esta que vem frequentando a Fundação na terceira sexta-feira de cada mês deste ano de 2014.

Antes de falar sobre o tema que esperam que eu aborde e que eu tratarei como tema de fundo nesta intervenção, permitam-me uma curta observação em relação à chamada **Reforma do Estado** que é matéria que tem merecido os mais diversos comentários e para a qual o próprio Governo elaborou um documento base, embora em minha opinião, tal documento pareça mais um conjunto de ideias soltas do que propriamente uma proposta de autentica reforma das funções do Estado.

A minha observação vai no sentido de que, as duas primeiras grandes reformas a encetar deveriam centrar-se na alteração do funcionamento interno dos dois maiores partidos e na reforma do sistema eleitoral designadamente no que se refere às eleições para a Assembleia da República.

São alterações com grande significado e impacto que exigem, por um lado, uma reflexão interna nos partidos e, por outro, um entendimento claro para modificar leis em que ninguém parece querer tocar por interesses exclusivamente partidários.

Podem e devem debater-se as reformas da Justiça, da Segurança Social, dos sistemas de Saúde e de Educação ou da Organização do Poder Local, mas enquanto se não tocar nos interesses



das cliques de poder que estão instaladas nos dois grandes partidos o PSD e o PS, dificilmente o país será capaz de “*reformatar*” qualquer uma destas áreas enunciadas.

Muitas das modificações e dos aperfeiçoamentos que podem e devem ser introduzidos nestas áreas de intervenção do Estado estão à partida condenadas ao fracasso enquanto os partidos não assumirem que nalguns casos são eles mesmo o problema, ou seja, é no seio desses partidos que se vão, por uma razão ou por outra, criando obstáculos não apenas às medidas que importa lavar à prática, mas ao próprio debate sobre quais as reformas a adotar.

Minhas Senhoras e Meus Senhores,

Embora seja um lugar-comum falar da Educação como uma grande prioridade para as políticas públicas, não é demais repetir que o progresso e o desenvolvimento de um país, de uma sociedade ou de um povo passa hoje e cada vez mais pela educação e pela formação de toda a população, com especial relevo para as dos mais novos que ainda estão em idade escolar. Significa isto que um país como Portugal, que nas últimas décadas fez um grande esforço para atingir níveis de escolaridade comparáveis aos dos nossos parceiros europeus, não pode abrandar esse esforço, devendo mesmo consolidar muitas das estratégias e das iniciativas que têm vindo a ser adotadas, designadamente as que visam promover a melhoria das aprendizagens por parte de quem frequenta a escola e combater o insucesso e o abandono escolares, ainda hoje muito elevados em certas zonas e em determinados níveis socioeconómicos do nosso país.<sup>154</sup>

Falar de “*reformatar*” nos meio educativos não é talvez a melhor forma de mobilizar os grandes protagonistas do processo educativo. Os pais, os professores, os psicólogos, os mediadores ou os diversos técnicos que trabalham nas nossas escolas, do ensino pré-escolar ao ensino pós-graduado nas universidades, estão hoje cansados de tanta reforma, sobretudo daquelas levadas à prática por razões que têm apenas que ver com o objetivo político de fazer diferente, quantas vezes para pior, em relação ao que foi feito pelos governos anteriores. Quantas reformas e quanta legislação não foi produzida nas últimas décadas sem que se vislumbre qualquer utilidade no que foi legislado e determinado por uma administração central que não raras vezes desconhece o que se passa nas escolas e está longe das preocupações de quem tem a responsabilidade de gerir e fazer funcionar as escolas com aqueles professores e com aqueles alunos.

Em minha opinião a Educação não precisa, por exemplo, de mais reformas curriculares nem de mais legislação para recrutar ou colocar professores. Precisa sim que os responsáveis políticos tenham a capacidade para negociar um entendimento global sobre algumas das grandes ques-

---

<sup>154</sup> Convém, no entanto, sublinhar que a Educação por si só não constitui um motor de desenvolvimento. Se o país não dispuser i) de instituições políticas credíveis; ii) de um sistema de justiça que funcione; iii) de uma fiscalidade com alguma estabilidade; iv) de um sistema financeiro robusto; v) de uma política consistente para a gestão dos nossos recursos naturais e vi) de instituições públicas ou privadas que desenvolvam programas de investigação científica fundamental, mas bem articulados com os problemas do nosso tempo, de nada nos servirá termos uma população muito educada e com formações muito avançadas.

tões com que se debatem os pais, os professores, os educadores e as escolas, tendo em vista um compromisso que traga a tranquilidade e a serenidade a quem tem que preparar e executar, em cada estabelecimento de ensino, um projeto educativo que satisfaça os interesses do país e das comunidades envolventes de cada escola.

E digo um compromisso porque não gosto do termo consenso. Termo que tantas vezes tem sido utilizado nos últimos tempos, mas com o qual não me identifico.

O que o país precisa em muitos setores e não apenas na educação é que os dois principais partidos do nosso espectro político, o PSD e o PS, dialoguem, negociem e se entendam quanto a matérias essenciais. Ou seja, o que eu defendo é que depois deste período, caracterizado por uma austeridade dura e implacável e por “*divergências insanáveis*” entre os dois partidos com maior responsabilidade se entre num novo ciclo político com características e protagonistas diferentes do anterior. É essencial que nesta nova fase estes partidos sejam capazes de sentar a uma mesa os melhores dos seus quadros, apoiados por quem estudou e conhece cada um dos setores estratégicos que devem *a priori* ser definidos para o diálogo e a negociação e estabeleçam as linhas de rumo e a espinha dorsal das políticas públicas para cada setor num período nunca inferior a oito ou dez anos. Note-se no entanto, que o que preconizo não tem a ver com um colete de forças que anule o debate político ou que impeça o aparecimento de opções ou alternativas dentro de cada área de atuação dos governos ou do Parlamento. O que se propõe é a criação dum quadro de referência que evite esta situação caricata do governo e a oposição estarem permanentemente em desacordo e de o mesmo partido dizer na oposição exatamente o contrário do que fez anteriormente no governo e o governo fazer rigorosamente o contrário do que disse quando estava na oposição e do que prometeu nas eleições que venceu e o catapultaram para a liderança do governo.

Nesta minha apresentação o que me proponho fazer é listar e comentar alguns dos principais temas que penso deverem estar incluídos nessas negociações que proponho sejam feitas entre o PSD e o PS, após as eleições legislativas de 2015 seja qual for o resultado alcançado por cada um destes partidos.<sup>155</sup>

Para isto parto do princípio que nem a Constituição da República nem a Lei de Bases vigente terão que ser à partida revistas. Penso mesmo que a estabilização no setor educativo, a melhoria do funcionamento das escolas e o combate ao desperdício que existe ainda em muitos setores da Educação são objetivos alcançáveis sem alterar estas duas Leis fundamentais.

Quero também dizer que embora partindo desta posição de princípio que tem como objetivo facilitar o diálogo, não excludo que num ou outro ponto das negociações se torne necessário abordar a revisão da Constituição. O que não me parece é que se deva começar pela sua revisão uma vez que estamos longe de ter esgotado todas as possibilidades e alternativas que esta concede em matéria educativa.

---

<sup>155</sup> É evidente que o resultado destas eleições é uma incógnita. No entanto, importa referir que a proposta que faço poderá englobar outros partidos políticos com o objetivo de se conseguir para o país um compromisso alargado que permita encarar com uma base sólida os gravíssimos problemas que o país vai enfrentar.



Confesso que sou muito sensível à importância desta negociação e por uma razão simples de explicar. Quando exerci funções no Ministério da Educação fi-lo num governo que não tinha apoio maioritário no Parlamento. Foi possível no entanto, e apesar desta debilidade política, fazer certas reformas com algum significado como a aprovação da Lei de Bases da Educação Pré-Escolar, o Financiamento do Ensino Superior, o lançamento das Bibliotecas Escolares, a Autonomia das Escolas ou o alargamento da Avaliação no Ensino Superior, porque à partida se conseguiu um entendimento com o PSD, na altura presidido pelo Prof. Marcelo Rebelo de Sousa que compreendeu bem que o que estava em causa não eram interesses partidários, mas sim um conjunto de alterações e de aperfeiçoamentos na estrutura e no funcionamento da Educação em Portugal.

Enunciemos então os temas principais que devem fazer parte da agenda de negociação:

1º Tema – Os critérios que devem presidir ao desenho e à evolução da Rede Escolar dos ensinos básico e secundário;

2º Tema – A prioridade que deve ser atribuída à educação pré-escolar e à *“early childhood education”*;

3º Tema – Gestão e financiamento das Escolas de ensino não superior;

4º Tema – Grau de autonomia a conceder a estas mesmas escolas;

5º Tema – A avaliação como instrumento ao serviço da melhoria das aprendizagens;

6º Tema – A seleção, o recrutamento e a contratação de professores;

7º Tema – Critérios para a racionalização da Rede de Estabelecimentos de Ensino Superior;

8º Tema – A autonomia de que necessitam as Universidades e os Institutos Politécnicos;

9º Tema – Critérios para financiamento da Investigação Científica;

10º Tema – Instrumentos a utilizar para promover a translação do conhecimento entre Universidades e Empresas;

11º Tema – A internacionalização do Ensino Superior e a conceção do Ensino Superior como *“produto de exportação”*.

Caros Amigos, Minhas Senhoras e Meus Senhores,

Nunca fui um apreciador do termo **Sistema Educativo**. Este sempre me fez lembrar um conjunto de escolas estatais seguindo exatamente os mesmos programas curriculares, sem qualquer grau de autonomia e constituindo um todo homogéneo, uniformizado e seguindo cada escola as diretrizes emanadas de entidades míticas que exercem uma tutela e uma supervisão sobre tudo o que ocorre em cada unidade pertencente ao chamado sistema.



Tenho desde há mais de vinte anos a ideia de que cada escola deve ser uma escola com o seu projeto próprio, a sua liderança e o seu corpo docente ao serviço da comunidade em que está inserida.

E é neste contexto e nesta perspetiva que nos devemos colocar quando forem estabelecidos os critérios para a Rede Escolar dos ensinos básico e secundário.

O debate e as discussões, quase todas estéreis, em torno da escola pública, do direito de escolha e do papel das escolas privadas, com contratos de associação ou apenas com contratos simples com o Estado, deve ser conduzido de forma a tocar-se no essencial. E o essencial passa por assumir-se que há um Serviço Público de Educação em que cabem certamente as escolas geridas pelo Estado, mas de que fazem igualmente parte integrante as escolas privadas tenham estas o estatuto que tiverem desde que estejam ao serviço das comunidades e dos cidadãos.

O que importa refletir é o modo como este conjunto é financiado pelos nossos impostos através do Estado ou diretamente pelos cidadãos, tendo sempre presente que na escolaridade obrigatória ninguém pode ficar de fora, isto é, todos têm que ter as mesmas oportunidades de acesso e frequência.

Não se trata de uma questão com solução fácil. Muitos países europeus encetaram reformas nesta área sendo que em alguns, como no caso do Reino Unido, foram necessários dois anos de estudo e debate para se encontrar um enquadramento jurídico que respondesse aos objetivos traçados e mesmo assim o que veio a ser aprovado nos Comuns tem merecido críticas severas vindas de diversos setores de opinião.

No nosso caso este tema deve ser analisado e estudado com o detalhe necessário. Não basta fazer uma qualquer lei dizendo que as famílias têm o direito de escolher a escola que querem para os seus filhos. É necessário definir primeiro o que se entende por autonomia de uma escola, depois estabelecer os critérios relacionados com proximidade, acesso, financiamento e gestão; e finalmente encontrar um equilíbrio entre frequência das escolas, numa lógica de racionalidade que tem a ver com escolas de maior ou menor atratividade. Acresce que para tornar a questão mais complexa haverá no país muitas localidades onde não há alternativas ou seja, as famílias estão praticamente obrigadas a enviar os seus filhos para a escola mais próxima que normalmente é uma escola da rede estatal.

Neste tema da negociação exige-se grande empenhamento por parte dos políticos na procura de uma solução de compromisso que defenda o interesse generalizado dos alunos e das suas famílias. Não precisamos de *slogans* como “*é preciso defender a escola pública*” ou “*exigimos a introdução do cheque ensino*”. Precisamos sim de um estudo aprofundado que analise o “nosso” problema nas condições concretas em que se encontram e funcionam as escolas do ensino não superior em Portugal. O País tem que pôr um termo a esta “luta” entre quem defende o que denominam por escola pública e quem, sem o dizer claramente preconiza um processo de privatização da Educação, certamente parcial, embora sem definir bem qual o modelo dessa mesma privatização.

Não penso que seja através de nenhuma destas concepções extremas que o país pode educar melhor as suas crianças e os seus adolescentes. Os modelos ideológicos são um ponto de partida e fazem parte do debate, mas o que se pretende alcançar é um modelo exequível que seja muito pragmático e assente na realidade concreta, ou seja, no que existe atualmente e na procura de uma melhoria do funcionamento das escolas e das aprendizagens por parte dos alunos. As escolas fizeram-se para os alunos e para defender os seus interesses e não para satisfazer quaisquer modelos por mais eficazes que eles pareçam ser noutras sociedades e noutros contextos sócio-culturais.

O modo como se processa o financiamento da educação assenta hoje em Portugal num modelo multifacetado. Do pré-escolar ao ensino superior existem formas muito diversas de as escolas, públicas ou privadas, obterem os recursos financeiros com que constroem os seus orçamentos de funcionamento. O Estado continua a ser o grande financiador, mas a questão requer uma reflexão que permita otimizar os recursos disponíveis tendo em conta, por um lado as exigências crescentes em relação à qualidade do ensino e, por outro, a necessidade de escolarizar a totalidade das nossas crianças e adolescentes.

Os termos de referência para qualquer negociação passa portanto, em nossa opinião, pela importância que deve ser atribuída à escolarização de todos os que têm idades até aos 18 anos e pela defesa de uma conquista civilizacional como é a da gratuidade da escolaridade obrigatória. No que se refere à norma constitucional que aponta para uma educação “tendencialmente gratuita” entendo que há muito ela deixou de ser cumprida particularmente quando para o Ensino Superior o Tribunal Constitucional deliberou que o pagamento de propinas com algum significado não transgride a Lei Fundamental.

Gostava no entanto de reforçar a ideia de que é no conceito e na definição dos estatutos de autonomia a conceder às escolas, às universidades e aos institutos politécnicos que reside a questão essencial de todo este processo de negociação que venho preconizando.

A avaliação das escolas do Ensino não Superior bem como a avaliação das Universidades e Institutos Politécnicos são áreas em que importa igualmente estabelecer regras que permitam tornar claros os indicadores de avaliação e sobretudo definir os critérios a aplicar relativamente às conclusões e recomendações apresentadas pelos avaliadores e pelas instituições de avaliação. E isto tendo presente que a avaliação é um instrumento cujos objetivos são a melhoria da qualidade do ensino e da aprendizagem a par de uma melhoria global do funcionamento das instituições em termos da gestão dos recursos humanos e financeiros e do aumento da relevância do ensino ministrado.

Uma outra área em que se tem que encetar um grande esforço para otimizar os recursos existentes relaciona-se com os critérios de racionalização da Rede e dos Cursos ministrados pelas diversas instituições de Ensino Superior. O número de instituições existentes em Portugal está dentro dos padrões internacionais, o que não significa que não tenha que ser continuado de forma persistente um trabalho de integração e de articulação entre instituições, designadamente entre as Universidades e os Institutos Politécnicos que integram a Rede Pública. O caso recente de fusão entre a Universidade de Lisboa e a Universidade Técnica é um bom exemplo de uma medida no sentido correto, desde que a tal fusão se sigam as indispensáveis medidas

de articulação e integração entre departamentos existentes cujos objetivos se sobrepõem entre si. Também no que diz respeito à racionalização da oferta de cursos há que continuar o trabalho que vem sendo realizado pela Agência A3Es sendo que os resultados já alcançados são de tal modo satisfatórios que o que importa é prosseguir o que tem sido feito de forma tão discreta e serena. A Agência, dado o estatuto de independência que possui, constitui aliás um bom exemplo em Portugal do que pode e deve ser feito por uma entidade de regulação.

Acresce que em relação aos estabelecimentos de Ensino Superior não podemos manter um conjunto de procedimentos em que o poder central tudo controla e tudo quer controlar, mesmo quando aquilo que as instituições fazem resulta da obtenção de financiamentos que não têm origem no orçamento do Estado ou seja foram obtidos através de fund-raising ou de contratos em que o Estado não foi parceiro nem ativo nem passivo.

É aliás nestas matérias que mais se faz sentir a falta de um verdadeiro estatuto de autonomia para as instituições de ensino e investigação.

Finalmente haverá três temas que me parecem da maior importância e a que o país tem que dar um impulso dada a sua relevância estratégica para o nosso desenvolvimento.

Trata-se do [Financiamento da Investigação Científica](#), da [Translação do Conhecimento](#) entre as Universidades e o tecido económico e da [Internacionalização do Ensino Superior](#).

São questões que se encontram intimamente ligadas e que exigem uma atuação e um acompanhamento especiais ao nível das prioridades políticas que importa assumir sem tergiversações ou descontinuidades.

O Ensino Superior português dispõe no momento atual de capacidades pouco conhecidas no país e quase desconhecidas em muitos países nossos parceiros com quem mantemos uma cooperação intensa em setores diversos, designadamente nas áreas do turismo ou das trocas comerciais.

É importante que, politicamente e ao mais alto nível, as instituições de Ensino Superior que dispõem de recursos humanos altamente qualificados e que desenvolvem e criam conhecimento ao nível internacional em tantos setores da ciência e da técnica, sejam devidamente incentivados e motivados para ganharem peso como um importante produto de exportação.

Não se trata de transformar as Universidades em empresas exportadoras, mas sim em entidades reconhecidas internacionalmente com potencialidades e capacidades para atrair para Portugal investimento estrangeiro em áreas das tecnologias avançadas e do conhecimento científico mais sofisticado. Temos já no país alguns departamentos universitários cujo trabalho de interação com as empresas tem contribuído decisivamente para a afirmação externa dos bens e serviços que Portugal exporta hoje em ritmo crescente.

O trabalho que vem sendo realizado tem no entanto que ser consolidado tanto através da estabilização dos critérios de financiamento da Investigação Científica como no campo do apoio e do incentivo à translação do conhecimento entre as Universidades e as Empresas.

Em conclusão:

A Reforma do Estado nestes diversos setores relacionados com a Educação designadamente a gestão das Escolas, das Universidades e dos Institutos Politécnicos, é uma matéria sensível sobre a qual devem meditar e refletir os responsáveis políticos. Os erros que possam ser cometidos no curto prazo podem ter consequências muito gravosas no nosso futuro coletivo. Esta é uma área em que as modificações a introduzir têm de ser enquadradas por uma perspectiva de longo prazo. Muitas medidas que parecem resolver problemas imediatos ou que visam vencer eleições podem criar problemas com consequências imprevisíveis quando olhamos para as suas repercussões a oito ou dez anos de distância.

O futuro tem um grau de imprevisibilidade inimaginável há pouco anos atrás.

Trabalhemos neste domínio da Reforma do Estado com ponderação e bom senso e na certeza de que o que parece fácil é por vezes mais complexo e difícil do que alguns nos querem fazer crer. Façamos estas reformas com espírito construtivo, e através de um diálogo e de uma negociação séria, sem demagogias e sem tentativas de efeitos eleitorais. O País precisa de redefinir as funções e o papel do Estado, mas tem que o fazer assente na realidade concreta e tendo em vista um país que possa progredir sem voltar a pôr em causa a estabilidade financeira que já lhe faltou por três vezes nos últimos quarenta anos.

Não posso terminar sem uma nota muito especial sobre a importância que em qualquer compromisso para o futuro deve ser atribuída à educação pré-escolar e mesmo ao acompanhamento das crianças que frequentam as creches entre os poucos meses de idade e os três anos.

Trata-se como sabem de um setor a que me sinto particularmente ligado. É aqui nestes primeiros anos de sociabilização da criança que se constroem as bases que vão ter uma importância decisiva no futuro comportamento da criança quando se torna adolescente e mais tarde adulto.

Como escrevia um autor americano há muitos anos: *“All I need to know I learned in the Kindergarten”*.



## IX. Segurança social: Que futuro?

Painel: **Margarida Corrêa de Aguiar** (Banco de Portugal)

**Pedro Marques** (Capgemini Portugal)

**Miguel Teixeira Coelho** (Universidade Lusíada)

Moderador: **Maximiano Pinheiro** (Banco de Portugal)

6 de junho de 2014



### Intervenção de abertura



**Maximiano Pinheiro**

A segurança social (em geral, e as pensões em particular) tem sido um tema muito presente nos *media* e nas preocupações dos cidadãos e dos governos. Considerando apenas os últimos dez anos, tivemos em 2005 o “fecho” da Caixa Geral de Aposentações (CGA) a novas inscrições de funcionários públicos e o início de um processo de convergência gradual para as condições de reforma aplicáveis na Segurança Social propriamente dita. Em 2006/2007 foi a vez desta última, com a aprovação de um pacote de medidas de reforma justificado pela necessidade de garantir a sua sustentabilidade financeira a longo prazo. Ainda antes do início do Programa de Ajustamento Económico e Financeiro (PAEF), foi acelerada a convergência das condições de formação das pensões da CGA que tinha sido aprovada em 2005. Com o PAEF, o ritmo das alterações aos regimes da CGA e da Segurança Social aumentou substancialmente, com a aprovação sucessiva de medidas explicadas simultaneamente com a necessidade de obter poupanças orçamentais e com preocupações de sustentabilidade financeira.

Em quase todas as situações, e apesar da controvérsia pública gerada, o debate sobre as medidas introduzidas foi bastante pobre, e normalmente reduzido a declarações de princípio com natureza ideológica. Tal acontece, em parte, porque os governos não se têm preocupado em fundamentar as suas medidas com análises técnicas aprofundadas. Não existe uma cultura governamental de avaliação das políticas públicas, e a área da segurança social não é exceção. Por outro lado, a indisponibilidade de estatísticas suficientemente adequadas e detalhadas, acessíveis a investigadores independentes, não facilita o surgimento de estudos e juízos técnicos com origem fora da área governativa.

Podemos encarar o debate de hoje como uma tentativa de sensibilizar a opinião pública sobre a necessidade de mudar este estado de coisas. Esta minha intervenção enquanto moderador pretende colocar questões que considero relevantes e lançar o desafio aos membros do nosso painel para emitir opinião sobre algumas delas.

Um primeiro conjunto dessas questões tem a ver com a necessidade de um diagnóstico correto da situação dos sistemas de segurança social públicos numa lógica de “*no policy change*”, antes de se discutirem eventuais reformas. Ora, esse diagnóstico é dificultado pelo menos por três fatores:

- Um primeiro, que respeita às pensões (a componente quantitativamente mais relevante), é a necessidade de consolidar o subsistema da CGA com o subsistema da Segurança Social propriamente dita (dado que não faz hoje qualquer sentido analisarmos a sustentabilidade isolada das partes, tendo em atenção que desde 2005 a CGA está “fechada” a novos subscritores);
- Outro fator é a complexidade e a multiplicidade de regimes existentes e de esquemas de transição entre eles, com consequências em termos de custos de administração e de falta de transparência para o contribuinte / beneficiário sobre as regras que lhe são aplicadas, bem como para a construção de modelos analíticos da segurança social;
- O terceiro fator é a indisponibilidade de informação adequada para separar, com toda a clareza, as componentes de raiz contributiva / previdencial, das componentes de apoio social ao rendimento.

Relativamente a este último aspeto, é de salientar que os chamados regimes contributivos da Segurança Social não são puros e têm historicamente uma significativa componente de natureza não contributiva, de que são exemplo as pensões mínimas (atribuídas a beneficiários com carreiras contributivas incompletas, de forma automática, sem qualquer exigência de verificação de uma condição de recursos).

Na minha opinião, o efeito destes esquemas redistributivos de apoio social ao rendimento tem de ser claramente identificado e separado da despesa associada diretamente a contribuições presentes ou passadas dos beneficiários. Sem por em causa a existência e as vantagens de esquemas de apoio social ao rendimento, embora não compreendendo porque é que não estão sujeitos à verificação de uma condição de recursos do beneficiário, eles devem ser identificados explicitamente e deve ser discutida a forma mais adequada de financiá-los. Não me parece que a solução seja tratá-los indiferenciadamente das componentes verdadeiramente contributivas.

Outra questão que considero relevante para a discussão sobre o futuro da Segurança Social pública em Portugal tem a ver com a necessidade de uma explícita consideração de dois planos de análise relacionados mas substancialmente diferentes: o da sustentabilidade (perspetiva de longo prazo) e o do contributo da Segurança Social da CGA para o esforço de consolidação orçamental em curso na administração pública (perspetiva de curto-médio prazos).

Em várias circunstâncias, estas duas perspetivas podem ser contraditórias no sentido em que medidas de consolidação tomadas com uma lógica mais imediatista podem ter consequências em termos de financiamento de longo prazo. Por exemplo, medidas que acentuem o carácter “assistencialista” do sistema, através da atenuação da relação entre esforço contributivo individual e o benefício esperado pelo contribuinte, podem gerar sérios desincentivos às declarações de rendimentos, com efeitos a longo prazo de redução na receita contributiva.



Os desincentivos à contribuição para a segurança social são agravados pelo facto de aliarmos o agravamento do pendor assistencialista do sistema a uma cadência elevada de produção de alterações ao quadro de funcionamento da segurança social. Um nível elevado de incerteza, que cria uma preocupante instabilidade nos compromissos intergeracionais, não é favorável para o funcionamento de um sistema de repartição (“*Pay As You Go*”). Por muito grande que seja a necessidade de reforma da segurança social, não se pode fazê-lo através de uma sucessão de medidas-avulso, a conta-gotas, sem dar uma perspetiva clara de qual o caminho a seguir e de qual o modelo sustentável que se pretende atingir.

A necessidade (ou ausência dela) de uma reforma da segurança social pública portuguesa deve ser discutida sob três perspetivas complementares: Por um lado, como assegurar a sua sustentabilidade financeira a longo prazo? Por outro lado, como promover o desenvolvimento económico (nomeadamente providenciando incentivos corretos ao adequado funcionamento do mercado de trabalho)? Por outro lado ainda, como desenhar uma transição exequível entre a situação atual e a solução proposta?

A elaboração e avaliação de cenários de mais longo prazo para a segurança social que sustentem as propostas de reforma deverão passar inevitavelmente por um cuidadoso trabalho de projeção demográfica e macroeconómica (natalidade, mortalidade, fertilidade, fluxos migratórios, produtividade, etc.). É importante que estas e outras questões sejam discutidas explicitamente de forma completa e tecnicamente credível, nomeadamente através de análises de sensibilidade a variações nos pressupostos subjacentes a esses cenários. Mas mais do que isso, é preciso ter consciência de que parte da solução para o problema de sustentabilidade da segurança social implica políticas públicas de natureza estrutural fora da área estrita da segurança social, que enfrentem os desafios demográficos e de crescimento económico do País.

Será que o futuro da segurança social pública passa apenas por ajustamentos paramétricos ao modelo atual (mesmo que quantitativamente importantes)? E de que ajustamentos estamos a falar em concreto, quais os seus efeitos financeiros e económicos e qual o *timing* mais apropriado para os levar a cabo?

Estou convencido que uma alteração apenas paramétrica ao regime atual terá de passar necessariamente por uma alteração das regras de formação das pensões no sentido de diminuir ainda mais a taxa de substituição de salário por pensão no momento de passagem à reforma. A propósito, não nos devemos esquecer que o novo método de formação da pensão instituído pelas reformas de 2002 e 2007, ao passar a ter em conta toda a carreira contributiva, implicou (a prazo) uma forte redução dessa taxa de substituição de salário por pensão. A título de ilustração, com a aplicação plena das regras, um contribuinte que se reforme aos 66 anos com 40 anos completos de descontos, tal que no primeiro ano ganhou o dobro do salário mínimo e no último ano ganhou 10 salários mínimos (com subida linear ao longo do tempo da proporção relativamente ao salário mínimo), é reformado com 61% do último salário (56% após aplicação da CES nos moldes atuais). Se no final da carreira ganhasse 5 salários mínimos (em vez de 10) as taxas seriam de 68% e 65.5%, respetivamente.

Ou será recomendável uma alteração mais profunda de regime, com mudança de paradigma? Neste caso, quais as características desejáveis desse “novo mundo” e, mais uma vez, quais os

seus efeitos previsíveis no funcionamento do mercado de trabalho, nos indicadores financeiros e, sobretudo, qual o modelo de transição proposto (e o respetivo *timing*)?

Infelizmente, nos últimos anos, temos assistido a algumas propostas de reforma que não satisfazem estes requisitos de transparência. A título de ilustração, considerem-se as propostas que periodicamente aparecem noticiadas na comunicação social favorecendo a adoção de um sistema de pensões público baseado em capitalização das contribuições individuais, em substituição (total ou parcial) do atual sistema de *Pay As You Go*. Sem por em causa as possíveis vantagens de sistemas de capitalização virtual (com a criação de contas individuais nocionais, como por exemplo na Suécia), uma verdadeira capitalização em mercado das contribuições esbarra com a ausência de um modelo praticável de transição que não tenha um impacto devastador nas necessidades de financiamento das administrações públicas.

Mesmo um regime de convivência de um primeiro pilar de repartição (com “*plafonamento*”) com um segundo pilar de capitalização de mercado levanta sérios problemas de exequibilidade no contexto português. Não disponho de dados atualizados, mas no ano de 2005 cerca de 80% das remunerações declaradas / convencionadas dos contribuintes da segurança social (não incluindo a CGA) eram inferiores a 2 salários mínimos, cerca de 90% eram inferiores a 3 salários mínimos e 97.5% eram inferiores a 6 salários mínimos. Não acredito que a situação se tenha alterado substancialmente desde então e isso significa que um plafonamento do 1º pilar em 3 ou 6 salários mínimos atuais (menos de 1500 e 3000 euros brutos, respetivamente, aos valores atuais), abrangeria cerca de 10% ou 2.5% dos contribuintes, também respetivamente, sem um impacto determinante na sustentabilidade de longo prazo, mas com um impacto incomportável de curto-médio prazos nas necessidades de financiamento das administrações públicas.

A única maneira de evitar o aumento das necessidades imediatas de financiamento das administrações públicas seria obrigar estatutariamente a componente de capitalização a fazer aplicações apenas (ou sobretudo) em dívida pública nacional.<sup>156</sup> Note-se, contudo, que um Fundo de capitalização com este tipo de regras não constitui verdadeiramente uma capitalização de mercado e é inútil numa perspetiva de financiamento das administrações públicas. Com efeito, a eventual mobilização dos ativos do Fundo em dívida pública nacional é apenas um arranjo financeiro entre subsectores das administrações públicas e não altera as necessidades de financiamento consolidadas destas últimas.

Em suma, o tema em debate é muito complexo e tem uma relevância extrema para o futuro imediato e a longo prazo da sociedade portuguesa. A Comissão Organizadora deste ciclo de seminários está particularmente satisfeita por ter conseguido a participação no painel de três especialistas tão conhecedores da problemática da segurança social. Vamos ouvi-los com muito prazer e muita atenção.

---

<sup>156</sup> Embora num regime de *Pay As You Go* e com uma natureza apenas residual face à dimensão das responsabilidades implícitas com pensões (correspondendo apenas cerca de um ano de despesas), é esse o caminho apontado para o Fundo de Equilíbrio Financeiro da Segurança Social (FEFSS), numa Portaria conjunta dos Ministérios das Finanças e da Solidariedade Social de 2 julho de 2013, em que se autoriza aquele Fundo a investir até 90% da sua carteira em dívida pública portuguesa (na altura, as aplicações deste tipo correspondiam já a 55% do valor da carteira).

## Proposta de Intervenção: Sistema de Pensões, Modelo Institucional de Governança e Modelo de Comunicação<sup>157</sup>

Maria Margarida de Lucena Corrêa de Aguiar<sup>158</sup>

*Future pension systems can continue to provide adequate pensions only if they are financially sustainable; conversely, if pension systems fail to provide adequate income to the retired, there will be additional costs*

Joint Report on Social Protection and Social Inclusion – Council of the European Union, 2005

### Introdução

▪ Há hoje uma percepção clara de que os sistemas públicos de pensões estão em risco: os actuais pensionistas vivem na certeza da instabilidade dos rendimentos da reforma e as gerações mais novas deixaram de confiar no Estado, sentindo que o seu esforço contributivo não será recompensado. Instalou-se um novo olhar social sobre as pensões que deve ser visto como um alerta. O sinal é de que é preciso fazer alguma coisa diferente.

Nada pode ser pior para uma sociedade - que já de si enfrenta uma crise económica grave e prolongada - do que a perda da esperança e a falta de confiança em si mesma e no Estado.

A permanente alteração das regras das pensões – seja de forma avulsa seja enquadrada em reformas paramétricas – tem vindo a corroer a confiança no nosso sistema público de pen-



<sup>157</sup> O presente texto foi elaborado na sequência da apresentação feita pela Autora no seminário do ciclo “Sextas da Reforma” sobre o tema “Segurança Social: Que Futuro?”, realizado em 6 de Junho de 2014 na Fundação Calouste Gulbenkian em Lisboa. As propostas apresentadas no texto constam do livro da Autora “Pensões – Restaurar o Contrato Social para Reconciliar as Gerações”, a publicar em 2014. A Autora agradece a Carlos Pereira da Silva a partilha da sua experiência e a Maximiano Pinheiro e a Norberto Rosa os seus comentários.

As opiniões expressas pela Autora são da sua exclusiva responsabilidade.

<sup>158</sup> Secretária de Estado da Segurança Social do XV Governo Constitucional, Banco de Portugal | Escreve de acordo com a antiga ortografia

sões<sup>159</sup> e põe em causa a natureza dos planos de benefício definido<sup>160</sup> que lhe estão associados, transformando-os gradualmente em planos de contribuição definida<sup>161</sup>, coisa que não são. O resultado é uma subversão do sistema não assumida explicitamente.

O crescente recurso aos impostos para financiar os sistemas públicos de pensões perverte o princípio da contributividade ao acentuar a componente não contributiva. Esta política retira os incentivos para contribuir para a Segurança Social, ao mesmo tempo que promove a evasão contributiva e não ajuda a economia e, conseqüentemente, aprofunda os desequilíbrios financeiros existentes.

▪ A questão da sustentabilidade financeira<sup>162</sup> entrou na agenda política há muitos anos, com a tomada, ao longo do tempo, de decisões políticas de natureza restritiva que visaram resolver desequilíbrios financeiros. Mas enquanto a questão financeira teve um papel activo nas políticas públicas de pensões, já os temas da adequação e da equidade não foram, e mal, colocados no mesmo plano, notando-se uma primazia daquele sobre estes. Não tinha que ser assim. Os três objectivos não são incompatíveis, pelo contrário, devem estar presentes na procura de caminhos e soluções que sejam capazes de compatibilizar todos os planos em jogo.

É hoje evidente que temos problemas nos sistemas de pensões. Estamos confrontados com a necessidade de resolver a difícil equação de atender, simultaneamente, à herança financeira e social do actual sistema público de pensões e à introdução de mudanças para o futuro na sua arquitectura e funcionamento.

O triângulo de preocupações da adequação do rendimento na reforma, da equidade intergeracional<sup>163</sup> e da sustentabilidade financeira não terá solução se não formos capazes de ler correctamente a realidade demográfica, económica e financeira e compreender que os factores que estiveram na origem dos sistemas de pensões de repartição (pay as you go) – elevadas taxas de natalidade e elevados crescimentos económicos – são os mesmos que hoje lhes estão a ditar as dificuldades.

A reforma de 2007, embora sendo uma reforma paramétrica<sup>164</sup>, teve efeitos estruturantes no sistema público de pensões e apresentou alguma descontinuidade com os parâmetros clássicos. Em termos das medidas mais relevantes: (i) introduziu um mecanismo de ajustamento automático das pensões à longevidade, ou seja, ao aumento da esperança média de vida aos 65 anos (“factor de sustentabilidade”), (ii) alterou a fórmula de cálculo das pensões, (iii) manteve inalteradas as pensões em pagamento. Em termos de efeitos: (i) desagravou a insustentabilidade financeira, (ii) reduziu de forma muito impressionante as taxas de substituição das gerações mais novas (para carreiras de maior progressão, a taxa de substituição passou de 77% antes da reforma para 48% depois da reforma), (iii) agravou a iniquidade intergeracional.

<sup>159</sup> Sistema Previdencial da Segurança Social e Caixa Geral de Aposentações

<sup>160</sup> Consultar glossário

<sup>161</sup> Consultar glossário

<sup>162</sup> Consultar glossário

<sup>163</sup> Consultar glossário

<sup>164</sup> Consultar glossário

A reforma não alterou o papel do Estado que continua a dominar as responsabilidades com pensões e não reforçou a partilha de responsabilidades por entre todos os participantes do sistema – trabalhadores, empresas e Estado – no financiamento das pensões.

Também não alterou o paradigma da relação entre contribuições efectuadas e benefícios obtidos, ao manter a regra segundo a qual a pensão é função fundamentalmente do número de anos de carreira e não das contribuições acumuladas ao longo da vida activa.

## A cultura política e social prevalecente

- O melhor caminho para não resolver um problema ou para iludir a sua existência é não o querer compreender ou, então, conhecendo-o, não o querer assumir. É por isso fundamental que, para se encontrar uma solução para um problema, seja primeiro necessário compreendê-lo, ou seja, identificar as suas causas. Mas não chega. É fundamental a transparência neste processo e é essencial que a sociedade em geral se envolva na discussão, o que não tem acontecido. O escrutínio público é incipiente.

Para este clima de anemia social tem contribuído o défice de informação com conteúdo e a existência de informação complexa, incompleta e opaca, a ausência de estudos com qualidade técnica, a ausência de partilha de conhecimento de fontes públicas com os vários actores sociais, por exemplo, com a comunidade académica. A falta de uma cultura de avaliação de políticas públicas impede, também, um real conhecimento da situação financeira do sistema público de pensões e de outras vertentes igualmente importantes como a equidade intergeracional.

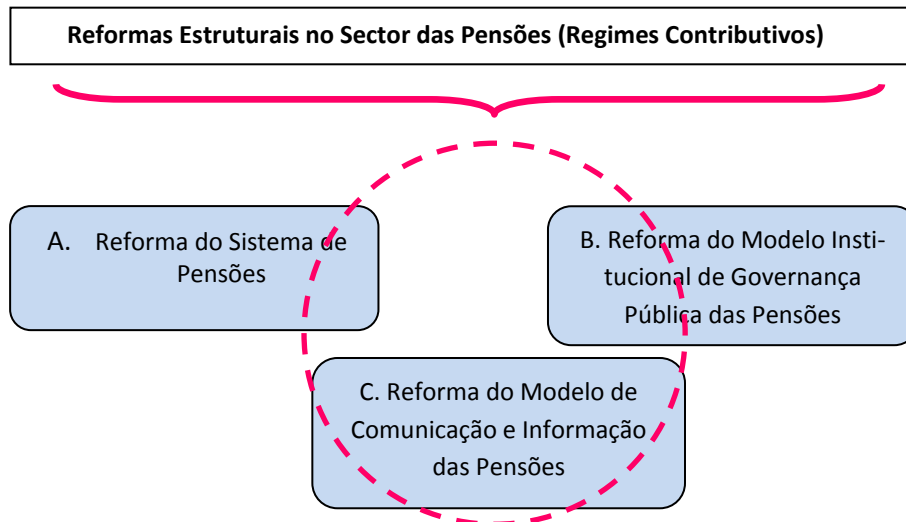
Este quadro de falta de transparência tem implicações graves. Por um lado, não favorece a participação cívica, empobrece o debate público e dificulta a criação de uma base alargada de representação social que viabilize mudanças. Por outro lado, contribui para um crescendo dos problemas do sistema de pensões e dificulta no médio prazo a decisão política.

- Tem-se vindo, aliás, a agravar o problema do choque entre as necessidades de sustentabilidade e as pressões de curto prazo, prevalecendo o cariz reactivo da decisão política motivado por objectivos orçamentais e de tesouraria. Esta linha de actuação tornou-se mais evidente com a crise, relegando para segundo plano intervenções estruturais capazes de recolocar o sistema de pensões nas suas funções essenciais de coesão entre gerações e de garantia de estabilidade e normalidade de rendimentos adequados na reforma.

A falta de compromisso político e social é uma fonte de tensões que em nada contribui para encontrar soluções que gozem de uma representação alargada da sociedade.

## Reformas estruturais no sector das pensões

- As reformas estruturais no sector das pensões dos regimes contributivos que são apresentadas nesta proposta desenvolvem-se em três planos: 1. uma reforma do sistema de pensões, 2. uma reforma do modelo institucional da governança pública das pensões e 3. uma reforma do modelo de comunicação das pensões.



O funcionamento de um sistema de pensões necessita de ser suportado num modelo de boa governança. Um mau modelo de governança é uma fonte de problemas. No plano da governança pública das pensões estão em causa questões de independência e transparência, de capacidade técnica e qualidade da decisão política e de escrutínio público.

Mas um sistema de pensões necessita, também, de assentar num modelo de comunicação eficiente. Um deficiente modelo de comunicação é uma fonte de desconfiança. Neste plano estão em causa a relação de proximidade entre o Estado e os beneficiários, o cumprimento do dever de informar e do direito de se estar informado e a promoção de escolhas racionais e de comportamentos responsáveis.

### A. Reforma do sistema de pensões

#### A1. Abordagem à dívida implícita

- A dívida implícita<sup>165</sup> das pensões é um indicador de avaliação da dimensão da ruptura financeira de um sistema de pensões.

<sup>165</sup> Consultar glossário

Uma boa estimativa da dívida implícita de um sistema de pensões de repartição contemporânea (pay as you go)<sup>166</sup> - como é o caso português - é importante para avaliar o seu desempenho financeiro num horizonte de médio e longo prazo. A determinação do nível dos passivos do sistema, isto é, do montante das responsabilidades com pensões sem cobertura financeira, é um elemento fundamental no quadro de uma reforma de um sistema de pensões, ex-ante na fase de preparação e de estudo e ex-post para acompanhamento e monitorização de resultados.

Uma boa estimativa da dívida implícita tem diversas vantagens de um ponto de vista da análise macroeconómica e do processo de decisão política de escolhas. Vejamos algumas delas:

- a) Se as responsabilidades com pensões sem cobertura financeira não forem reconhecidas como um passivo, coloca-se a questão de saber como é que esta decisão política influencia as escolhas individuais de utilização do rendimento ao longo da vida activa. Sendo reconhecida a existência de um passivo no sistema de pensões, então os beneficiários das pensões não as podem assumir como um rendimento garantido.
- b) Constituindo as responsabilidades com pensões sem cobertura financeira dívida pública, então há impacto intertemporal em termos de constrangimentos orçamentais. No futuro estes constrangimentos terão que ser resolvidos com agravamento de impostos e/ou contribuições sociais, redução dos benefícios e/ou redução de despesa pública de outros sectores públicos. O conhecimento da dívida implícita acentua estas necessidades e as escolhas políticas por entre as várias opções, incluindo uma reforma do sistema de pensões. A decisão política beneficia com o exercício regular e rigoroso do apuramento da dívida implícita.
- c) Permite demonstrar a extensão do problema financeiro e em que medida uma reforma melhora a sustentabilidade financeira do sistema de pensões, ou seja, reduz ou elimina os passivos existentes, sendo certo que os efeitos da eliminação da dívida implícita em termos da despesa e da receita ocorrem apenas gradualmente ao longo do tempo.

A definição de dívida implícita mais indicada para conhecer a sustentabilidade financeira de um sistema de pensões de repartição contemporânea (pay as you go) é aquela que inclui o valor actual das contribuições e das pensões de todas as gerações, considerando um determinado horizonte temporal.

- O valor da dívida implícita da Caixa Geral de Aposentações ascende, em 2013, a 201.885 milhões de euros<sup>167</sup>, ou seja, representa 122% do PIB. Tendo o sistema sido encerrado em 2005, os défices estão a agravar-se rapidamente devido à redução crescente das contribuições ditada pelo aumento do ritmo dos funcionários públicos que passam à situação de reforma. O valor da dívida implícita seria menos gravoso se os funcionários públicos admitidos depois de 2006 fossem subscritores da Caixa Geral de Aposentações. Nesta hipótese, o valor da dívida implícita ascenderia a 91%.

---

<sup>166</sup> Consultar glossário

<sup>167</sup> Jorge Bravo - Avaliação Actuarial do Regime de Pensões da Caixa Geral de Aposentações, Novembro 2013



Os desequilíbrios financeiros deste sistema devem, no entanto, ser analisados no quadro da capacidade financeira do Estado de lhes fazer face e das opções políticas de afectação dos recursos públicos disponíveis no médio e longo prazo às necessidades sectoriais que o Estado tem de prover.

O valor da dívida implícita das pensões do Sistema Previdencial da Segurança Social ascende, em 2013, a 87.550 milhões de euros<sup>168</sup>, ou seja, representa 53% do PIB.

É expectável o seu agravamento devido à evolução demográfica e económica, em particular, das variáveis longevidade e emprego. Com efeito, o aumento da esperança média de vida aos 65 anos e o declínio da natalidade combinados com a redução do emprego, o aumento das taxas de desemprego estrutural e os baixos níveis de crescimento da economia introduzem dificuldades acrescidas à sustentabilidade financeira.

- A existência de dívida implícita e as dificuldades presentes e futuras que enfrenta o actual sistema público de pensões impele-nos a questionar a nossa capacidade de gerar riqueza suficiente para lhes fazer face e a nossa vontade de honrar os compromissos.

A questão da necessidade de assegurar no médio e longo prazo a sustentabilidade financeira deveria, só por si, constituir uma razão de peso para (i) reavaliar soluções de ajustamento nas responsabilidades com pensões em pagamento e (ii) desenhar um novo sistema de pensões. Ambos os planos de intervenção – “herança social” e pensões das gerações mais novas - terão que estar interligados na procura de uma solução.

Mas a questão deve ir, necessariamente, mais longe, não se confinando à dimensão financeira. Importa avaliar se o actual modelo de pensões é aquele que melhor responde em termos de equidade intergeracional e de adequação da pensão na reforma.

- Conhecer a dimensão financeira do problema é importante para a autonomizar e compreender a sua composição por natureza de responsabilidades, distribuição no tempo e estrangimentos orçamentais intertemporais. É também fundamental para se avaliarem alternativas possíveis de amortização num período suficientemente longo, compatível com a vontade política e social de fazer face aos compromissos assumidos, de acordo com uma determinada distribuição dos respectivos custos e com a capacidade económica e financeira do País para lhes fazer face.

É, por isso, necessário dispor de um estudo oficial de dívida implícita, assente em dados rigorosos sobre o sistema público de pensões, na utilização de pressupostos actuariais e financeiros adequados e em metodologias credíveis e robustas. Este estudo deve permitir fazer análise de sensibilidade a diferentes cenários sobre receitas e despesas, respectivamente, contribuições e taxas de substituição. A realização destes trabalhos depende da vontade política para o fazer e

---

<sup>168</sup> Relatório de Sustentabilidade Financeira da Segurança Social, Anexo ao Orçamento do Estado 2014 | Carlos Pereira da Silva, cálculos efectuados, Janeiro 2014



deve inserir-se num quadro de bons princípios de governança. O processo deverá ser transparente e os resultados devem ser claramente comunicados a todas as partes interessadas.

A proposta apresentada para a redução da dívida implícita tem a vantagem de ser compreendida por todas as gerações, parceiros sociais, agentes económicos e agentes políticos e abre espaço para uma reforma estrutural do sistema.

### A proposta

- A metodologia de abordagem ao problema passa por decompor a dívida implícita em parcelas de responsabilidades, de acordo com o critério do prazo de vencimento.

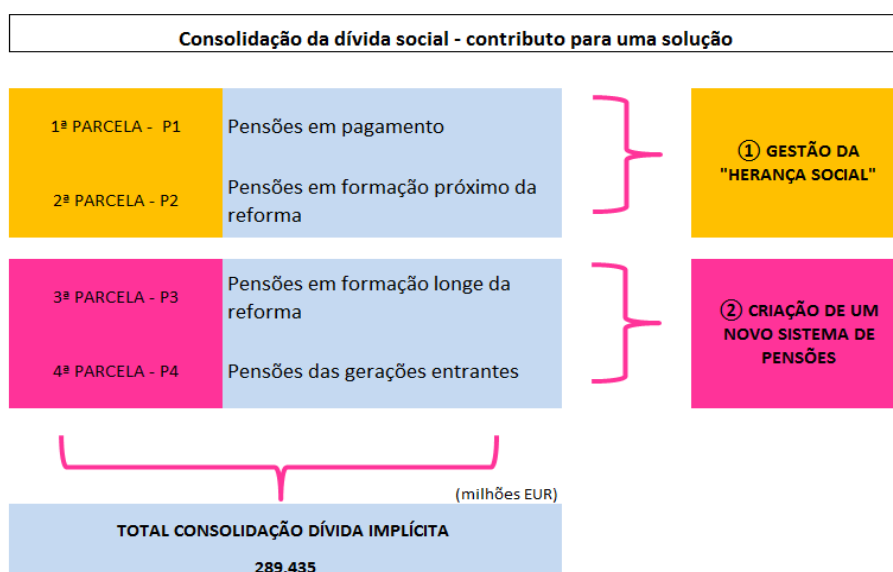
Segundo este critério, a dívida implícita é decomposta em quatro grandes parcelas, como se ilustra no quadro abaixo:

1ª Parcela (P1): corresponde ao montante das responsabilidades com as pensões em pagamento;

2ª Parcela (P2): corresponde ao montante das responsabilidades com pensões em formação próximas do seu vencimento (esta proximidade pode ser medida em anos e combinada com a idade, por exemplo, a menos de 10 anos da data de reforma para trabalhadores com mais de 55 anos);

3ª Parcela (P3): corresponde ao montante das responsabilidades com pensões em formação, longe do seu vencimento (esta proximidade pode ser medida em anos e combinada com a idade, por exemplo, a mais 10 anos da data de reforma para trabalhadores com menos de 55 anos);

4ª Parcela (P4): corresponde às pensões das gerações entrantes no sistema.



A abordagem ao problema passa por uma intervenção sistémica em dois planos distintos que se complementam:

- A gestão da “herança social” do actual sistema público de pensões;
- A criação de um novo sistema de pensões único.

## A.2 Gestão da “herança social”

▪ As responsabilidades constituídas pelas parcelas P1 e P2 constituem a “herança social” do sistema público de pensões para a qual se preconiza um plano de amortização. A intervenção sistémica na gestão da “herança social” passa pelas seguintes medidas:

- São fechados os actuais sistemas de pensões, destacando as parcelas P1 e P2 para amortização e transferindo as parcelas P3 e P4 para um sistema público de pensões único a criar.
- Mantêm-se as regras de formação das pensões dos actuais sistemas de pensões para os trabalhadores que estão próximo data da reforma.
- As pensões continuam a ser financiadas pelas contribuições do novo sistema público de pensões, mantendo-se o mecanismo de repartição do sistema de redistribuição em vigor.

O montante da “herança social” e a gestão da sua amortização implicam:

1. O cálculo da dívida afecta às parcelas P1 e P2.
2. A autonomização e a estabilização da dívida.
3. O estudo e a modulação de um mecanismo de amortização e das fontes de financiamento e respectiva ponderação.
4. A consignação do financiamento à amortização da dívida.
5. Um plano de amortização sujeito a revisão periódica obrigatória.

Este plano de amortização deverá ser ajustado ao longo do tempo em função do desempenho da economia, da longevidade da população pensionista e da evolução endógena do sistema constituído pelas duas parcelas P1 e P2.

A autonomização da “herança social” permite a introdução da gestão de longo prazo desta componente da dívida, garantindo que os défices futuros têm uma fonte de financiamento previamente comprometida, acautelando a geração de dívida pública explícita e evitando a persistência no futuro de conflitos de escolhas políticas entre aumentar contribuições e impostos e/ou reduzir pensões.

▪ A dívida implícita não deverá ser suportada apenas pelas gerações futuras e pelos rendimentos do trabalho. Não seria socialmente justo, nem economicamente viável aumentar os custos de produção. O Estado deve assumir a sua quota-parte no financiamento da dívida implícita através, por exemplo, da distribuição do esforço pelas várias categorias de rendimen-

tos, o que poderá ser feito através da criação de uma “contribuição social intergeracional” para apoio ao esforço orçamental exigido.

A “contribuição social intergeracional” seria aplicada a todos os contribuintes, incluindo pensionistas e trabalhadores. Poderia incluir, para além do rendimento, o consumo, sendo instituída uma tributação adicional para os bens e serviços com externalidades negativas e os bens e serviços de luxo. O factor capital seria incluído na perequação, de modo a trazer para dentro do mecanismo de financiamento da dívida implícita as actividades de capital intensivo e as de grande incorporação tecnológica que pouco contribuem para o financiamento do Sistema Previdencial de Segurança Social.

Poderão ser adoptadas políticas que discriminem a participação neste sistema, exceptuando fontes de rendimento e/ou diferenciando-as em função da natureza das respectivas actividades, de modo a proteger grupos populacionais com carências económicas e a minimizar os efeitos sobre o investimento produtivo.

- A gestão de longo prazo da dívida implícita tem a vantagem de introduzir melhorias na projecção da despesa pública e no respectivo impacto na política orçamental futura e na pressão das finanças públicas. A solução tem a vantagem de permitir um compromisso político e social que minimiza no futuro riscos de ruptura política e social.
- As responsabilidades constituídas pela parcela P3 são transferidas para o novo sistema de pensões único a criar e as responsabilidades com a parcela P4 serão integradas à medida da entrada dos novos contribuintes (trabalhadores) no novo sistema de pensões.

### **A3. Criação de um novo sistema de pensões**

- A proposta de configuração de um novo sistema de pensões único permitiria eliminar a parte da dívida implícita resultante das responsabilidades com pensões das parcelas P3 e P4 porque, justamente, substitui planos de benefício definido, insuficientemente financiados, por planos de contribuição definida cujos benefícios – as pensões de reforma – dependeriam da acumulação das contribuições ao longo da vida activa e da evolução das variáveis-chave da economia e demografia.

O novo sistema de pensões único assenta numa configuração mais alargada de um modelo de financiamento tripartido: (i) contribuição definida para as contingências de longo prazo, (ii) mutualização para as contingências imediatas e (iii) fiscalidade para as contingências de solidariedade.

A nova configuração separa a gestão das contingências de longo prazo – por exemplo, pensões de reforma - da gestão das contingências imediatas – por exemplo, o desemprego e a doença. A autonomização da gestão destes dois grupos de prestações sociais tem a vantagem de fazer uma segregação de riscos, uma vez que estamos perante riscos de natureza diferente, com

implicações distintas em termos de gestão técnica e gestão financeira, obedecendo a lógicas de cobertura e de financiamento diferentes.

▪ A proposta apresentada de um novo sistema de pensões único é inspirada no sistema de pensões da Suécia<sup>169</sup>. Este país realizou nos anos 90 uma reforma estrutural<sup>170</sup> do seu sistema de pensões: substituiu o sistema de pensões de benefício definido financiado em regime de pay as you go por um sistema de pensões financiado em regime de pay as you go de contribuição definida em contas individuais com capitalização virtual<sup>171</sup>, complementado por um segundo pilar de contribuição definida em contas individuais em capitalização financeira<sup>172</sup> e por uma pensão garantida pelo Estado que visa proteger na velhice os trabalhadores com carreiras insuficientes para gerar um adequado nível de bem-estar na reforma.

Os principais factores que mobilizaram o país para reformar o sistema de pensões foram: (i) a consideração de injustiça de um sistema que penalizava longas carreiras com uma história bem-sucedida de contribuições acumuladas, devido à regra segundo a qual a pensão era função do número de anos de carreira e não das contribuições acumuladas ao longo da vida activa, (ii) o sentimento das gerações mais novas, acompanhado pela sociedade em geral, de que o sistema de pensões não iria cumprir no futuro as promessas feitas no presente e (iii) a constatação, através de cálculos actuariais - baseados na assumpção de pressupostos de crescimentos mais baixos da economia e do aumento da esperança média de vida – que seria necessário aumentar a taxa contributiva, solução que não seria aceite pelas futuras gerações.

Com a economia em recessão e perante uma crise financeira e orçamental, a Suécia decidiu empreender uma mudança no sistema de pensões da qual se realçam três grandes preocupações: (i) articulação virtuosa entre a economia e as pensões (designadamente através de incentivos a uma maior participação e permanência dos trabalhadores no mercado de trabalho), (ii) diversificação das fontes de rendimento das pensões, de modo a melhorar a sua adequação na reforma (designadamente através de um sistema multipilar de poupança para a reforma) e (iii) implementação de mecanismos de ajustamento automático do equilíbrio de longo prazo do sistema e de manutenção da taxa contributiva entre gerações, garantindo, assim, a estabilidade financeira e a equidade do esforço contributivo ao longo do tempo.

A proposta de reforma foi sujeita a um processo de discussão pública. A sua concretização foi possível graças ao consenso político que reuniu cinco dos sete partidos com assento parlamentar, representativos de 80% do eleitorado. Esta base alargada de representação social manteve-se, garantindo a continuidade da reforma.

<sup>169</sup> Palmer, Edward (2000), *The Swedish Pension Model: Framework and Issues*, World Bank's Pension Reform Primer Social Protection Discussion Paper No.0012

<sup>170</sup> Consultar glossário

<sup>171</sup> Consultar glossário

<sup>172</sup> Consultar glossário

▪ A arquitectura e o funcionamento do novo sistema de pensões único proposto obedecem aos seguintes princípios:

1. Garantia do Estado no domínio da solidariedade institucional obrigatória.
2. Matriz de regime público obrigatório e universal.
3. Substituição dos actuais planos de benefício definido (característica dos actuais sistemas de pensões) por planos de contribuição definida.
4. Regime de capitalização virtual em contas individuais.
5. Sistema de repartição, sem perda de contribuições para financiar as pensões dos sistemas de pensões fechados e do novo sistema de pensões.
6. Introdução de uma cultura de poupança para a reforma e de responsabilidade individual.
7. Reforço da importância dos planos complementares de reforma de iniciativa colectiva/empresarial na formação da pensão de reforma global.

▪ Devem ser acuteladas as situações particulares que decorrem de direitos formados pelos trabalhadores nos actuais sistemas de pensões. Terá que haver regimes transitórios para acautelar estas situações. Pode ser estudada a possibilidade de introduzir uma condição de opting out para os trabalhadores ficarem ou saírem para o novo sistema, ponderando os direitos formados de forma distinta.

As contribuições continuam a financiar as pensões em pagamento, mantém-se o mecanismo de repartição clássico dos sistemas de redistribuição. Com efeito, a viabilidade deste novo sistema de pensões não implica perda de contribuições. Trata-se de uma condição sine qua non, atendendo à impossibilidade de o País recorrer à emissão de dívida pública e à dificuldade de aumentar contribuições sociais e/ou impostos para repor as contribuições perdidas.

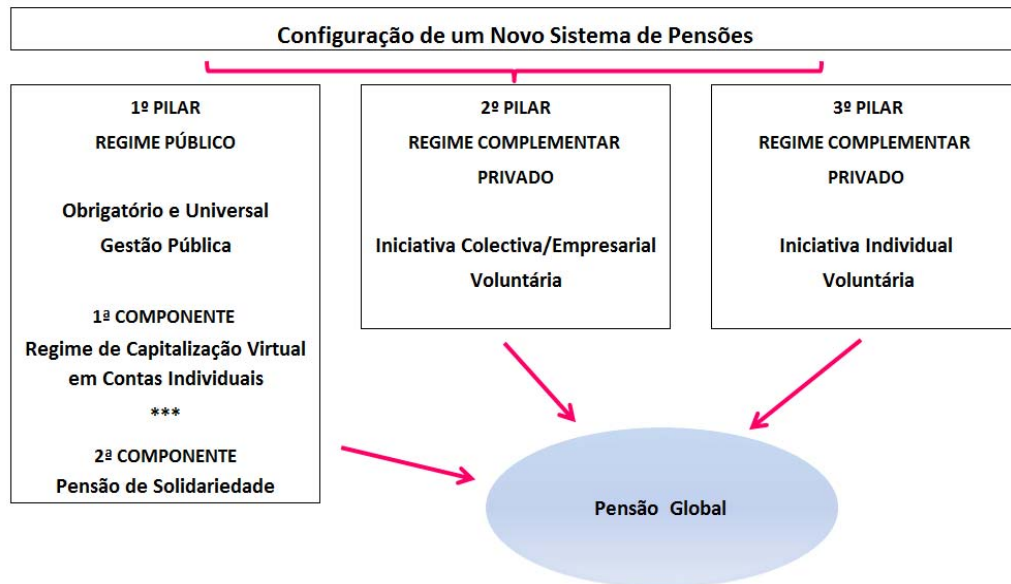
A introdução de um tecto às contribuições poderia ser interessante para promover uma componente obrigatória de capitalização financeira complementar à capitalização virtual, mas tal revela-se difícil no actual ambiente de restrições económicas e orçamentais.

Por outro lado, a elevada taxa contributiva (TSU) em vigor, quer do lado das entidades empregadoras quer do lado dos trabalhadores, a que se junta a elevada carga fiscal existente, deixa uma reduzida margem para qualquer agravamento. Nas actuais circunstâncias económicas e orçamentais, agravar o esforço contributivo exigido para criar uma componente de capitalização financeira complementar à capitalização virtual é uma hipótese de difícil viabilidade.

A conjugação dos dois constrangimentos referidos deverá, no entanto, ser avaliada num trabalho de modulação do novo sistema.

▪ O novo sistema de pensões introduz uma mudança de paradigma importante: a formação da pensão não depende de uma fórmula pré-definida de cálculo da pensão, em que o número de anos de carreira contributiva é um factor determinante, mas passa a depender das contribuições acumuladas e da sua valorização ao longo da vida activa em função da economia.

O novo sistema de pensões único desenvolve-se em três pilares.



**1º PILAR** – público, obrigatório e universal, assegura uma pensão de reforma, ou seja, garante um rendimento de substituição por velhice, integra duas componentes.

#### **1ª Componente - Regime de Capitalização Virtual em Contas Individuais**

- Financiado em regime de repartição, de contribuição definida, baseado em contas individuais que registam as contribuições do trabalhador ao longo da vida activa, revalorizadas a uma taxa de juro virtual que depende de parâmetros estruturais da economia, sendo o capital acumulado à data da reforma convertido numa pensão de reforma.

Esta componente combina o mecanismo de repartição clássico dos sistemas de redistribuição com uma estrutura de contas individuais nocionais e contribuição definida.

As pensões são função das contribuições efectuadas ao longo da vida activa, registadas em contas individuais abertas em nome de cada trabalhador, geridas em regime de capitalização virtual.

As contribuições são efectuadas com base numa taxa contributiva calculada actuarialmente para um determinado nível de pensão de reforma. Esta taxa contributiva é definida para todos os trabalhadores por conta de outrem e trabalhadores independentes. O esforço contributivo, no caso dos trabalhadores por conta de outrem, é repartido entre estes e as suas entidades empregadoras.

A pensão resulta da acumulação de contribuições definidas durante o ciclo de vida activa e da sua conversão numa renda vitalícia à idade da reforma que tem em consideração a longevidade e o equilíbrio de longo prazo entre os activos (contribuições) e os passivos (responsabilidades com pensões).

- Como funcionam as contas individuais em regime de capitalização virtual
  1. Cada trabalhador tem uma conta individual em seu nome.
  2. As contribuições do trabalhador e da sua entidade empregadora são registadas nesta conta durante toda a sua vida de trabalho.
  3. As contribuições são capitalizadas a uma taxa de juro virtual, determinada com base em parâmetros estruturais da economia, como por exemplo a taxa de crescimento real do PIB ou a taxa de crescimento real das contribuições para o sistema de pensões.
  4. O capital nocional constituído pelas contribuições e pelos juros vencidos é virtual, isto é, existe apenas sob a forma de registo contabilístico porque as contribuições liquidadas em cada momento continuam a financiar as pensões em pagamento.
  5. À data da reforma, o capital nocional acumulado, registado na conta individual, é convertido numa renda vitalícia, isto é, numa pensão.
  6. Quanto mais tempo o trabalhador se mantiver no mercado e mais contribuições fizer na sua conta individual e melhor for o desempenho da economia, maior será o capital acumulado e, conseqüentemente, maior será a pensão de reforma a receber.
  
- No cálculo da renda vitalícia são considerados dois factores, a longevidade à data da reforma e a taxa de juro interna do sistema:
  - A incorporação do efeito da longevidade visa reflectir no valor da pensão o maior ou menor número de anos do seu pagamento.
  - A incorporação de uma taxa de juro interna do sistema - que depende dos fundamentos estruturais do sistema (por exemplo, evolução do rácio contribuintes/pensionistas, rácio contribuições/pensões) - visa assegurar o seu equilíbrio de longo prazo e a manutenção da taxa contributiva entre gerações, garantindo, assim, a equidade do esforço contributivo ao longo do tempo.
  
- O sistema deve incorporar, desde o início da sua criação, um mecanismo de ajustamento automático do equilíbrio financeiro de longo prazo do sistema que visa, justamente, impedir a formação de défices financeiros futuros e garantir a equidade da distribuição dos custos e benefícios entre gerações.

Trata-se de um mecanismo de ajustamento de equilíbrio de sustentabilidade - financeira e social - endógeno ao próprio sistema, que passa por anualmente corrigir a valorização das contribuições das contas individuais e actualizar as pensões em função do grau de cobertura

das responsabilidades - pensões em pagamento e pensões em formação - pelos activos totais - contribuições, valorização e reservas financeiras.

A actualização das pensões pode obedecer a uma estrutura com regras variáveis quanto à amplitude dos aumentos e das reduções, fixando limites superiores e inferiores ou bandas de flutuação e níveis de constituição de reservas financeiras para acomodar variações.

O equilíbrio de longo prazo deve ser um objectivo central, devendo prevalecer, como regra, sobre os efeitos de curto prazo na despesa fiscal/social.

As fórmulas dos mecanismos financeiros do sistema, como é o mecanismo da taxa de juro de valorização das contribuições e o mecanismo de ajustamento de equilíbrio de sustentabilidade, devem ser previamente definidas. A sua aplicação deve ser independente de decisões do poder político, de modo a conferir credibilidade e segurança ao sistema e garantir, consequentemente, a equidade intergeracional.

### 2ª Componente – Pensão de Solidariedade

- Financiada pelos impostos, garante, através da atribuição de uma pensão de solidariedade, um rendimento mínimo de substituição do rendimento do trabalho, em situações de insuficiência de carreira, calculada pela diferença entre o rendimento mínimo de substituição e a pensão de reforma obtida na componente contributiva do regime público.

Este mecanismo de solidariedade e de redistribuição do rendimento visa proteger na velhice os trabalhadores com carreiras insuficientes, atribuindo-lhes um complemento para o rendimento mínimo de substituição. Este complemento é calculado, tendo em conta as contribuições acumuladas à data da reforma no regime público de repartição (capitalização virtual). A sua atribuição é realizada mediante a verificação de uma “condição de recursos”<sup>173</sup>.

A atribuição da pensão de solidariedade é universal, ou seja, são elegíveis os trabalhadores cujas carreiras contributivas não permitam atingir o rendimento mínimo de substituição.

O valor do rendimento mínimo de substituição é uma decisão política que deve atender a um mínimo de bem-estar digno, à necessidade de não incentivar carreiras insuficientes, ao desenhado da “condição de recursos” e à capacidade financeira do Estado.

- A obrigatoriedade da verificação da “condição de recursos” destina-se a assegurar que a pensão de solidariedade só é atribuída aos pensionistas que vivem numa situação de comprovada carência económica. A pensão de solidariedade faz parte da função redistribuição da Segurança Social financiada pelos impostos e, como tal, deve estar sujeita à regra da verificação de uma “condição de recursos”, como aliás deveria ser a regra a aplicar a todos os outros

---

<sup>173</sup> Consultar glossário



apoios sociais com fins redistributivos. Uma tal regra deveria estar vertida na lei como obrigatória.

## **2º PILAR e 3º PILAR, Regimes Complementares Privados**

- O 2º Pilar e o 3º Pilar são complementares privados - um de iniciativa colectiva e outro de iniciativa individual - porque complementam a pensão pública de reforma através da capitalização de poupança privada canalizada para produtos orientados para a reforma.

Podem ser administrados por entidades públicas ou privadas, nomeadamente de natureza mutualista, autorizadas a gerir instrumentos de capitalização de poupança para a reforma (fundos de pensões, planos de poupança para a reforma (PPR), seguros de vida, seguros de capitalização, etc.), sujeitas a supervisão.

- No novo sistema de pensões os regimes complementares privados devem assumir um maior peso na formação da pensão de reforma global. A adequação das pensões passa por uma maior partilha de risco e responsabilidades entre os trabalhadores, as empresas e o Estado.

Mantendo o pilar público - o 1º Pilar - como a principal fonte de financiamento da pensão de reforma - o 2º Pilar e o 3º Pilar ganham importância ao contribuírem para melhorar a pensão de reforma global, por permitirem captar poupança de longo prazo para a economia e aliviar a despesa pública.

A canalização de poupança estável e de longo prazo para financiamento da economia tem especial relevância num momento em que Portugal precisa de investimento produtivo, imprescindível para o crescimento económico e, conseqüentemente, para o aumento do bem-estar, inclusive, na reforma.

- O quadro demográfico e económico está, na maioria dos países da OCDE, a impor correcções na redistribuição do consumo e do rendimento ao longo do ciclo de vida, seja por via da redução da parcela da pensão pública – em Portugal esta componente tem sofrido vários ajustamentos - seja por via da redução do consumo ao longo da vida activa e libertando poupança para a reforma. Em Portugal esta componente é pouco expressiva, o seu contributo é reduzido na formação da pensão global.

Em Portugal, apenas 3,3% da população activa está abrangida por planos de pensões de empresas (2º Pilar) e apenas 5,5% tem planos de pensões de iniciativa individual (3º Pilar), valores que contrastam negativamente com os níveis registados numa larga maioria de países da OCDE. Em dezoito países a adesão a sistemas privados de pensões é obrigatória, pois estes países têm uma cobertura universal ou quase universal através de acordos de empresas/sectoriais. Em mais de oito países, as pensões privadas de adesão voluntária (iniciativa colectiva e iniciativa individual) cobrem mais de 40% da população activa.

As pensões complementares do 2º Pilar representam, em Portugal, apenas 1,8% do total das pensões pagas pelo sistema público de pensões.

No Acordo da Concertação Social obtido no âmbito da reforma de 2007 constavam os objectivos de *“aprofundamento dos benefícios fiscais às poupanças de base profissional, particularmente o reforço dos benefícios aos planos resultantes da negociação colectiva que garantam os direitos individuais de cada trabalhador.”* No Acordo também se pode ler que *“Verifica-se, contudo, a necessidade de reforçar o quadro de mecanismos de poupança individual existentes, com vista, designadamente, ao alargamento das possibilidades de compensação do efeito do Factor de Sustentabilidade.”*

A promoção dos mecanismos complementares colectivos ou individuais de natureza privada previstos no Acordo não foi, até hoje, regulamentada.

- O aprofundamento dos regimes complementares privados requer um quadro duradouro de estabilidade e previsibilidade de políticas fiscais e sociais.

A actuação do Estado neste domínio tem sido errática, enviando sinais contraditórios aos agentes económicos e sociais e criando inconsistências políticas, quer quanto aos objectivos quer quanto aos meios, minando, uns e outros, a confiança e desacreditando a sua acção. O resultado é a perda de eficácia das medidas.

O desenvolvimento dos regimes complementares privados deve ter um enquadramento fiscal adequado. Por um lado, deve dar os incentivos certos para drenar poupança para a reforma e incluir mecanismos redistributivos que permitam que os rendimentos do trabalho mais baixos sejam considerados no processo de poupança. Por outro lado, não deve penalizar as empresas que criam mecanismos de poupança colectiva em benefício dos trabalhadores, pelo contrário deve discriminar positivamente aquelas que o fazem e contribuem para o seu financiamento.

Os benefícios fiscais de promoção da poupança do 3º Pilar devem ser avaliados numa lógica de pensão global integrada, devendo ser concedidos até um limite máximo de pensão de reforma calculado, tendo em conta as parcelas provenientes dos três pilares.

- A poupança para a reforma em regime de capitalização financeira levanta sérios e pertinentes problemas de risco, como bem tivemos ocasião de avaliar com a crise financeira de 2008, através de perdas significativas no valor dos activos financeiros, afectando particularmente os trabalhadores mais velhos e mais próximos da reforma. Contudo, os benefícios da capitalização, isto é, de acumulação de poupança para a reforma, devem ser avaliados num horizonte de longo prazo.

Nos modelos de repartição o risco financeiro também existe, mas trata-se de um risco colectivo alisado e, portanto, mais facilmente aceite, o que em nada retira a sua importância. O mesmo não se passa com o risco de um modelo de capitalização financeira. Neste caso está em causa um risco individual, que introduz elevada incerteza, ditada pela eventualidade de

perdas nos activos financeiros não recuperáveis no curto prazo. Embora sendo um risco individual, não deixa de poder ter impactos sistémicos num sistema de pensões.

A componente de poupança privada para a reforma deve ser acompanhada de uma gestão financeira prudente e de mecanismos que permitam atenuar e alisar o risco individual numa janela temporal intergeracional e assim proteger os níveis das pensões da volatilidade dos mercados de capitais.

A intervenção do Estado, através de funções regulatórias e de supervisão da gestão dos riscos, assume aqui um papel importante.

▪ O desenvolvimento dos regimes complementares privados exige uma mudança de políticas públicas:

1. Políticas regulatórias imbuídas de uma visão estruturante e facilitadora do papel fundamental dos pilares de poupança complementar para a reforma.
2. Políticas fiscais estáveis e previsíveis.
3. Políticas activas de incentivo à poupança para a reforma.
4. Políticas intertemporalmente consistentes.

**2º PILAR** – privado, de iniciativa colectiva/empresarial voluntária, de contribuição definida, gerido em capitalização financeira, sendo o capital acumulado à data da reforma convertido numa pensão que complementa a pensão pública.

Os regimes complementares de iniciativa colectiva/empresarial são regimes de instituição facultativa a favor de um grupo determinado de trabalhadores, integrando os regimes profissionais complementares. São promovidos por uma empresa ou por um grupo de empresas ou por outras entidades empregadoras de um sector profissional e são financiados pela combinação de contribuições das empresas e dos trabalhadores.

O 2º Pilar baseia-se essencialmente em fundos de pensões, no âmbito de uma relação laboral.

**3º PILAR** – privado, de iniciativa individual voluntária, gerido em capitalização financeira, sendo o capital acumulado à data da reforma convertido numa pensão que complementa a pensão pública.

Os regimes complementares de iniciativa individual são de instituição facultativa e de adesão voluntária.

O 3º Pilar baseia-se em instrumentos como os PPR, fundos de pensões ou seguros de capitalização.

## A.4 As Vantagens do novo sistema de pensões

▪ O regime de capitalização virtual em contas individuais apresenta diversos benefícios, quer ao nível dos incentivos ao esforço contributivo, quer ao nível dos mecanismos sistémicos de ajustamento dos riscos em presença - demográficos e económicos - com implicações importantes na partilha de riscos e responsabilidades por entre os participantes do sistema e com efeitos, igualmente importantes, no funcionamento da economia e do mercado de trabalho.

O novo sistema de pensões apresenta as seguintes vantagens:

1. Melhora a combinação de poupança pública, poupança privada e solidariedade, a partilha de riscos e responsabilidades por entre trabalhadores, empresas e Estado, sendo o peso de cada componente determinado por opções políticas. Reforça o princípio da contributividade, os trabalhadores são recompensados por mais contribuições que fazem para o sistema, cada euro conta para a formação da pensão.
2. Reforça o princípio da contributividade, os trabalhadores são recompensados por mais contribuições que fazem para o sistema, cada euro conta para a formação da pensão.
3. Encoraja as pessoas a pouparem para a reforma.
4. Ganha em transparência a relação que se estabelece entre os contribuintes e o sistema, através das contas individuais que são um importante instrumento de gestão contributiva e de gestão da pensão.
5. Incentiva à participação formal no mercado de trabalho e à declaração de rendimentos para efeitos contributivos.
6. Melhora a ligação entre o financiamento e as condições de reforma e o desempenho da economia.
7. Combate a evasão contributiva e, conseqüentemente, previne os custos futuros com prestações sociais com fins redistributivos de apoio a pensionistas em situação de carência económica.
8. Flexibiliza as decisões de reforma e facilita soluções de “phasing out” para a reforma, designadamente a reforma gradual e a reforma parcial.
9. Imuniza défices financeiros de longo prazo.
10. Garante a equidade entre gerações e favorece a coesão social.
11. Reduz a arbitrariedade política na fixação das regras dos benefícios, ou seja, mitiga o risco político.
12. Obriga os governos a fazerem a gestão actuarial e a gestão financeira do sistema, é um contributo para alterar o actual quadro institucional de governança dos sistemas de pensões.

## B. Reforma do Modelo Institucional da Governança Pública das Pensões

- O actual quadro institucional da gestão dos sistemas de pensões e o “estado da arte” quanto à qualidade e transparência da informação sobre pensões constituem barreiras efectivas às transformações que precisamos de fazer.

Estas transformações não se prendem apenas com a implementação de um novo sistema de pensões, estão também associadas a um conjunto de problemas que impedem a sociedade em geral, os decisores políticos, os parceiros sociais e outras partes interessadas de conhecerem, com regularidade e profundidade, a evolução macro dos sistemas públicos de pensões e os impactos das decisões políticas. Impedem, também, o acesso dos cidadãos a informação relevante no plano individual.

O “estado da arte” caracteriza-se, designadamente por não haver cultura de avaliação, estudo e monitorização regular da evolução dos sistemas de pensões e do impacto das políticas públicas, pela falta de estudos com qualidade técnica, pela falta de credibilidade e fiabilidade das projecções das contas e dos estudos que lhe estão associados, por ser complexa, incompleta e opaca a informação disponibilizada às instituições e aos cidadãos e pela ausência de partilha de conhecimento de fontes públicas com os vários actores sociais.

Quantas vezes somos confrontados com estudos e relatórios de instituições internacionais – Comissão Europeia, OCDE ou o Banco Mundial – que publicam informação e dados que de outra forma não seriam do conhecimento do País. E quantas vezes estes trabalhos não têm contraditório. Dispondo o País de competências técnicas especializadas, não se compreende que estas não sejam aproveitadas para fazer cá dentro o que lá fora é feito, pois que o podem fazer com igual ou superior qualidade.

Uma reforma institucional da governança pública das pensões é, portanto, fundamental para melhorar a qualidade das políticas públicas de pensões e para instituir uma base sólida de escrutínio público pelas instituições e sociedade civil. O Estado precisa, ele próprio, de se reformar na forma como decide e conduz a decisão política.

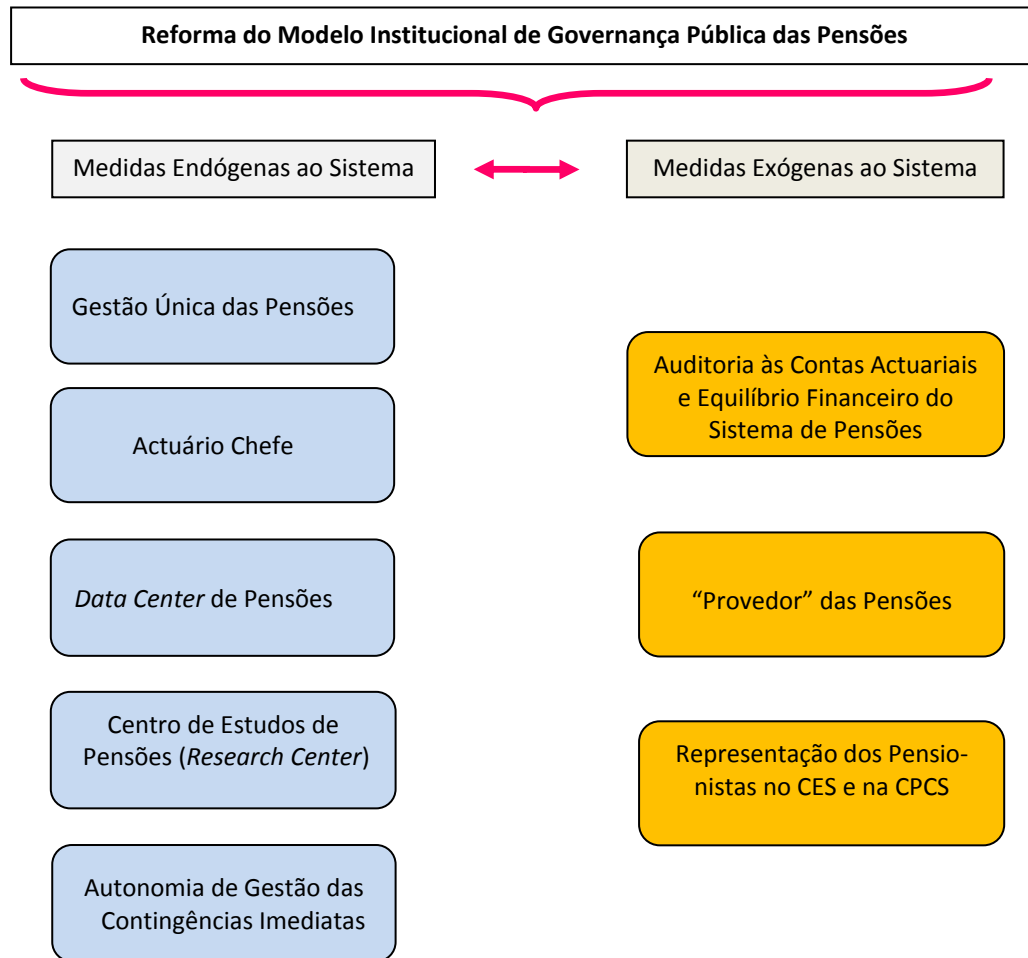
- A sustentabilidade das políticas deve ser conduzida por uma racionalidade macroeconómica: é necessário dispormos de quadros analíticos que limitem as margens de erro, tem que haver critérios de aferição do valor económico e social das escolhas políticas, é importante incentivar e dar um sentido útil aos trabalhos das academias. Estas são algumas preocupações às quais uma reforma institucional de governança deve dar resposta.

### *A proposta*

Apresentam-se algumas medidas que constituem uma reforma estrutural da governança pública das pensões dos regimes contributivos. A gestão das pensões dos regimes não contri-

butivos deve ser inserida numa reforma mais alargada do modelo de gestão da função redistribuição da Segurança Social que necessita, também, de ser revisto.

Estas medidas têm, cada uma delas, o seu próprio valor intrínseco, mas articulam-se entre elas para dar coerência a um modelo de governança reforçado e renovado, capaz de responder aos desafios que temos pela frente.



## 1. Reorganização da arquitectura institucional e funcional existente

### a) Gestão única dos sistemas públicos de pensões

Trata-se de criar uma entidade pública responsável pela gestão única dos sistemas de pensões dos regimes contributivos, a partir da reorganização institucional e funcional do modelo existente. O perímetro de gestão desta entidade não inclui as pensões com fins redistributivos. Esta centralização de meios permitirá uma gestão mais eficiente dos recursos, assente numa estratégia orien-

tada para o todo, ganhando-se em competência técnica e operacional e consistência na execução de políticas.

O modelo de governo desta entidade deverá incluir a representação dos parceiros sociais, designadamente representantes dos pensionistas, dos trabalhadores e das entidades patronais.

b) **Reforço de competências técnicas especializadas**

É fundamental reforçar e reorganizar as competências existentes, de modo a melhorar a qualidade das actividades para dentro e para fora, designadamente o controlo das contas actuariais e financeiras, a comunicação e informação aos beneficiários e o suporte à decisão política.

c) **Competência de controlo sobre os 2º e 3º Pilares**

Criação da função de controlo do cumprimento de regras regulatórias de natureza contratual, de protecção dos direitos dos trabalhadores, de verificação de requisitos elegíveis para efeitos fiscais, etc., função que deverá ser atribuída à entidade responsável pela gestão única de pensões.

## **2. Instituição do Actuário Chefe**

O Actuário Chefe tem funções de certificação. É a entidade responsável pelas avaliações actuariais e projecções financeiras das responsabilidades com as pensões públicas, competindo-lhe elaborar cenários e estudos de sustentabilidade financeira, realizar pesquisas actuariais e demográficas e fazer recomendações sobre os planos de pensões e a adequação dos seus níveis de financiamento.

O Actuário Chefe deve beneficiar de um estatuto de independência dos partidos e do governo e responder perante a Assembleia da República.

## **3. Criação de um Centro de Estudos (*Research Center*) de Pensões de excelência**

Para além da necessidade de suprir o défice de actividades de estudo e investigação e de avaliação e monitorização dos sistemas de pensões, é fundamental que o sistema se conheça por dentro e tenha capacidade de resposta para, com qualidade e em tempo útil, responder às solicitações das instituições públicas e políticas e da sociedade civil. A missão do Centro de Estudos de Pensões é produzir investigação de excelência e ferramentas de estudo, e estabelecer uma forte ligação entre a comunidade académica e científica e os decisores dos sectores público e privado em torno de um tema de importância crítica para o futuro do País.

## **4. Investimento estratégico num *Data Center* de Pensões de excelência**

O Data Center de Pensões é um fornecedor de dados físicos e financeiros. A sua missão consiste em recolher, tratar e produzir micro dados e macro dados sobre pensões para utilização do Centro de Estudos de Pensões e outras instituições públicas e privadas, de suporte à actividade estatística, à gestão das pensões e à decisão política.

## 5. Gestão Autónoma das Contingências Imediatas

Esta autonomia é consequência de uma nova configuração de gestão das contingências que separa a gestão das responsabilidades de longo prazo da gestão das contingências imediatas. Neste modelo, a gestão das contingências imediatas é atribuída a uma entidade autónoma que deve resultar da reorganização institucional e funcional do modelo existente. São contingências imediatas o desemprego e a doença.

A autonomização da gestão destes dois grupos de prestações sociais tem a vantagem de fazer uma segregação de riscos, uma vez que estamos perante riscos de natureza diferente, com implicações distintas em termos de gestão técnica e gestão financeira, obedecendo a lógicas de cobertura e de financiamento diferentes. Este modelo apresenta outras vantagens: (i) promove a eficiência e a transparência das contas, (ii) contribui para impedir a subsidiação financeira cruzada dos riscos e (iii) melhora o controlo da geração de défices e dívidas.

## 6. Atribuição a uma entidade independente da responsabilidade de auditar/fiscalizar e monitorizar as contas actuariais e o equilíbrio financeiro do sistema de pensões

É essencial suprir a falta da função de auditoria independente às contas actuariais e ao equilíbrio financeiro do sistema de pensões. O escrutínio institucional e público necessita de ser reforçado. Este controlo externo revela-se igualmente importante para melhorar as competências, os meios e os modelos de gestão dos sistemas de pensões. Introduce um nível de exigência superior, isto é, constitui, por assim dizer, uma restrição à manutenção das deficiências do actual modelo de governança.

Esta função deve ser executada por uma entidade com estatuto de independência dos partidos e do governo e deve responder perante a Assembleia da República.

## 7. Instituição do “Provedor” das Pensões

A criação desta função espelha a importância que deve ser atribuída ao tema das pensões. Justifica-se a criação de um mecanismo institucional especialmente vocacionado para a defesa e a promoção dos direitos e garantias dos pensionistas. O “Provedor” das Pensões contribuirá para assegurar a justiça e a legalidade do exercício dos poderes públicos na gestão do sistema de pensões.

Esta instituição deve beneficiar de um estatuto de independência dos partidos e do governo e responder perante a Assembleia da República.

## 8. Inclusão de um representante dos pensionistas no Conselho Económico e Social (CES) e na Comissão Permanente de Concertação Social (CPCS)

Sendo as pensões um tema de importância crítica para o futuro do País, em torno do qual é necessário gerar compromissos políticos e sociais, os pensionistas devem ser reconhecidos



como parceiro social. Devem ter uma participação institucional no diálogo social e na definição das políticas públicas.

### C. Reforma do Modelo de Comunicação e Informação das Pensões

- É patente a necessidade de uma mudança vigorosa nas políticas públicas de comunicação e informação das pensões. Precisamos de uma política de comunicação que informe e explique aos cidadãos, aos agentes económicos e sociais e às estruturas institucionais os problemas e as incertezas dos actuais sistemas públicos de pensões. Este ponto é tanto mais importante quanto as pessoas, encontrando-se informadas, estarão melhor preparadas para o facto de elas próprias poderem fazer parte da solução.

Para além da dimensão jurídica do dever de informar e do direito a estar informado, é necessária uma nova relação de comunicação entre o Estado e os beneficiários dos sistemas de pensões, pautada por objectivos de informar, de investir na educação financeira e de promover uma cultura de poupança e de responsabilidade individual e colectiva. A acessibilidade, a proximidade e os conteúdos em linguagem descodificada e de fácil apreensão são elementos que devem estar presentes no desenho do modelo de comunicação e informação.

A informação só tem valor quando o destinatário a compreende. A falta de informação ou o excesso dela são problemas crónicos. É hoje o que se passa nos sistemas públicos de pensões que não estão a cumprir com o dever de esclarecer e informar. A complexidade legislativa e operacional - um traço marcante dos sistemas públicos de pensões - dificulta o trabalho de quem tem de informar e de quem deve estar informado. Também aqui se impunha contenção na produção legislativa e simplificação regulamentar.

- Do lado dos pensionistas, estamos na presença de um grupo populacional que apresenta vulnerabilidades várias, designadamente nível médio de literacia baixo, nível elevado de info-exclusão e reduzida capacidade de fazer face a reduções no rendimento e encontrar alternativas de sustento. A instabilidade causada por medidas de redução do valor das pensões e de alteração nas condições e no valor de prestações sociais complementares não tem sido acompanhada por uma política de comunicação e informação para apoiar os pensionistas. As notícias não são boas, mas o dever de informação esclarecedora nem por isso deixa de ser uma exigência.

Do lado dos contribuintes, o desconhecimento sobre as pensões públicas e a necessidade de poupança para a reforma, as dificuldades de decisão e da sua adequação aos objectivos são factores muito prejudiciais.

As pessoas, para tomarem decisões racionais, necessitam de ter informação detalhada e de a compreender. É uma responsabilidade do Estado disponibilizar informação com o triplo objectivo de alertar as pessoas para as suas responsabilidades, de as informar sobre as opções que têm pela frente e de as avisar sobre novas medidas políticas.

- O Estado deve também estar atento à necessidade de disponibilizar diferentes conteúdos de informação, tendo em conta a diversidade dos destinatários, designadamente no plano socioeconómico.

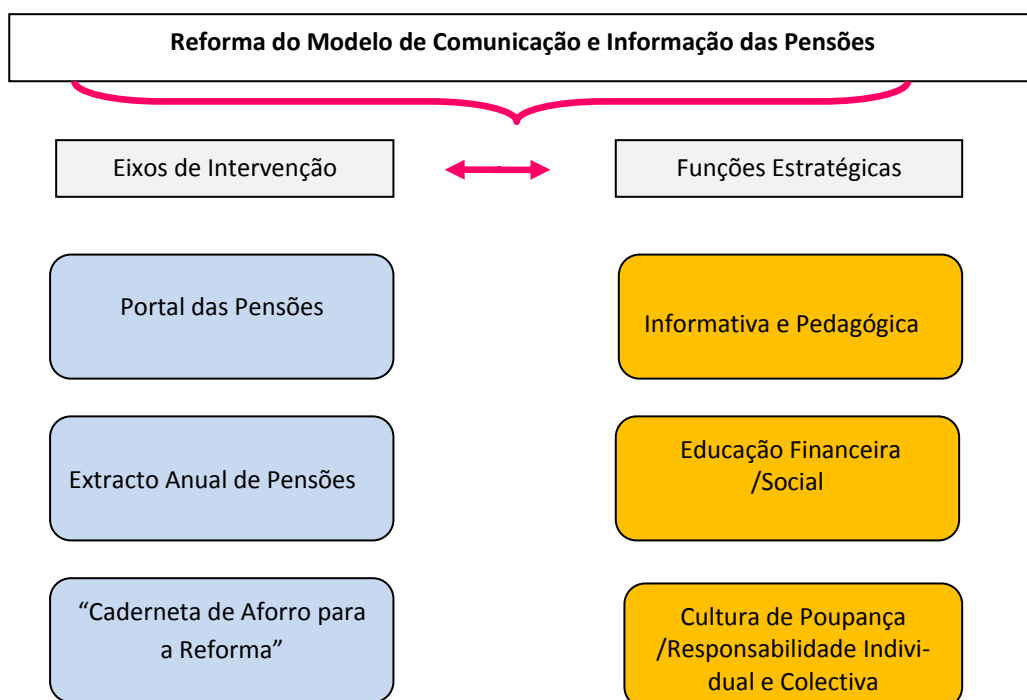
Diversos estudos europeus mostram que o desconhecimento das pessoas sobre os níveis de poupança necessários para obter uma pensão de reforma é um grave problema para o futuro.

A Europa enfrenta uma crise de falta de cultura financeira, com milhões de pessoas que não têm conhecimentos básicos sobre os sistemas de pensões e sobre poupança e investimentos. A literacia financeira é hoje um elemento essencial para melhorar os níveis de inclusão económica, social e financeira.

São por isso necessárias políticas públicas destinadas a melhorar a cultura financeira das pessoas. A promoção eficaz da educação financeira passa pelo desenvolvimento de parcerias que envolvam todas as partes interessadas, os governos e as entidades públicas, as entidades do sector financeiro e da sociedade civil e a comunicação social.

## A proposta

A gestão pública das pensões deve ter uma função educativa, informativa e pedagógica. Esta mudança de paradigma implica uma “revolução” na missão comunicacional dos sistemas públicos de pensões e na forma como estes se relacionam com os beneficiários - contribuintes e pensionistas.



Apresenta-se um modelo de intervenção estratégica, quer em relação aos instrumentos a utilizar quer em relação às funções estratégicas a cumprir, que deve mobilizar a governança pública das pensões na construção e condução de um modelo de comunicação e informação das pensões.

## **1. Criação de um Portal das Pensões**

A construção de uma plataforma WEB das pensões deve responder às funções estratégicas em que assenta o modelo de comunicação e informação.

A concepção desta solução deve reger-se por princípios que ajudem a captar para dentro do sistema todos os beneficiários respeitando a sua diversidade. A informação deve ser acessível, decodificada e de fácil absorção, dinâmica e transparente.

A informação deve apoiar escolhas racionais dos beneficiários. Deve, por isso, ser actual e completa para que as pessoas possam compreender o impacto das suas escolhas, tomando decisões conscientes e responsáveis.

## **2. Criação do Extracto Anual de Pensões**

A criação de um Extracto Anual de Pensões é um outro instrumento que tem por objectivo promover a proximidade dos sistemas de pensões aos seus beneficiários. Cada beneficiário deve receber uma vez por ano um extracto de pensões.

O Extracto Anual de Pensões deve registar todas as eventualidades que concorrem para a formação da pensão, incluindo as contrapartidas financeiras e as suas proveniências – contribuições (TSU), compensações financeiras relativas aos períodos de desemprego, etc.

## **3. Caderneta de Aforro para a Reforma**

É fundamental que cada beneficiário disponha de uma posição global integrada da sua pensão de reforma. Deve ser concebida em suporte físico e informático, de fácil utilização e actualização, com funções de consulta, movimentação e simulação.

A Caderneta de Aforro para a Reforma deve reunir as parcelas das pensões do sistema público pelo qual o beneficiário está abrangido e as parcelas da poupança privada constituída através dos sistemas complementares privados (2º e 3º Pilares).

A Caderneta de Aforro para a Reforma, para além de fornecer dados individuais sobre contribuições, valorização e cálculo previsional de pensões, deve ser complementada com informação que apoie os beneficiários a tomarem decisões de poupança para a reforma.

A ideia é apoiar uma nova “filosofia de vida” para a reforma e reforçar a cultura de responsabilização, sensibilizando os beneficiários no sentido de se envolverem de forma responsável na construção da sua pensão, contribuindo financeiramente e fiscalizando o Estado.

## Pequeno Glossário

### ***Regime de capitalização financeira (funding)***

É um método de financiamento que se baseia na acumulação de poupança - activos financeiros – ao longo da vida activa dos trabalhadores para lhes pagar futuramente as pensões quando estes se reformarem.

Quando o valor dos activos financeiros de um fundo de pensões é igual ou superior ao valor actualizado das responsabilidades com as pensões futuras diz-se que está totalmente fundeado (full-funding).

Os fundos de pensões são patrimónios autónomos constituídos por activos financeiros destinados ao financiamento de planos de pensões.

### ***Capitalização virtual***

A capitalização virtual é hipotética, não é de mercado. As contribuições não são aplicadas nos mercados financeiros. Existem apenas na forma contabilística. As contribuições sociais geram um rendimento ao longo do período activo a uma taxa de juro virtual. À data da reforma o capital nocional acumulado é igual à soma das contribuições acumuladas mais o rendimento da sua valorização.

A pensão resulta da conversão do capital acumulado numa renda vitalícia, segundo a esperança de vida projectada e uma taxa de juro interna do sistema.

As contribuições cobradas são geridas em sistema repartição, ou seja, as contribuições continuam em cada momento a financiar as pensões em pagamento.

### ***Condição de recursos***

Limite máximo do rendimento/património até ao qual os beneficiários têm direito a prestações sociais.

### ***Dívida implícita***

A dívida implícita é um indicador para avaliar o nível de sustentabilidade financeira de um sistema de pensões financiado em regime de repartição.

A sustentabilidade mede-se pelo equilíbrio actuarial. Há equilíbrio actuarial quando, para um determinado horizonte temporal, (i) o valor actual das futuras contribuições e quotizações e de outras fontes de financiamento é igual ou superior (ii) ao valor actual das responsabilidades assumidas com o pagamento das pensões. Havendo equilíbrio actuarial não há défices financeiros futuros. Não havendo, significa que há dívida implícita.

### ***Equidade intergeracional***

Uma perspectiva da equidade intergeracional é que os custos do financiamento dos sistemas de pensões e os benefícios pagos devem ser bastante alisados ao longo de sucessivas gerações.

Este conceito de partilha de custos pode, no entanto, ter diferentes interpretações: por um lado, é defensável que será justo transmitir para as sucessivas gerações uma parte importante desses custos em termos absolutos porque as futuras gerações estarão, em princípio, melhor preparadas para aumentar o PIB per/capita. Por outro lado, a justiça entre gerações pode ser interpretada no sentido de que todas as gerações devem suportar os mesmos custos relativos, de tal forma que a proporção dos benefícios que sejam transferidos se mantenha estável.

As considerações sobre a equidade intergeracional são mais pertinentes em sociedades em que o rácio de dependência<sup>174</sup> cresce rapidamente.

### ***Planos de benefício definido***

A pensão é determinada de forma paramétrica através de uma fórmula de cálculo pré-estabelecida que é função da carreira contributiva e anos de serviço e idade da reforma, independentemente dos retornos auferidos pelas contribuições e da capacidade financeira de os satisfazer, verificando-se, neste caso, um incumprimento do sistema para honrar os compromissos prometidos.

### ***Planos de contribuição definida***

A pensão é determinada em função das contribuições acumuladas e da capitalização gerada ao longo da vida activa. No momento em que a pensão é devida, o capital real ou virtualmente acumulado pode ser levantado e/ou convertido actuarialmente numa renda vitalícia.

### ***Rácio de dependência***

Quociente entre a população activa (número de pessoas com idades compreendidas entre os 15 e os 64 anos) e a população idosa (número de pessoas com 65 ou mais anos).

### ***Reformas estruturais***

Envolvem mudanças na importância relativa que é atribuída nos sistemas de pensões aos planos de benefício definido *versus* planos de contribuição definida, capitalização *versus* repartição (*pay as you go*) ou gestão privada *versus* gestão pública. As reformas estruturais contêm objectivos de mudança de paradigma, introduzem alterações profundas na forma como os riscos são distribuídos entre o Estado e os beneficiários e a maneira como os sistemas são financiados e geridos e pagam benefícios.

---

<sup>174</sup> Consultar glossário

***Reformas paramétricas***

Têm em comum manter a arquitectura e o modelo de financiamento existentes, fazendo mudanças nos parâmetros dos sistemas de pensões de modo a aumentar a sua viabilidade financeira no longo prazo ou alterar os seus critérios de redistribuição. As alterações paramétricas também podem assegurar mecanismos de ajustamento, de modo a que os benefícios e as condições de acesso respondam às alterações económicas e demográficas.

São exemplos de parâmetros os prazos de garantia, os períodos de referência de remunerações para cálculo da pensão, a definição de anos de contribuição, a idade da reforma, as taxas de formação da pensão e as regras de revalorização das remunerações elegíveis.

***Regime de repartição contemporânea (pay-as-you-go)***

Método de financiamento em que as despesas correntes com pensões pagas aos beneficiários são financiadas pelas receitas correntes das contribuições sociais provenientes da aplicação de uma determinada taxa sobre o rendimento do trabalho.

***Sustentabilidade***

Um sistema de pensões é financeiramente sustentável quando está em equilíbrio actuarial. Tal pressupõe que, para um dado horizonte temporal, as receitas projectadas - constituídas pelas quotizações dos trabalhadores e contribuições das entidades empregadoras em conjunto com outras receitas provenientes de outras fontes de rendimento e outros activos de reservas financeiras existentes - são suficientes para financiar as despesas previstas - constituídas pelas responsabilidades com pensões, actuais e futuras.

## Referências

- Maria Margarida Corrêa de Aguiar (2014), *“Pensões - Restaurar o Contrato Social para Reconciliar as Gerações”*, a publicar em 2014.
- Jorge Bravo (2012), *Sustentabilidade Financeira dos Sistemas Públicos de Segurança Social em Portugal: Situação Actual e Análise Prospectiva I Avaliação Actuarial do Regime de pensões da Caixa Geral de Aposentações*, Novembro 2013
- Equitable Sustainable Pensions, Challenges and Experience* (2014), International Monetary Fund
- Livro Branco *Uma Agenda para pensões adequadas, seguras e sustentáveis*, Comissão Europeia, 2012
- Palmer, Edward (2000), *The Swedish Pension Model: Framework and Issues*, World Bank's Pension Reform Primer Social Protection Discussion Paper No.0012
- Pensions at a Glance 2013*, OECD | *Pensions at a Glance 2011*, OCDE
- Robert Holzmann, Robert Palacios and Asta Zviniene, *On the Economics and Scope of Implicit Pension Debt: An International Perspective*, 2001 Kluwer Academic Publishers

## Principais fontes de informação

- . Caixa Geral de Aposentações
- . Comissão Europeia
- . Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico - OCDE
- . Orçamento do Estado (OE)
- . Relatório de Sustentabilidade Financeira da Segurança Social, Anexo ao OE





# Reforma da Segurança Social no Pós-Troika: Enfrentar a Grande Recessão e os Novos Riscos Sociais

Pedro Marques<sup>175</sup>

## 1. Introdução

Está de regresso um dos mais velhos “axiomas” das políticas públicas em Portugal: a insustentabilidade da Segurança Social. Ciclicamente, quase sempre (e não por acaso) ao ritmo das recessões económicas, regressa esta ideia feita, sem que os seus defensores sintam sequer grande necessidade de a demonstrar.

Contra o senso-comum, e contra esta ideia indemonstrada de insustentabilidade da Segurança Social, procurar-se-á identificar as causas da atual situação, e defender o caráter eminentemente conjuntural da mesma. Para isso, far-se-á uso em primeiro lugar da avaliação internacional da sustentabilidade estrutural da Segurança Social portuguesa, à entrada da atual crise, e após a grande reforma de 2007. De seguida, quantificar-se-á, de um modo aproximado, as consequências da Grande Recessão (e da destruição massiva de emprego que lhe esteve associada) sobre a Segurança Social.

Finalmente, propor-se-á uma nova agenda de transformação estrutural do sistema de proteção social, que procure adequar a proteção aos novos riscos sociais do séc. XXI, muito mais concentrados na vida ativa. Esta agenda que diz mais respeito à Adequação (ou Sustentabilidade Social) da Proteção, poderá acabar, como se procurará evidenciar, por ter efeitos positivos sobre a própria Sustentabilidade Financeira de Longo Prazo.



<sup>175</sup> Principal, Capgemini Portugal. As opiniões expressas são da exclusiva responsabilidade do autor.

## 2. A Segurança Social antes da Grande Recessão: a Reforma de 2007 e a Sustentabilidade de Longo Prazo

### A Reforma de 2007

A Reforma profunda do enquadramento legal de Cálculo das Pensões e Financiamento da Segurança Social foi precedida de um Acordo de Concertação Social de Reforma da Segurança Social, que contribuiu decisivamente para a legitimação social das alterações empreendidas.

Deste modo, o Acordo outorgado em 2006 estabeleceu a introdução de Fatores de Ajustamento Automático das Pensões à Demografia e à evolução da situação económica (o Fator de Sustentabilidade, tendo em conta a evolução futura da Esperança Média de Vida, e a Nova Regra de Atualização das Pensões, automaticamente indexadas à inflação e parcialmente à evolução do PIB). Estas acabaram por ser as medidas mais poderosas numa perspetiva estrutural, acompanhadas pela aceleração da transição para o cálculo da pensão com base na totalidade da carreira contributiva. De modo inovador, e ao contrário do que habitualmente é referido, esta reforma incorporou assim elementos importantes de equidade inter-geracional, ao distribuir também pelos atuais coortes de pensionistas alguns dos efeitos mais importantes das medidas adotadas, nomeadamente por via da introdução de nova regra de atualização das pensões em pagamento.

Paralelamente, foram estabelecidas novas regras quanto à assunção de responsabilidades do Orçamento de Estado no financiamento das prestações de natureza familiar ou só parcialmente contributivas, concentrando as contribuições e cotizações no financiamento exclusivo do Regime Previdencial, e aprofundando deste modo o princípio de Adequação Seletiva do Financiamento da Segurança Social. Merece ainda destaque a criação, no âmbito do Pilar de Poupanças Complementares, de um regime Público de Capitalização Individual, incentivado por benefícios fiscais à poupança. Embora pouco desenvolvido, este regime corresponde à assunção da importância das poupanças complementares num regime como o português, em que o pilar previdencial é quase exclusivamente responsável pela formação das pensões de velhice.

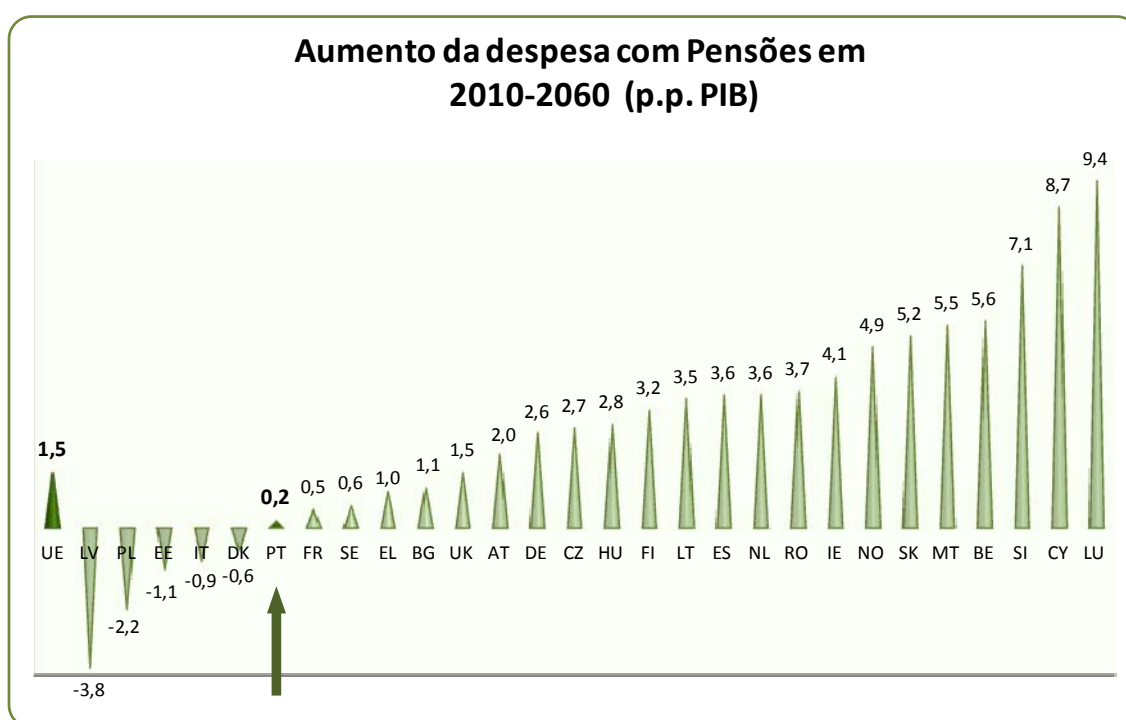
Finalmente, foram acordadas alterações à proteção social no sentido de adequar os regimes a novos riscos ou à promoção da natalidade. Se nalguns casos o desenvolvimento do acordo foi insuficiente, ainda assim merecem destaque a aprovação posterior de medidas como o Abono Pré-Natal ou a Majoração de Abono de Família para Famílias Monoparentais. Este não pode ser considerado senão o momento precursor de um caminho muito importante de adequação do sistema de proteção social à mudança dos riscos sociais, que será abordada na parte final deste papel. A emergência da crise financeira impediu a plena entrada em vigor de algumas outras mudanças significativas, acordadas em Concertação Social. Refira-se, pelo seu carácter inovador, e pela forte articulação com a agenda de reforma das relações laborais, em ordem ao combate à precariedade, a diferenciação da Taxa Social Única em função da natureza dos contratos de trabalho.

## A Sustentabilidade Financeira de Longo Prazo

Fruto das reformas operadas em 2007, a situação do Sistema de Segurança Social português alterou-se estruturalmente, no que respeita à sua sustentabilidade financeira.

Várias organizações internacionais avaliaram de modo comparado a sustentabilidade financeira dos sistemas de segurança social das economias mais avançadas. Pela sua atualização regular e credibilidade, merecem destaque os trabalhos da Comissão Europeia e da OCDE.

No caso da Comissão Europeia, o Ageing Report 2012 veio estabelecer uma base de comparação cross-section muito relevante que pode ser resumida no gráfico seguinte.



Portugal é um dos países da UE onde o crescimento da despesa com pensões no quadro do envelhecimento da população é menor, denotando deste modo um risco reduzido de agravamento da situação das finanças públicas do país.

A UE tem procedido a comparações com base na evolução da despesa em % do PIB, indicador simples e menos suscetível de utilização enviesada, determinando deste modo, qual a parte dos recursos nacionais que deverá ser alocada ao financiamento de cada função do Estado. Neste quadro, Portugal, como vimos, aparece muito bem colocado, depois da reforma de 2007.

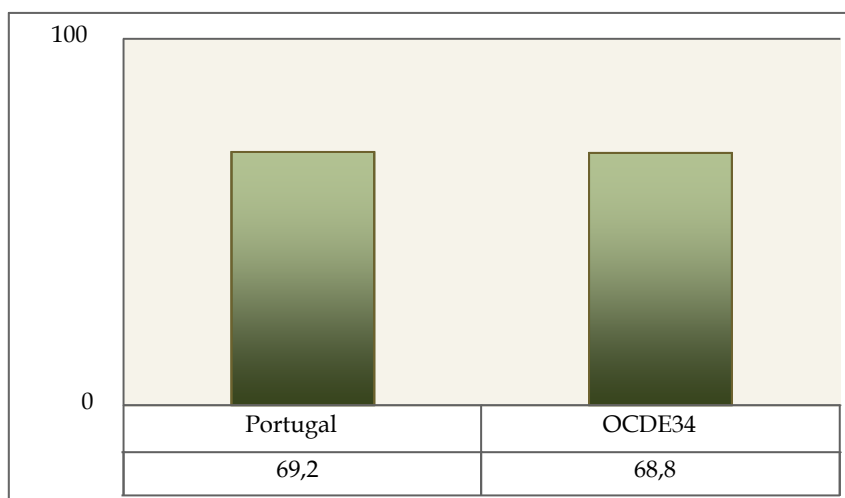
Vale a pena referir, em antecipação aos próximos estudos desta natureza da UE, que para Portugal os mesmos poderão apresentar perspetivas menos favoráveis. De facto, sabendo-se que o INE produziu posteriormente novos cenários demográficos mais gravosos, é natural que tal se

reflita nos estudos de sustentabilidade financeira da Segurança Social. Contudo, advogamos que tal agravamento dos cenários demográficos deve-se em boa medida à situação conjuntural do país. Se se consultarem os novos cenários com maior detalhe, percebe-se que o agravamento nos últimos anos dos índices de fecundidade e do saldo migratório líquido, explicam em boa medida os novos resultados. Ora, está disponível literatura abundante que associa a evolução de curto prazo destes indicadores à situação económica e ao nível do emprego registado nos espaços territoriais em análise. Argumenta-se, portanto, que uma análise mais verosímil desta situação deverá contar com cenários demográficos menos influenciados pelo pico da Grande Recessão.

Menos conhecida, mas muito relevante, é a comparação da evolução dos custos da Proteção Social com o Envelhecimento, numa perspetiva temporal. Assim, o mesmo relatório da Comissão Europeia, quando elaborado com a informação disponível antes da reforma de 2007 (*Ageing Report 2006*) apontava para um crescimento anual da despesa com pensões em Portugal na ordem de 9,7% do PIB, enquanto no Relatório posterior à Reforma da Segurança Social este valor cai para 0,2% do PIB. Esta é uma boa medida do carácter impactante da reforma introduzida em 2007.

De um modo diferente, do ponto de vista da Adequação da Proteção garantida pelo Sistema de Pensões, pode ser destacado o indicador mais habitualmente utilizado, a Taxa de Substituição Líquida (indicador que compara o rendimento líquido do pensionista aquando da sua primeira pensão, com o seu último salário na vida ativa). A modelação da OCDE permite calcular que no caso do sistema de Segurança Social português, esse indicador foi significativamente contido numa perspetiva de longo prazo (o que naturalmente explica a evolução positiva da sustentabilidade financeira do sistema), para se encontrar atualmente em valores praticamente idênticos à média da OCDE (69,2% em Portugal, 68,8% na média da OCDE).

**Taxas de Substituição Líquidas (Pensão Média)**



Fonte: OCDE Pension Outlook 2012

Temos, pois, que o sistema de Segurança Social português se apresentava à entrada da Grande Recessão, numa situação favorável, em termos comparados, no que respeita à sustentabilidade financeira do sistema, e dentro da média da OCDE, no que respeita à adequação dos níveis de proteção.

### 3. A Grande Recessão e os efeitos conjunturais

Na sequência da crise financeira de 2008, observou-se uma travagem da economia mundial, que se estendeu a todas as principais economias desenvolvidas. A crise de crédito travou o investimento e o consumo, levando a uma forte recessão e ao aumento do desemprego. Como resposta, a generalidade das economias, e em particular as economias europeias, coordenaram respostas, através da expansão da despesa pública, procurando evitar o aprofundamento e o prolongamento da recessão. Isso foi alcançado de modo substancial, dada a dimensão da resposta *keynesiana* à crise. Contudo, já em 2010, verificou-se uma inversão da resposta à crise, incidindo agora as preocupações no aumento das dívidas públicas. Esta inversão foi particularmente acentuada na Europa. A retirada de parte substancial das medidas extraordinárias adotadas no ano anterior, e a adoção de medidas adicionais de austeridade, que se prolonga até ao presente, causou nova recessão na Europa, e posteriormente um ciclo de estagnação económica sem fim à vista.

Neste período, foram destruídos milhões de postos de trabalho na Europa. Em Portugal, nos cinco anos, entre 2008 e 2013, foram destruídos cerca de 700.000 empregos.

	4º trim. 2008	4º trim. 2013	Δ
População Empregada	5.176,3	4.468,9	-707,4
População Desempregada	437,6	808,0	370,4
Inactivos Desencorajados	28,7	274,2	245,5
(em milhares)			
Taxa de Desemprego	7,8%	15,3%	

Fonte: INE (Est. Emprego – 1º Trim. 2014.)

Esta ocorrência, para além das suas consequências sociais devastadoras, teve um impacto severo no sistema de Segurança Social. Se em 2005, à saída de uma situação de estagnação, o sistema de Segurança Social apresentava um saldo previsto negativo (que não veio a confirmar-se), em 2008, esse saldo era já positivo e da ordem de 1% do PIB. Contudo, fruto dos efeitos da destruição de emprego e aumento dos desempregados subsidiados, em 2013, o sistema apresentava um défice anual acentuado.

Saldos da Segurança Social	
2005 (Rel. Constâncio)	Cerca -0,43 p.p. PIB
2008	Cerca +1 p.p. PIB
2013 (Exec.)	Cerca <b>-0,6</b> p.p. PIB

Fonte: Rel. Constâncio 2005, Conta SS 2008, Execução Orçamental 2013.

Estas flutuações importantes e muito rápidas em poucos anos terão uma explicação: o efeito da recessão sobre a segurança social é duplo, diminuindo as receitas de contribuições, em face da redução do emprego, e aumentando o pagamento de subsídios de desemprego. É por isso que é muito importante avaliar cuidadosamente a situação do sistema em cada momento, separando o que é estrutural, do que se revela decorrente da conjuntura.

Repare-se como a simples consideração do efeito da destruição de emprego na economia portuguesa em cinco anos e o aumento da despesa com subsídios de desemprego mais do que explicam a evolução recente dos saldos da Segurança Social.

Diminuição empregados (milhares)	-707,4	(4T2008 / 4T2013)
Ganho médio mensal (euros)	1.125,59	(outubro 2013)
<b>“Contribuições anuais não cobradas” (milhões euros)</b>	<b>- 3.003,1</b>	
<b>Despesa “Adicional” com Proteção no Desemprego 2013/2008 (milhões euros)</b>	<b>+ 1.201,7</b>	

Fonte: INE (Est. Emprego – 1º trim. 2014)

Inquérito aos Ganhos e Duração do Trabalho – 30/5/2014

Taxa contributiva considerada = 26,94% (Invalidez; Velhice e Morte) Artigo 51º do Código Contributivo

A perda anual de contribuições para a Segurança Social, quando agregada ao acréscimo de despesa com subsídios de desemprego, determina uma perda anual para o sistema que em 2013, se situava na ordem de 2,5% do PIB, o que explica a evolução, em apenas cinco anos, de um *superavit* de 1% do PIB, para um *déficit* na ordem de 0,6% do PIB. Como se verá de seguida, esta degradação só não foi maior, porque foram adotadas várias medidas de diminuição da despesa com proteção social, procurando minorar os desequilíbrios do sistema (ainda que estas, ao diminuírem as transferências para as famílias e o consumo, tenham induzido um agravamento da recessão).

É por tudo isto que se advoga que o atual desequilíbrio da Segurança Social é de natureza conjuntural. A recuperação do emprego para os níveis anteriores a esta crise determinaria uma nova e rápida recuperação dos equilíbrios do sistema, pelo que parece manifestamente exagerado e a carecer de demonstração o ressurgimento da afirmação do desequilíbrio estrutural da Segurança Social.

#### **4. A resposta à crise**

Como se constatou anteriormente, o agravamento das contas anuais da Segurança Social foi rápido. Esta evolução contribuiu diretamente para o desequilíbrio do saldo das Administrações Públicas. Deste modo, sendo este agregado da despesa muito importante para o total da despesa pública, não pôde escapar às medidas restritivas entretanto impostas, particularmente no período de implementação do Programa de Assistência Económica e Financeira (mesmo quando as mesmas não estavam previstas no Memorando).

Esta opção teve consequências sociais significativas, manifestadas por exemplo no aumento da dimensão e da intensidade da pobreza neste período, pois os apoios sociais foram diminuídos precisamente no período de agravamento do desemprego e de redução do rendimento disponível das famílias.

Neste período foram sucessivamente reduzidas as prestações e os apoios sociais destinados aos idosos mais pobres. Foi ainda aumentada a idade de reforma, outra forma de reduzir globalmente a despesa de proteção social com os idosos. Foram reduzidos retroativamente os subsídios de desemprego e de doença, através da imposição de uma contribuição sobre os mesmos. Foram cortados abonos de família e mínimos sociais à população em situação de pobreza severa, designadamente através de uma redução impressionante da extensão e profundidade do Rendimento Social de Inserção.

Através da fiscalidade, foram ainda aumentados significativamente os impostos dirigidos aos beneficiários do sistema de proteção social, designadamente os idosos.

Globalmente, o período de implementação do Programa de Assistência Económica e Financeira correspondeu a uma redução substancial da proteção social em Portugal, com o objetivo de contribuir para o reequilíbrio das contas públicas. O retrocesso só não foi maior e permanente em muitos casos, devido aos limites da Constituição, várias vezes testados sem sucesso pelo Governo em funções.

#### **5. Nova Reforma da Segurança Social?**

De seguida, procede-se a uma resenha e avaliação dos principais contributos para uma nova reforma da Segurança Social, que têm dominado o debate público em Portugal no período mais recente. No final desta secção, avançar-se-á com um contributo próprio, em direção a

uma nova reforma geracional da Segurança Social, ainda que de natureza e com objetivos muito diferentes da anterior, uma vez que não se trata agora de voltar ao tema da Sustentabilidade Financeira.

## O “velho” Plafonamento

Em paralelo com a adoção de medidas de retrocesso da proteção social, o Governo regressou a antigas propostas de reforma da Segurança Social, em particular a introdução de limites contributivos nas contribuições para a Segurança Social. Como se sabe, tal proposta pretende, através de uma transição demorada, que uma parte da pensão dos atuais (ou novos) trabalhadores venha a ser formada em capitalização individual, e não em sistema de repartição. O Governo pareceu admitir a possibilidade de a transição para este regime ser financiada por um aumento da dívida pública, ou, de modo inovador, através de um corte do valor das atuais pensões. Contudo, em virtude do fraco apoio que esta proposta obteve junto da sociedade civil, e do meio académico, e à impossibilidade de explicar o acerto de tal proposta num período em que a dívida pública já é tão elevada, o Governo nunca foi muito longe na recuperação de tal possibilidade.

## Contribuições Nacionais

Na impossibilidade de os defensores do modelo de capitalização encontrarem os recursos necessários para a sua introdução num sistema de repartição maduro como o português (uma vez que durante décadas seria necessário pagar as pensões dos atuais e próximos pensionistas, perdendo parte substancial das receitas do sistema público para os novos fundos de pensões), tem vindo a ser defendida uma solução alternativa, inspirada no modelo *NDC – Notional Defined Contributions*. Trata-se de um modelo de capitalização apenas virtual, em que o financiamento do sistema de segurança Social continua a processar-se em regime de repartição, ou seja em que os atuais trabalhadores continuam a financiar as pensões dos atuais pensionistas. Porém, a formação das pensões passaria a ser feita em capitalização virtual, ou seja, a pensão de cada novo pensionista dependeria estritamente dos seus descontos ao longo da vida, capitalizados virtualmente numa conta criada especificamente para o efeito.

Os defensores desta proposta reconhecem que a mesma não representa de modo direto um avanço em direção à sustentabilidade financeira do sistema de pensões. Só a redução da taxa de rendibilidade das contas individuais, e, portanto, a redução das pensões, alcançaria tal desiderato. Trata-se apenas de uma forma diferente de formar as pensões, de uma escolha normativa diferente sobre o modo como a pensão de cada indivíduo deve ser calculada. Neste caso, individualizando totalmente os riscos, retirando do sistema a dimensão de solidariedade profissional. Advogam os seus defensores que esta maior relação entre salários individuais e pensão pode reforçar a contributividade.

Contudo, tal ocorreria à custa precisamente de uma das características do sistema de pensões português, que o torna positivamente peculiar. Desde 2002, e na sequência de antigas propostas do Livro Branco da Segurança Social, que as taxas de formação da pensão são diferentes



consoante o nível salarial de referência. Assim, o sistema garante pensões proporcionalmente superiores aos indivíduos com salários mais baixos. Poder-se-ia advogar que esta é uma imperfeição num sistema previdencial (e mesmo assim defendê-la). Contudo, atente-se em Esping-Andersen (2010), que defende que nos sistemas de repartição, poderia ser introduzida, sem o desvirtuar, uma alteração positiva, em ordem ao reforço da equidade de tais sistemas – a diferenciação da idade de reforma em face dos diferentes níveis salariais dos trabalhadores. Argumenta o autor que grandes diferenças salariais na vida ativa têm correspondência com esperanças de vida também diferentes. Assim, os *blue-collar* tenderão a ter uma esperança de vida inferior aos *white-collar*, seja devido à diferenciação do desgaste das profissões, seja pelas diferenças no acesso aos cuidados de saúde. Deste modo, o autor argumenta que garantir uma idade de reforma inferior a quem tenha uma menor esperança de vida aumenta a equidade dos sistemas, sem desvirtuar os seus princípios.

Ora, a diferenciação das taxas de formação da pensão já em vigor em Portugal, beneficiando precisamente os que têm salários mais baixos, e é outra forma de reforçar a equidade do sistema, pois está-se do mesmo modo a garantir, em termos relativos, mais bem-estar na reforma a quem tem recursos mais baixos. Este é, portanto, um aspeto positivo do sistema português, que não se considera que deva ser perdido em favor da capitalização virtual. Esta importante inovação seria igualmente fragilizada de forma severa pela eventual aplicação do já referido “plafonamento”.

## **Ajustamento Automático de 2ª Ordem: corrigindo o Modelo Sueco**

Outro debate recentemente introduzido corresponde igualmente à possível importação de uma das características mais importantes (e singulares) do modelo sueco de pensões. Assim, neste sistema de Segurança Social, o sistema de ajustamento automático é designado de segunda ordem (ao contrário, por exemplo, do Fator de Sustentabilidade português), pois corresponde a uma comparação pura dos recursos e responsabilidades globais do sistema. No caso de os recursos projetados num dado momento serem inferiores às responsabilidades, então operaria um ajustamento automático que, no limite, poderia levar a uma redução nominal das responsabilidades (pensões) a pagamento.

Este é um modelo que leva mais longe o tipo de mecanismos de ajustamento automático introduzidos em vários países da Europa, incluindo Portugal. No caso português, como já se referiu, são dois os ajustamentos automáticos, o Fator de Sustentabilidade, que tem em conta a evolução da esperança de vida no momento do cálculo das novas pensões, e a Regra de Indexação (ou aumento anual) das Pensões, que tem em conta a inflação e a evolução da economia.

O que o modelo sueco faz é ir mais longe, nos parâmetros a considerar. Deste modo, será considerado diretamente o equilíbrio entre recursos e responsabilidades globais do sistema. Trata-se ainda de um ajustamento automático puro, que não admite (salvo em períodos transitórios) o desequilíbrio, e portanto no limite pode levar a reduções permanentes das responsabilidades a pagamento, até se atingir o equilíbrio do sistema.

Este modelo tem sido objeto de críticas, desde logo por concentrar apenas numa parte da sociedade (os atuais pensionistas) as consequências de eventuais disrupções que desequilibrem o sistema de segurança social. Por todos, vale a pena atentar nas críticas e propostas de solução de *Barr e Diamond* (2011).

Em Portugal, mais recentemente, foi debatida a possibilidade de introduzir adicionalmente este mecanismo de ajustamento. Depois das críticas de que foi objeto a proposta, o Governo pareceu compreender algumas das limitações do modelo e acompanhar algumas das críticas que tinham sido aduzidas, nomeadamente quanto à possibilidade de redução nominal permanente de pensões a pagamento. Contudo, esta proposta nunca se afigurou como enquadrada em qualquer reforma global do sistema, e foi abandonada quando o Governo se viu impossibilitado de proceder aos ambicionados cortes retroativos de pensões, na sequência de decisão de inconstitucionalidade por parte do Tribunal Constitucional.

## 6. Um Novo Contributo para uma Reforma Geracional: Enfrentar os Novos Riscos Sociais, Promover o Crescimento Potencial

Os Riscos Sociais mudaram profundamente nas últimas décadas e são, no séc. XXI, de uma natureza significativamente diferente dos que se verificavam em meados do séc. XX, quando muitos dos sistemas de proteção social que hoje conhecemos foram erigidos.

Contudo, as alterações importantes que se verificaram nos sistemas de proteção social europeus no séc. XXI correspondem essencialmente a uma conceção particular da adaptação do modelo social europeu à globalização, e não a uma resposta a esses novos riscos sociais.

Assim, desde pelo menos as reformas *Hartz* na Alemanha, passando por alterações importantes dos sistemas de proteção social dos países nórdicos, assistiu-se a uma extensão progressiva à Europa Continental do modelo de proteção social liberal, em particular através de um caminho que gerou profundas desigualdades nas sociedades europeias: a Dualização da Proteção Laboral e Social. Aos *insiders*, protegidos fortemente nos seus direitos adquiridos, passou a ser contraposta uma, cada vez mais vasta, fatia da mão-de-obra europeia, os *outsiders*, fracamente ou nada protegidos do ponto de vista das relações laborais, sujeitos à individualização da negociação dos seus direitos, e fragilizados na proteção social, pois os benefícios sociais estavam e estão ainda estruturados num paradigma que exige estabilidade nas relações laborais, em ordem à aquisição dos direitos.

Em Portugal, a dualização foi acontecendo de facto, através do incumprimento da legislação laboral, e do recurso cada vez mais frequente às formas atípicas de contratação. Com a chegada da Troika a Portugal, assistiu-se a um movimento acelerado de alteração do quadro legal vigente, efetivando de jure a fragilização das relações laborais no país. Assim, se algumas alterações se revelavam adequadas, como a maior aproximação à realidade europeia, nalguns direitos que rigidificaram excessivamente os regimes contratuais ou dificultavam a ativação dos beneficiários, foi-se em muitos casos, longe demais, nomeadamente quando se ofendeu

diretamente o valor da contratação coletiva, ou se procurou anular toda a nova contratação, desde logo limitando a sua concorrência nos setores, ao bloquear a extensão da contratação coletiva celebrada. A individualização das relações laborais atingiu o seu máximo neste período, com consequências severas na proteção social garantida aos trabalhadores. Mais, a diminuição da proteção dos *insiders* neste período nem sequer foi acompanhada de alguma diminuição do acesso às muitas formas de precariedade laboral abundantemente utilizadas em Portugal.

A reforma da proteção social que está por fazer diz respeito à Adequação da proteção social aos riscos prevalentes.

De facto, no séc. XXI, como defendem *Taylor-Gooby*, *Esping-Andersen*, ou *Hemerijck*, os riscos sociais deslocaram-se profundamente. Estão hoje muito mais focados na vida ativa do que na velhice. Mudou o paradigma da organização familiar, que não mais se assemelha ao *single male bread-winner* de meados do séc. XX.

E isso deve ter consequências na adaptação da proteção social. Enfrentar os novos riscos sociais é um imperativo, e em simultâneo ativar a proteção social, em ordem, no atual contexto social, a torná-la mais amiga do crescimento económico, sem descurar o ambicionado reforço da equidade.

**Enfrentar os novos riscos sociais, é concentrar mais a proteção social na vida ativa.** Deslocar os recursos possíveis para as transições que ocorrem cada vez mais na vida ativa, reforçando quantitativa e qualitativamente as políticas ativas de emprego, garantindo melhores condições para um regresso rápido ao mercado de trabalho. É conseguir algo de tão complexo quanto necessário, a adaptação da proteção social dos rendimentos nas situações resultantes da dualização do mercado de trabalho. É garantir mais e melhor conciliação da vida pessoal e familiar, com a vida profissional, cada vez mais exigente para homens e mulheres, favorecendo também deste modo as escolhas das famílias em termos de natalidade. É garantir, deste modo, serviços adequados de apoio às famílias, designadamente no apoio à infância, velhice e grande dependência. É favorecer, nas novas gerações, os direitos próprios dos membros adultos dos agregados familiares, em vez dos tradicionalmente garantidos direitos derivados, próprios de um passado em que nas famílias havia quase sempre um único titular de rendimentos.

**Ativar a Proteção Social, significa mudar o paradigma tradicional da proteção passiva dos rendimentos.** Ativar os beneficiários das Pensões de Invalidez, desenvolvendo programas massivos de reabilitação e aproximação ao mercado de trabalho, por forma a evitar o risco do afastamento perpétuo do mercado de trabalho, com baixos níveis de proteção social. Ativar os desempregados mais rapidamente, reforçando a intensidade e a qualidade das políticas de qualificações e emprego, aproximando realmente e de modo rápido os desempregados do mercado de trabalho. Ativar os trabalhadores mais velhos, garantindo a manutenção da sua proximidade ao mercado de trabalho, através de programas de reforma parcial, de valorização das competências dos trabalhadores mais velhos, *mentoring*, entre outras estratégias de promoção do envelhecimento ativo.

Tudo isto resultará também em mais potencial de crescimento económico, por alargar de modo permanente a população ativa do país. O paradoxo é que, ao mesmo tempo que o país enfrenta níveis de desemprego sem paralelo, deve preparar um futuro não muito distante em que precisará de contar com toda a mão-de-obra disponível, em face do estreitamento de novos coortes de entrada na vida ativa e do acréscimo de responsabilidades decorrente do envelhecimento da população.

Mas tudo isto deve ser feito num contexto de **Reforço da Equidade do Sistema de Proteção Social**. É ainda possível combater as desigualdades através de mudanças positivas no sistema de proteção social. Promovendo uma efetiva e não desequilibrada convergência de regimes de proteção. Focando recursos onde a pobreza é ainda mais acentuada, designadamente nas famílias com filhos, de modo a reforçar o combate à pobreza infantil. De entre estas, apoiando mais as famílias mais frágeis, que são as famílias monoparentais e numerosas.

E apoiar mais os *outsiders*, os mais excluídos da sociedade. Evitar a armadilha da pobreza, garantindo recursos adequados que impeçam a exclusão social severa, ao mesmo tempo que é garantida uma inserção social efetiva, através da rede de serviços sociais às famílias. E procurando sempre apostar na aproximação destes cidadãos ao mercado de trabalho, estabelecendo percursos adequados de qualificação e ocupação, que insiram progressivamente os mais afastados.

## 7. Conclusão

É possível e desejável continuar o processo de reforma da Segurança Social. Depois de uma fase em que, com a Reforma de 2007, se concentraram os esforços na resolução do problema da sustentabilidade financeira, é possível adequar agora mais o sistema às mudanças sociais ocorridas nas últimas décadas, e ativar mais o modelo social, contribuindo deste modo para o crescimento potencial (e para a própria sustentabilidade da Segurança Social).

Contudo, para tal, é necessário alcançar um consenso sobre a natureza da situação atual, em que se distinga entre as dificuldades conjunturais decorrentes da destruição de mais de 700.000 postos de trabalho e as necessidades reais de reforma estrutural.

Repetir a ideia da insustentabilidade da Segurança Social, apesar das reformas operadas na última década, pode servir algum propósito de oposição à gestão pública das funções sociais, mas não serve seguramente os cidadãos, mais interessados numa Segurança Social confiável, porque sustentada e capaz de proteger os verdadeiros riscos sociais.

## Referências

Adão e Silva, P. et al (2014) 'O Programa de Assistência Económica e Financeira e as Pensões', *WP ao Fórum das Políticas Públicas 2014*, No Prelo

- Barr, N. and P. Diamond (2011) 'Improving Sweden's Automatic Pension Adjustment Mechanism' *Center for Retirement Research WP Number 11-2*
- Bonoli, G. (2007) 'Time Matters: Postindustrialization, New Social Risks, and Welfare State Adaptation in Advanced Industrial Democracies', *Comparative Political Studies*, Volume 40 (5), May 2007: 495-520
- CES (2006) *Acordo sobre a Reforma da Segurança Social*. [www.ces.pt/download/206/RefSegSocial2006.pdf](http://www.ces.pt/download/206/RefSegSocial2006.pdf).
- Comissão do Livro Branco da Segurança Social (1998) *Livro Branco da Segurança Social Versão Final*. INA/IGFSS
- Esping-Andersen, G. (2010) 'Prologue: what does it mean to break with Bismarck?' In B. Palier (ed.), *A Long Good-bye to Bismarck?* Amsterdam: Amsterdam University Press
- Esping-Andersen, G. et al (2002) *Why we need a new welfare state?*. Oxford: Oxford University Press
- European Commission (2006) 'The impact of ageing on public expenditure: projections for the EU25 Member States on pensions, health care, longterm care, education and unemployment transfers (2004-2050)', *European Economy Special Report 1/2006*, Luxembourg: European Communities
- European Commission (2012) '2012 Ageing Report.' *European Economy 2/2012*, Luxembourg: European Communities
- Ferrera, M., A. Hemerijck and M. Rhodes (2000) *O Futuro da Europa Social: Repensar o Trabalho e a Proteção Social na Nova Economia*. Oeiras: Celta Editora
- Hemerijck, A. (2012) *Changing Welfare States*. Oxford: OUP
- Hemerijck, A. and W. Eichorst (2010) 'Whatever happened to the Bismarckian welfare state? From labor shedding to employment-friendly reforms'. In: B. Palier (ed.), *A Long Good-bye to Bismarck?*. Amsterdam: Amsterdam University Press
- Morel, N., B. Palier and J. Palme (2012) *Towards a Social Investment Welfare State? Ideas, Policies, Challenges*. Bristol: Policy Press
- OECD (2012), *Pensions Outlook 2012*. OECD Publishing.
- Palier, B. and K. Thelen (2010) 'Institutionalizing Dualism: complementarities and change in France and Germany', *Politics and Society*, 38(1): 119-148
- Palmer, E. (2006) 'What is NDC?'. In R. Holzman and E. Palmer (ed.), *Pension Reform through NDCs. Issues and Prospect for Non-Financial Defined Contribution Schemes*. Washington, DC: Worldbank
- Pierson. P. (1994) *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment*. Cambridge: Cambridge University Press
- Pierson, P. (2011) 'The Welfare State Over the Very Long-Run', *ZeS WP*, 2/2011



# Segurança Social: Que futuro?

Miguel Coelho

## 1. Introdução

O Sistema de Segurança Social português, ainda que relativamente recente quando comparado com os sistemas das economias mais desenvolvidas do norte da Europa, evoluiu de forma significativa nas últimas quatro décadas.

Contudo, este crescimento exponencial do Sistema de Segurança Social apresenta duas características importantes:

- Por um lado, é feito fora de tempo e quando nos países do norte da Europa já se questionava este tipo de modelo. Recorde-se a este propósito as palavras de Ribeiro Mendes de acordo com o qual a primeira Lei de Bases da Segurança Social, aprovada em 1984, corresponde ao “remate do sumptuoso edifício do almejado Estado de Bem-Estar, cuja construção se empreendera já fora de tempo”.
- Por outro lado, o crescimento do sistema não teve a eficácia no combate às desigualdades correspondente ao acréscimo de recursos despendidos. Com efeito, apesar do aumento do peso das despesas da Segurança Social com prestações sociais e apoio a famílias e instituições ter subido de 8,3% do PIB em 2001 para 13,1% em 2012, o certo é que Portugal é o sexto país da OCDE com a distribuição mais desigual do rendimento e o mais desigual da Europa.

Não procurando identificar os motivos que conduziram a que o sistema se desenvolvesse fora de tempo, importa reflectir sobre as razões que estarão na origem da falta de eficácia do mesmo, ou seja, os fundamentos deste estranho e perverso desequilíbrio: tão grandes gastos para resultados tão insuficientes.



## 2. O Sistema da Segurança Social

Portugal dispõe de um Sistema Público de Segurança Social que se desenvolveu muito mais tarde que o de outros países.

A partir de 1974 assumiu-se o princípio de solidariedade entre gerações e foi consagrado na Constituição o direito de todos à Segurança Social.

A Constituição da República fixou os princípios e os objectivos fundamentais da Segurança Social no seu artigo 63º, onde se diz que:

- Todos têm direito à Segurança Social;
- Incumbe ao Estado organizar, coordenar e subsidiar um Sistema de Segurança Social unificado e descentralizado, com a participação das associações sindicais, de outras organizações representativas dos trabalhadores e de associações representativas dos demais beneficiários;
- O Sistema de Segurança Social protegerá os cidadãos na doença, velhice, invalidez, viuvez e orfandade, bem como no desemprego e em todas as outras situações de falta ou diminuição de meios de subsistência ou de capacidade para o trabalho.

Neste contexto, a denominada Lei de Bases da Segurança Social, Lei nº 4/2007, apresenta um papel relevante, procurando i) garantir a concretização do direito à Segurança Social; ii) promover a melhoria sustentada das condições e dos níveis de protecção social e o reforço da respectiva equidade; e iii) promover a eficácia do sistema e a eficiência da sua gestão.

Estes objectivos, procuram ser concretizados através de 3 grandes sistemas: Sistema de Protecção Social de Cidadania; Sistema Previdencial; e Sistema Complementar.

**Tabela 1 – Arquitectura do Sistema de Segurança Social**

Sistema de Protecção Social de Cidadania	Sistema Previdencial	Sistema Complementar
Tem por objectivos garantir direitos básicos dos cidadãos e a igualdade de oportunidades, bem como promover o bem-estar e a coesão sociais. Para concretização dos seus objectivos, compete ao sistema de protecção social de cidadania a efectivação do direito a mínimos vitais dos cidadãos em situação de carência económica; a prevenção e a erradicação de situações de pobreza e de exclusão; a compensação por encargos familiares; e a compensação por encargos nos domínios da deficiência e da dependência.	Visa garantir, assente no princípio de solidariedade de base profissional, prestações pecuniárias substitutivas de rendimentos de trabalho perdido em consequência da verificação das eventualidades legalmente definidas, nomeadamente, velhice; invalidez; morte; desemprego; doença; maternidade; paternidade e adopção.	Compreende um regime público de capitalização e regimes complementares de iniciativa colectiva e de iniciativa individual. Os regimes complementares são reconhecidos como instrumentos significativos de protecção e de solidariedade social, concretizada na partilha das responsabilidades sociais, devendo o seu desenvolvimento ser estimulado pelo Estado através de incentivos considerados adequados.

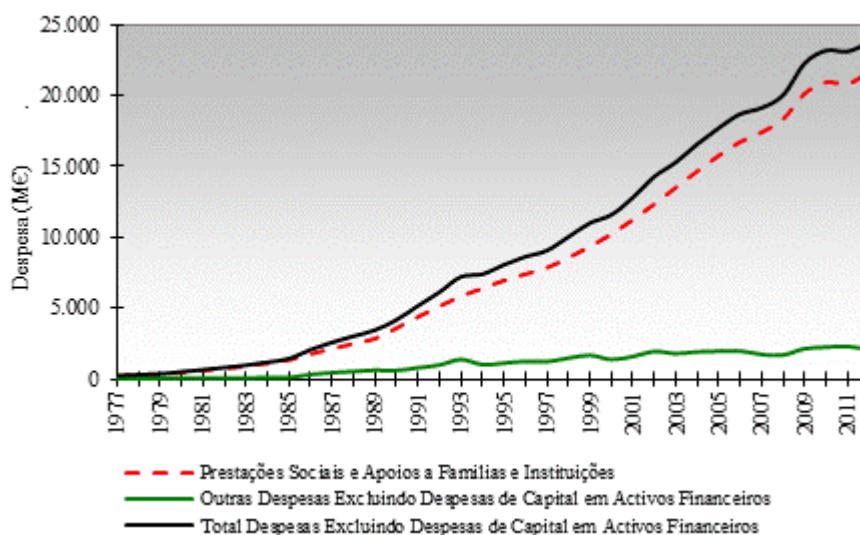
Fonte: Lei de Bases da Segurança Social (Lei nº 4/2007, de 16 de Janeiro).



O Sistema de Protecção Social de Cidadania, assente no princípio de solidariedade de base nacional, visa “garantir direitos básicos dos cidadãos e a igualdade de oportunidades, bem como promover o bem-estar e a coesão sociais”, enquanto o Sistema Previdencial, assente no princípio de solidariedade de base profissional, visa garantir prestações pecuniárias substitutivas de rendimentos de trabalho perdido nas condições legais estabelecidas. Por outro lado, o Sistema Complementar, de natureza facultativa, compreende um regime público de capitalização e regimes complementares de iniciativa colectiva e de iniciativa individual – Tabela 1.

Do ponto de vista financeiro, o sistema registou um crescimento exponencial traduzido numa evolução da despesa com prestações sociais e apoios a famílias e instituições de valores próximos dos 201,5 M€ em 1977 para cerca de 21.670,5 M€ em 2012 – Tabela 1<sup>176</sup>

**Figura 1 – Evolução da Despesa da Segurança Social**



Fonte: Relatórios da Conta da Segurança Social e Relatórios de Acompanhamento do Tribunal de Contas.

Nota: Dados relativos ao Continente e Ilhas. Os dados de 2012 incluem os pagamentos realizados pela segurança social no âmbito das transferências das responsabilidades dos fundos de pensões para o Estado e que ascenderam a valores próximos dos 515,9M€.

Desagregando a análise por sistema, constata-se que no Sistema de Protecção Social de Cidadania, que abrange um universo significativo da população portuguesa<sup>177</sup>, registou-se, no período compreendido entre 2004 e 2012, uma evolução da despesa e receita (maioritariamente proveniente do Orçamento de Estado) de, respectivamente, 36,3% e 48,2% - Tabela 2.

No que respeita ao Sistema Previdencial, a despesa e receita (maioritariamente proveniente de contribuições e quotizações), evoluiu de forma significativa no período compreendido entre 2004 e 2012, registando-se um crescimento de, respectivamente, 45,4% e de 26,5% - Tabela 3.

<sup>176</sup> Se considerarmos as restantes despesas, excluindo as despesas de capital em activos financeiros, o total das despesas atingiu em 2012 os 23.732,5M€ face aos 220,5M€ registados em 1977.

<sup>177</sup> Com efeito, em 2012 quase 1,3 milhões de crianças e jovens beneficiavam de abono de família, enquanto cerca de 245 mil idosos beneficiaram do complemento solidário para idosos (CSI).

**Tabela 2 - Sistema de Protecção Social e Cidadania – Exec. Orçamental em M€ (2004-2012)**

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<b>Receitas correntes*</b>	<b>4.901,4</b>	<b>5.786,1</b>	<b>6.487,8</b>	<b>6.834,0</b>	<b>6.856,3</b>	<b>7.025,5</b>	<b>8.159,4</b>	<b>7.368,7</b>	<b>7.264,8</b>
Transferências do OE / MSSS**	4.126,4	4.844,1	5.548,7	5.870,7	5.879,3	6.049,2	7.185,6	6.342,7	6.043,5
Receitas Fiscais Consignadas	550,9	592,0	633,0	658,3	691,9	689,1	697,8	715,2	891,9
Transferências Jogos SCML + MEC	224,1	350,0	306,1	305,0	285,0	287,2	276,1	310,8	329,4
<b>Despesas correntes*</b>	<b>5.163,4</b>	<b>5.468,6</b>	<b>5.929,1</b>	<b>6.172,8</b>	<b>6.673,2</b>	<b>7.444,3</b>	<b>7.603,1</b>	<b>6.960,6</b>	<b>7.039,3</b>
Rendimento Social de Inserção	241,6	285,3	334,8	372,6	425,7	507,7	519,9	414,4	387,9
Subsídio Social Desemprego	293,9	302,1	305,6	312,8	325,5	436,2	426,7	278,5	326,3
Complemento Social para Idosos	0,0	0,0	11,9	39,2	110,5	227,2	265,2	272,7	272,1
Abono Família	601,5	599,2	626,3	664,0	823,3	1.000,0	968,2	674,4	663,9
Deficiência	87,0	87,8	97,0	104,3	115,7	133,0	136,8	134,3	139,7
Acção Social***	1.294,4	1.350,2	1.463,1	1.450,3	1.523,5	1.661,5	1.676,4	1.600,1	1.611,7
Pensões de Invalidez	372,5	400,7	423,7	434,9	440,6	448,8	448,4	440,8	460,3
Pensões de Velhice	2.024,3	2.174,7	2.381,4	2.490,1	2.589,4	2.696,6	2.823,2	2.812,6	2.829,3
Morte e Pensões de Sobrevivência	248,1	268,6	285,2	304,5	319,0	333,3	338,2	332,8	348,1

Fonte: Relatórios da Conta da Segurança Social e Relatórios de Acompanhamento do Tribunal de Contas.

Nota: Dados nacionais. \*Principais Rubricas \*\* Não inclui o financiamento das receitas cessantes com as isenções e reduções contributivas. \*\*\* Inclui transferências para o Ministério da Educação (referente à componente social do pré-escolar).

**Tabela 3 - Sistema Previdencial – Execução Orçamental (2004-2012)**

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<b>Receitas Correntes*</b>	<b>10.546,1</b>	<b>11.235,2</b>	<b>11.829,5</b>	<b>12.644,7</b>	<b>13.411,5</b>	<b>12.989,4</b>	<b>13.734,6</b>	<b>14.061,6</b>	<b>13.337,8</b>
Contribuições e Quotizações	10.438,6	11.037,3	11.608,1	12.369,7	13.082,1	12.746,3	13.496,0	13.760,0	13.094,6
Rendimentos	22,5	23,4	42,5	69,9	109,9	48,4	31,1	88,9	32,1
Outras Receitas Correntes	85,1	174,5	179,0	205,1	219,5	194,8	207,5	212,7	211,2
<b>Despesas Correntes*</b>	<b>9.962,0</b>	<b>10.752,3</b>	<b>11.223,8</b>	<b>11.712,7</b>	<b>12.218,6</b>	<b>13.229,6</b>	<b>13.774,8</b>	<b>14.228,8</b>	<b>14.483,1</b>
Doença	490,7	465,4	458,1	454,4	432,3	454,2	449,8	453,5	417,3
Doenças Profissionais	15,4	15,1	21,8	18,1	18,5	20,1	16,4	16,7	16,9
Parentalidade	228,6	246,9	255,6	288,4	280,3	346,1	396,1	425,2	403,1
Desemprego	1.341,1	1.432,1	1.390,1	1.239,3	1.101,4	1.418,5	1.582,5	1.622,2	2.062,4
Pensões de Invalidez	962,8	940,0	953,8	993,0	985,6	972,5	959,3	954,8	913,3
Pensões de Velhice	5.014,7	5.626,3	6.021,1	6.457,9	6.961,9	7.390,0	7.724,1	8.251,3	8.188,8
Morte e Pensões de Sobrevivência	1.391,8	1.460,5	1.533,8	1.624,0	1.715,2	1.839,2	1.901,5	1.842,3	1.852,5
Políticas Activas de Emprego e FP	24,0	42,1	42,4	56,5	72,7	99,2	116,9	117,4	111,3
Transf. p/ Emprego, Higiene e FP	492,7	523,9	547,0	581,1	650,6	689,9	628,3	545,5	517,6

Fonte: Relatórios da Conta da Segurança Social e Relatórios de Acompanhamento do Tribunal de Contas.

Nota: Dados nacionais. \*Principais Rubricas

### 3. Limitações do Sistema

Quando se aborda a temática Segurança Social é usual falar-se apenas de pensões de velhice. Contudo, o Sistema de Segurança Social é muito mais do que isto.

Com efeito, e conforme se observa na Figura 1 e Tabelas 2 e 3, dos cerca de 22.000 M€ de despesa em prestações sociais, cerca de 15.300 M€ correspondem a pensões e deste valor apenas 11.000 M€ correspondem a pensões de velhice (8.188 M€ do Sistema Previdencial e 2.829 M€ no âmbito do Sistema de Protecção Social de Cidadania).

Partindo desta realidade, importa avaliar as limitações do sistema numa perspectiva abrangente e integrada. Para tal, analisa-se essas limitações em torno de quatro grandes eixos.

Em primeiro lugar, o sistema apresenta-se extremamente complexo, em resultado das diversas alterações legislativas; da dificuldade em operacionalizar essas alterações; bem como da dificuldade em assegurar a indispensável articulação entre os organismos responsáveis pela gestão do sistema.

A título ilustrativo, considere-se, por exemplo, o facto dos prazos de atribuição do subsídio de desemprego variarem consoante o beneficiário tenha garantido (ou não) em 31 de Março de 2012 determinado período de concessão do subsídio, em função da idade e do período de descontos realizados.

De igual forma, a articulação entre os diversos sistemas no âmbito da eventualidade desemprego, apresenta elevada complexidade. Quem perde o direito ao subsídio de desemprego, poderá aceder ao Rendimento Social de Inserção (RSI), em determinadas condições, ao Subsídio Social de Desemprego (SSD) noutras condições ou a uma pensão de velhice, noutras condições ainda.

Destaca-se ainda, e no que respeita à articulação operacional entre Instituições do Ministério, a situação dramática observada no âmbito das contribuições, resultado das dificuldades de comunicação entre o ISS, IP e o IGFSS, IP com o contribuinte a enfrentar situações “kafkianas”, ainda que possa ter cumprido todos os seus deveres contributivos.

Uma segunda limitação do sistema prende-se com a falta de equidade quando, por exemplo, para situações iguais atribui prestações distintas ou quando excepciona determinados grupos das regras gerais.

Exemplo disto é o mecanismo de atribuição do Subsídio Social de Desemprego (SSD) quando garante esse subsídio (419,21€) a um desempregado inserido num agregado familiar de dois adultos e duas crianças (agregado A) com um rendimento global de 900€ e impede o acesso a um agregado familiar idêntico (agregado B) apenas porque este último tem um rendimento global de 909€, ou seja, mais 9€.

O corte na pensão de sobrevivência é outro exemplo. Na realidade, se um beneficiário recebe uma pensão de sobrevivência de 750€ e uma pensão de velhice de 1.500€ verá a sua pensão de sobrevivência cortada. Ao invés, se não receber uma pensão de velhice mas um vencimento de igual montante, não registará qualquer alteração no valor da pensão de sobrevivência.

O sistema é também gerador de iniquidades quando atribui a cidadãos com rendimentos elevados “prestações sociais destinadas a prevenir e erradicar situações de pobreza e de exclusão”.

Para tal, contribuem os problemas associados à denominada condição de recursos (que de forma simplificada permite medir a “riqueza” de um indivíduo ou de um agregado familiar para efeito de atribuição de prestações).

A problemática em torno da condição de recursos, coloca-se a três níveis. Em primeiro lugar, não existe um único modelo de condição de recursos aplicável a todas as prestações (existem pelo menos 3 versões), o que significa que um indivíduo poderá ser “pobre” para uma prestação social e “rico” para outra prestação. Em segundo lugar, a aplicação da condição de recursos apresenta eficácia reduzida, conforme resulta dos estudos efectuados por Carlos Farinha

(2009), de acordo com o qual “mais de 25% dos beneficiários do Complemento Solidário para Idosos não eram pobres antes de beneficiarem do programa”. Por fim, e tendo por base os dados de 2012, num total de despesa estimado de 6.850 M€ no Sistema de Protecção Social de Cidadania, cerca de 4.350 M€ (63,5%) não foram sujeitos a condição de recursos, o que significa que não ficou garantido que apenas “aqueles que mais necessitam” são os beneficiários das prestações.<sup>178</sup>

Uma terceira limitação do Sistema prende-se com o seu difícil controlo. Resultado da complexidade legal do sistema; dificuldade no cruzamento de dados entre departamentos da administração pública e morosidade no sistema de justiça, a atribuição de prestações sociais apresenta-se difícil de controlar, conduzindo a níveis significativos de pagamentos indevidos e consequente acumular de dívidas de beneficiários.

Por fim, importa referir uma quarta limitação do sistema e que se prende com a sua sustentabilidade.

Para compreender esta problemática, teremos que ter em consideração as especificidades de financiamento de cada um dos seus dois principais sistemas - Sistema de Protecção Social de Cidadania e Sistema Previdencial.

No que respeita ao Sistema de Protecção Social de Cidadania, a sua sustentabilidade dependerá da capacidade da sociedade, através dos seus impostos, financiar, de forma solidária esta despesa. Essa capacidade, estará obviamente dependente do crescimento económico, uma vez que é imoral aumentar a actual, e já excessiva, carga fiscal.

Relativamente ao Sistema Previdencial, e tendo em consideração que se trata de um sistema de repartição financiado, fundamentalmente, por contribuições das empresas e quotizações dos trabalhadores, a análise da sustentabilidade poderá ser feita de acordo com 3 perspectivas: i) actuarial; ii) relação entre contribuições/quotizações e benefícios pagos; iii) saldo global anual do Sistema Previdencial de Repartição.

Numa perspectiva actuarial, e para um conjunto de casos reais de carreiras contributivas, constata-se que, para a generalidade dos pensionistas, a pensão actualmente auferida supera largamente o “esforço” contributivo efectuado.

Para ilustrar esta situação, considerem-se a amostra de pensionistas de pensões de velhice expressas na Tabela 4.

---

<sup>178</sup> Relativamente à condição de recursos, importa recordar que a mesma não é aplicada aos complementos sociais atribuídos aos pensionistas de pensões mínimas, num montante superior a 1.000 M€ por ano (e recorde-se que nem todos os pensionistas de pensões mínimas são pobres). Também não é aplicada aos cerca de 1.400 M€ de transferências anuais do Estado para as IPSS conduzindo a que, recorrentemente utentes de elevados rendimentos são abrangidos pelos acordos de cooperação e consequentemente, beneficiários das transferências de dinheiro público. É certo que o tema das transferências para as IPSS não é consensual. Contudo, não é aceitável que numa sociedade ocidental e democrática se discuta, ao detalhe, o orçamento da Cultura (174 M€) e não se discuta, em detalhe, as transferências, de mais de 1.400 M€, que o Estado faz anualmente para as IPSS.

**Tabela 4 – Características da Amostra de Pensionistas de Pensões de Velhice**

	Pensionista A	Pensionista B	Pensionista C	Pensionista D	Pensionista E	Pensionista F
Início pensão	30-11-2007	30-01-2007	26-08-2007	21-01-2007	13-12-2007	21-01-2007
Legislação aplicável	DL 187/2007	DL 329/1993	DL 187/2007	DL 329/1993	DL 187/2007	DL 329/1993
Nº anos Taxa formação	42	41	41	26	41	36
Nº anos Taxa formação, até 2006	41	41	40	25	40	35
Nº anos remunerações	39	39	41	26	38	32
Total Remunerações (toda carreira)	2.376.279 €	1.861.003 €	1.003.662 €	1.188.877 €	448.446 €	446.877 €
Total das Contribuições	312.524 €	248.253 €	105.576 €	179.197 €	50.312 €	57.862 €
Valor Actualizado das Contribuições	480.246 €	376.109 €	189.776 €	240.272 €	90.631 €	90.314 €
<b>Pensão atribuída</b>	<b>4.939 €</b>	<b>5.067 €</b>	<b>2.501 €</b>	<b>2.561 €</b>	<b>999 €</b>	<b>1.004 €</b>

Fonte: ISS, IP e cálculos próprios.

Nota: \* O valor actualizado das contribuições foi calculado à data da atribuição da pensão.

Tendo por base a amostra anterior, e considerando um modelo simplificado de rendas imediatas temporárias de termos constantes<sup>179</sup>, constata-se que na totalidade dos casos a pensão a atribuir ao beneficiário tendo por base as contribuições efectivamente realizadas corresponderia a menos de 50% da pensão efectivamente atribuída – Tabela 5.

**Tabela 5 – Pensão com Base no Modelo de Rendias Imediatas Temporárias de Termos Constantes<sup>180</sup>**

	Pensionista A	Pensionista B	Pensionista C	Pensionista D	Pensionista E	Pensionista F
Pensão Atribuída	4.938,6 €	5.067,4 €	2.500,7 €	2.561,0 €	999,1 €	1.004,5 €
Máximo número de anos da Pensão Atribuída	6,1	4,5	5	5,9	5,7	5,6
Primeiro Termo da Renda Mensal	2.443,5 €	1.913,6 €	1.032,0 €	1.222,5 €	461,1 €	459,5 €
Renda em % da Pensão Atribuída	49,48%	37,76%	41,27%	47,73%	46,16%	45,75%

Fonte: ISS, IP e cálculos próprios.

Numa perspectiva de relação entre contribuições/quotizações e prestações, constata-se a existência de um desequilíbrio global do sistema desde 2009, traduzido num saldo negativo médio anual de 891,1 M€ (quadriénio terminado em 2012).

**Tabela 6 – Características da Amostra de Pensionistas de Pensões de Velhice (M€)**

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Doença	-79,2	-30,3	-0,5	33,3	83,5	48,4	82,3	89	98,7
Doença profissional	134,8	143,7	145,3	159,8	169,7	163,3	177,8	181,3	171,5
Parentalidade	-6,4	-11,8	-8,4	-25	-1,7	-74,7	-108,7	-132,2	-124,4
Desemprego	-175,6	-199,8	-94	141,9	359,3	4,7	-75,6	-85,9	-531,4
Invalidez	127,6	213	258,8	299,1	380,9	359	450,5	482,6	454
Velhice	912	640,4	569,6	565,2	465,7	-153	-61,5	-438,7	-757,2
Morte*	-673,9	-701,4	-735,5	-773,3	-815,5	-962,5	-973,3	-895,9	-952,3
Políticas Activas de Emprego	6	-13,3	-8,2	-18,2	-68,3	-150,9	-69,4	26,1	26,6
Saldo Total	239,3	53,8	135,2	401,1	641,9	-614,9	-508,5	-799,8	-1.641,00

Fonte: Relatórios da Conta da Segurança Social, Relatórios de Acompanhamento do Tribunal de Contas e cálculos próprios.

Nota: \* Inclui pensões de sobrevivência

<sup>179</sup> Esta análise deve ser vista como uma aproximação a um cálculo actuarial mais preciso, na medida em que não se incorpora elementos relativos à tábua de mortalidade da população portuguesa.

<sup>180</sup> Os pressupostos utilizados foram os seguintes: Contribuições realizadas pelos beneficiários ao longo de toda a carreira contributiva; Componente de velhice da taxa contributiva aplicada a toda a carreira contributiva de valor igual à prevista no artigo 4º do Decreto Lei-200/99 de (14,16%+1,41%=15,57%); Esperança média de vida à data de início da pensão de reforma de 14,45 anos; Taxa de juro de 4%.

Por fim, quando se analisa em detalhe o saldo global anual do Sistema Previdencial de Repartição a partir dos Relatórios do Tribunal de Contas, facilmente se conclui que o Sistema está em desequilíbrio.

Com efeito, considere-se a título de exemplo o ano de 2010 em que o Sistema Previdencial de Repartição apresenta um Saldo Global de 443,9 M€. Se retirarmos o efeito do saldo transitado do ano anterior, num montante de 508 M€, o Saldo Global torna-se negativo em 64,1 M€. Considere-se agora as transferências do Sistema de Protecção Social de Cidadania (Sistema financiado fundamentalmente pelo OE) num montante de 386 M€. Se retirarmos este valor, o saldo inicial positivo de 443,9 M€ passa para um saldo negativo de 450,1 M€. Refira-se que mesmo que se excluam as transferências para o Sistema Previdencial de Capitalização num montante de 223,8 M€, o saldo mantém-se em valores negativos, mais especificamente nos -226,3 M€ - Tabela 7.

**Tabela 7 – Decomposição do Saldo Orçamental Global do Sistema Previdencial (M€)**

	2009	2010	2011	2012
<b>+ Saldo Global</b>	<b>986,8</b>	<b>443,9</b>	<b>124,5</b>	<b>446,3</b>
- Saldos Transitados de Gerências Anteriores	878,0	508,0	478,3	1.141,9
<b>= Saldo Global Ajustado 1</b>	<b>108,9</b>	<b>-64,1</b>	<b>-353,8</b>	<b>-695,6</b>
- Transferências Directas do OE para Reequilíbrio	0,0	0,0	0,0	856,6
<b>= Saldo Global Ajustado 2</b>	<b>108,9</b>	<b>-64,1</b>	<b>-353,8</b>	<b>-1.552,2</b>
- Transferências de outros Sistemas/Subsistemas	371,8	386,0	121,2	120,7
Solidariedade	356,2	313,1	76,2	80,8
Protecção Familiar	15,5	58,0	45,0	39,9
Acção Social	0,0	14,9	0,0	0,0
<b>= Saldo Global Ajustado 3</b>	<b>-262,9</b>	<b>-450,1</b>	<b>-475,0</b>	<b>-1.672,9</b>
+ Transferência FEFFS	130,6	223,8	300,2	3,5
<b>= Saldo Global Ajustado 4</b>	<b>-132,3</b>	<b>-226,3</b>	<b>-174,8</b>	<b>-1.669,4</b>

Fonte: Relatórios do Tribunal de Contas.

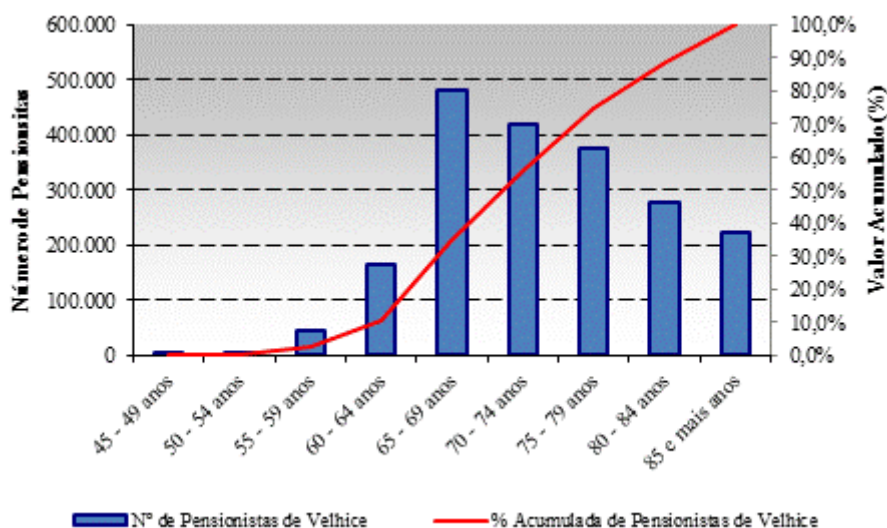
Esta deterioração na situação financeira do Sistema Previdencial, em particular na componente das pensões de velhice e pensões de sobrevivência, gera preocupações acrescidas quando se analisa, em detalhe, cada um dos determinantes da sustentabilidade do sistema.

Em primeiro lugar, constata-se que existe um universo de pensionistas relativamente “jovem”, na medida em que cerca de 74,7%, de um total de quase 2 milhões de pensionistas de pensões de velhice do Sistema de Segurança Social, têm idade inferior a 80 anos – Figura 2.

Por outro lado, e no que respeita aos salários de referência para cálculo das contribuições e quotizações para a Segurança Social, verifica-se que, durante o período compreendido entre 2005 e 2013, os contribuintes com idade superior a 55 anos tiveram uma evolução mais favorável dos salários do que a observada para o conjunto de todos os contribuintes (crescimento de 3,02% ao ano), enquanto os contribuintes com idade inferior a 36 anos obtiveram ganhos inferiores ao conjunto, situação esta que permite perspectivar uma progressiva deterioração na relação futura entre valores médios de pensões e contribuições.



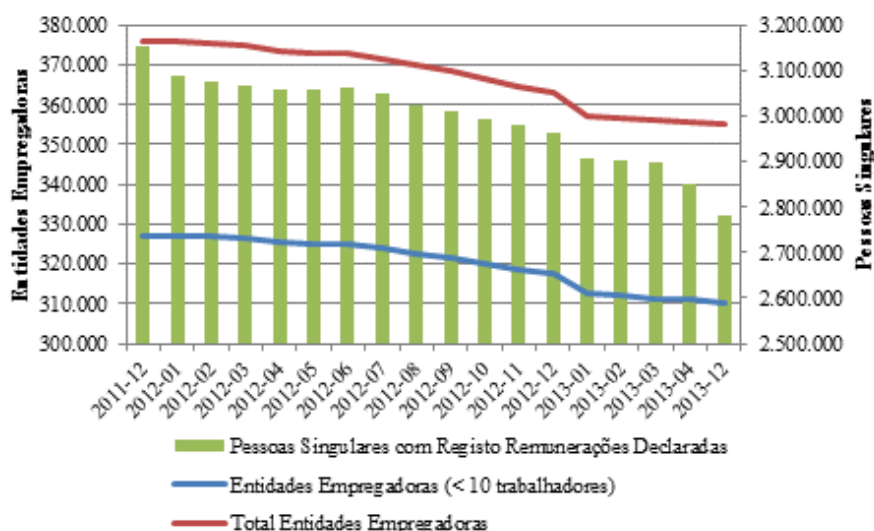
Figura 2 – Distribuição Etária dos Pensionistas de Pensões de Velhice (2012)



Fonte: ISS, IP, Relatórios da Conta da Segurança Social, Relatórios de Acompanhamento do Tribunal de Contas e cálculos próprios.

Por seu turno, observou-se nos últimos anos uma acentuada redução no número de entidades empregadoras registadas e pessoas singulares contribuintes do sistema (-5,5% e -11,85%, respectivamente), sinal evidente da deterioração da dimensão e da dinâmica da estrutura produtiva portuguesa (ou do eventual aumento da “economia paralela”) – Figura 3.

Figura 3 – Entidades Empregadoras e Pessoas Singulares Contribuintes (2011 a 2013)



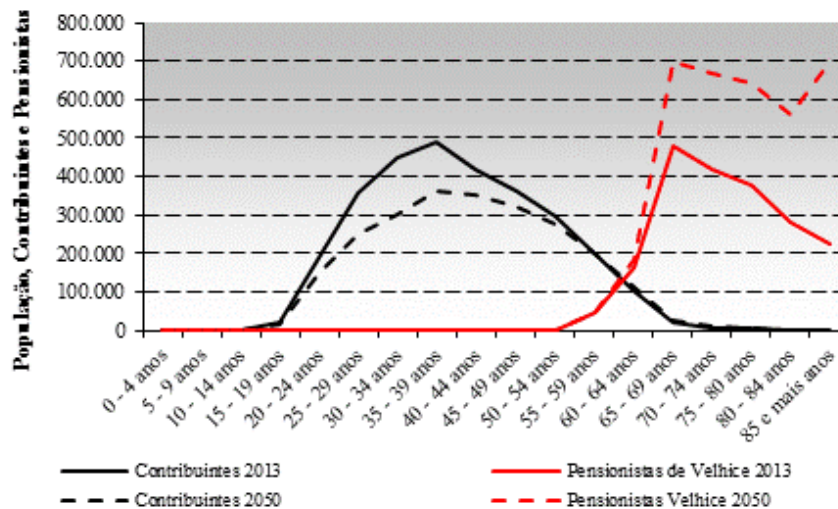
Fonte: ISS, IP, Relatórios da Conta da Segurança Social, Relatórios de Acompanhamento do Tribunal de Contas e cálculos próprios.

Por fim, observa-se um envelhecimento significativo da estrutura etária dos contribuintes da Segurança Social. Na realidade, se em 2005 cerca de 48,6% dos contribuintes tinham uma idade inferior a 36 anos (representando 42,3% das contribuições e quotizações), em 2013 esse

número era de apenas 38,4% (representando 32,6% das contribuições e quotizações), fazendo elevar a idade média dos contribuintes durante esse período de 37,4 anos para 39,9 anos.

A conjugação dos dados anteriores com as estimativas do INE, de acordo com as quais em 2050 cerca de 31,95% da população terá 65 ou mais anos (face aos 17,85% observados em 2010), permite suportar a ideia de que se irá registar uma profunda e negativa alteração na relação entre contribuintes e pensionistas, bem como na distribuição etária dos mesmos – Figura 4.

**Figura 4 – Perspectivas de Evolução da Estrutura Etária dos Contribuintes e Pensionistas**



Fonte: ISS, IP, Relatórios da Conta da Segurança Social, Relatórios de Acompanhamento do Tribunal de Contas e cálculos próprios.

Na realidade, se o número de contribuintes (pensionistas de pensões de velhice) se situava em Dezembro de 2012 em cerca de 3 milhões (1,9 milhões), a que corresponde um rácio de 1,6 contribuintes por pensionista, em 2050 o número de contribuintes (pensionistas de pensões de velhice) situar-se-á nos 2,4 milhões (3,5 milhões), traduzindo-se numa relação de 0,7 contribuintes por pensionista.

A este propósito, saliente-se que o impacto da alteração na relação entre número de contribuintes e pensionistas no valor das pensões de velhice poderá ser significativo, caso se pretenda manter o sistema equilibrado. Com efeito, assumindo a manutenção no valor da Taxa Social Única (TSU) nos 34,75% e da sua repartição por risco (i.e. custo técnico das pensões de velhice de 19,73 pontos percentuais da TSU), constata-se que o valor médio da pensão de velhice de “equilíbrio” (i.e. pensão que permite em cada momento igualar as receitas e as despesas do Sistema Previdencial), tendo em consideração o actual valor médio do salário de referência para cálculo das contribuições para a Segurança Social, teria de cair dos actuais 323,5€ para os 141,5€ em 2050 (a preços constantes).



## 4. Uma Reforma Urgente

A reforma que temos de desenvolver no âmbito, terá de ser implementada o mais rapidamente possível e não apenas quando o crescimento do PIB atingir os 2% (como diria Keynes, “no longo prazo estamos todos mortos”).

Essa reforma estará, no entanto, condicionada por um conjunto de factores que importa recordar, de entre os quais se destaca i) o endividamento público elevado; ii) as taxas de desemprego elevadas; iii) taxas de natalidade reduzidas; iv) aumento da esperança média de vida; v) redução da população activa e; vi) evolução moderada dos salários.

A reforma que teremos de prosseguir, deverá, salvo melhor opinião, desenvolver-se em torno de 4 eixos, fundamentais: simplificação, reorganização, controlo e sustentabilidade.

Em primeiro lugar, importa simplificar o sistema reduzindo o número de prestações sociais existentes através da criação de um número limitado de prestações mais abrangentes e que permitam evitar sobreposições e redundâncias, com consequente simplificação do quadro legal subjacente. Por exemplo, no âmbito do Sistema de Protecção Social de Cidadania, importaria, por exemplo, criar uma única condição de recursos, bem como uma prestação familiar única (que reunisse o RSI, CSI, pensão social de velhice e SSD) e uma prestação única no âmbito da deficiência.

Em segundo lugar, importa reorganizar e modernizar a estrutura que suporta o funcionamento do sistema através, nomeadamente, da fusão e extinção de institutos públicos bem como da dinamização de um planeamento integrado das actividades e da reengenharia de processos, assentes numa estrutura informática robusta, segura e eficiente.

Com efeito, entende-se como vantajoso proceder à unificação de alguns dos institutos num único instituto, centralizando nos serviços de administração directa do Estado as tarefas referentes ao controlo orçamental global, contratação pública e processamento salarial.

Paralelamente à necessária reorganização da estrutura do Ministério e ao desenvolvimento de um relacionamento rápido e ágil entre ministérios bem como à clarificação das diversas competências, importa proceder a uma verdadeira reengenharia de processos, associando-a a uma profunda alteração da cultura organizacional traduzida na valorização de medidas que reforcem o “conhecimento organizacional” em detrimento do “conhecimento individual”.

A aposta definitiva na informatização do sistema é também essencial, num cenário em que se observa uma significativa redução dos recursos humanos.

No que respeita aos recursos humanos, e mais do que medidas “aritméticas” de redução do quadro de pessoal (com impactos financeiros insignificantes face ao risco de colapso da já débil estrutura de suporte da Segurança Social), importa desenvolver uma verdadeira política

de recursos humanos que permita, por um lado, premiar os mais competentes e, por outro, responsabilizar os incompetentes.<sup>181</sup>

Em terceiro lugar, é igualmente essencial desenvolver os mecanismos técnicos e legais de controlo das prestações e transferências, reforçando o cruzamento de dados com outras áreas da administração central e local (i.e. Ministérios e Autarquias) e a divulgação pública de informação financeira das instituições beneficiárias de apoios públicos. Ainda neste âmbito, importa também desenvolver uma comunicação rápida, transparente e completa entre os serviços da Segurança Social e o cidadão, a qual só é possível através da simplificação de conteúdos comunicacionais e de uma formação contínua dos trabalhadores que, directa ou indirectamente, articulam com o cidadão. Paralelamente, importará apostar na educação para a cidadania, proporcionando, em particular junto dos mais novos, o desenvolvimento da consciência cívica relativamente às matérias da Segurança Social.

Por fim, a reforma da Segurança Social deverá passar inevitavelmente pelo reforço da sua sustentabilidade e da sua equidade, devendo a mesma desenvolver-se a dois níveis. Por um lado, é necessário garantir que situações idênticas tenham tratamento idêntico (equidade horizontal), podendo este objectivo ser atingido, por exemplo, se todas as prestações e transferências que não dependam do esforço contributivo fiquem sujeitas a condição de recursos. Por outro lado, o princípio da coesão intergeracional (equidade vertical) terá de ser assegurado, em particular ao nível do Sistema Previdencial, através do alinhamento dos benefícios com o esforço contributivo, com particular incidência nas prestações por morte e nas pensões de velhice.

Relativamente às prestações por morte, componente do Sistema Previdencial que apresenta um desequilíbrio financeiro crónico, a actuação poderia ser feita a dois níveis.

No que respeita ao subsídio por morte, e uma vez que não cumpre o objectivo previsto na lei de “facilitar a reorganização da vida familiar” atendendo ao seu valor diminuto (1.257,66€), nem tem paralelo na generalidade dos países europeus, sugere-se a sua extinção.

Relativamente às pensões de sobrevivência urge, por exemplo, rever o prazo de atribuição da prestação, o qual poderia ser função da idade do cônjuge sobrevivente (na realidade, um cônjuge sobrevivente com 35 anos terá mais condições de reorganizar a sua vida durante o período de vida activa do que um cônjuge sobrevivente com 55 anos). Importa também rever o tecto máximo da prestação que, no cúmulo de todos os beneficiários entre filhos, cônjuges e ex. cônjuges, pode actualmente assumir 110% da pensão do falecido.

No que respeita às prestações por reforma (i.e. pensões de reforma), a actuação deverá ter em consideração, quer os actuais pensionistas, quer os futuros pensionistas.

Quanto aos actuais pensionistas, os eventuais ajustamentos que terão de ocorrer deverão ser diluídos ao longo de alguns anos, atentos aos recursos disponíveis no Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (cerca de 12.000 milhões de euros) e à necessidade de minimi-

---

<sup>181</sup> Quantos pobres são necessários para produzir um rico, interrogou-se Almeida Garrett. Eu interrogo-me sobre o número de trabalhadores competentes que correm o risco de perder o emprego para que um trabalhador incompetente mantenha o emprego.

zar os efeitos negativos sobre as expectativas formadas e sobre o nível de vida dos pensionistas.<sup>182</sup>

Relativamente aos futuros pensionistas, importaria separar o universo dos trabalhadores com mais de 50 anos dos que têm menos de 50 anos (refira-se que se trata de uma possível zona de corte, carecendo de análise mais detalhada).

Para o universo de trabalhadores com mais de 50 anos, propõe-se uma solução de ajustamento do atual modelo, que passaria pelo aumento do prazo de garantia; redução da taxa de substituição; aumento da densidade contributiva; e alteração da equivalência remuneratória nas situações de desemprego para efeito de cálculo de pensões.

A solução proposta para os actuais trabalhadores com idade inferior a 50 anos, alimenta-se da experiência sueca e assenta em 4 pilares.

O primeiro pilar, seria constituído por um Sistema Público de Repartição com contribuições obrigatórias, com as seguintes características:

- As contribuições das empresas e as quotizações dos trabalhadores são registadas numa conta corrente virtual do beneficiário, a qual é capitalizada ao longo do tempo através de uma taxa compósita que incorpora, nomeadamente, a taxa de crescimento da economia.
- O trabalhador saberia em cada momento quanto descontou e que pensão poderia ter naquele momento.
- A partir da idade mínima de reforma (a definir), o trabalhador teria o direito a transformar, total ou parcialmente, este valor “nocial” numa pensão vitalícia de acordo com as bases técnicas actuariais (i.e. taxa de desconto e tábua de mortalidade) vigentes nessa data.
- O pagamento das pensões seria efectuado com base num regime de repartição (i.e. trabalhadores no activo pagariam as pensões aos reformados).

O segundo pilar seria constituído por um sistema de capitalização de contribuição obrigatório, com as seguintes características:

- Gerido por entidades públicas, privadas ou mutualistas;
- As contribuições seriam canalizadas para a compra de activos financeiros;

---

<sup>182</sup> Os eventuais cortes deveriam ser compensados com a emissão de dívida contingente por parte do Estado a esses mesmos pensionistas. Essa dívida contingente seria paga em data futura, caso o pensionista fosse vivo e caso as contas públicas registassem um comportamento favorável. Esta solução apresentava diversas vantagens. Por um lado, permitia resolver os problemas orçamentais de curto prazo, uma vez que, tratando-se de uma dívida contingente, o seu valor atual seria claramente inferior ao seu valor nominal. Por outro lado, os cortes não teriam uma natureza definitiva o que, do ponto de vista constitucional faria toda a diferença. Por fim, os Institucionais que têm que gerir o risco de longevidade poderiam ter interesse em adquirir estes títulos contingentes aos pensionistas para cobertura desses mesmos riscos, o que significa que estes títulos poderiam ter liquidez imediata caso o pensionista assim o entendesse.

- O valor capitalizado seria aplicado à data de reforma na compra de uma renda vitalícia a uma das entidades que gerisse/comercializasse essa renda (ou seja, o risco associado ao pagamento desta renda vitalícia seria da entidade gestora).

O terceiro pilar de contribuição voluntária, gerido em regime de capitalização por entidades públicas, privadas ou mutualistas.

Por fim, um quarto pilar, constituído por uma componente de solidariedade social financiada pelo Orçamento do Estado, de acordo com o qual o pensionista, sujeito a condição de recursos, poderia ter acesso a um complemento social que lhe permitira atingir um nível de rendimento “adequado”.

## 5. Conclusões

Portugal dispõe de um sistema público de Segurança Social que se desenvolveu muito mais tarde que o de outros países. A partir de 1974 assumiu-se o princípio de solidariedade entre gerações e foi consagrado na Constituição o direito de todos à Segurança Social.

Desde então, o sistema desenvolveu-se de forma significativa representando actualmente um peso significativo na despesa pública portuguesa.

Ainda assim, e apesar do peso das despesas da Segurança Social com prestações sociais e apoio a famílias e instituições se situar em 2012 nos 13,1% do PIB (8,3% em 2001), o certo é que Portugal se apresenta como o sexto país da OCDE com a distribuição mais desigual do rendimento e o mais desigual da Europa

O peso crescente das despesas sociais no PIB e a incapacidade de se reduzir de forma significativa e consistente os níveis de pobreza em Portugal, permitem concluir que o actual modelo em que se baseia o Sistema de Segurança Social se encontra esgotado, sendo essencial reflectir sobre o desenho de um sistema de segurança social flexível, eficiente e sustentável que, respondendo prioritariamente às necessidades daqueles que mais precisam, seja “amigo” do crescimento económico.

É assim urgente implementar um novo sistema, construído por etapas, com objectivos claros, mas alicerçado na realidade.

Para tal, importa simplificar o sistema reduzindo o número de prestações sociais existentes através da criação de um número limitado de prestações sociais mais abrangentes e que permitam evitar sobreposições e redundâncias, com conseqüente simplificação do quadro legal subjacente. Em segundo lugar, é fundamental reorganizar e modernizar a estrutura que suporta o funcionamento do sistema através, nomeadamente, da fusão e extinção de institutos públicos bem como da dinamização de um planeamento integrado das actividades e da reengenharia de processos, assentes numa estrutura informática robusta, segura e eficiente. Por outro lado, é essencial desenvolver os mecanismos técnicos e legais de controlo das prestações atribuídas, reforçando a comunicação com os beneficiários, num quadro de reforço da

educação cívica em matérias de Segurança Social. Por fim, é imprescindível reforçar a sustentabilidade e equidade do sistema, alinhando, sempre que possível, os benefícios com o esforço contributivo realizado, diversificando as fontes de financiamento e sujeitando a condição de recurso todas as prestações e financiamentos atribuídos que não assentam no esforço contributivo dos beneficiários.

É perante este enorme desafio que ousa recordar as palavras de Maquiavel (“O Príncipe”), quando afirma que “ao princípio o mal é fácil de curar e difícil de diagnosticar, mas não sendo diagnosticado nem curado, torna-se, com o tempo, fácil de diagnosticar e difícil de curar”.

Quão próximo estaremos deste ponto no que respeita ao Sistema de Segurança Social?

Pode-se afirmar inequivocamente que estamos muito próximos.

Daí a urgência da reforma. Não apenas porque o diagnóstico é cada vez mais visível e a cura mais difícil, mas também, e fundamentalmente, porque se não o fizermos os nossos filhos e netos nunca nos perdoarão (“Não herdámos a terra dos nossos antepassados, pedimos emprestada aos nossos filhos”).

Por ser tão importante, esta reforma não pode ser levada a cabo simplesmente por técnicos. Os mesmos que criaram *swaps* ligados a volatilidades de volatilidades ou que nos disseram que os preços da habitação nunca desciam.

Esta reforma também não pode ser desenvolvida exclusivamente por políticos. Os mesmos que fizeram rotundas dentro de rotundas, auto-estradas ao lado de auto-estradas, escolas onde não havia crianças e lares onde não havia idosos.

Na realidade, o novo sistema terá de ser pensado, desenvolvido e implementado por técnicos em articulação com políticos, mas sempre que possível, num quadro de envolvimento da sociedade civil.

Estou certo que o podemos fazer. Contudo, se isso não acontecer, não encontrando na sociedade civil uma base mínima de consenso, daqui a 10 anos não haverá nada para discutir. E pelas piores razões!





## X. Para melhor gerir os recursos comuns dos portugueses: Reforma do processo orçamental

por **Teodora Cardoso** (Conselho das Finanças Públicas)

Comentadores:

**António Vitorino** (Notre Europe e CuatreCasas, Gonçalves Pereira & Associados)

**Rui Rio** (Boyden Portugal e Neves de Almeida / HR Consulting)

19 de setembro de 2014





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

Teodora Cardoso<sup>183</sup>

*[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 Trehwitt *et al* (2014)

## 1. 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



<sup>183</sup> Agradeço a partilha de experiências e os comentários dos colegas do Conselho das Finanças Públicas, de Maximiano Pinheiro e de Mauro Fridman.

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 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 prá-

ticas, 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 económica<sup>184</sup>, 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 orçamental<sup>185</sup> 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 incrementalismo<sup>186</sup> 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*<sup>187</sup>, que permitisse avaliar as decisões para além do seu impacto directo e ime-

---

<sup>184</sup> 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%.

<sup>185</sup> 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).

<sup>186</sup> 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.

<sup>187</sup> 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

diato. 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 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.

## 2. A Lógica da Política Orçamental

### 2.1 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.

---

equilíbrio entre os diferentes grupos afectados (equidade). Ver, em especial, os estudos da OCDE integrados na série *Value for Money in Government*.

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.

## 2.2 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.

### **2.3 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.

### 3. O Processo Orçamental

#### 3.1 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.

### 3.2 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-definidos<sup>188</sup>) 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,

<sup>188</sup> 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-Repartição. 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).



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.

### 3.3 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 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 desfazamento, 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 têm, por isso, de ser particularmente ponderados 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 conces-

são 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

### 4.1 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 Portuguesa<sup>189</sup> 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 matéria<sup>190</sup> 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 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.

### **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

<sup>189</sup> Ver, em anexo, os artigos relevantes.

<sup>190</sup> Exemplos significativos nesta área são o tratamento das empresas públicas, das PPPs e a ausência de consideração adequada dos compromissos.

desempenho do governo. Na Europa, esta é prática comum, por exemplo, nos países nórdicos e nos Países Baixos.<sup>191</sup>

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, 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

---

<sup>191</sup> 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 projeções.

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).

### 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.

## 5. 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.

## 5.1 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.

### 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.

### **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 reafecção 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.

## 5.2 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 1997<sup>192</sup>, 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 objec-

<sup>192</sup> Decreto-Lei nº 232/97.

tivo, 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, 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.<sup>193</sup> 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.

### 5.3 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.

---

<sup>193</sup> 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 setor público nos Estados-Membros. Ver Comissão Europeia (2013).

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.

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.*<sup>194</sup>

## 6. 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

---

<sup>194</sup> Schick (2013).

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 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/#.VBqm6fldWS0>
- 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](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_to_run_a_country/how_to_run_a_country_a_collection_of_essays)

## 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 fundamentam.
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;



### Comentário *(linguagem falada)*



**António Vitorino**

Muito boa tarde! Queria começar por agradecer o convite para estar aqui hoje e, desde logo, felicitar a Dra. Teodora Cardoso pela excelência do texto que produziu e que tive o privilégio de ler. Só tenho uma pequena observação, um pequeno reparo: ele tem um título enganador. Se pensavam que iam ler um texto sobre procedimento orçamental, estavam equivocados porque, na realidade, o que o texto coloca de essencial é um conjunto de opções estruturantes do nosso sistema democrático, desde logo no plano constitucional e, depois, no plano da execução das políticas públicas. Começemos, pois, pela questão central do texto, a “desconstrução” da conceção constitucional do Orçamento do Estado.

A lógica que a Dra. Teodora Cardoso classifica de legalista, contabilista, de orçamento de caixa anual, é “desconstruída” neste texto, dizendo-se que o orçamento do futuro em Portugal terá de ir além da mera relação das receitas necessárias para cobrir as despesas e que cada vez mais terá de apontar para ser um instrumento operacional integrado num mecanismo mais ambicioso, não apenas de gestão financeira do Estado, mas também de avaliação das políticas públicas. Na realidade, para quem já começa a ter o peso dos anos, gostaria de recordar aqui que já houve duas tentativas em Portugal de alargar a definição constitucional do OE para além dessa mera visão contabilista, legalista.

Na revisão constitucional de 1982, que aliás é aquela que conforma a atual estrutura do OE no nosso ornamento jurídico e depois, mais tarde, na revisão constitucional de 1989, houve tentativas de introduzir, para além da perspectiva das receitas para cobrir as despesas, uma perspectiva que contemplasse a função do OE como instrumento de avaliação das políticas públicas, isto é, aquilo que a Dra. Teodora Cardoso designa como ‘value for money’, a economia, a eficácia, a eficiência e a equidade da gestão dos recursos colectivos, tendo em vista um conjunto de objetivos das políticas públicas. Quer em 1982, quer em 1989, o Parlamento não conseguiu

reunir em torno deste objetivo a necessária maioria qualificada de dois terços, por duas razões fundamentais.

A primeira, que é uma razão atendível e a que o texto também faz uma referência, embora breve, é de que nós não temos verdadeiramente uma grande facilidade em traduzir em conceitos jurídicos regras de aplicação para a avaliação dos resultados produzidos pelas políticas públicas. Designadamente, e desde logo, sobre a identificação de quais são as unidades de medida do resultado das políticas públicas que permitam estabelecer a relação entre os resultados obtidos e os recursos alocados à obtenção desses resultados. Esta não é uma questão exclusivamente portuguesa, pois é um debate mais vasto que faz, aliás, uma linha de fratura dentro da União Europeia, entre países que têm uma maior tradição de avaliação dos resultados das políticas públicas, como a Holanda, os países nórdicos ou o Reino Unido, e os países da Europa Continental. Finalmente, aqui, estamos no mesmo barco que a Alemanha, e dos países que têm maior dificuldade em encontrar um fio condutor na avaliação dos resultados das políticas públicas.

Mas, de facto, o problema fundamental (e a segunda razão deste bloqueamento constitucional) tem a ver com um problema de natureza político-cultural. É que nós não temos uma tradição de avaliação dos resultados das políticas públicas. Não temos essa tradição na nossa administração pública. Há que dizer também que é um tema pouco aprofundado pelos contributos académicos. Temos avaliação de programas em concreto, foi preciso esperar pelo ano passado para termos um primeiro estudo, que pretendia ser compreensivo, do conjunto da aplicação dos fundos comunitários que foram alocados a Portugal, desde a adesão em 1986 até hoje. Um estudo feito pelo Dr. Augusto Mateus a pedido da Fundação Francisco Manuel dos Santos.

Verdadeiramente, na cultura política portuguesa não há uma lógica de avaliação dos resultados das políticas públicas. Naturalmente que esse vazio na nossa cultura política repercute-se na maneira como olhamos para o OE. Por isso, a proposta da Dra. Teodora Cardoso tem três eixos fundamentais que me parecem particularmente relevantes. O primeiro é que os princípios constitucionais devem ser alargados e devem constar do texto da Lei Fundamental, mas sem quantificação, proposta que me merece a minha total adesão e simpatia. A segunda linha de aproximação à Dra. Teodora Cardoso é aditar àquela visão legalista/contabilista do OE o princípio da eficácia, eficiência e equidade das decisões políticas, ou seja, as alavancas que permitiram instituir mecanismos específicos de avaliação das políticas públicas. Em terceiro lugar, no próprio procedimento de decisão política sobre o OE, a garantia, com sede constitucional, da estabilidade e da sustentabilidade das finanças públicas, tentando aquilo que alguns poderão considerar a quadratura do círculo, ao conciliar a liberdade de escolha das opções políticas, que é obviamente inerente à decisão democrática, e a continuidade das regras de disciplina orçamental, não apenas aquelas que decorrem dos nossos compromissos europeus, mas também aquelas que o texto identifica como auto-impostas, isto é, aquelas que a própria soberania nacional entende dever consagrar no seu OE, como orientação para o conjunto das políticas públicas.

Qual é então a essência da proposta que a Dra. Teodora Cardoso nos traz? Que a política orçamental deve ser construída na perspetiva do médio prazo e que essa perspetiva do médio prazo deve estar traduzida num quadro orçamental da Legislatura, que contém tetos de des-

pesa vinculativos para cada exercício orçamental anual. De alguma forma, esta proposta visa superar o que acho que é hoje uma ficção: a regra da anualidade do OE. A Constituição diz que o OE é elaborado de acordo com os compromissos legais e contratuais do Estado. É óbvio que o OE anual tem o objetivo de responder às necessidades com que o Estado vai ser confrontado em termos de políticas públicas, durante esse ano. Mas, na realidade, o problema com que nos debatemos ao longo desta experiência democrática é de que a identificação do conjunto dos compromissos legais e contratuais que de alguma forma têm uma evolução continuada no tempo é uma ideia, há que dizê-lo, meramente aproximativa.

Quando andava a estudar, costumava dizer-se que a diferença entre os computadores americanos e os portugueses é que os americanos calculavam e os portugueses faziam uma ideia. Nós fazemos o OE com base em computadores portugueses e, depois, temos as surpresas das empresas públicas, designadamente do sector dos transportes, das parcerias público-privadas e dos regimes de benefícios fiscais. Como assentam em relações contratuais são muito diversificados entre si – vi que o Conselho de Ministros aprovou ontem um código fiscal para o investimento e espero (como ainda não o li posso dizer isto hoje sem correr o risco de vir a ser responsabilizado) que finalmente tenha introduzido alguma lógica de disciplina num regime que me parece bastante caótico e que é, em larga medida responsável por algumas surpresas que surgem quando se elaboram os orçamentos anuais. Qual é a dificuldade da proposta da Dra. Teodora Cardoso? Muito simples, o quadro de médio prazo contém limites quantitativos para a legislatura que têm natureza vinculativa. O que significa que a tradução normativa dos princípios da estabilidade e da sustentabilidade orçamental, para ser coerente com o pressuposto, tem de constar de uma lei reforçada, objeto de aprovação por dois terços no parlamento.

Quer a existência do quadro financeiro de médio prazo, quer a existência de uma lei orçamental ultraqualificada com maioria de dois terços que imponha tetos vinculativos para os orçamentos anuais, carecem de específica previsão constitucional. Estes limites anuais não poderão, portanto, ser alterados por cada OE anual, embora – a Dra. Teodora Cardoso é uma pessoa prudente – estabeleça duas margens de flexibilidade. Uma, sobre a qual não me vou debruçar, tem a ver com a flexibilidade de gestão do orçamento anual dentro do teto, mas a outra, mais importante na minha opinião, tem a ver com que margem de flexibilidade existe para que o orçamento anual, estando limitado pelo teto vinculativo pelo quadro de médio prazo, possa introduzir as alterações necessárias na política económica que correspondam a necessidades detetadas no momento da sua elaboração, mas que poderiam ser consideradas como não previstas no momento em que foi definido o quadro de médio prazo para o conjunto da legislatura. A Dra. Teodora Cardoso identifica, para isso, a existência de uma reserva orçamental com o objetivo de adaptar os orçamentos anuais a circunstâncias excecionais e consagra – prudentemente de novo – um sistema ‘roll-on/roll-over’ que permite que em cada OE anual haja um prolongamento no tempo dos objetivos de médio prazo por mais um ano, uma regra de  $n+1$  na construção do sistema da continuidade da gestão orçamental. Aqui, um pequeno ‘caveat’: é possível aspirar a ter uma vinculação por um prazo de uma legislatura, mas há que reconhecer que, a partir do momento em que se começam a fazer adaptações em sistema de ‘roll-on/roll-over’, para além do limite da legislatura, é evidente que a ‘vinculatividade’ desses objetivos é mais fraca e não pode deixar de ser meramente indicativa, na medida

em que, democracia ‘obliga’, entretanto pode haver um ato eleitoral e convém sempre prestar atenção à vontade popular.

A questão consiste em saber, e nisso acho que o texto devia ir mais além, quais são as circunstâncias excecionais que permitirão que, dentro da estabilidade orçamental e da sustentabilidade orçamental para o médio prazo, possam ser introduzidas alterações anuais, incluindo a potencialidade de poder rever alguns dos tetos-limite da despesa anual. Não se trata apenas das catástrofes naturais, que obviamente se impõem por serem catástrofes e naturais, mas há outras condicionantes de ordem externa, designadamente a inversão do ciclo económico, um risco de deflação – não sei aliás porque é que neste momento me lembrei de referir este exemplo – e ‘last but not least’ a dinâmica dos compromissos europeus em matéria da Zona Euro – voltarei a este ponto que é um ponto sensível.

Dito isto, os pressupostos estão identificados e a Dra. Teodora Cardoso foi clara: uma projeção macroeconómica credível, um sistema de informação e reporte integral e consolidado, uma gestão centralizada no Ministério das Finanças – como eu a percebo, embora cada ministro das Finanças vale o que valer o seu primeiro-ministro, sejamos totalmente objetivos que essa é a realidade das coisas. Há ministros das Finanças que têm o apoio do primeiro-ministro e têm capacidade de arbitragem. Ministro das Finanças que não conte com o apoio do primeiro-ministro, mesmo que faça uma gestão muito centralizada, terá sempre dificuldade em levar a sua avante. Mas há, ‘last but not least’, o verdadeiro pressuposto que é o do acordo político. Esse é que é o pressuposto fundamental, porque é um pressuposto que vai ao arrepio, não apenas de uma certa cultura portuguesa, mas sobretudo do que é a evolução da cultura política portuguesa nestes últimos anos da nossa existência, a negociação interpartidária do quadro financeiro de médio prazo. Bom, em primeiro lugar diria aqui que essa negociação não pode ser apenas interpartidária, pois a negociação de um quadro financeiro de médio prazo teria de envolver necessariamente também o contributo dos parceiros sociais.

Mas atenhamo-nos aquilo que já é suficientemente difícil: forjar um consenso interpartidário. De alguma forma a Dra. Teodora Cardoso diz que os acordos de coligação são favoráveis a forçar o sistema, de forma quase “contranatura”, a gerar esse tipo de acordos sobre os objetivos financeiros de médio prazo. Em Portugal, na minha leitura, a cultura de transação existiu nos primórdios do regime democrático, assim como em momentos decisivos e sobre temas relevantes da nossa vida pública. Essa cultura da transação interpartidária tem-se vindo a perder e, hoje, é mais difícil fazer acordos interpartidários do que era há dez anos atrás, há 15 anos, ou há 20 anos. Há várias razões que o explicam, e vou poupar-vos a essa explicação, até porque seria delicada aqui hoje e com esta assistência dizer-lhes o que penso sobre isso. Verdadeiramente a questão que está aqui em causa é que – e esta é uma pequena crítica que faço ao texto – estando de acordo com a Dra. Teodora Cardoso, quando ela diz que são dececionantes, do ponto de vista da confiança nas instituições e no sistema político, as promessas irrealistas que não são cumpridas – creio, contudo, que é preciso não criar um sistema que rapidamente descambe numa segunda perversão, que é a de criar a convicção de que o acordo base é de tal modo férreo que elimina a possibilidade de formular alternativas políticas, dentro do quadro da escolha democrática dos cidadãos. Tão perigosa é uma deriva, e é natural que a sublinhemos agora porque essa é a que conhecemos, como também é a outra. Portanto, o



justo ponto de equilíbrio é saber qual é o domínio do consenso exigido, e a partir de que momento esse consenso deve deixar liberdade para a livre expressão das alternativas e consequentemente da escolha dos cidadãos em relação às alternativas que são colocadas em cima da mesa.

Diria mais, esta segunda vertente é extremamente importante para permitir e facilitar a possibilidade de obtenção de um acordo de consenso mínimo. Não defendo, portanto, um acordo de consenso máximo, mas sim um acordo de consenso mínimo, desde que ele tenha, obviamente, o conteúdo necessário para responder aos objetivos para que é instituído. Até pode ser, sabe-se lá, que para o ano, nas eleições legislativas, a livre expressão da vontade popular nos force a ter um governo de coligação – mas aqui não vou fazer nenhuma piada à custa do Dr. Rui Rio – que, ainda por cima, fala depois de mim – e por isso esta minha observação é totalmente despersonalizada. Em qualquer circunstância, haja ou não maioria absoluta de um partido, haja ou não uma coligação de governo, a verdade é que, no ponto em que o país está, só posso ver vantagens em existir um acordo interpartidário amplo sobre esta matéria. Mesmo que não tenhamos tempo até lá, e decerto não teremos, de alterar a constituição, de alterar a lei reforçada com o valor de dois terços e de pôr de pé toda esta parafernália nova que nos vem aqui proposta. Daí – se me permitem uma nota de conjuntura – que eu tenha vindo a defender a tese de que seria da máxima prudência antecipar em dois ou três meses a realização do ato eleitoral do ano que vem. Os holandeses, que são amplamente citados no texto da Dra. Teodora Cardoso, quando fazem eleições já estão habituados, é da normalidade das coisas, esperarem três meses até terem um governo, porque é o tempo que leva a negociar um acordo interpartidário de substância.

Até os alemães que são um modelo de produtividade e de competitividade em tudo e provavelmente também na política, tiveram eleições em Setembro passado e só formaram governo em Dezembro, levando três meses a negociar. Talvez fosse bom que nós portugueses aprendêssemos que, em vez de trabalharmos num acordo de coligação para rapidamente termos um Governo, nos permitíssemos dar a nós próprios e aos nossos representantes o tempo necessário para forjar um acordo político substancial que permita responder aos desafios do País. É evidente que esse desafio está para além das regras do procedimento orçamental, tem a ver com a leitura do interesse nacional, tem a ver com aquilo que é a chamada vontade geral – que costumava ser, quando andei a estudar, a essência do regime democrático, mas que infelizmente hoje parece andar um pouco depreciada no mercado político – e tem de ser implementado tendo em linha de conta a previsível ou a possível mudança do quadro europeu. E esta é a última nota que gostaria de dar. Na realidade, nós portugueses estamos inseridos na Zona Euro e os princípios da abrangência e da transparência do orçamento em Portugal são, sem dúvida alguma, uma das consequências mais positivas da crise. Isto é, sendo objetivo e honesto, devo reconhecer que o tipo de intervenção externa que foi suscitada pela crise da dívida soberana permitiu reforçar significativamente os mecanismos de consolidação do perímetro orçamental e de transparência nas regras fundamentais do OE, de que é exemplo aliás o Conselho das Finanças Públicas a que, com grande prestígio e brilho, preside a própria Dra. Teodora Cardoso, mas também a Unidade Técnica de Acompanhamento Orçamental, e a unidade que foi agora criada para o acompanhamento do sector empresarial do Estado.

O problema é que, no contexto da Zona Euro, o princípio da abrangência não é como o sol que, quando nasce, é para todos. Por outras palavras, a Zona Euro não tem regras de abrangência e de consolidação orçamental que sejam isentas de mácula no que diz respeito à diferenciação entre os Estados. E não é preciso irmos muito longe, aqueles países que estiveram sujeitos a um programa de assistência económica e financeira tiveram de ser, por força das circunstâncias, mais exigentes na consecução desses objetivos. Mas basta passar ali em Badajoz e começamos a encontrar casos em que, não tendo sido submetidos a este tipo de auditoria, o perímetro de consolidação orçamental começa a sofrer variações em função da latitude e também da longitude. Creio ter alguma autoridade para falar – sobre este ponto – porque em 2003, quando fui comissário europeu, fomos confrontados com a técnica de desorçamentação do governo Grego, que tinha apenas excluído do perímetro de consolidação orçamental cerca de 80% das despesas em matéria de defesa nacional, e que, quando a Comissão Europeia propôs um mecanismo de investigação a cargo do Eurostat para garantir igualdade de condições para a definição do perímetro de consolidação orçamental, essa proposta da comissão foi rejeitada veementemente pelos votos de França e Alemanha (que foram, por acaso, os países que, em 2007, se mostraram mais surpreendidos com o facto de a Grécia continuar a não ter um perímetro de consolidação orçamental suficientemente compreensivo). Ainda hoje não há, na Zona Euro, equivalência de consolidação orçamental entre todos os Estados membros. Se alguma vez nós estamos na zona dos virtuosos, então na nossa ação externa é muito importante que também nos batamos para que sejam aplicadas a todos países da Zona Euro regras equivalentes no que diz respeito à consolidação orçamental e ao perímetro das entidades do sector público que respeitem o princípio da abrangência.

Última nota: é evidente que podemos construir um sistema orçamental próprio, mas temos de estar igualmente atentos à evolução possível da dinâmica orçamental da Zona Euro, que vai passar por algumas alterações. Não sei se evoluiremos no sentido da centralização como pretendem os alemães, com um tesouro europeu centralizado, mas sei que há duas coisas fundamentais nessa dinâmica. A primeira tem a ver com a legitimidade democrática, isto é, a par das regras orçamentais nacionais, teremos que cumprir com regras orçamentais europeias e, em qualquer dos casos, tem de haver uma legitimidade democrática para as sustentar. Nesse aspeto, o desenvolvimento do artigo 13º do denominado Tratado Orçamental sobre a participação dos parlamentos nacionais é ainda particularmente insuficiente. Em segundo lugar, teremos a questão da existência de um orçamento específico da Zona Euro, que pode ter uma função anti-cíclica e nessa dimensão, obviamente, terá impacto nos orçamentos nacionais ou num orçamento paralelo que seja um instrumento de sustentação das reformas estruturais na linha da proposta alemã dos ‘contractual arrangements’, tendo em linha de conta as condições específicas de desenvolvimento económico e social de cada um dos Estados-membros.

Para concluir, invocar a frente externa não é uma forma de isentar as nossas responsabilidades internas, e gostava de deixar isso muito claro. Sobretudo, não tenhamos a ilusão de que poderemos esperar que as boas ou más novas venham de fora, para que possamos mover-nos. Pelo contrário, ganha mais quem se mover antecipadamente e, nesse sentido, acho que o texto que a Dra. Teodora Cardoso nos disponibilizou é um excelente contributo para um debate que é

inadiável e do qual depende a sustentabilidade das finanças públicas portuguesas e também do Estado Social.

Muito obrigado.



### Comentário *(linguagem falada)*



**Rui Rio**

Muito boa tarde a todos! Cumprimento todos, mas compreenderão que cumprimente especialmente a mesa, em particular a Dra. Teodora Cardoso e o Dr. António Vitorino.

Quando a Dra. Teodora Cardoso me telefonou – primeiro mandou um *email* e depois falámos ao telefone – e disse o trabalho que ia fazer, eu tinha desde logo uma garantia. O trabalho seria de qualidade e seria útil, não precisava de o ler naquele momento, iria ler mais tarde. Mas a minha grande questão era: em que é que eu posso ser útil. O trabalho é útil, agora eu em que é que eu posso ser útil?

De certa forma, na conversa que tivemos, eu entendi que poderia ser útil de duas maneiras. Uma primeira era relatar, de certa forma, muito sinteticamente, um exemplo prático de aplicação do que aqui se pretende. Ou seja, durante o período que eu tive responsabilidades públicas diretas com um orçamento para gerir, o que é que eu fiz – se é que fiz alguma coisa – em nome destes princípios. A segunda maneira era, com base nessa experiência, apresentar-vos o que se me oferece dizer sobre as propostas que a Dra. Teodora Cardoso iria fazer.

Vou dividir a intervenção em duas partes, uma primeira em que vou procurar mostrar – não sei se vou mostrar a muita gente porque olho para as caras aqui presentes e não são predominantemente caras da vida política (se fossem caras da vida política a minha intervenção era talvez um pouco mais útil) – que é possível ter resultados eleitorais crescentes, melhores de eleição para eleição, atendendo com grande preocupação a tudo aquilo que não se tem vindo a fazer no plano nacional, com os maus resultados que temos conhecido. Contar-vos-ei o que é que foi feito numa grande instituição portuguesa, ainda assim muito pequenina face à dimensão do país neste sentido, no sentido de uma melhor utilização da despesa, no sentido de um maior respeito pelos impostos que são pagos. Fez-se isto tudo que eu vou sintetizar muito rapidamente: estão ali dois livros cinzentos que são as reformas todas. Eu só vou fazer uma síntese.

Há uma grande diferença entre gerir uma entidade pública câmara municipal, Porto ou Lisboa, para pegar nas grandes, ou gerir um ministério, ainda que esse ministério possa ser um pouco mais pequeno do que uma destas câmaras. Porquê? Isto é um ponto decisivo, o presidente da câmara tem mais autoridade sobre a câmara do que o ministro tem sobre o ministério, ponto um. Ponto dois: o presidente da câmara tem um contrato de trabalho a prazo, mas sabe que são quatro anos e que até podem ser 12. É completamente diferente de um ministro que não tem contrato de trabalho nenhum, está a termo completamente incerto. Não sabe o que vai sair amanhã no jornal e o que sair amanhã no jornal pode determinar a sua demissão 24 horas a seguir. E isto faz uma diferença muito grande naquilo que eu vou dizer, ou seja, para quem quer fazer, fazê-lo no enquadramento de uma autarquia, ainda que muito grande, é muito mais simples do que fazê-lo no enquadramento de um ministério. Por isso é que eu entendo que qualquer reforma destas, independentemente dos acordos partidários, tem de ter – quando se fala em alterar a Constituição é evidente que isso tem de existir – o empenho decisivo do primeiro-ministro, seja ele qual for. Ainda estou a exagerar mais do que o que o Dr. António Vitorino aqui disse, quando disse que o ministro das Finanças está muito pendurado no poder que recebe do primeiro-ministro.

Eu podia aqui falar – não teria interesse nenhum, porque não tem nada a ver com o tema – sobre o que foram 12 anos no exercício do cargo de presidente da câmara. O que eu vou falar é de 12 anos no exercício de presidente do conselho de administração do grupo municipal: são coisas completamente diferentes. Eu olhei para a instituição e assumi dois cargos: o de presidente da Câmara do Porto, que os senhores conhecem, e o de presidente do conselho de administração do grupo municipal, que não conhecem. E o tempo perdido, ou ganho, enquanto presidente do conselho de administração no mínimo é ‘fifty-fifty’ com o outro. No mínimo! Senão não for mais tempo ganho – podia dizer perdido – no exercício dessa função.

De que é que estou a falar? Basicamente de todos os serviços transversais, que não têm depois impacto cá para fora e que não rendem votos. Estou a falar das finanças, naturalmente, da gestão do património, da gestão dos recursos humanos, da gestão do departamento jurídico, do departamento informático, dos serviços diretos ao município que saem daquilo que é feito dentro da autarquia, da reformulação em termos do próprio grupo municipal, das fundações, das empresas municipais, das associações, de tudo aquilo que gravita no grupo municipal. Não estou a falar do marketing. Se fosse numa empresa falava, porque o marketing numa coisa destas passa para o plano político, não é gestão mesmo mas gestão política, que é coisa diferente. Se fosse numa empresa, em termos de serviços partilhados, lá tinha de meter também o marketing.

O primeiro passo que dei foi olhar para a macroestrutura da instituição. E olhar para a macroestrutura da instituição como primeiro passo pressupõe outra coisa, eu ter consciência que não percebo nada daquilo e que, portanto, tenho de chamar quem percebe para me ajudar. Se eu estou num cargo político e quero fazer gestão, tenho de me rodear de quem o saiba fazer, mesmo que a minha origem profissional possa ser da gestão, não foi da gestão da coisa pública. Agora já percebo umas coisas, mas na altura entendia pouco e o auxílio que eu pedi foi à Escola de Gestão do Porto, que na altura era dirigida pelo Prof. Daniel Bessa. Eles fizeram um estudo à macroestrutura que demorou um ano, entre o estudo e a implementação. Mas a

verdade é que, ao fim de 12 anos, houve uma redução de 35% das unidades orgânicas da instituição – se falasse do Estado estava a falar das direções-gerais, etc. Reduziram-se 35% as unidades orgânicas, em termos líquidos, isto é criaram-se muitas e acabaram muitas. E o serviço prestado à comunidade melhorou substancialmente. Quando chegamos aos recursos humanos, verão que se reduziu de três mil e muito para dois mil e muito o nível de efetivos e, no entanto, continuou-se a prestar um serviço ainda melhor e mais eficaz do que aquilo que se prestava antes. Agora, isso não foi feito com lógica política nenhuma, nem para tirar os inimigos, nem para meter os amigos. Teve de ser a Escola de Gestão do Porto a dizer-me mais ou menos como se devia fazer e eu só escolhi dentro do mais ou menos. Ou seja – isto não é ciência absoluta, pode ser de uma maneira ou de outra, não pode é ser muito diferente disso – é aí que nascem aspectos de gestão como a centralização da fiscalização, que sai de um estudo encomendado à Faculdade de Economia do Porto, e a centralização das compras. Não haver centralização das compras quer dizer que cada serviço comprava os lápis e as esferográficas onde queria e lhe apetecia, nem sequer economia de escala havia. Estou convencido, apesar do pouco que possa conhecer da administração central – também sei que há uma central de compras – que o princípio deve estar ainda muito longe de ser conseguido aos mais diversos níveis na gestão dos orçamentos sectoriais a que a Dra. Teodora Cardoso quer dar e bem mais autonomia e mais poder dentro de certos limites para essa gestão. Depois tem outros aspetos que também são de gestão, embora já não propriamente de gestão financeira, como seja a centralização da função jurídica. Naquela instituição, por exemplo, havia sobre a mesma matéria pareceres jurídicos completamente diferentes, um produzido pela direção municipal não sei de quê, outro por outra, e outro ainda por outra. A instituição, sobre uma dada lei, tem de ter uma visão, isso tem de ser centralizado. Ou, por exemplo, a feitura – porque isto depois desdobra-se em eficácia lá mais para a frente – do código regulamentar do município do Porto. Escusam de ir a outro lugar, porque naquele código estão todos os regulamentos. Eram centenas de regulamentos, que tiveram de ser tratados, burilados, trabalhados e depois compilados num código que existe em papel, mas basicamente é para ser consultado na internet porque muda rapidamente.

O segundo passo foi a reestruturação do próprio universo municipal. Isto antes do período de tempo em que o Governo veio explicar como é que estas coisas se fazem e aí é que a coisa começou a correr mal, quando me impuseram algumas restrições que estragaram tudo. Uma lei que se aplica por igual a 308 instituições diferentes, tem em conta especificidades e não pode ser tudo feito num ano. As coisas têm de ser feitas, primeiro com estudo e depois com adaptações. A tal macroestrutura que o professor Daniel Bessa estudou teve depois dois ajustamentos fruto da prática, porque eu não contratei um super-homem, contratei uma pessoa capaz. Portanto, aquilo que ele idealizou, obviamente que, no terreno, depois teve pequenos ajustamentos decorrentes da experiência. Acabámos com seis instituições, empresas municipais, fundações, fosse o que fosse, e criámos três novas. Podia acabar com mais uma, mas porque não acabei? Porque era caro, porque significava acabar com uma empresa municipal que não tinha razão de ser e criar uma direção municipal para fazer aquilo que a empresa fazia, que ia estar no mesmo edifício, nas mesmas salas e com as mesmas funções... era demagogia.

O presidente da Câmara de Amarante dizia que aqui há uns anos abríamos o jornal e um autarca era moderno se tinha criado uma empresa municipal, que as coisas devem ser vistas numa lógica empresarial. No mesmo jornal, passados dez anos, o autarca é moderno se está a acabar com as empresas municipais que não servem para nada. Isto não pode ser assim, tem de ser feito com racionalidade, tem de ser com equilíbrio e cada caso é um caso, não há uma lei para 308 Câmaras, porque as 308 são todas muito diferentes. Se quiserem comparar a Câmara Municipal de Lisboa com a Câmara Municipal de Miranda do Douro, eu garanto que são muito diferentes, pelo que não pode ser dessa forma. Depois mandei fazer outro estudo no sentido de nivelar – em tempos foi director financeiro da CIN e os recursos humanos tinham feito isto – as principais funções todas das empresas municipais e essas funções foram valorizadas em pontos. Após determinar quanto é que vale cada uma das funções, é que lhe foi fixado o salário. Se uma função aqui valia dez, a mesma função ali tem de valer dez também, não pode valer 15. Depois há duas funções que valem dez, mas chego à conclusão que uma é mais sofisticada do que outra. As direcções são diferentes e o nível de sofisticação também, portanto automaticamente todo o quadro salarial foi reajustado. Mas isso foi feito devagarinho, porque com uma taxa de inflação pequenina não se consegue fazê-lo rapidamente. Desta forma, o processo gera naturalmente a confiança das pessoas para produzirem e para sentirem que há justiça.

Mas para fazer cada tipo de trabalho, é preciso ter dirigentes adequados. Não pode ser feito ficando à espera que os currículos sejam apreciados por uma comissão - isto é uma crítica directa à CRESAP. Aquilo que eu tenho de ter na minha empresa pública, é uma pessoa da minha confiança, que absorveu a minha cultura, que sabe o que quer e pela qual eu me responsabilizo. Não é um currículo que eu envio e digo “ora diga-me lá se esse serve!”. Não pode ser assim. Se eu, por acaso, falando em termos partidários, meter um ‘boy’ ou, falando em termos de independente, meter um amigo (que é a mesma coisa), sobra para mim. Portanto, quem foi escolhido para determinado lugar, seja um ministério ou outra instituição, tem de assumir essa responsabilidade de uma escolha correta e tem de ser avaliado por essa escolha, porque tem de ter os instrumentos necessários para poder levar avante aquilo que pretende fazer e para executar a sua estratégia. Não gosto muito da demagogia quando se diz “agora há aqui uma total independência...”. Eu garanto a total independência, porque sei o que quero e é isso que tem de se exigir a quem está à frente das instituições públicas. Eu só quero mostrar que é possível na Administração Pública trazer um pouco da parte privada, no sentido saudável do termo. A diferença entre o privado e o público consiste basicamente no seguinte: o público é um mais fácil de gerir porque não tem o lado das vendas e da prestação de serviços, enquanto a principal preocupação de uma empresa privada é vender e com o dinheiro que conseguir adaptar a estrutura de custos de forma apropriada. Na gestão pública não se tem o problema da receita, portanto as coisas tornam-se mais simples, porque a parte do marketing ou a parte comercial são bichos-de-sete-cabeças.

Como disse, os recursos humanos que começaram em cerca de 3.700 pessoas, terminaram, 12 anos depois, em 2.700. Esta é que é a contabilidade real da situação. E depois – este também é um recado para os governos – estabeleceu-se uma relação de um para três, saem três e entra um. Mais tarde estabeleci uma relação de um para dois e a dada altura, para ser sincero, já



não sabia bem o que estava a fazer. No princípio sabia se fazia sentido uma entrada para três saídas, ou uma para duas, mas depois já não sabia, pois tinha de ter orientações. Então foi encomendado um estudo a uma empresa concorrente daquela em que eu hoje trabalho e que demorou uns meses a ser realizado. Era isto que deveria ser feito na administração central. No grupo municipal do Porto foi-se ver, divisão a divisão, onde é que havia gente a mais, onde é que havia gente a menos e onde é que, simultaneamente, havia gente a mais e a menos, que era a maioria dos casos. No fim, dava uma margem para redução líquida de 120 colaboradores (imaginemos que tinha de eliminar 200 e criar 80). Penso que na altura reduzi o rácio de um para 1,5. Isto permitiu depois ter uma política pessoal sabendo que o um que entrava ia para aquele sítio e não para outro, porque era onde era mais necessário. Este processo não é ciência absoluta, pois tanto podiam ser 120, como podiam ser 100 ou 130. Mas temos uma noção do que estamos a fazer dada a enorme dimensão do que estava em causa.

Não houve um ano, em 12, que o orçamento não fosse superavitário, deduzido dos efeitos do Euro 2004. Se eu tirar os efeitos do Euro 2004 nos anos 2002, 2003 e 2004, os orçamentos são todos superavitários. Não sei como é que a dívida desce de outra maneira, só metida debaixo do tapete. Caso contrário, só por via do *superavit* é que eu percebo como é que uma dívida pode descer. A dívida bancária terminou no fim em 50% do valor do orçamento, o que traduzido no rácio comum da dívida sobre o PIB, dava 25% (se considerarmos que a despesa pública é sensivelmente metade do PIB). Esta redução não se consegue num ano, mas faz-se querendo fazer. E esta parte, na política, é decisiva. É necessário querer fazer, porque quando não queremos não conseguimos.

A Dra. Teodora Cardoso fala e bem de redução da despesa e de que efetivamente nunca medimos a qualidade da despesa, nunca medimos o benefício marginal de mais um euro, ou mais um milhão ou dois milhões de euros na despesa. Eu tinha em cima da minha secretária, e terei sempre que for preciso, um cartão, até mais do que um, com dimensão de metade de uma folha A4 dizendo “Não”. Quando entrava um diretor novo ou um vereador novo eu entregava-lhe o cartão. E este é o princípio de um orçamento de base zero. A resposta em princípio é não, agora o senhor vai ter de argumentar para que seja “Sim” e depois eu vou ver se pode ser “Sim”. Mas, à partida, não é “Sim”, é “Não”. Ora, o que se pensa à partida é que a resposta é “Sim”, porque o “Sim” dá votos. Mas consegue-se fazer com “Não” e também obter votos. É preciso lutar pelo “Sim”, é preciso justificar o “Sim”. Tal tem a ver com a qualidade da despesa e está próximo do princípio do orçamento base zero.

Em 2002, o montante de horas extraordinárias pagas pela instituição era de quase quatro milhões de euros por ano, enquanto em 2013 não chegava aos 200 mil euros. Houve mais de três milhões de euros de poupança só nesta rubrica num orçamento de 200 milhões. Uma profunda reabilitação de uma escola primária custa cerca de um milhão de euros, pelo que, só com a poupança nas horas extraordinárias, foram canalizados para investimento na ordem de três milhões de euros. Quando olham para um bairro social e vêem os blocos tradicionais onde vivem cerca de 60 pessoas, a sua reabilitação externa vale cerca de meio milhão de euros, e a poupança nas horas extraordinárias foi de cerca de três milhões. Noutro exemplo, consideremos um teatro municipal muito conhecido lá no Porto, que tinha três milhões de transferência do orçamento e acrescentava apenas 6% em termos de receitas próprias. Tal significa que se

transferia três milhões de euros para ter a sala vazia, é isso o que os 6% querem dizer. Reduziu-se para meio milhão de euros e a sala passou a estar cheia. Assim, 2,5 milhões de euros somados aos três que eu disse há bocado, a somar a deslocações, estadias, etc., e o que estamos a falar é de transição de despesas correntes para despesas de capital, ou de investimento, ou como se queira chamar.

Onde é que eu quero chegar? Tudo o que vos expus é possível. E mais difícil na administração central, seguramente dada a sua dimensão, mas com orientação e com vontade, é possível. Por isso é que eu dizia há pouco que, se houvesse aqui muita gente de ação política, esta mensagem era mais útil do que para as pessoas que aqui estão. Mas, de qualquer forma, acho que esta experiência é vantajosa. A própria gestão patrimonial é caótica no Estado. Ao longo da minha experiência, a pior direção-geral na administração pública com que contactei era a Direção-Geral do Património, que penso que hoje já nem existe. Era absolutamente impossível tratar do que quer que fosse com a Direção-Geral do Património. Faço notar que muita da redução da dívida no município do Porto foi feita através da gestão de ativos e, muitas vezes, quando se diz numa notícia de jornal “está a vender património”, isso pode ser bom ou mau. Se eu vender património e canalizar a verba obtida para despesas correntes é mau, mas se eu vender património para comprar qualquer coisa que interessa, então é uma troca de ativos, pois perco um ativo e ganho outro que me vai ser mais útil no momento. A gestão do património é fundamental e, no Estado, uma das piores “performances” que existe é a da Direção-geral do Património.

O trabalho da Dra. Teodora Cardoso, que eu tive a oportunidade de ler na sua versão preliminar, de certa forma procura que se consiga coisas destas na administração central, à escala possível, e, na minha leitura política, que é a leitura de quase toda a gente, Portugal cometeu sistematicamente quatro erros nas últimas décadas: o endividamento público, o endividamento externo, as decisões de carácter eleitoralista que empenharam o futuro – e digo isto para aquelas decisões que quando se tomaram já se sabia o que iam ser (a segurança social aqui leva um enorme sublinhado) – e o quarto erro é que não cuidou de medir a qualidade da despesa pública, a qualidade da aplicação dos impostos. Eu estava no Parlamento nos anos 1990 e fico admirado com a guerra que muitos fizeram ao Tratado de Maastricht e aos indicadores que se exigiam, 3%... Nós matámos isto em meia dúzia de anos, o que eu julgava impossível. Depois de cumprir os critérios, como é que foi possível? Ainda hoje fico admirado como foi possível chegar a um patamar de dívida destes, incluindo a parte – agora o Dr. António Vitorino vai ouvir – da década de 1990, em que tivemos momentos excelentes para baixar substancialmente a dívida pública com as condições que se conhecem. Ainda assim, desperdiçámos essa oportunidade histórica, mas chegámos ao euro com rácios decentes e depois demos cabo de tudo.

Em termos políticos, defendo que o País deve caminhar para uma estratégia de *superavit* nas contas. O País deve ter como objetivo um saldo primário nulo ou positivo e a taxa de crescimento do produto nominal superior à taxa de juro da dívida pública. Este é o objetivo para já. Mais para a frente, o objetivo deverá ser um saldo primário maior até chegarmos mesmo ao *superavit*, assim que a economia o permita. Obviamente, não estou a propor fazê-lo já e estrangular ainda mais aquilo que já está estrangulado. Mas em termos de estratégia, não será

do quadro de médio prazo da Dra. Teodora Cardoso, será um pouco mais do que isso. A longo prazo temos de perceber que a dívida pública toda não será para pagar, mas uma grande parte dela tem de sê-lo. Isto parece-me evidente.

Por isso, estou de acordo com a consagração de novos princípios constitucionais tal como a Dra. Teodora Cardoso defende, da equidade mas também da estabilidade e da sustentabilidade orçamentais. Até por experiências recentes percebemos que isso é fundamental. A inclusão no perímetro de todas as entidades que usam os recursos comuns é importante para não nos enganarmos. Eu tenho lá em casa uma série de dívidas, e a do merceiro ponho de lado para ver se ele esquece, mas não esquece, e vai-me bater à porta mais dia, menos dia e vou ter de lhe pagar como a todos os outros. Quanto à questão da transparência, se tivesse existido sempre teria evitado muita desorçamentação, que é uma das grandes razões para termos chegado ao patamar orçamental a que chegámos. O quadro orçamental de médio prazo, a mim parece-me também absolutamente fundamental. Requer naturalmente, primeiro, um acordo interpartidário para a sua existência, e depois para o seu controlo. E relevo aqui uma ideia que eu acho excelente que é a proposta de fazer a monitorização desse quadro por via do saldo externo, isto é, ser o saldo externo que passe a determinar os ajustamentos anuais que se possam ter de fazer ao plano de quatro anos. Assim como também estou de acordo com o facto de os partidos terem de dizer pré-eleitoralmente qual o seu quadro para quatro anos, embora a seguir vá pôr uma interrogação para debate. Também estou de acordo com a lógica de se definirem os tetos de despesa, de se fazer o ‘trade-off’ entre os ministérios e depois dar autonomia, quer dizer, responsabilização para quem o tem de gerir. Quem está mais próximo da realidade é que deve gerir o orçamento porque não sei como é que o Ministro das Finanças consegue “gerir muito lá em abaixo”. Essa maior autonomia e maior responsabilização balizada por um teto, obviamente que me parece a melhor solução.

A consolidação de todo o sector público é também fundamental, com um sistema de contabilidade comum ou aproximado que dê para consolidar, para que haja uma fotografia completa que permita tomar as decisões. Se eu não tenho a fotografia toda como é que tomo decisões corretas? É fundamental o princípio da avaliação dos resultados em cada um dos sectores, premiando em função dos resultados que se conseguem. Os resultados não podem ser meramente de corte, mas sim resultados de uma avaliação qualitativa que permita aferir, no quadro daquilo que é a receita disponível, a otimização que se conseguiu do lado da despesa.

Deixava aqui três pontos para reflexão: A reforma requer o empenho pessoal do primeiro-ministro, vou mais longe, durante muito tempo irá requerer o empenho pessoal do próprio Presidente da República, dada a dimensão do que estamos a falar. Para quem está preocupado, como eu estou, com a evolução do regime e a sua descredibilização, este é um ponto que credibiliza o regime e aumenta a sua aceitação e a sua respeitabilidade junto dos cidadãos. A dúvida que eu tenho é se deve haver algum ministério próprio para esta tarefa durante algum tempo. Ou, em alternativa, não haver ministério próprio, mas todos os ministérios terem um secretário de Estado alocado a este desígnio. É uma dúvida que tenho sobre a forma de operacionalização, depois de se ter ajustado o quadro legal.

Quando se pede a um partido que, na campanha eleitoral ou antes, diga o que é que vai fazer nos quatro anos – eu faço notar que, ou nós mudamos a lei dos partidos ou isto vai falhar,

porque eles não têm estrutura capaz para se comprometerem de uma forma séria. Será sempre feito mais ou menos. Para que seja possível, e isso é desejável, tem de se alterar a lei de forma a, por exemplo, os partidos serem obrigados a terem um gabinete de estudos a sério. Mas obrigá-los porquê? Se quiserem podem ter. Não, no quadro do financiamento dos partidos, as verbas podem estar alocadas a isso. Se tiverem obtêm a verba, caso contrário não têm a verba. Da mesma forma como eu sempre defendi, contra ventos e marés e perdi sempre, devia seguir-se a mesma lógica para a formação política, com créditos de formação política. Seria bem diferente hoje, se isso tivesse sido lançado há 20 anos.

Agora a “bomba”: A reforma não será mais simples de se fazer se tivermos a regionalização? Então, conseguir analisar estrutura a estrutura, gerir estrutura a estrutura não é mais simples se eu tiver o centro de decisão mais próximo? Eu votei “Não” na regionalização, hoje votaria eventualmente o “Sim”, depende da regionalização que fosse. Hoje faria diferente. Acho que hoje é mais fácil baixarmos os orçamentos, obrigarmos a fazer mais e melhor com menos dinheiro, num quadro de descentralização do que num quadro centralizado. Não é para criar nada, está tudo criado, é para “descriar”, se me permitem a expressão. Quem tutela é quem se responsabiliza por aquilo que é feito, e quanto mais próximo se estiver do problema mais fácil é gerir. É por isso que, quando estamos longe da administração central, deitamos as mãos à cabeça com as asneiras que se fazem. Eles não têm noção nenhuma do que se está a fazer, mas não é porque sejam incapazes. Quando estamos longe do problema, só mesmo um super-homem ou a super-mulher, que não existe, é que é capaz de gerir. Se me puserem a mim a decidir coisas sobre Faro, não tenho noção do que fazer. Mas quem lá está, até pode ser menos capaz do que eu, mas fica mais capaz para aquele efeito. Eis portanto a tal... Uma “granada”, não é uma “bomba”.

Para terminar, vou só enumerar as vantagens que antevejo: primeiro, grande vantagem, dever-se-á analisar pelo saldo externo a monitorização do quadro de médio prazo. Acho fantástico, acho que devemos caminhar para aí. Segundo, defendo a consagração daqueles princípios constitucionais que permitem uma leitura mais realista da Constituição... (Eu vou dizer!...) Independentemente de eu estar de acordo ou não com as decisões do Tribunal Constitucional ou com as decisões do Governo (esqueçam se eu estou ou não de acordo com as propostas do Governo ou com as decisões do Tribunal Constitucional), a pergunta que faço quando o TC baliza os cortes para os funcionários públicos – eu não estou de nenhum dos lados, estou a pensar apenas do ponto de vista técnico indo ao encontro da preocupação da Dra. Teodora Cardoso -, imaginemos que estávamos com uma taxa de inflação de 15%, como já tivemos no passado, e imaginemos que o Governo não aumentava os funcionários públicos, o TC determinava o aumento necessário para eles não perderem o poder de compra que perdem com estes cortes? Não! Ninguém diz que o TC ia reunir e obrigar o Governo a subir 15% os salários. Na verdade era exatamente a mesma coisa do que aquilo que se pretende fazer num cenário em que não há inflação. Imaginemos que nós ainda tínhamos a nossa moeda, vinha o TC declarar inconstitucional a desvalorização da moeda porque baixava o poder de compra dos funcionários públicos? Também não! Portanto, é fundamental que a Constituição tenha consagrado dentro de si aqueles princípios que a Dra. Teodora Cardoso propõe.

Para terminar, agora sim, acho que é muito importante fazer a descentralização e responsabilizar mais lá em baixo as decisões de gestão da despesa, para melhorar o benefício marginal da despesa. Tem de se conseguir eliminar a desorçamentação e a contabilidade criativa através da contabilidade comum, que meta tudo dentro e não deixe de fora as empresas de transportes, ou seja o que for que andou fora durante tanto tempo. A questão da transparência é importante porque reforça a pedagogia junto das pessoas e as pessoas podem entender melhor o porquê das coisas. Tem também a virtualidade de defender as gerações futuras, as que ainda vão trabalhar e as que vão estar reformadas. E acima de tudo reforça a credibilidade do regime que está tão depauperada.

Muito obrigado!





## XI. Território, desenvolvimento económico e descentralização orçamental”

Painel: **Linda Veiga** (Universidade do Minho)

**Rui Nuno Baleiras** (Conselho das Finanças Públicas)

24 de outubro de 2014





# Descentralização orçamental:

## Questões de autonomia e responsabilização

Linda Veiga<sup>195</sup>

### 1. Introdução

Durante as últimas décadas, vários países empreenderam reformas no sentido de descentralizar as atividades do Estado, atribuindo maior responsabilidade e autonomia aos governos locais e regionais. De 1995 a 2009, o peso das despesas realizadas por estes níveis de governo no total da despesa pública aumentou na generalidade dos países da União Europeia, em particular na Espanha, Dinamarca, Suécia, República Checa, Itália e Alemanha.<sup>196</sup> A crise das dívidas soberanas vivida nos últimos anos e a necessidade de adotar medidas de austeridade levou a um retrocesso no processo de descentralização em diversos países.<sup>197</sup>



Verificou-se também um crescente interesse em estudar a descentralização orçamental e, em particular, se esta promove a disciplina orçamental.<sup>198</sup>

Em Portugal, também se verificou um processo de descentralização durante as últimas décadas, tendo este retrocedido no contexto das medidas de austeridade adotadas durante a recente crise. O Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF) assinado, em maio de 2011, com a Comissão Europeia, o Banco Central Europeu e o Fundo Monetário Internacional definiu um conjunto de metas com implicações significativas na administração local. Relativamente à reorganização territorial, o programa estabeleceu que o Governo desenvolveria um plano de consolidação para reorganizar e reduzir significativamente o número de entidades,

<sup>195</sup> Linda Veiga está grata ao Banco de Portugal, ao Conselho de Finanças Públicas e à Fundação Calouste Gulbenkian pelo convite para participar no ciclo de seminários “Sextas de Reforma.” Agradece igualmente os comentários de Francisco Veiga e dos intervenientes no seminário.

<sup>196</sup> Apenas na Irlanda e na Holanda se verificou uma redução considerável deste indicador.

<sup>197</sup> Em Espanha e na Hungria a redução do peso da despesa dos governos subnacionais no total da despesa pública foi superior a quatro pontos percentuais.

<sup>198</sup> A este respeito veja-se CE (2013) e Escolano *et al.* (2012).

tendo em vista o reforço da prestação do serviço público, o aumento da eficiência e a redução de custos. A implementação da reforma da administração local impôs também consideráveis restrições de natureza financeira à administração local e regional, nomeadamente uma redução significativa das transferências provenientes da administração central associadas à participação nos impostos do Estado e maiores restrições ao endividamento.

O estrangulamento das finanças públicas Portuguesas nos últimos anos requer um diagnóstico sobre o funcionamento do Estado, de forma a delinear reformas que garantam a sustentabilidade de longo prazo. Só desta forma, será possível o Estado contribuir para uma recuperação económica duradoura. O presente trabalho pretende contribuir para a reflexão sobre as questões da descentralização das atividades do Estado, colocando a ênfase na administração local. A secção dois apresenta uma digressão sobre as vantagens e desvantagens económicas da descentralização das atividades do Estado, a importância do contexto institucional para o sucesso da mesma e uma revisão dos trabalhos científicos sobre o impacto da descentralização. Segue-se uma análise de indicadores de descentralização em Portugal no contexto internacional e do endividamento dos municípios. Finalmente, são apresentadas as considerações finais.

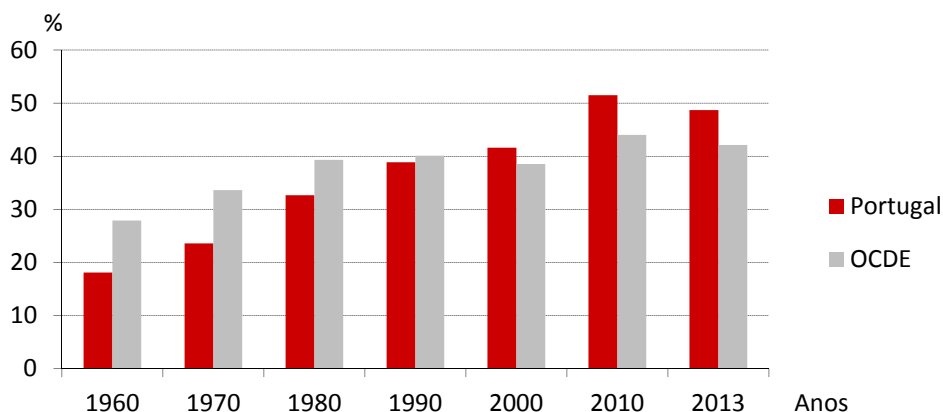
## 2. Racionalidade económica da descentralização e modelos organizativos

Ao longo do século XX assistiu-se a um crescimento muito acentuado da intervenção estatal na atividade económica, de que Portugal não foi exceção. Este crescimento foi mais acelerado nas décadas de 1960 e 1970, tendo-se iniciado, a partir dos anos 80, um abrandamento do mesmo devido à perceção de que o Estado já havia atingido uma dimensão excessiva e de que era necessário ponderar as vantagens da intervenção pública com os inconvenientes que dela podiam resultar. Foram então implementadas uma série de reformas tendo em vista a liberalização das atividades económicas. Pese embora as sucessivas tentativas de diminuir o peso do Estado na atividade económica, verificamos que, na maioria dos países, tal não sucedeu. No gráfico abaixo é apresentada a evolução da despesa pública no Produto Interno Bruto (PIB), em Portugal e nos países da OCDE, de 1960 a 2013. Para os países da OCDE, regista-se um crescimento acentuado deste valor até 1980, tendo depois este estabilizado em cerca de 40%. Em Portugal, a despesa pública em percentagem do PIB foi inferior à média da OCDE até 1990, mas manteve a trajetória de aumento até 2010, quando atingiu os 51,5%.

A recente crise económica e financeira internacional e a falha de regulação dos mercados que a ela está associada, trouxe de novo para a ribalta o debate sobre o papel do Estado na estabilização da atividade económica, a dimensão ótima do Estado e como melhorar o funcionamento do mesmo, em particular nos países onde os problemas com as finanças públicas foram mais acentuados. Em 2009, vários países da União Europeia adotaram políticas orçamentais expansionistas, que conjugadas com a recessão económica, se traduziram num crescimento acentuado do peso da despesa pública no PIB. Nos anos seguintes, fruto de dificuldades acres-

cidas na obtenção de financiamento para o Estado, vários países anunciaram medidas de austeridade que se traduziram num aumento dos impostos e na redução da despesa pública, em setores como a saúde, educação, segurança social, entre outros.

**Gráfico 1. Despesa pública em percentagem do PIB**



*Fonte:* Estatísticas da OCDE (<http://stats.oecd.org/>). Os dados para 1960 dizem respeito a uma média de 17 países industrializados e foram retirados de Tanzi (2005). Os dados de 1960 e 1970 para Portugal foram obtidos em Santos (1984).

A grande dimensão alcançada pelo Estado na atividade económica, associada à crise das dívidas soberanas, tornou ainda mais premente a necessidade de refletir sobre a arquitetura da administração pública e a afetação de funções e recursos entre os seus diferentes níveis.

## 2.1 Argumentos económicos para a descentralização

O principal argumento a favor da descentralização<sup>199</sup> é de que esta aproxima os decisores públicos dos cidadãos, permitindo uma melhor adequação da oferta de bens e serviços públicos locais às necessidades destes últimos (Oates, 1999). Assim, quanto maiores as diferenças nas preferências dos indivíduos entre as comunidades de um país, maiores as vantagens da descentralização. Adicionalmente, Brennan e Buchanan (1980) consideram que a competição entre governos locais limita o crescimento dos impostos locais e estimula a provisão eficiente dos bens e serviços públicos locais, contribuindo assim para controlar o crescimento do Estado. Há, no entanto, outros autores (Zodrow e Mieszkowski, 1986; Wilson, 1986) que chamam a atenção para o facto de uma concorrência fiscal excessiva poder resultar na fixação de níveis de impostos e de despesa abaixo do ótimo social, em particular quando existe grande mobilidade das bases de tributação.

A possibilidade de existirem economias de escala na produção dos bens públicos e a necessidade de internalizar efeitos externos gerados por uma administração local em comunidades

<sup>199</sup> Para uma discussão mais alargada sobre o tema da descentralização sugere-se a leitura de Oates (1999), Ahmad e Brosio (2006) e Veiga, Kurian e Ardakanian (2014).

vizinhas são também aspetos que também devem ser tidos em consideração em processos de descentralização. Caso existam economias de escala, uma fragmentação excessiva da produção de bens públicos por diversas entidades locais resultará num aumento dos custos e numa perda de eficiência. Quando os bens ou serviços locais afetam o bem-estar de indivíduos que residem em comunidades vizinhas torna-se necessária uma maior coordenação na oferta e financiamento dos mesmos. A redução do número de entidades intervenientes poderá ser benéfica uma vez que o decisor público terá em consideração uma área mais vasta do território e da população.

## 2.2 Descentralização e responsabilização da administração local

A descentralização, ao aproximar os governantes dos cidadãos, pode aumentar a visibilidade das decisões em matéria de políticas públicas, contribuindo assim para uma maior responsabilização dos primeiros. Uma outra vantagem está associada à experiência adquirida na gestão pública pelos políticos da administração local, que mais tarde poderão vir a desempenhar funções ao nível central.

No entanto, na ausência de um adequado enquadramento institucional, a descentralização poderá originar uma utilização abusiva dos poderes discricionários pelos governantes locais. Assim, a descentralização deve ser acompanhada de medidas que reforcem a responsabilização da administração local do ponto de vista político, administrativo e financeiro perante outros níveis da administração e os cidadãos, e criem incentivos para um melhor desempenho. Do ponto de vista financeiro, a descentralização poderá fazer com que a administração local não tenha em consideração o custo integral da despesa que realiza, sobretudo se o grau de dependência das transferências da administração central for elevado. Este problema é agravado quando a administração local tem a expectativa de ser resgatada pela administração central caso entre em dificuldades financeiras (Kornai *et al.*, 2003). Neste contexto, haverá tendência para realizar despesa excessiva, baixar as receitas próprias e aumentar o endividamento. O estabelecimento de regras orçamentais tem por objetivo minorar problemas de coordenação entre níveis da administração e aumentar a disciplina orçamental.

## 2.3 Modelos organizativos

A repartição das áreas de atuação do Estado pelos diferentes níveis de governo, assim como a definição do número de entidades, deverá ter em consideração os aspetos mencionados. À escala mundial, existe uma grande diversidade de modelos organizativos. De acordo com os indicadores de descentralização do Banco Mundial, nos 196 países para os quais existe informação, mais de metade têm dois níveis de administração subnacional, cerca de um quarto têm três e apenas 11 países têm quatro. Gómez-Reino e Martínez-Vázquez (2013) analisaram as determinantes da fragmentação administrativa dos países e concluíram que o número de níveis da administração está fortemente relacionado com a população e a área dos países. Quanto à dimensão (área e população) e o número de entidades em cada nível da administração, os seus resultados indicam que: (1) um maior número de níveis de administração leva a

maior fragmentação das jurisdições, (2) a população e a área estão positivamente relacionadas com a fragmentação das jurisdições, (3) maiores preferências por responsabilização política estão correlacionadas com a fragmentação e, (4) uma maior heterogeneidade das preferências também leva a maior fragmentação.

Reformas da arquitetura da administração pública são sempre objeto de um intenso debate político. A recente crise económica e financeira levou vários países, nomeadamente a Grécia, a Itália e Portugal, a implementarem reformas para reduzir o número de entidades, tendo em vista a consolidação das suas contas públicas. No caso português, o Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF) deu origem a uma reorganização da administração local, traduzida numa redução significativa do número de freguesias, com o número de municípios a manter-se inalterado. Apesar de, em termos populacionais, a dimensão média dos municípios ser superior à da maioria dos países europeus, teria sido desejável ir mais além na reforma, uma vez que vários municípios têm uma reduzida dimensão. É expectável que uma maior cooperação ao nível das 23 comunidades intermunicipais e das áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto aumente a eficiência na oferta de alguns bens e serviços e permita poupanças em termos de custos.

Quanto à repartição das funções do Estado pelos diferentes níveis da administração, tipicamente os aspetos mais macroeconómicos, como a estabilização da atividade económica e a promoção do crescimento económico, estão associados à administração central, assim como a redistribuição do rendimento e da riqueza e a oferta de bens públicos nacionais, como por exemplo, a defesa, a segurança nacional e as infraestruturas de âmbito nacional. Os restantes níveis da administração tendem a desempenhar funções sobretudo nas áreas da educação, saúde, proteção do ambiente, serviços desportivos, recreativos e culturais, assim como no fornecimento de serviços relacionados com o saneamento e a distribuição de água e eletricidade. Apresenta-se de seguida uma breve descrição de trabalhos que procuram avaliar empiricamente o impacto da descentralização na dimensão e composição da despesa pública e nas diversas áreas de atuação do Estado.<sup>200</sup>

## 2.4. Resultados de estudos sobre o impacto da descentralização

Um dos primeiros aspetos a ser analisado foi o impacto da descentralização na dimensão do Estado, tanto em termos de despesa como de emprego. No que diz respeito à despesa, embora não seja consensual, a maioria dos estudos que utiliza dados em painel com diversos países<sup>201</sup> conclui que a descentralização leva ao crescimento do peso do Estado. No que diz respeito ao emprego no sector público, Martinez-Vazquez e Yao (2009) conclui que o aumento do emprego público nos governos locais excede largamente a diminuição do emprego público na administração central. Os autores argumentam, no entanto, que este efeito pode não sinalizar maior ineficiência, uma vez que o crescimento no emprego pode estar associado a uma maior e melhor oferta de bens e serviços públicos prestados à comunidade. Ao analisarem o caso

<sup>200</sup> Para uma revisão mais extensa consultar LDI (2013).

<sup>201</sup> A este respeito veja-se Fiva (2006) e Prohl e Schneider (2009). Para uma revisão da literatura sobre o tema consultar Golem (2010).

espanhol, Cantero e Perez (2012) concluem que a descentralização diminuiu a desigualdade entre as regiões e aumentou o peso da despesa pública realizada pelas regiões no total da despesa pública.

No que diz respeito aos efeitos da descentralização na composição da despesa pública, Arze del Granado *et al.* (2012) conclui que a descentralização aumenta o peso das despesas em educação e em saúde no total da despesa pública. Relativamente a indicadores associados ao nível educacional, a maioria dos trabalhos encontra um efeito positivo da descentralização nos níveis educacionais (Enikolopov e Zhuravskaya, 2007; Hicken e Simmons, 2008). No que diz respeito à saúde, os resultados são menos conclusivos, verificando-se em alguns países efeitos positivos, nomeadamente na redução das taxas de mortalidade, enquanto noutros países a descentralização parece estar associada a maior disparidade na prestação dos cuidados de saúde entre diferentes localidades e a uma redução da despesa que os governos subnacionais destinam à saúde.

Quanto à redução da pobreza e das desigualdades, Sepulveda e Martinez-Vazquez (2011) mostram que a descentralização está associada a um aumento da pobreza, mas reduz a desigualdade em países onde o Estado tem um elevado peso na atividade económica. No que diz respeito à desigualdade entre regiões dos países, Rodríguez-Pose e Ezcurra (2010) concluem que a descentralização contribui para a diminuição da mesma em países ricos mas, para o seu aumento em países de médio e baixo rendimento.

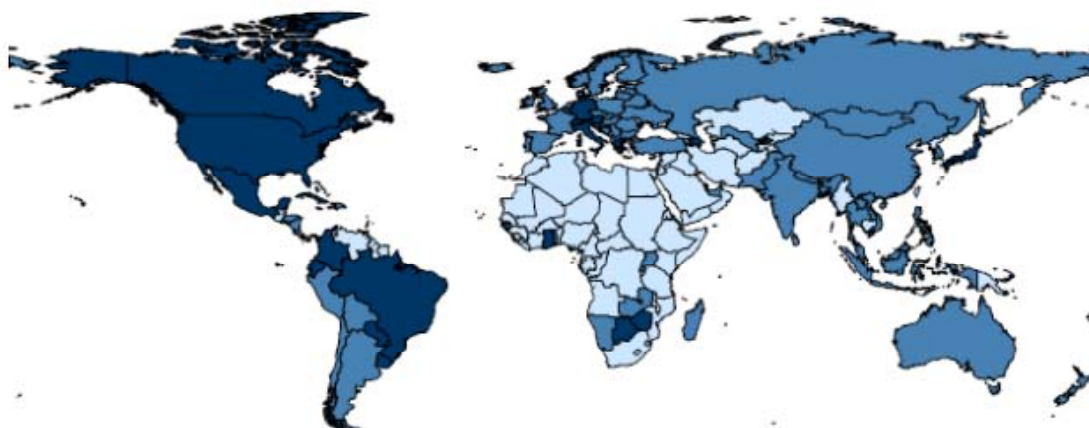
Na secção seguinte são fornecidos dados estatísticos sobre a descentralização em Portugal no contexto internacional.

### 3. Portugal no contexto internacional

O conceito de descentralização envolve múltiplos aspetos, nomeadamente financeiros, políticos e administrativos. Por conseguinte, a quantificação do grau de descentralização das atividades do Estado é um exercício complexo, tendo surgido diversas propostas de índice.<sup>202</sup> Recentemente, Ivanyna e Shah (2014) desenvolveram um índice que tem em consideração a importância relativa das entidades da administração local, a segurança da manutenção da sua existência e índices financeiros, administrativos e políticos de descentralização. A Figura 1 apresenta um mapa com o índice agregado de descentralização onde as cores correspondem aos percentis 0 a 25%, 25% a 50%, 50% a 75%, 75% a 100% da distribuição mundial. As cores mais claras sinalizam valores mais baixos do índice. Conforme se pode observar através da figura, os países desenvolvidos são, em geral, mais descentralizados, enquanto os países africanos surgem como os mais centralizados. As primeiras cinco posições são ocupadas pela Dinamarca, Suécia, Suíça, Hong-Kong (China) e Singapura. Portugal surge na quadragésima posição, num total de 182 países.

<sup>202</sup> Veja-se Abdelhak *et al.* (2012) para uma revisão da literatura sobre índices de descentralização.

**Figura 1. Índice de descentralização de Ivanyna e Shah (2014)**

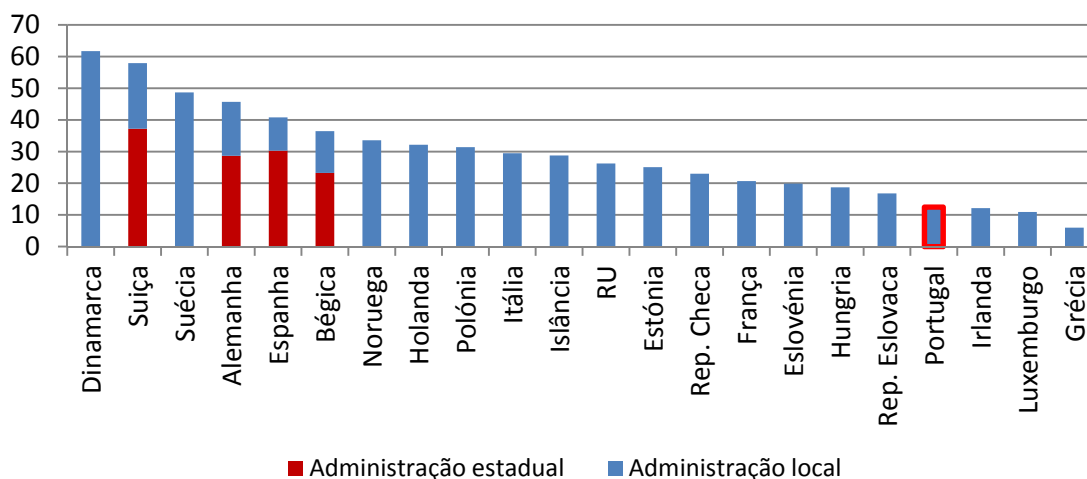


Fonte: Ivanyna e Shah (2014: 21).

### 3.1. A despesa pública

Do ponto de vista orçamental, o indicador de descentralização mais frequentemente utilizado consiste no peso da despesa consolidada realizada pelas administrações estadual e local no total da despesa pública. Com base em dados extraídos da OCDE, constata-se que Portugal é o quarto país mais centralizado dos 22 considerados, sendo apenas suplantado pela Irlanda, Luxemburgo e Grécia.<sup>203</sup>

**Gráfico 2. Despesa da administração estadual e local em percentagem do total da despesa pública total (2012)**



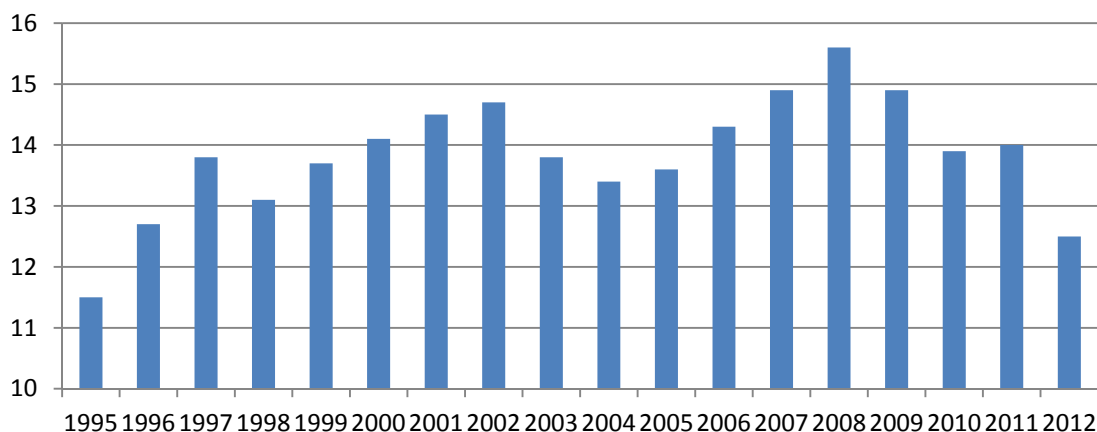
Fonte: Cálculos próprios com base em dados da OCDE (<http://stats.oecd.org/>).

<sup>203</sup> No caso de Portugal, a administração local inclui, segundo o Sistema Europeu de Contas, as autarquias locais e também a administração regional nas regiões autónomas da Madeira e dos Açores.



Quando analisamos o grau de descentralização da despesa pública em Portugal de 1995 até 2012 (gráfico 3), verificamos que este indicador aumentou quatro pontos percentuais até atingir o valor mais elevado (15,6%) em 2008.<sup>204</sup> Ao longo dos últimos 5 anos, verificou-se uma diminuição (sobretudo de 2011 para 2012) de três pontos percentuais no peso da despesa pública local no total da despesa das administrações públicas (APs), tendo este rácio atingido em 2012 um valor próximo do verificado em 1996.<sup>205</sup> Esta evolução parece evidenciar que as medidas de austeridade adotadas para consolidar as finanças públicas tiveram uma maior repercussão na administração local que na administração central. A média deste indicador para os países que compõem a OCDE situa-se em 29%. Pese embora as sucessivas reformas que atribuíram novas competências à administração local portuguesa e aumentaram a sua autonomia financeira, Portugal continua a ser um país fortemente centralizado.

**Gráfico 3. Evolução do peso da despesa da administração local no total da despesa pública em Portugal**



Fonte: Cálculos próprios com base em dados da OCDE (<http://stats.oecd.org/>).

A Tabela 1 mostra a evolução, de 1995 a 2012, do peso da despesa da administração local no total da despesa pública, de acordo com a classificação funcional. Os valores para o último ano disponível (2012), relevam que a administração local desempenha um papel particularmente importante nas áreas da proteção do ambiente, serviços de habitação e desenvolvimento coletivo e serviços recreativos, culturais e religiosos, onde são responsáveis por mais de 60% da despesa das APs. Tal como na maioria dos países da OCDE, o seu papel tende a ser particularmente reduzido em matéria de defesa nacional, segurança e ordem pública e proteção social. Durante os quase 20 anos analisados, consta-se que a administração local ganhou importância

<sup>204</sup> Em termos absolutos, verificou-se um crescimento acentuado da despesa pública local de 2005 a 2009. Só em 2010 se iniciou o processo de redução da mesma.

<sup>205</sup> Durante os últimos anos, verificou-se uma redução deste indicador na maioria dos países desenvolvidos, em particular em Espanha, na Hungria e na República Checa.



na generalidade das funções, em particular no que diz respeito aos serviços recreativos, culturais e religiosos; à proteção do ambiente e à educação.

Quando comparamos Portugal com a média dos países da OCDE e com países com uma dimensão populacional semelhante à do nosso país (Grécia, Hungria e República Checa) constata-se que é na área da educação que reside a maior disparidade no peso da despesa gerida pela administração local. Segundo os dados apresentados na Tabela 2, em 2012, apenas 12,3% da despesa pública em educação em Portugal era da responsabilidade da administração local, enquanto para a média dos países da OCDE este valor era de 57,3%.

**Tabela 1. Despesa da administração local portuguesa em percentagem da despesa pública**

	Serviços gerais da adm. pública	Defesa e segurança e ordem públicas	Assuntos económicos	Proteção do ambiente	Serviços de habitação e desenvolvimento coletivo	Saúde	Serviços recreativos, culturais e religiosos	Educação	Proteção social
1995	14,6	5,2	27,0	65,6	82,3	3,4	40,7	7,8	2,1
1996	16,1	5,6	29,4	66,4	82,6	5,7	44,0	8,4	1,7
1997	17,3	5,5	29,3	73,4	94,1	4,8	48,9	8,1	1,9
1998	16,0	5,1	27,6	75,7	93,0	4,2	47,1	7,6	1,8
1999	18,1	5,5	28,5	76,7	94,1	4,6	45,6	7,4	1,9
2000	21,1	5,6	29,4	80,8	94,0	4,2	49,8	8,1	1,8
2001	21,5	5,0	30,1	76,0	95,5	4,0	53,4	8,2	2,2
2002	25,8	4,8	31,3	76,0	96,7	5,0	57,3	8,2	2,0
2003	27,2	2,7	29,0	75,3	97,4	4,9	58,2	8,0	1,6
2004	28,6	3,3	28,4	71,6	98,9	5,1	50,9	7,9	1,6
2005	28,2	3,2	29,7	74,8	98,6	5,2	59,1	8,3	1,4
2006	28,8	3,0	28,6	75,9	98,0	5,6	58,0	9,2	3,3
2007	29,9	3,1	31,7	81,5	98,6	5,4	57,1	10,1	3,1
2008	34,1	3,3	32,7	80,4	97,8	5,3	61,5	10,4	3,0
2009	31,3	3,4	32,7	86,1	96,4	5,1	59,6	11,3	3,0
2010	24,7	3,3	35,7	86,6	85,7	5,3	60,9	10,7	2,5
2011	23,5	3,2	36,2	85,1	85,7	9,4	60,5	10,9	2,5
2012	20,3	3,5	36,2	86,8	85,9	5,8	63,4	12,3	2,2

Fonte: Cálculos próprios com base em dados da OCDE (<http://stats.oecd.org/>).

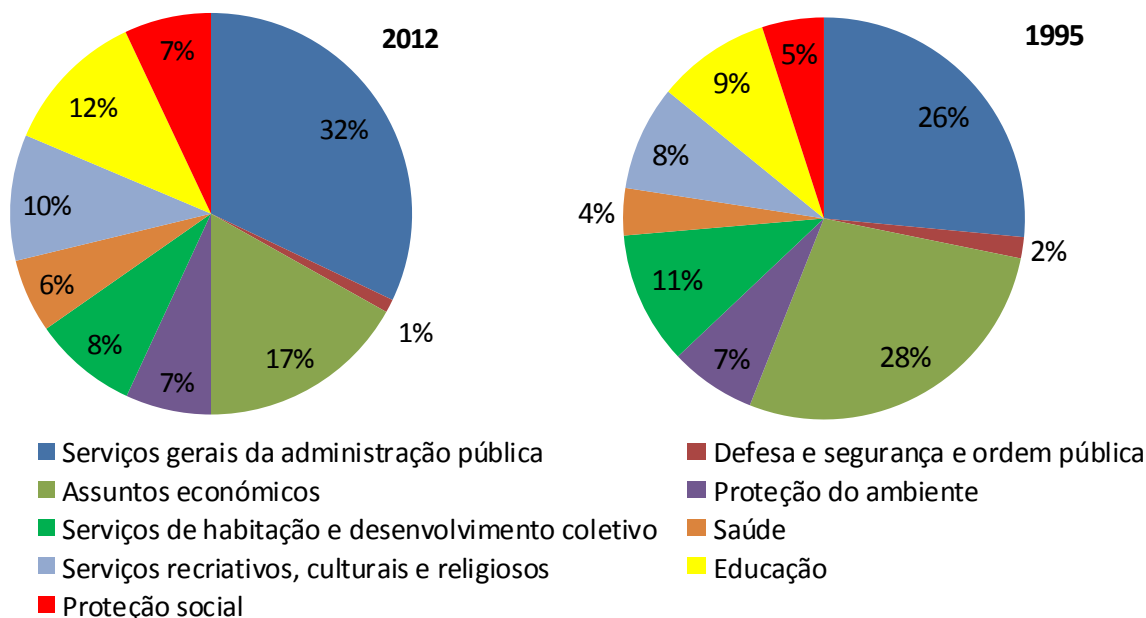
**Tabela 2. Despesa da administração regional e local em percentagem da despesa (2012)**

	Serviços gerais da adm. pública	Defesa e segurança e ordem pública	Assuntos económicos	Proteção do ambiente	Serviços de habitação e desenvolvimento coletivo	Saúde	Serviços recreativos, culturais e religiosos	Educação	Proteção social
Portugal	20,3	3,5	36,2	86,8	85,9	5,8	63,4	12,3	2,2
Grécia	8,2	1,3	16,9	89,6	56,6	0,0	37,3	1,4	2,8
Hungria	18,0	2,0	17,6	61,8	61,3	14,8	31,1	56,5	7,4
Rep. Checa	27,9	10,6	40,5	71,9	63,8	3,4	30,0	68,6	4,4
OCDE	27,5	25,8	37,8	72,9	75,3	28,8	60,5	57,3	15,2

Fonte: Cálculos próprios com base em dados da OCDE (<http://stats.oecd.org/>).

Para finalizar, é apresentada nos gráficos abaixo a estrutura funcional da despesa da administração local portuguesa, em 2012 e em 1995. A função que absorve mais recursos é a dos Serviços gerais da administração pública (32%), seguida dos Assuntos Económicos (17%) e da Educação (12%). De 1995 para 2012, a função que mais peso perdeu foi a associada aos Assuntos Económicos, tendo-se verificado um incremento significativo da importância dos Serviços Públicos Gerais e da Educação.

**Gráfico 4. Estrutura da despesa da administração pública local (classificação funcional)**

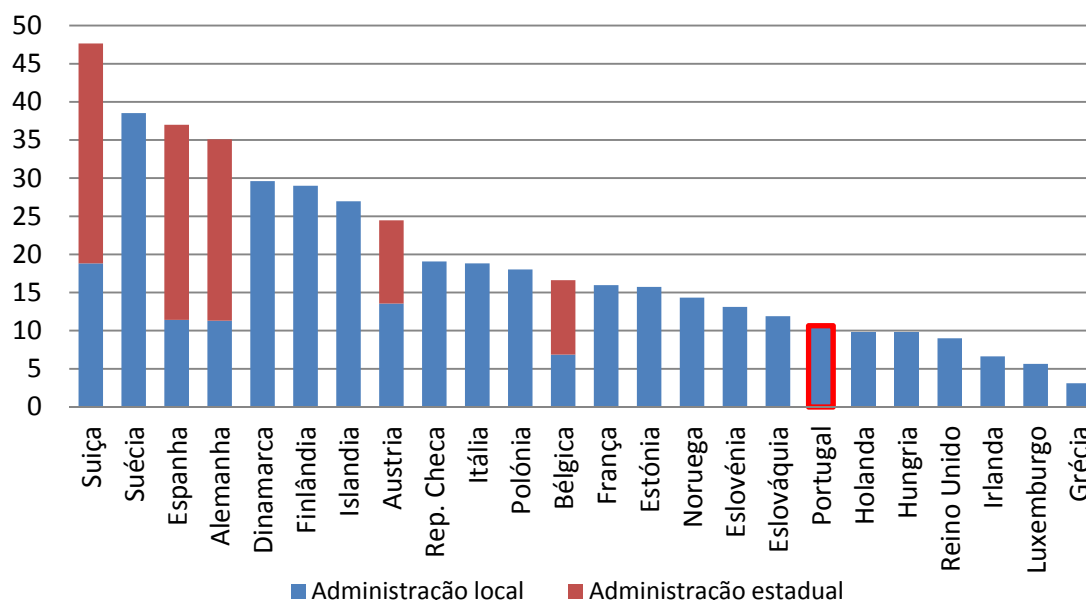


Fonte: Cálculos próprios com base em dados da OCDE (<http://stats.oecd.org/>).

### 3.2. A receita pública

No que diz respeito à receita, dois dos indicadores mais frequentemente utilizados para avaliar o grau de descentralização são a importância das receitas da administração estadual e local no total da receita das APs e o peso das receitas provenientes de transferências intergovernamentais na receita total da administração estadual e local.<sup>206</sup> Através do gráfico 5 podemos observar que, no ano de 2013, as receitas da administração local portuguesa têm um peso pouco expressivo nas receitas das APs (11%) e inferior à da maioria dos países europeus representados. Com efeito, só seis países registam um valor inferior ao de Portugal. No outro extremo, correspondente a uma maior descentralização da receita pública, surgem a Suíça, a Suécia, a Espanha e a Alemanha, três dos quais com administração estadual.

**Gráfico 5. Peso das receitas da administração estadual e local no total da receita pública (2013)**



Fonte: Cálculos próprios com base em dados da OCDE (<http://stats.oecd.org/>).

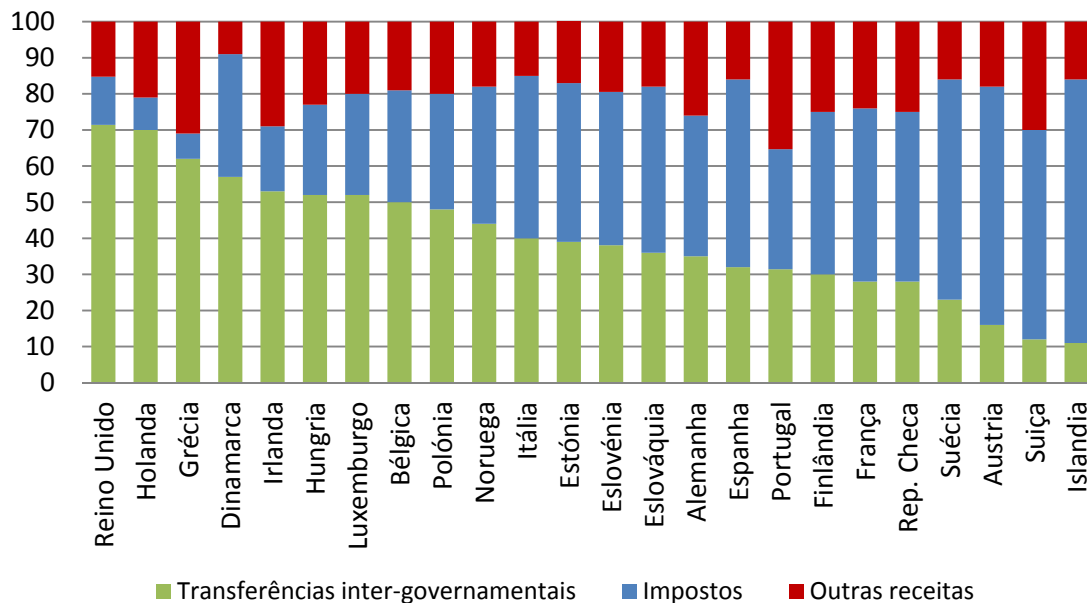
Nota: Os dados para a Suíça são de 2012.

O Gráfico 6 mostra a composição da receita da administração local por país, em 2012. A maioria dos estudos sobre descentralização conclui que uma maior responsabilidade orçamental dos níveis inferiores da administração tende a estar associada a uma menor dependência das transferências intergovernamentais e a uma maior autonomia fiscal. Em Portugal o peso das transferências é inferior ao da maioria dos países considerados, mas a administração local tem

<sup>206</sup> Um maior peso das receitas provenientes de transferências intergovernamentais no total da receita da administração estadual e local reflete uma maior centralização.

relativamente pouca autonomia fiscal, estando muito dependente de outras receitas. Com efeito, foi nos três países sujeitos a programas de assistência económica e financeira (Portugal, Grécia e Irlanda) que a administração local mais recorreu a outras receitas, para além das transferências intergovernamentais e dos impostos.

**Gráfico 6. Composição da receita da administração local (2012)**



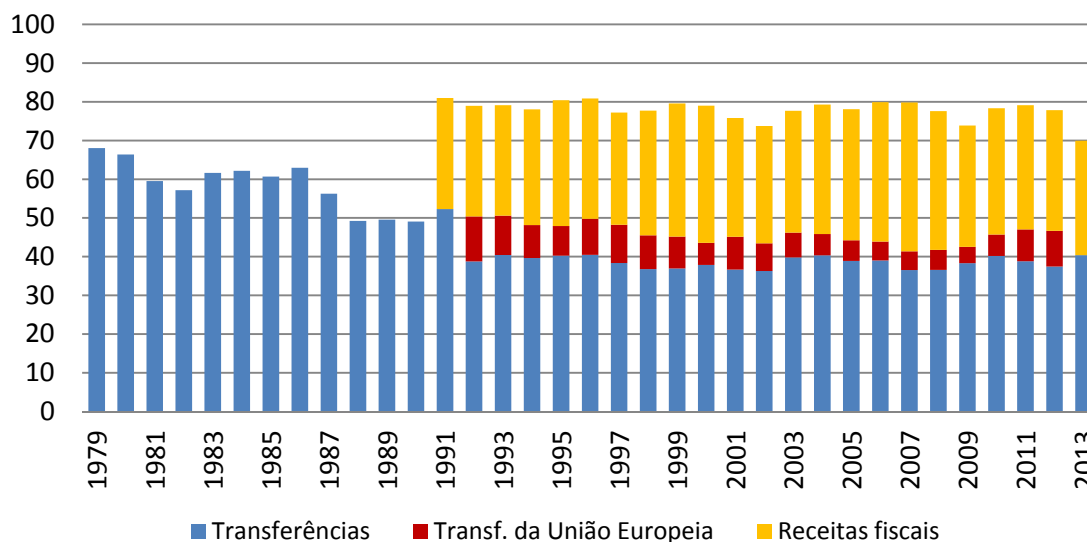
Fonte: Estatísticas da OCDE (<http://stats.oecd.org/>).

Quando analisamos a evolução histórica do peso das receitas com transferências no total das receitas dos municípios (gráfico 7),<sup>207</sup> verificamos uma redução de 30 pontos percentuais deste indicador de 1979 a 2013. Quanto às receitas fiscais, de 1991 (primeiro ano para o qual existem dados) até 2007 cresceram 10 p.p., tendo atingido o valor máximo nesse ano (38,5%). Nos últimos anos, fruto da recessão económica, o seu peso reduziu-se substancialmente, sobretudo em 2008 e 2009. No contexto da crise, as transferências recebidas pelos municípios aumentaram a sua importância nos primeiros anos mas perderam novamente relevo em 2011 e 2012, no âmbito do PAEF que impôs uma redução significativa das transferências da administração central. Conforme delineado no programa de ajustamento, procedeu-se a uma alteração da tributação sobre o património com vista a aumentar a receita, através da redução das isenções temporárias aplicáveis às habitações próprias e à reavaliação do valor patrimonial matricial

<sup>207</sup> Note-se que os dados mostrados anteriormente têm como fonte a OCDE e seguem a ótica da contabilidade nacional. Os dados que servem de suporte ao gráfico 7 e seguintes seguem a ótica da contabilidade pública e foram obtidos das contas de gerência dos municípios. Para uma explicação detalhada dos dois sistemas contabilísticos utilizados no reporte das contas das administrações públicas sugere-se a leitura de CFP (2014).

dos imóveis para efeitos de tributação para que este se aproxime do valor de mercado, de onde seria expectável um aumento da receita fiscal.

**Gráfico 7. Composição das receitas dos municípios portugueses**



*Fonte:* Direção-Geral das Autarquias Locais: portal autárquico e Finanças Municipais.

*Notas:* Para 1984 e 1985 apenas existem dados para 172 e 178 municípios respetivamente. Os dados para os municípios da Madeira (11) e dos Açores (19) só estão disponíveis desde 1989. Os dados para as transferências associadas a financiamentos da UE, apenas surgem discriminados do total das transferências desde 1992. Os valores para 2013 são provisórios e não incluem as transferências da UE.

### 3.3. Endividamento dos municípios e gestão eleitoralista da política orçamental

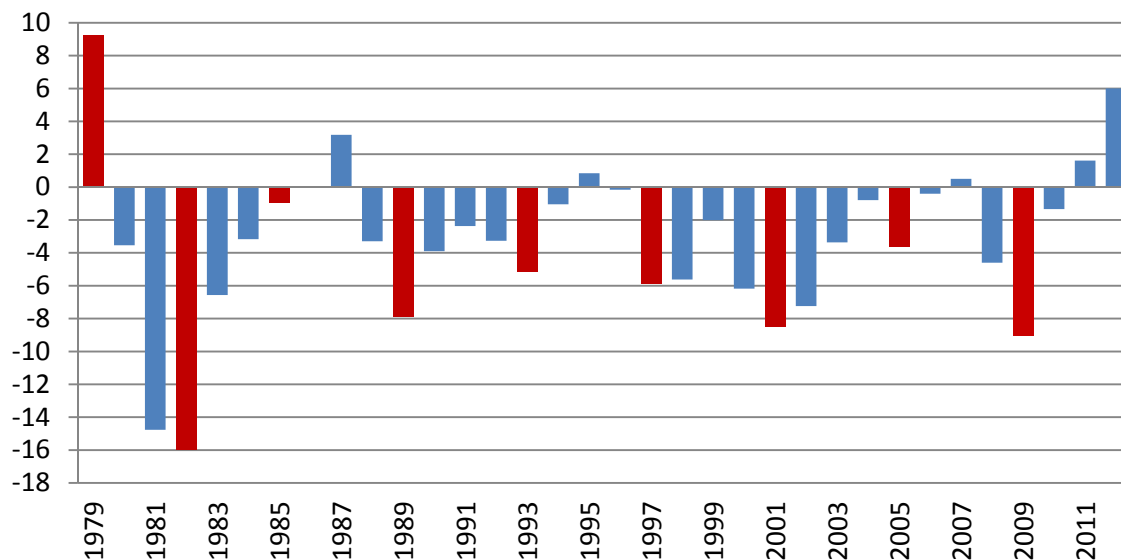
Para além das receitas próprias<sup>208</sup> e das transferências, os municípios dispõem também da capacidade de contrair passivos financeiros para financiar despesas. O gráfico 8 mostra a evolução do saldo de execução orçamental dos municípios em percentagem da média móvel a três anos das suas receitas efetivas.<sup>209</sup> Ao longo dos 33 anos analisados, só em sete (1979, 1986, 1987, 1995, 2007, 2011 e 2012) a média dos saldos foi positiva, tendo os valores mais negativos sido atingidos em 1981, 1982, 1989, 2001 e 2009. O gráfico revela também uma gestão eleitoralista da política orçamental, com o saldo a diminuir nos anos pré-eleitorais e eleitorais e a melhorar subsequentemente. Este comportamento eleitoralista já havia sido

<sup>208</sup> As receitas próprias incluem as receitas fiscais, as receitas provenientes da venda de bens e serviço e outras receitas (multas e outras penalidades, rendimentos da propriedade, outras receitas correntes, ativos financeiros, outras receitas de capital e reposições não abatidas nos pagamentos).

<sup>209</sup> O saldo de execução orçamental de cada município foi calculado deduzindo dos totais das receitas e das despesas os ativos e passivos financeiros. De forma a tornar comparável os saldos entre municípios de diferente dimensão e a ter em consideração a sustentabilidade, optou-se por dividir o saldo pelas receitas efetivas. A média móvel, a três anos, visa reduzir o efeito do ciclo económico nas receitas.

detetado por Veiga e Veiga (2007) que identificaram aumentos significativos da despesa, em particular nos itens mais visíveis ao eleitorado, como arruamentos e obras complementares e viação rural, nos anos eleitorais e pré-eleitorais.

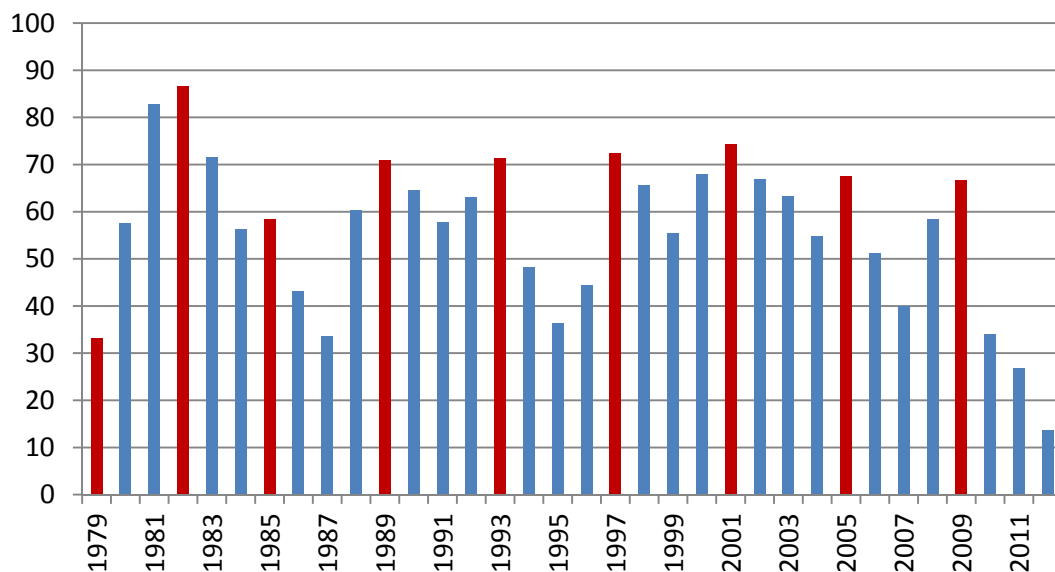
**Gráfico 8. Saldo de execução orçamental dos municípios em percentagem da média móvel a 3 anos das receitas efetivas**



Fonte: Direção-Geral das Autarquias Locais: portal autárquico e Finanças Municipais.

Nota: Para 1984 e 1985 apenas existem dados para 172 e 178 municípios respetivamente. Os dados para os municípios da Madeira (11) e dos Açores (19) só estão disponíveis desde 1989.

A análise da percentagem de municípios com saldo de execução orçamental negativo (gráfico 9) reforça a conclusão anterior. A percentagem de municípios com défice aumenta no ano anterior às eleições autárquicas, atingindo um máximo do respetivo mandato autárquico no ano da eleição e diminuindo nos anos seguintes. Consta-se também um padrão generalizado de acumulação de défices, com impacto na dívida. Durante a maioria dos anos (23 em 33), mais de metade dos municípios apresentou um défice, tendo a percentagem mais elevada ocorrido em 1981 e 1982, quando mais de 80% dos municípios registaram um saldo negativo.

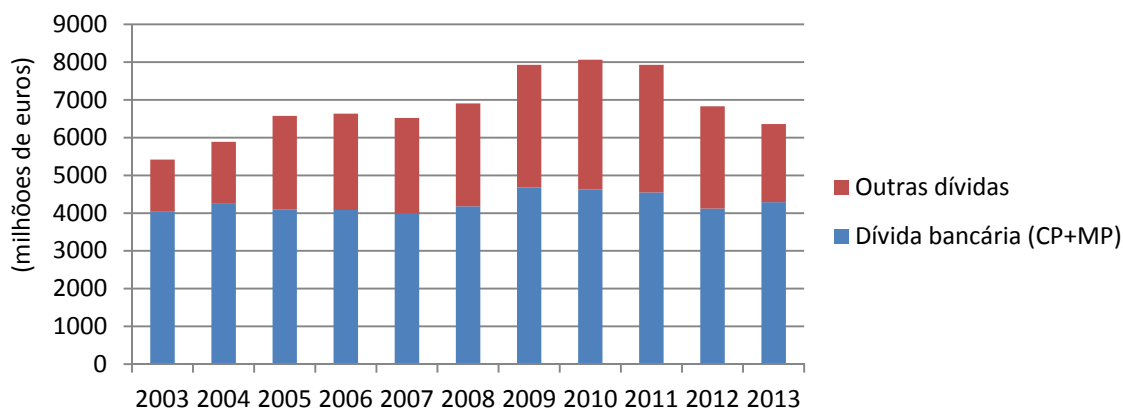
**Gráfico 9. Percentagem de municípios com défice (1979-2012)**

*Fonte:* Direção-Geral das Autarquias Locais: portal autárquico e Finanças Municipais.

*Notas:* As barras a vermelho sinalizam os anos eleitorais. Para 1984 e 1985 apenas existem dados para 172 e 178 municípios respetivamente. Os dados para os municípios da Madeira (11) e dos Açores (19) só estão disponíveis desde 1989.

Quando se analisa o grau de endividamento dos municípios nos anos mais recentes<sup>210</sup> verifica-se que a dívida a terceiros cresceu 49% de 2003 a 2010, ano em que atingiu o pico de 8.065 mil milhões de euros. O comportamento eleitoralista é também visível no gráfico 10, com aumentos da dívida superiores a 10% nos anos eleitorais de 2005 e 2009 e incrementos significativos nos anos pré-leitorais. Nota-se ainda que estes são mais acentuados na dívida não financeira, chegando a atingir 53% em 2005 e 19% em 2009. No último ciclo eleitoral este padrão de comportamento parece ter sido mitigado, pelo menos ao nível agregado, uma vez que se verifica uma diminuição da dívida desde 2010, sobretudo no ano de 2012, na componente da dívida não financeira. Esta última registou em 2013 um valor mais baixo que o de 2005. Com efeito, a atividade financeira municipal foi condicionada pelo novo regime de compromissos e pagamentos em atraso das entidades públicas (Lei n.º 8/2012) e pelo Programa de Apoio à Economia Local – PAEL (Lei n.º 43/2012). Este último permite, aos municípios elegíveis, o estabelecimento de contratos de empréstimos com o Estado tendo em vista o reequilíbrio financeiro ou a regularização do pagamento de dívidas dos municípios vencidas há pelo menos 90 dias. As autarquias que estabeleçam um contrato ao abrigo do Programa de Apoio à Economia Local ficam sujeitas a um conjunto de obrigações, estando previstas multas no caso de aumento do endividamento durante o período do contrato.

<sup>210</sup> Os dados sobre a dívida apenas estão disponíveis desde 2003.

**Gráfico 10. Dívidas dos municípios a terceiros (2003 a 2013\*)**

\* 2013- valores provisórios.

Fonte: SIIAL/DGAL.

Pese embora a melhoria na situação financeira agregada dos municípios, existe uma dispersão considerável entre eles. O novo Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais, aprovado em 2013 (Lei n.º 73), pretende “ajustar o paradigma das receitas autárquicas à realidade atual, aumentar a exigência e transparência ao nível da prestação de contas, bem como dotar as finanças locais dos instrumentos necessários para garantir a efetiva coordenação entre a administração central e local, contribuindo assim para o controlo orçamental e para a prevenção de situações de instabilidade financeira” (Preambulo da proposta de lei). De acordo com a Lei n.º 73/2013, um município encontra-se numa situação de endividamento excessivo quando a dívida total de operações orçamentais excede 1,5 vezes a média das receitas correntes dos três anos anteriores. Atualmente, cerca de um terço dos municípios excede o limite legal. A correção das situações de endividamento excessivo poderá revelar-se um desafio difícil de ultrapassar num contexto de redução das transferências do Estado e de diminuição das receitas fiscais.

Importa, assim, estudar as determinantes do endividamento das autarquias locais de forma a evitar problemas de insustentabilidade. Utilizando dados para todos os municípios portugueses, de 1979 a 2012, Veiga e Veiga (2014) analisam as principais condicionantes do saldo real primário e da dívida bruta real dos municípios,<sup>211</sup> ambos em percentagem da média móvel a 3 anos das receitas efetivas. Os dados permitem concluir que um maior peso do investimento na despesa dos municípios gera maiores défices, enquanto um peso mais elevado dos juros tem o efeito contrário, o que sinaliza um esforço para restabelecer o equilíbrio financeiro por parte dos mais endividados. Verifica-se também que uma taxa de desemprego mais elevada gera piores desempenhos orçamentais, enquanto uma maior percentagem da população com mais de 65 anos está associada a saldos mais elevados. No que diz respeito às variáveis políticas, é

<sup>211</sup> Os dados da dívida cobrem os anos de 2003 a 2011.



comprovada a existência de um ciclo nos indicadores orçamentais, fruto do ciclo eleitoral, que executivos com menor apoio eleitoral (coligações ou que dispõem de uma menor percentagem de assentos na assembleia municipal) estão associados a maiores défices e dívida, e que a semelhança partidária entre o autarca e o primeiro-ministro está associada a saldos orçamentais mais elevados.<sup>212</sup>

#### 4. Considerações finais

Pese embora as sucessivas reformas no sentido de proceder a uma maior descentralização em Portugal, a administração local continua a ser responsável por uma menor parcela, quer da despesa quer da receita pública, que na maioria dos países desenvolvidos. No que diz respeito à educação, a administração local apenas gere cerca de 12% da despesa das APs, sendo esta uma das funções do Estado onde a disparidade face a outros países é mais elevada. Tendo em consideração que a maioria dos estudos que analisam o impacto da descentralização na área da educação concluem que esta gera efeitos positivos e que Portugal continua a ter níveis educacionais relativamente baixos, considera-se que nesta matéria poderão existir ganhos potenciais na atribuição de mais competências (e recursos) às autarquias locais.

Na ausência de um enquadramento institucional que garanta responsabilidade orçamental, a atribuição de maior autonomia à administração local poderá gerar situações de insustentabilidade financeira e abusos na utilização dos recursos públicos, com efeitos negativos no bem-estar da população. Ao longo das últimas décadas verificou-se uma acumulação excessiva de dívida pela administração local, assim como pelos demais níveis da administração pública, pelo que importa adotar medidas que promovam o reforço da transparência na gestão da política orçamental, a interiorização da noção de interesse público por parte dos decisores públicos e o envolvimento dos cidadãos nas decisões das autarquias locais. Nos últimos anos, vários municípios implementaram orçamentos participativos de forma a permitir aos cidadãos propor e escolher os projetos que consideram prioritários. Embora com pouca expressão nos orçamentos camarários, os orçamentos participativos poderão revelar-se instrumentos úteis de revelação das preferências dos cidadãos, desde que não sejam manipulados por grupos de interesse. A realização de referendos locais quando está em causa a construção de grandes obras públicas com impacto significativo na situação financeira de longo prazo das autarquias, de forma a promover um amplo debate quanto aos benefícios e custos dos mesmos para a população local, contribuirá para uma melhor adequação dos recursos às necessidades da população. Para que os cidadãos tenham uma maior perceção do impacto da despesa local na necessidade de arrecadação de receitas públicas para a financiar, será benéfico aumentar a capacidade da administração local para obter receitas próprias, uma vez que estas são cobradas sobretudo aos indivíduos que beneficiam da despesa. Importa, igualmente, aumentar os deveres de pres-

---

<sup>212</sup> No entanto, não se obtêm resultados favoráveis à hipótese de uma gestão estratégica da política orçamental por parte de autarcas que antecipam não ser reeleitos, tendo em vista condicionar as opções dos seus sucessores.

tação de contas pelos dirigentes locais e a obrigatoriedade destes acatarem as recomendações de entidades externas fiscalizadoras, nomeadamente do Tribunal de Contas.

As dificuldades sentidas ao nível das finanças públicas, que o país teve que enfrentar nos últimos anos, aumentaram a informação da população em geral quanto à política orçamental e contribuíram para uma maior perceção da restrição orçamental do Estado por parte dos eleitores. Neste contexto, foram implementadas uma série de reformas para diminuir o endividamento, aumentar a obrigatoriedade de prestação de contas e a transparência orçamental. Embora seja expectável uma maior responsabilização dos decisores públicos por parte dos cidadãos no futuro, nomeadamente nos momentos eleitorais, e as autarquias locais tenham dado um contributo significativo para a consolidação das contas públicas, continua a ser necessário manter a vigilância sobre o desempenho orçamental de forma a evitar novas situações de rutura.

## Referências

- Abdelhak, F., Chung, J., Du, J. & Stevens, V. (2012), “Measuring decentralization and the local public sector: A survey of current methodologies”, *IDG Working Paper 1*.
- Ahmad E. e Brosio, G. (eds) (2006), *Handbook of fiscal decentralization*, Edward Elgar: Cheltenham.
- Arze del Granado, F.; Martinez-Vazquez, J. & McNab, R. (2012), “Decentralized governance and preferences for public goods”, *MPRA Paper 42459*.
- Brennan, G. & Buchana, James (1980), *The power to tax: Analytical foundations of a fiscal constitution*, Cambridge University Press: Cambridge.
- Cantarero, D. & Perez, P. (2012), “Decentralization and regional government size in Spain”, *Portuguese Economic Journal 11*:211–237.
- Comissão Europeia (2013), “Fiscal relations across government levels in times of crisis – making compatible fiscal decentralization and budgetary discipline”, *Economic papers 501*.
- Conselho de Finanças Públicas (2014), *Do saldo em Contabilidade Pública ao saldo em Contabilidade Nacional, Apontamento n.º 1*.
- Enikolopov, R. & Zhuravskaya, E. (2007), “Decentralization and political institutions”, *Journal of Public Economics 91*: 2261–2290.
- Escolano, J.; Eyraud, L.; Badia, M.M.; Sarnes, J. & Tuladhar, A. (2012), “Fiscal performance, institutional design and decentralization in European Union countries”, *IMF Working Papers 45*.
- Fiva, J. (2006), “New evidence on the effects of fiscal decentralization on the size and composition of government spending”, *Public Finance Analysis 62 (2)*: 250-280.

- Golem, S. (2010), "Fiscal decentralisation and the size of government: a review of the empirical literature", *Financial Theory and Practice* 34(1): 53-69.
- Gómez-Reino, J. & Martínez-Vasquez, J. (2013), "An international perspective on the determinants of local government fragmentation" in Lago-Peñas, S e Martínez-Vasquez, J. (eds.) *The challenge of local government size*. Edward Elgar Publishing, Cheltenham, UK: 8-54.
- Hicken, A. & Simmons, J. W. (2008), "The personal vote and the efficiency of education spending", *American Journal of Political Science* 52(1): 109-124.
- Ivanyna, M. & Shah, A. (2014), "How close is your government to its people? Worldwide indicators on localization and decentralization", *Economics: The Open-Access, Open-Assessment E-Journal* 8: 2014-3.
- Kornai, J.; Maskin, E. & Roland, G. (2003), "Understanding soft budget constraint", *Journal of Economic Literature* 41: 1095-1136.
- Local Development International - LDI. (2013), "The role of decentralization / devolution in improving development outcomes at the local level", Review of the literature and selected cases. New York.
- Martinez-Vazquez, J. & Yao, M. (2009), "Fiscal decentralization and public sector employment", *Public Finance Review* 37(5): 539-571.
- Oates, W. (1999), "An essay on fiscal federalism", *Journal of Economic Literature* XXXVII: 1120-1149.
- Prohl, S. & Schneider, F. (2009), "Does decentralization reduce government size? A quantitative study of the decentralization hypothesis", *Public Finance Review* 37 (6): 639-664.
- Rodríguez-Pose, A. & Ezcurra, R. (2010), "Does decentralization matter for regional disparities? A cross-country analysis", *Journal of Economic Geography* 10(5): 619-644.
- Santos, A. (1984), "A evolução das despesas públicas em Portugal - Aspectos de longo prazo", *Estudos de Economia* iv(4): 487-500.
- Sepulveda, C. F. & Martínez-Vazquez, J. (2011), "The consequences of fiscal decentralization on poverty and income equality", *Environment and Planning C: Government and Policy* 29: 321-343.
- Tanzi, V. (2005), "The economic role of the state in the 21<sup>st</sup> century", *Cato Journal* 25(3): 617-638.
- Veiga, L. G.; Kurian, M. e Ardakanian, R. (2014). *Intergovernmental fiscal Relations: Questions of accountability and autonomy*. Springer Briefs in Environmental Science.
- Veiga, L. & Veiga, F. (2014), "Determinants of Portuguese local governments' indebtedness", NIPE-WP 16/2014.
- Veiga, L. & Veiga, F. (2007), "Political business cycles at the municipal level", *Public Choice* 131: 45-64.

Zodrow, G. R. & Mieszkowski, P. (1986), "Pigou, Tiebout, property taxation, and the underprovision of local public goods", *Journal of Urban Economics* 19(3): 356-370.

Wilson, J. (1986), "A theory of interregional tax competition", *Journal of Urban Economics* 19: 296–315.

# Território e desenvolvimento económico: Falhas institucionais<sup>213</sup>

Rui Nuno Baleiras<sup>214</sup>

## 1. Introdução

O ciclo de seminários “Sextas da Reforma”, iniciativa conjunta do Banco de Portugal, da Fundação Calouste Gulbenkian e do Conselho das Finanças Públicas, trouxe a sociedade civil para a discussão de desafios e soluções para a organização do sector público e das políticas públicas em Portugal. O presente artigo situa o foco da iniciativa na relação entre território e desenvolvimento económico. Identifica uma série de falhas institucionais no país que bloqueiam a eficácia das políticas públicas na promoção do desenvolvimento e deixa pistas concretas para reduzir substancialmente a ação atrofadora do quadro institucional.

Três ideias fortes perpassam transversalmente por este trabalho: i) não há economia sem território; ii) todos os territórios contribuem para o crescimento; iii) território é o local onde as pessoas e as políticas se encontram.

Pode parecer um lugar-comum afirmar que **não há atividade económica sem território**. Porém, vale a pena começar por realçar esta noção fundamental pois ela condiciona sobremaneira a capacidade de diferentes territórios contribuírem para a produção de bens e serviços, o emprego, o investimento ou qualquer outra forma de atividade económica. Quando uma empresa escolhe onde localizar, expandir ou contrair a sua atividade, tem em conta a localização dos fornecedores e dos consumidores. Ilustrações: na localização de um parque eólico



<sup>213</sup> Versão abreviada do texto elaborado na sequência da apresentação do autor sob o título “Território, desenvolvimento económico e instituições” no seminário de 24 de Outubro de 2014 integrado na iniciativa Sextas da Reforma. A versão completa é a Publicação Ocasional n.º3/2014 do CFP, disponível em [www.cfp.pt](http://www.cfp.pt).

<sup>214</sup> Vogal Executivo do Conselho das Finanças Públicas (CFP), Professor Associado na Escola de Economia e Gestão da Universidade do Minho e membro do seu Núcleo de Investigação em Políticas Públicas (NIPE). Correio eletrónico = [rnbaleiras@cfp.pt](mailto:rnbaleiras@cfp.pt). O conteúdo deste artigo apenas compromete o autor, não devendo ser lido como a opinião de alguma das instituições em que está afiliado. Naturalmente, assume a responsabilidade exclusiva por qualquer erro que possa subsistir no texto.

contam a intensidade e a duração dos fluxos de ar; a produção de um bem intensivo em conhecimentos ou saberes específicos deverá ponderar a abundância relativa de localizações alternativas em mão-de-obra qualificada na medida em que essa disponibilidade afeta a produtividade e o custo de formação; para produtos cujo transporte tenha um peso significativo na estrutura de custos, importa escolher o local de produção em função da distância e da massa de consumidores, variáveis decisivas para definir a área de mercado da empresa. Uma empresa cujo negócio seja altamente especializado e dependente de contactos face-a-face, como é a banca de investimento, tende a localizar-se em cidades grandes, pois é aí que se concentram os departamentos financeiros dos potenciais clientes. Também as pessoas singulares, quando escolhem onde consumir e trabalhar, são sensíveis à localização das oportunidades de consumo e à distribuição espacial das remunerações adequadas às suas competências.

Ora os territórios diferem uns dos outros na dotação de características como as acima referidas. Essa diversidade não é neutra para a atividade económica nem para a localização de empregos e consumidores. De igual modo, o resultado da atividade económica também não é neutro para os territórios, para a capacidade de cada um ser competitivo e atraente para os fatores de produção e consumo.

A segunda ideia importante neste artigo é a de que **todas as regiões contribuem para o crescimento económico**. Há, com certeza, territórios que, em determinado momento, são mais competitivos do que outros, territórios que contribuem mais para o PIB do que os demais. Porém, é essencial ter presente que todos os territórios, mesmo os menos favorecidos em termos de atração económica, podem e devem contribuir para o PIB nacional. Há dois trabalhos recentes da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económicos (OCDE) bastante elucidativos a este propósito. Ambos recorrem a dados em painel referentes ao período 1995 a 2007, sendo distinto o grau de desagregação territorial de cada um. OCDE (2012) observa que as regiões de nível territorial 2<sup>215</sup> com PIB por habitante inferior à média nacional em 1995 explicaram 43% do crescimento agregado do PIB da OCDE. No caso de Portugal, cerca de 54% do crescimento do PIB nacional veio dessas regiões.<sup>216</sup> Com uma desagregação mais fina, o nível 3 da OCDE, Garcilazo e Martins (2013) concluíram que 2,4% desses territórios (grandes metrópoles) explicou apenas 27% do crescimento do PIB da OCDE. Dito de outro modo, os restantes 97,6% contribuíram com 73% para esse crescimento. A maior concentração de taxas de crescimento regional acima da média da OCDE encontra-se em regiões de dimensão intermédia. Estes números mostram que há um papel para os territórios menos desenvolvidos na geração de crescimento nacional e que esse papel não é despreciando.

Duas ilações para a política económica importa extrair destes números. Primeira, os decisores fazem bem em se preocupar com o desempenho dos grandes “hubs” regionais: é neles que se encontram os motores mais potentes do desempenho nacional e, se eles falharem, o efeito no PIB nacional será significativo. Segunda, se negligenciarem as regiões não-“hub”, perdem uma oportunidade crucial de melhorar o desempenho nacional. Portanto, a ação política para as

<sup>215</sup> Corresponde a grandes unidades subnacionais; no caso dos países da União Europeia, equivalem às unidades NUTS II. Há 362 regiões deste nível na OCDE e sete em Portugal. O nível territorial 3 conta 1794 unidades na OCDE e 30 em Portugal.

<sup>216</sup> Essas regiões foram Norte, Centro, Alentejo, Algarve, Açores e Madeira.

regiões não-“hub” não tem que ser assistencialista; pode e deve ser um elemento indutor de crescimento num pacote de políticas estruturais. Há racionalidade económica em procurar mais rendimento gerado fora dos territórios líder; é bom para esses territórios e bom para o país como um todo.

O crescimento do PIB é importante mas a competitividade e a atração da economia portuguesa também se jogam noutras dimensões do bem-estar. Há cada vez mais informação disponível publicamente sobre amenidades das várias regiões, a que investidores e trabalhadores mais móveis (tipicamente, mais qualificados) são sensíveis nas suas decisões de localização. A OCDE volta ser um bom exemplo. Através do portal com informação georreferenciada *OECD Regional Well-Being*, qualquer internauta pode comparar uma região de nível 2 com qualquer outra em termos de nove indicadores de bem-estar. A Figura 1 mostra a posição das regiões portuguesas na distribuição regional da OCDE. Têm melhor desempenho do que a média da OCDE exceto nos indicadores taxa de desemprego, taxa de participação na última eleição legislativa, rendimento disponível das famílias e proporção da força de trabalho com, pelo menos, o ensino secundário completo. Neste último caso, as posições portuguesas são particularmente desfavoráveis: enquanto a média da OCDE é 75%, em Portugal é 41%, com os territórios portugueses a situarem-se entre 31% (Açores) e 52% (Lisboa).

**Figura 1 — As regiões NUTS II portuguesas face às congéneres da OCDE, por dimensões do bem-estar**



Fonte: OCDE (2014b, p. 160).

Fazer de um território um local melhor para viver ou trabalhar é certamente o caminho para ele crescer e contribuir para o bem-estar do todo nacional. Por isso, as políticas que tomem as diferenças regionais em conta, e não apenas as médias nacionais, podem ter um maior impacto no crescimento e na melhoria do bem-estar nacional.

Surge assim a terceira ideia forte deste artigo. **Território é o local onde as pessoas e as políticas se encontram.** As pessoas são as destinatárias das políticas públicas, é para elas que os governos trabalham. Ora as políticas chegam às pessoas via território e são fruídas em função de condições específicas no local em que são prestadas. Neste sentido, as políticas públicas, embora possam ser decididas a nível regional ou nacional, são bens públicos locais. Por exemplo, os benefícios da política de saúde são apreendidos através da forma concreta como os



cidadãos recebem os cuidados de saúde. Os tempos de acesso e a qualidade do atendimento são inevitavelmente diferentes ao longo do território nacional e isso explica que os utentes formem as suas perceções acerca dos benefícios dessa política em função do local onde residem.

O texto está organizado da seguinte forma. Começamos com a evidência internacional e nacional sobre indicadores de desenvolvimento; os números motivam uma maior preocupação territorial, nos dias de hoje, com a competitividade relativamente à equidade ou, dito de outro modo, sobre o que deve ser feito para que a competitividade permita sustentar maiores ganhos de equidade. A Secção 3 expõe brevemente as forças que, numa economia de mercado, influenciam a evolução do crescimento e do desenvolvimento económicos. O resto do artigo centra-se na atuação que o sector público tem exercido com a intenção de superar as limitações do mercado quanto a crescimento e desenvolvimento em todos os territórios. A Secção 4 dá conta de um novo paradigma das políticas de desenvolvimento regional a emergir entre as economias desenvolvidas. A Secção 5 identifica uma série de equívocos e desafios que permanecem na sociedade portuguesa como entraves institucionais, pelo que a Secção 6 oferece à discussão pública um conjunto de pistas para remover esses obstáculos institucionais e tornar as políticas públicas mais amigas do crescimento e do desenvolvimento económicos de todos os territórios portugueses. Finalmente, a Secção 7 conclui.

A versão completa deste artigo contém material adicional. A seguir à Introdução, há uma secção que faz uma distinção terminológica entre crescimento económico, desenvolvimento económico e desenvolvimento regional. As causas do crescimento e do desenvolvimento são explicadas com maior profundidade, recorrendo às teorias económicas surgidas entre os anos 40 do século passado e a atualidade (pensamento neoclássico, modelos de raiz keynesiana, explicações baseadas em interações nãopecuniárias entre agentes, escola dos polos de crescimento, papel do conhecimento, nova economia geográfica e fatores intangíveis do desenvolvimento). Há uma secção com evidência empírica sobre os fatores de crescimento no espaço da OCDE e um maior desenvolvimento sobre a mudança em curso na natureza das políticas de desenvolvimento regional.

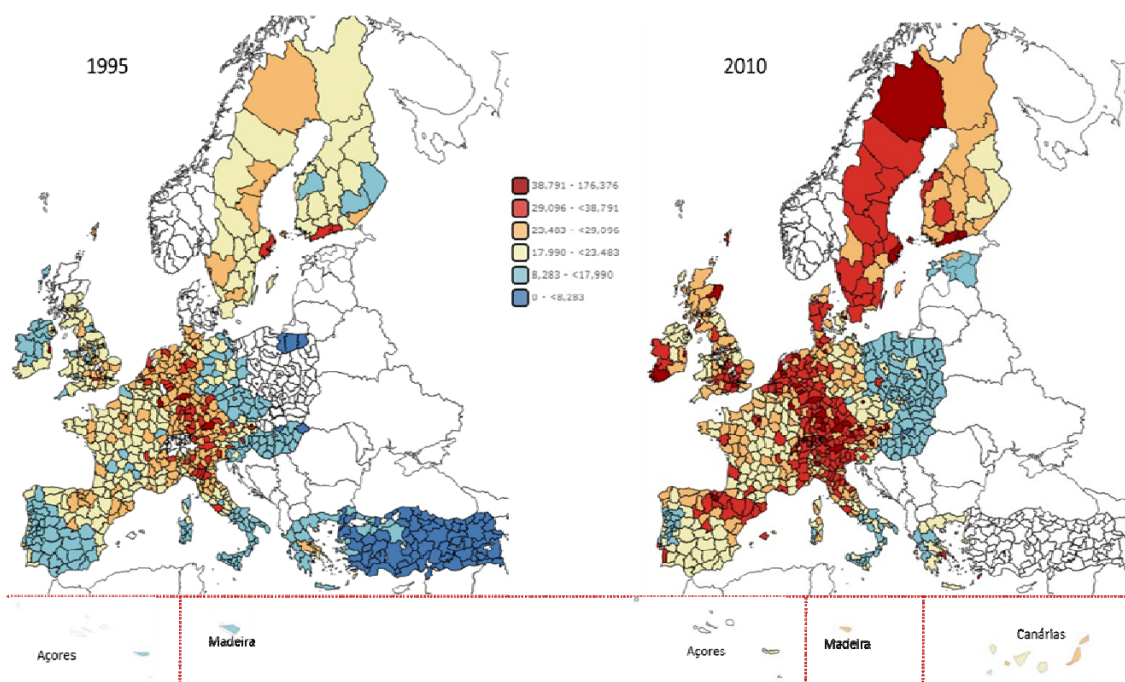
## 2. Alguns números

Em jeito de motivação, atente-se nas representações cartográficas desta secção. Pretendem dar uma ideia da diversidade territorial em matéria de PIB e desenvolvimento regional. A Figura 2 exhibe o estado do PIB *per capita* nas regiões de nível 3 da OCDE, em dois momentos diferentes.

De 1995 para 2010 a dispersão aumentou. Isso é visível a olho nu e confirmado pelo coeficiente de variação, que passa de 2,2 para 2,5 (cálculos do autor). As regiões portuguesas parecem ter-se afastado das mais prósperas na Europa em termos deste indicador. Trata-se de uma evolução que não surpreende a quem acompanha as estatísticas do PIB a nível agregado, a nível das nações.



**Figura 2 — PIB por habitante nas regiões da Europa, nível territorial 3**



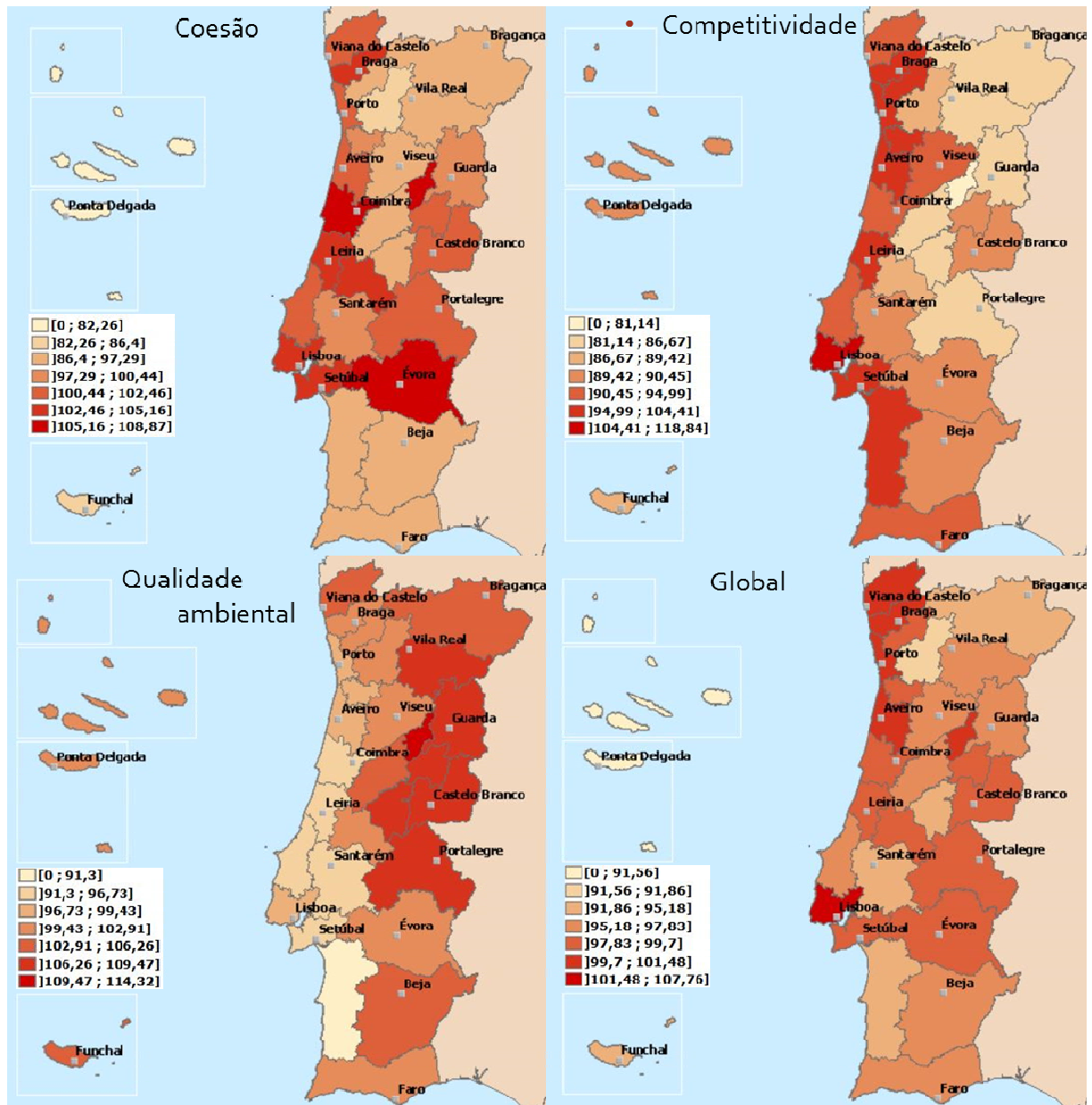
Notas: preços constantes de 2005, dólares norte-americanos em paridade de poderes de compra. Arquipélagos ibéricos em escala ampliada.

Fonte: ferramenta interativa Regional eXplorer e dados em OCDE (2014c); configuração do autor.

E que informação existe sobre o estado de desenvolvimento regional em Portugal? O Índice Sintético de Desenvolvimento Regional (ISDR), fornece uma imagem rápida e sugestiva. Ele é a média de três índices compósitos. Cada um deles tenta representar o desempenho da região numa dimensão de desenvolvimento económico relativamente ao desempenho médio nacional. As dimensões consideradas são: coesão, competitividade e qualidade ambiental. A média dos três índices exprime a posição global da região relativamente ao país.<sup>217</sup> A Figura 3 cartografa a edição mais recente do ISDR, publicada em abril deste ano. É o retrato do país no ano de 2011.

<sup>217</sup> Para uma explicação sumária sobre a natureza e as variáveis subjacentes a esta medida, veja-se o Anexo A da versão completa deste artigo, disponível em [www.cfp.pt](http://www.cfp.pt).

Figura 3 —Índice Sintético de Desenvolvimento Regional, NUTS III (Portugal = 100), 2011



Notas: classificação NUTS III de 2002 (Decreto-Lei n.º 244/2002, de 5 de novembro). Valores expressos em relação à média nacional (100).

Fonte: mapas temáticos e dados em INE (2014); configuração do autor.

Dos dados, resultam as seguintes mensagens. Primeira, **Portugal é mais desigual em indicadores de competitividade do que de coesão**. O desvio-padrão da distribuição constituída pela média dos primeiros excede o da segunda em 22%. Apenas cinco regiões, num total de 30, surgem mais competitivas do que a média nacional, todas junto ao litoral: por ordem decrescente, Grande Lisboa, Grande Porto, Baixo Vouga, Ave e Entre Douro e Vouga. Já quanto à coesão, 16 regiões superam o desempenho nacional. O espaço mais coeso está na faixa central do Continente. A Madeira, o Tâmega e os Açores fecham a tabela, embora com desempenhos que distam menos de 20 pontos percentuais da média nacional. Segunda, **a fotografia territo-**

**rial da qualidade ambiental assemelha-se à imagem negativa da da competitividade.** O respetivo coeficiente de correlação é negativo (-0,6) e os territórios com melhor ambiente estão primordialmente localizados na faixa oriental: Serra da Estrela, Alto Alentejo, Beira Interior Norte, Pinhal Interior Sul e Cova da Beira lideram a lista. Apenas dez regiões têm desempenho ambiental abaixo da média nacional.

Uma terceira mensagem é importante, embora não possa ser extraída do retrato estático que a Figura 3 é. Trata-se da **evolução que o país tem registado nas dimensões do desenvolvimento regional**: 1) quase todas as regiões progrediram em termos absolutos nas dimensões coesão e qualidade ambiental; 2) as diferenças inter-regionais nestas dimensões têm vindo a diminuir; 3) é na dimensão competitividade que o progresso absoluto tem sido menos vincado e é cada vez mais assimétrico<sup>218</sup>.

### 3. Causas do desenvolvimento regional

As teorias do desenvolvimento económico relevantes para economias maduras (recenseadas na versão completa deste artigo) permitem-nos afirmar que:

- O bem-estar de quem vive em determinado lugar é o resultado de uma interação complexa entre fatores intrínsecos ao local e fatores a ele exógenos, fatores que vão muito além dos tradicionais “stocks” de trabalho e capital nas análises macroeconómicas do lado da oferta.
- “Onde estão” (dotação) e “para onde vão” (mobilidade no espaço, acumulação no tempo) os recursos são questões muito importantes.
- O funcionamento espontâneo dos mercados gera resultados contraditórios. Não assegura necessariamente o progresso duradouro de nenhum território nem, ao contrário do que os neoclássicos acreditavam, uma tendência de longo prazo para a convergência real. Dito de outro modo, o mercado pode falhar na provisão de desenvolvimento sustentável.

Destas observações não se pode inferir que o Estado fará necessariamente melhor ou que, intervindo sobre os fatores de desenvolvimento, não haja falhas nessa intervenção.

A lista de fatores com impacto no crescimento e no desenvolvimento é muito diversificada. A responsabilidade pelos níveis de cada fator está pulverizada por uma enorme plêiade de atores, dentro e fora do território em apreço. Na ausência de coordenação entre eles, a nova economia geográfica e a teoria dos fatores intangíveis alertam-nos para o risco de efeitos contraditórios. Daqui decorre uma possível **implicação de política**. Uma atuação coletiva inteligente em prol do desenvolvimento territorial há de decorrer da mobilização deliberada e concertada de vontades. Isso não se faz de cima para baixo nem sem colaboração e liderança. A querer-se considerar uma intervenção coletiva com estas características, ela deverá assentar num modelo organizativo matricial. Para que os vários tipos de recursos sejam eficazmente mobilizados,

<sup>218</sup> A evidência adicional necessária à corroboração destas conclusões é apresentada no Anexo A da versão completa deste texto, disponível em [www.cfp.pt](http://www.cfp.pt).

**são essenciais boas soluções de cooperação tanto a nível horizontal como a nível vertical.** No primeiro caso, falamos de cooperação dentro de cada categoria de agentes: ministérios, municípios, empresas, associações empresariais, centros de I&DT, agências de desenvolvimento regional, associações de desenvolvimento local. No segundo, falamos de cooperação entre agentes de diferentes categorias. Retomaremos esta ilação quando apresentarmos as nossas recomendações na Secção 5 para mitigar os bloqueios institucionais das políticas públicas à indução de desenvolvimento regional.

#### 4. Paradigmas na política de desenvolvimento regional

Em larga medida, as intervenções públicas em prol do desenvolvimento regional acompanharam os desenvolvimentos no conhecimento científico. Não se estranha, por isso, que a política regional da União Europeia não tenha nascido com a fundação das Comunidades nos anos 50;<sup>219</sup> o otimismo neoclássico descrito na versão completa acerca da capacidade dos mercados para promoverem a convergência real imperava nos círculos internacionais da política económica. É nos anos 60 que várias economias avançadas começam a implementar políticas orientadas para os territórios, muito influenciadas pelas implicações políticas dos modelos de raiz *keynesiana* e da escola dos polos de crescimento, respetivamente. Foram décadas de crescimento nacional assinalável, o que ajudou a financiar políticas de desenvolvimento assentes em mecanismos de redistribuição e investimento exógeno nos territórios menos prósperos.

Na década passada, o pensamento sobre o papel dos fatores endógenos no crescimento e no desenvolvimento começa a influenciar o discurso político e o desenho de instrumentos de política assentes na sua dinamização. A relevância do conhecimento, das economias de aglomeração, do papel ambivalente da redução de custos de transporte sobre o consumo e o emprego, bem como dos elementos imateriais começa a fazer caminho nas políticas de desenvolvimento regional. No espaço europeu, são marcos importantes algumas experiências nacionais<sup>220</sup> e, em termos de futuro próximo, o relatório Barca (2009) sobre a política de coesão bem como a estratégia de desenvolvimento da União Europeia até 2020 “Europa 2020”. Em Baleiras (2011a, pp. 51–56) há uma exposição desenvolvida sobre as ilações da teoria económica para o papel do Estado na promoção do desenvolvimento regional.

---

<sup>219</sup> A DG Regio (Direcção-Geral da Política Regional) é criada somente em 1968 mas podemos dizer que uma política estrutural comum orientada para os territórios começa apenas quando o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional é criado, em 1975. A esta evolução não é estranha a evolução da própria integração europeia, na medida em que os aprofundamentos sucessivos (união aduaneira, alargamentos, mercado comum, sistema monetário europeu, liberalização financeira, e finalmente a união cambial e monetária), se bem que globalmente positivos, criaram desequilíbrios territoriais dentro e entre Estados-Membros, tornando esses desequilíbrios numa preocupação comum.

<sup>220</sup> No domínio das economias de aglomeração, a iniciativa “[Centre of Expertise Programme](#)” na Finlândia, orientada para a endogeneização de processos de inovação em pequenas e médias empresas, e as “[Estratégias de Eficiência Coletiva](#)”, iniciativa em Portugal para fazer face a quatro tipos de desafios de competitividade. No domínio da coordenação de políticas sectoriais visando uma abordagem integrada para o desenvolvimento de territórios rurais, considere-se a iniciativa canadiana “[Rural Partnership](#)”.

As experiências com fatores endógenos que se vêm acentuando desde o ano 2000 são de tal modo significativas face ao passado que muitos especialistas nesta área se reveem na afirmação que a OCDE vem fazendo há vários anos de que está em curso uma mudança de paradigma nas políticas de desenvolvimento regional. O

Quadro 1 ajuda a perceber as diferenças e, sobretudo, a discernir as tendências atuais.

**Quadro 1 — Paradigmas na política de desenvolvimento regional**

	Antigo paradigma	Novo paradigma
Problema reconhecido	Disparidades regionais em rendimento, nível de infraestruturas e emprego	Défi ce de competitividade regional e capacidade de crescimento por explorar
Objectivos	Equidade através de desenvolvimento regional equilibrado	Competitividade e equidade
Perspectiva geral das políticas públicas	Reactiva (a problemas) e baseada em projectos: compensações temporárias para desvantagens físicas (exs: regiões de bx densid, regiões ultra-periféricas) ou choques estruturais adversos (exs. regiões em declínio industrial)	Proactiva (a oportunidades), estratégica e programática: aproveitamento da capacidade regional por utilizar através de programas regionalizados
Amplitude temática	Estreita e sectorial, com um número reduzido de sectores	Larga e integrada, com programas de desenvolvimento globais cobrindo vários temas
Orientação territorial	Regiões desfavorecidas	Todas as regiões
Unidade territorial de intervenção das políticas	Áreas administrativas	Áreas funcionais
Dimensão temporal	Curto prazo (essencialmente, busca efeitos sobre procura agregada em territórios alvo)	Longo prazo (orientação para efeitos sobre a oferta em todos os territórios)
Abordagem	Abordagem de tamanho único	Abordagem sensível ao contexto (baseada nos lugares)
Foco	Investimentos exógenos e transferências públicas	Activos locais endógenos e conhecimento
Instrumentos	Subsídios e ajudas de Estado (a iniciativas individuais, avulsas)	Facilitação de acções colectivas, tanto tangíveis como imateriais (capacitação institucional, ambiente de negócios, mercado de trabalho, infraestruturas)
Metodologia	Baseada em projectos concretos	Estratégica e programática
Actores	Governo central	Múltiplos parceiros (vários níveis de governo, privados, ONGs)

Fonte: adaptação própria de OCDE (2010).

**Em síntese, a mudança de paradigma consiste essencialmente no abandono de:**

- subsídios independentes dos resultados, baseados em assimetrias inter-regionais, para passar a privilegiar transferências norteadas para o desempenho, transferências que induzam comportamentos orientados para a melhoria da competitividade territorial;
- abordagens sectorialmente separadas e independentes umas das outras para passar a privilegiar soluções integradas e multissetoriais (o que requer boas soluções de governança horizontais e verticais, como exploraremos na Secção 6);
- definição e execução de políticas de cima-para-baixo e tendencialmente uniformizadas em direção a soluções de governança vertical partilhadas e sensíveis ao contexto dos lugares.



## 5. Bloqueios institucionais em Portugal

A secção anterior permitiu-nos perceber quais são as tendências nas melhores práticas internacionais em matéria de políticas de desenvolvimento regional. E como é que Portugal se situa neste contexto?

Até à adesão às Comunidades Europeias em 1986, não se pode falar propriamente em política de desenvolvimento regional em Portugal.<sup>221</sup> De então para cá, surgiram instituições públicas vocacionadas para pensar, planear e até executar medidas de desenvolvimento baseado nos territórios (comissões de coordenação regional, Direcção-Geral do Desenvolvimento Regional) e apareceu dinheiro dos contribuintes, os fundos estruturais e de coesão da então política regional europeia. Entre 1989 e 2009, foram aplicados na economia portuguesa cerca de 48 mil milhões de euros (mM€) de fundos europeus, a que se terão somado 26,9 mM€ dos contribuintes portugueses e 17,8 mM€ das empresas residentes — conforme Baleiras (2011a, p. 60). A utilização destas verbas exigiu uma verdadeira mudança cultural na gestão de instrumentos de política que acabou por extravasar para outros domínios da ação do Estado: programação orçamental plurianual, fundamentação estratégica, predomínio de regras sobre discricionariedade e avaliação (prévia, contemporânea e posterior à execução) foram valores novos na gestão pública portuguesa importados largamente pela política regional. Amplamente inspirados pelas implicações de política dos modelos de raiz *keynesiana* e da escola dos polos de crescimento, predominaram os incentivos ao crescimento por causas exógenas (provisão de infraestruturas a cargo do Estado, subsidiação a projetos privados de investimento isolados do meio económico envolvente, ao fim ao cabo, o território, e instrumentos de política com fraca participação dos atores na sua construção) e a visão da política de desenvolvimento regional como uma política assistencialista à “Robin dos Bosques”, como se só houvesse problemas de desenvolvimento nos espaços pobres ou se a redistribuição não fosse uma questão interpessoal (em vez de ser erradamente, em nossa opinião, tratada como inter-regional).

O país deu entretanto passos de gigante em inúmeros domínios, da redução extraordinária da mortalidade infantil (para níveis inferiores aos da maioria das nações desenvolvidas) à compressão das distâncias no território.<sup>222</sup> Estudos vários<sup>223</sup> comprovam a melhoria significativa em todo o território nacional do acesso dos cidadãos a bens e serviços coletivos, como mobilidade, tratamento de águas residuais, saúde e educação. Designando por coesão territorial as taxas de cobertura da população por redes de equipamentos e infraestruturas que asseguram o fornecimento deste tipo de bens, os referidos estudos convergem ainda na conclusão de que

<sup>221</sup> “Nunca houve política regional em Portugal embora de há muito se fale dos desequilíbrios regionais e da necessidade de os corrigir” — Lopes (1984, p. 331).

<sup>222</sup> OCDE (2008, p. 102) dá conta de uma diminuição em cerca de 50% nos tempos de percurso entre as capitais de distrito e Lisboa ocorrida entre 1986 e 2006 em virtude da melhoria da rede rodoviária nacional.

<sup>223</sup> Mateus (2005), DPP (2006) e Mateus (2013).

o país se tornou menos assimétrico na coesão territorial. Já o mesmo não afirmam em relação à competitividade territorial, medida através de indicadores a nível subnacional como peso de sectores transaccionáveis no VAB, percentagem da população ativa com ensino secundário completo ou superior, número de patentes industriais, e evolução da quota nos mercados externo e interno das empresas residentes. A competitividade territorial progrediu menos que a coesão territorial, um resultado em linha com indicadores macroeconómicos que comparam a competitividade do país com outras economias nacionais. Ao contrário do que sucedeu com os indicadores de coesão, as assimetrias competitivas entre territórios de nível NUTS III não cessaram de aumentar desde os anos 70 (indicadores quantitativos na versão completa).

A partir do 3.º Quadro Comunitário de Apoio (QCA) e, com mais profundidade, a partir do Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN) surgem várias inovações. Não só a competitividade é assumida no QREN, a par da coesão, como os objetivos políticos a prosseguir com o concurso financeiros dos fundos europeus, como se adotaram soluções de governança visando uma melhor integração territorial das políticas sectoriais — pormenores em Baleiras (2011a, pp. 61–69). O quadro de programação seguinte, Portugal 2020, anuncia o aprofundamento deste rumo.

Para os propósitos deste artigo **importa refletir sobre uma série de equívocos e desafios** que permanecem na sociedade portuguesa como entraves institucionais à sua plena adoção. A exposição seguinte prepara o terreno para a apresentação de propostas de solução na próxima secção.

## 5.1 Dificuldades na compreensão pública de questões transversais

Uma das razões por que é difícil os políticos se interessarem por políticas ou questões transversais é o facto de os cidadãos não sentirem que elas existem. O que eles veem são falhas da política sectorial. Dois exemplos. Se uma maternidade é fechada, o que as famílias veem é uma unidade de saúde que desapareceu e queixam-se do hospital local ou da política de saúde. Se um troço de via-férrea é encerrado, o que os utentes veem é que os comboios deixaram de lhes passar à porta e queixam-se então da CP ou da política de transporte ferroviário. O que eles veem são as causas próximas do descontentamento mas as verdadeiras causas são outras — são questões de desenvolvimento (têm a ver com a perda de mulheres em idade fértil e o desaparecimento de empregos e oportunidades sub-regionais de tráfego e, portanto, de massa crítica de parturientes e passageiros).

As questões de desenvolvimento estão demasiado distantes do seu quotidiano e as pessoas não conseguem identificar claramente um governante a quem pedir responsabilidade por elas. Portanto, **as pessoas sentem o efeito de falhas de transversalização como consequência de políticas sectoriais e não tanto como ausência de qualquer política transversal ou de coordenação de políticas sectoriais**. Nem fazem ideia do que isso seja ou que deverá existir transversalidade e coordenação na ação política. Ora esta é uma primeira dificuldade para interessar os governos centrais por políticas transversais orientadas para o desenvolvimento territorial.

## 5.2 Problemas transversais e governança vertical

Uma segunda dificuldade reside no facto de **a administração pública e a própria composição do Governo estarem organizados verticalmente, i.e., em sectores**: saúde, transportes, ambiente, educação, comércio, indústria... Uma estrutura assim não ajuda a conceber respostas para problemas transversais. Antes favorece a gestação de silos que não comunicam uns com os outros e veem com desconfiança qualquer tentativa de aproximação por parte de outras áreas.

Isto não significa que se defenda o fim das pastas e dos departamentos sectoriais. Há com certeza razões de especialização e eficácia que recomendam a sua manutenção. O que faz falta no país é a compatibilização da estrutura vertical com mecanismos ágeis e eficazes de coordenação horizontal para lidar com desafios multidisciplinares que exijam respostas sectorialmente compatíveis umas com as outras, como são os casos do crescimento e do desenvolvimento económicos.

## 5.3 Desarticulação territorial das políticas públicas

As políticas sectoriais com maior impacto no desenvolvimento raramente têm objetivos e estratégias territorializadas e, quando possuem alguma preocupação de declinação territorial diferenciada, **não estão alinhadas umas com as outras nem com uma estratégia e objetivos assumidos pelo Governo como um todo**.

Os instrumentos de planeamento territorial até contam com a participação dos ministérios responsáveis por aquelas políticas na sua fase de conceção. Falamos dos Planos Regionais de Ordenamento do Território (PROT). Os ministérios contribuem com as suas ideias e intenções de investimento para o planeamento das redes de equipamentos coletivos. Conhecer que equipamentos serão construídos ou remodelados, com que valências, quando e aonde certamente ajuda a integrar externalidades entre redes sectoriais e a promover a racionalização das redes em linha com a estratégia de desenvolvimento de cada PROT. O problema é que os PROT não vinculam ninguém com a sua concretização. As intenções de investimento são isso mesmo; por isso, nem sequer há o cuidado de verificar se existe a indispensável cobertura orçamental para as financiar.

Qualquer revisão de uma rede sectorial é normalmente um exercício de “equilíbrio parcial”. Decorre à margem da estratégia consensualizada em cada PROT e não são ponderados os efeitos de refluxo sobre a atividade económica e a utilidade social das outras redes. Um bom exemplo deste modo de atuação foram as iniciativas de compressão das redes de equipamentos concretizadas nas legislaturas de 2005–2009 e 2011–2015. Não se discute a evidente racionalidade económica de cada sector para reduzir a sua presença física em territórios de menor capilaridade. O problema de desenvolvimento está em que a solução ideal na perspetiva individual da Saúde, da Educação, da Justiça, da Administração Interna, etc. é fechar estabelecimentos e dispensar ou retirar recursos humanos **dos mesmos sítios**. Há um impacto negativo inegável nestas pequenas economias locais com o desaparecimento de consumidores e postos de trabalho diretos, indiretos e induzidos. Há também um impacto negativo na coesão



territorial, na medida em que diminuem as capacidades de acesso a serviços públicos em territórios já de si dominados por uma população envelhecida e com limitações de mobilidade. Sem coordenação e na ausência de uma iniciativa política abrangente em prol do desenvolvimento nos territórios de baixa densidade, um conjunto de boas soluções parciais não é necessariamente uma boa solução geral. Como afirmava recentemente o Prof. João Ferrão, “(...) para cada um dos sectores pode ter sentido, com os seus critérios estritamente sectoriais, a forma como racionalizam as suas redes, mas, se ninguém tem uma visão de conjunto, o resultado é transformar Portugal num *queijo Gruyère*, cheio de buracos que resultam de decisões tomadas separadamente.” — Ferrão (2014).

## 5.4 Estratégia

Já foi referida a importância da estratégia na formulação das modernas políticas de desenvolvimento regional. Impactar variáveis estruturais do desenvolvimento requer estratégia pois é ela que dá o conhecimento sobre a situação de partida, habilita a formulação da visão de médio e longo prazo, inspira os programas de ação (com suas metas e recursos), mobiliza os parceiros, convoca a participação destes nos modelos de governança, legitima a liderança, enforma a coerência na aplicação dos instrumentos e projetos, alimenta a resiliência necessária para persuadir os outros a vencer as dificuldades de percurso e não dispensa a avaliação crítica antes, durante e após a execução como condição de validade e ajustamento à evolução do enquadramento.

Ora em Portugal fazem-se belíssimos exercícios de planeamento estratégico. A capacidade de pensar *ex ante* e planear não é um problema no país. **As verdadeiras dificuldades surgem quando se começa a executar.** Não raras vezes, a estratégia vai para a gaveta nesse momento e o que era planeado dá lugar à implementação improvisada e circunstancial. A *roda é descoberta* inúmeras vezes quase sem sair do mesmo sítio. A avaliação não é levada suficientemente a sério na condução das políticas públicas e **as frequentes mudanças de rumo, quando não mesmo a sua ausência, acabam por fatigar os destinatários e executores descentralizados das políticas**, os agentes económicos cuja mobilização e participação deveria ser o primeiro ativo a construir e sedimentar. As fragilidades que ainda apresentamos na execução de estratégias são uma barreira à eficácia das políticas estruturais que urge ultrapassar.

## 5.5 Política de desenvolvimento regional e utilização de fundos estruturais

Aqui estão dois equívocos graves que o país continua cometendo. Os fundos estruturais disponibilizados pela política de coesão da União Europeia, com os seus objetivos, regras de elegibilidade e envelopes financeiros, estão, sem dúvida, vocacionados para alavancar as políticas nacionais de desenvolvimento regional. Um equívoco é a confusão entre política de desenvolvimento regional e execução financeira de fundos estruturais.<sup>224</sup> O segundo engano é julgar

---

<sup>224</sup> Para os efeitos desta subsecção, devemos entender os “fundos estruturais” na aceção lata (que não é juridicamente rigorosa) de todos os instrumentos financeiros do orçamento da UE com finalidade estrutural integrados nas políticas de coesão, de desenvolvimento rural e na componente estrutural das de

que todas as utilizações desses fundos em projetos sectoriais fazem a política de desenvolvimento regional.

**Uma política de desenvolvimento regional**, como a que se defende neste documento e está em linha com o novo paradigma das práticas internacionais, **não se pode confundir com a execução financeira de fundos estruturais**. Em primeiro lugar, por que esta não pode ser um fim em si mesma, sob pena de hipotecarmos a capacidade transformadora da economia e da sociedade portuguesas que eles comportam. Os fundos são um instrumento financeiro, para cuja mobilização os contribuintes portugueses concorrem marginalmente através da dotação europeia mas com significado através da chamada contrapartida pública nacional. Os beneficiários privados também têm que contribuir com a contrapartida privada. Mesmo que se tratasse de *maná divino*, haveria sempre que considerar o custo de oportunidade das afetações escolhidas. Gastar por gastar não é um bom critério. Sendo um instrumento e não um objetivo em si, espanta e bloqueia o desenvolvimento que o debate político sobre a utilização dos fundos estruturais em Portugal resvale, quase sempre, para a taxa de dispêndio dos mesmos e quase nunca para os impactos, os resultados que estes recursos devem ajudar a criar na competitividade e na coesão territoriais. Em segundo lugar, uma boa política de desenvolvimento regional envolve muito mais do que dinheiro. Aliás, essa é uma marca que distingue bem os dois paradigmas anteriormente expostos. Mais do que ser financiador, espera-se do Estado o papel de motivador, facilitador e agilizador de vontades por parte dos atores. Há muita imaterialidade extremamente valiosa nesse papel. **Pode não ser mediática, é certamente trabalhosa mas é indispensável para transformar Portugal.**

O segundo equívoco decorre, em larga medida, do peso muito expressivo que a dotação de fundos estruturais tem tido na despesa pública nacional. Estima-se — Baleiras (2011a) — que sensivelmente a meio do 3.º QCA o investimento das administrações públicas alavancado por fundos estruturais representaria cerca de metade do investimento total destas entidades. Sendo certo que as áreas de soberania nacional não são elegíveis, a taxa de alavancagem efetiva era bem superior a 50%. Nas empresas públicas, a taxa não seria menor. Os governos central, regionais e locais tornaram-se *super-dependentes* dos fundos europeus, a tal ponto que quase todos os ministérios se habituaram a ter um segundo orçamento: ao lado das fontes nacionais do então PIDDAC, tinham um programa operacional do QCA sob tutela direta do membro do governo do sector. Ao fim de 20 anos de sectorialização dos fundos europeus, **estes serviam para praticamente tudo o que era política vertical**, dos transportes ao ambiente, da educação à formação profissional, da energia à agricultura, mesmo que pouco tivesse a ver com preocupações de longo prazo. Tornou-se extremamente difícil o exercício de abordagens transversais e integradas, orientadas para o lado da oferta. Não é difícil perceber que este é o quadro político ideal para proliferarem os investimentos infraestruturais, avulsos e exógenos relativamente ao território.

---

peças e do mar. No período de programação 2014/2020 serão globalmente conhecidos como Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI) e integrarão os seguintes instrumentos: Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, Fundo Social Europeu, Fundo de Coesão, Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural e Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e da Pesca.

Com um peso tão grande na despesa pública e tamanha captura sectorial dos fundos, instalou-se na classe política e nos fazedores de opinião a ideia que fazer política de desenvolvimento regional consistia tão-somente na gestão financeira dos fundos estruturais, cabendo aos sectores decidir o que investir, quanto, aonde, com quem e com que finalidades. Nesta perspetiva, é impossível haver uma dimensão de desenvolvimento ou até mesmo de competitividade na aplicação dos fundos estruturais.<sup>225</sup> A resenha da literatura económica e da evidência sobre boas práticas internacionais acima feita (e aprofundada na versão completa do artigo) demonstrou quão ignorante será persistir, com o conhecimento atual, nesta visão. A política de desenvolvimento regional pode, e provavelmente, deve ser ela a coordenar, com poder político forte, a estratégia dos fundos em Portugal; contudo, política de desenvolvimento regional é muito mais que isso, como o novo paradigma indica.

### 5.6 Hábitos de “rent-seeking”

Não sendo, de modo algum, apanágio exclusivo de Portugal, encontramos na sua sociedade práticas relativamente arreigadas de tentativa de obtenção de tratamentos de favor, privilégio ou exceção no acesso a recursos comuns, aquilo a que em ciência política e na teoria das escolhas públicas se designa como comportamentos de “rent-seeking”. As raízes poderão ser profundas e antigas remontando à forma de povoamento do território na Baixa Idade Média, aos forais reais e ao corporativismo. Estes comportamentos são um obstáculo a ter em conta em qualquer reforma das políticas económicas e favor do desenvolvimento.

Estes hábitos têm tipicamente uma visão de curto prazo, estão centrados nos interesses de grupos específicos e **têm maior capacidade de atrair recursos comuns se as políticas para o desenvolvimento permanecerem fragmentadas e não apostarem resolutamente numa orientação para a competitividade e o crescimento**. É por isso que tendem a opor-se tanto à introdução de mecanismos de seletividade e concorrência na atribuição de subsídios e como à adoção de estratégias de base territorial assentes em parcerias com atores que representem outros interesses. A montagem e a realização de projetos assentes no princípio da cooperação e de busca deliberada de economias de associação encontram resistência em comportamentos orientados para a busca de rendas económicas.

### 5.7 Proporcionalidade e representação das minorias

O Quadro 2 revela que os círculos eleitorais para a Assembleia da República nos territórios periféricos da economia portuguesa exigem mais eleitores recenseados para terem direito a cada representante no Parlamento nacional do que os círculos dos territórios mais desenvolvidos. Assim, se a média nacional está nos 43.941 eleitores, os distritos em que são necessários

---

<sup>225</sup> A programação do QREN pretendeu romper com esta perspetiva através de várias medidas, como a substituição dos programas operacionais sectoriais por programas operacionais transversais e a introdução do princípio da concorrência no acesso público ao financiamento comunitário. Para uma apresentação dos traços gerais do QREN e da política de desenvolvimento regional no período 2005/2009, ver Baleiras (2011a, pp. 61–69). Do que é público neste momento, a programação do Portugal 2020 parece consolidar esta inflexão estratégica.

mais eleitores são aqueles onde tipicamente residem menos pessoas e os índices de competitividade são inferiores. Comparando os extremos da lista, são necessários 53.222 eleitores inscritos para Portalegre ter direito a um deputado enquanto em Lisboa bastam 39.972 para o mesmo efeito.

Isto quer dizer que a lei eleitoral e a demografia se conjugam para fazer vingar o interesse próprio imediato dos círculos mais populosos e prósperos. São um exemplo de aplicação *da tirania da maioria*, um conceito há muito trabalhado pelos cientistas políticos e economistas que se interessam pela teoria do voto — ver referências a Alexis de Tocqueville, Gordon Tullock e Richard Musgrave em Cullis e Jones (2009, pp. 117–118). A geografia para as eleições nacionais **sobre-representa os distritos mais desenvolvidos** que, ainda por cima, são aqueles que já têm mais voz junto do poder político através de outros canais. Não nos parece que este facto ajude a promover o reequilíbrio territorial das políticas no sentido preconizado pelo novo paradigma.

**Quadro 2 — Distribuição por círculos eleitorais do número de deputados elegíveis: eleições de 05/06/2011 para a Assembleia da República**

	Eleitores	Deputados	Eleitores por deputado
Portalegre	106.443	2	53.222
Bragança	153.902	3	51.301
Évora	145.894	3	48.631
Castelo Branco	190.981	4	47.745
Vila Real	235.536	5	47.107
Beja	135.724	3	45.241
Açores	222.095	5	44.419
Coimbra	395.075	9	43.897
Guarda	172.391	4	43.098
Viana do Castelo	257.039	6	42.840
Madeira	255.867	6	42.645
Leiria	424.758	10	42.476
Viseu	381.601	9	42.400
Setúbal	711.089	17	41.829
Braga	774.995	19	40.789
Aveiro	651.230	16	40.702
Porto	1.570.154	39	40.260
Santarém	402.350	10	40.235
Faro	360.068	9	40.008
Lisboa	1.878.702	47	39.972

Notas: i) círculos listados por ordem decrescente do rácio “eleitores por deputado”. ii) só são considerados os círculos do território português. Acrescem dois deputados pelo círculo da Europa e dois pelo do Resto do Mundo.

Fonte: CNE (2011); ordenação própria.

## 5.8 Falta de confiança entre agentes

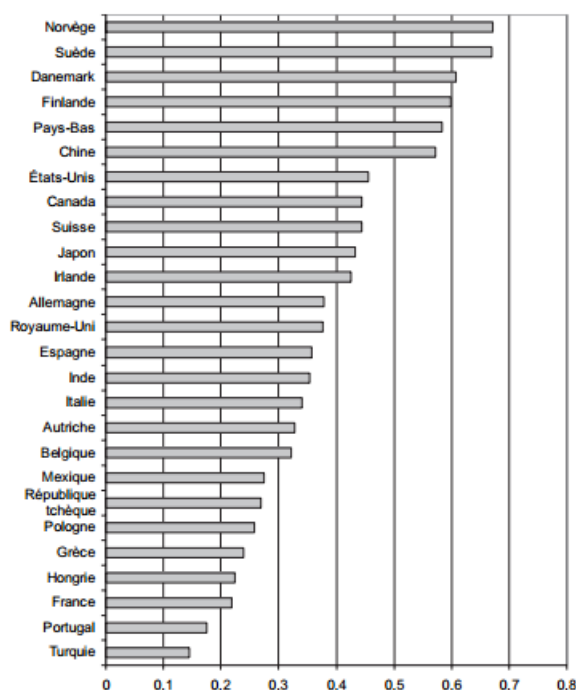
Os Portugueses são um povo algo desconfiado. Desconfiam uns dos outros e das instituições. Há aforismos populares que o indiciam, como “desconfiar de todos e não falar verdade a ninguém”, “na desconfiança é que está a segurança” ou “com um olho no burro e outro no cigano”. Mas há também sondagens que carregam alguma evidência empírica sobre o fenómeno.

Por exemplo, de acordo com estudos citados por Algan e Cahuc (2007), os Portugueses são o 25.º em 26 povos cujos cidadãos menos confiam uns nos outros: menos de 15% dos Portugueses terá respondido que é possível confiar nos outros — Figura 4. Naquele livro há ainda figuras e dados interessantes sobre a confiança dos povos nas suas instituições. Portugal surge quase sempre abaixo da média.

Ora a desconfiança nos outros mina o trabalho em rede e sinaliza indisponibilidade, se não mesmo incapacidade para entrar em estratégias cooperativas. **Não é um comportamento amigo da economia nem um recurso endógeno simpático para as políticas de desenvolvimento regional da nova geração.**

Aos decisores políticos e à administração exige-se maior coerência e continuidade nas políticas com finalidade estrutural, aquelas que pela sua natureza mais dependem da adesão entusiástica e comprometida dos agentes económicos. O excesso de reformas e as *frequentes reinvenções da roda* têm que ser evitados pois cansam os agentes e levam-nos a descreer das instituições públicas e, por um argumento de continuidade, a apostar em estratégias individualistas.

**Figura 4 — Níveis de confiança interpessoal em 26 países**



Nota: cada barra representa a fração da amostra nacional que respondeu “É possível confiar nos outros” à pergunta “Por regra, acha que é possível confiar nos outros ou é sempre desconfiado?”

Fonte: inquéritos em 1990 e 2000 da rede *World Values Survey*, gráfico extraído de Algan e Cahuc (2007).

## 5.9 Aspirações regionais e estatuto das CCDR

As Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR) são serviços periféricos da administração direta do Estado com competências específicas nas áreas do desenvolvimento regional, do ambiente, do ordenamento do território e das cidades, competindo-lhes ainda apoiar tecnicamente as autarquias locais e as suas associações. Para além destas atribuições,

as sucessivas leis orgânicas atribuíram ainda às CCDR duas tarefas singulares no conjunto da administração central: 1) assegurar a coordenação e a articulação das diversas políticas sectoriais de âmbito regional; 2) assegurar as responsabilidades de gestão dos programas operacionais regionais da política de coesão da União Europeia. Lendo essas leis com atenção, percebe-se quão transversal é o mandato que lhes tem sido cometido ao longo dos anos, assim como se percebe o papel importante que têm na articulação daquelas políticas nacionais com os atores regionais, públicos e privados.

Estas características tornam as CCDR muito presentes nos processos de desenvolvimento regional. O prestígio social de vários dirigentes que as serviram no passado contribuiu também para essa notoriedade. De tal modo é assim que junto das elites regionais, mormente no Norte, existe tipicamente uma elevada expectativa relativamente à capacidade das CCDR para intervirem no processo político de decisão. Em várias ocasiões as CCDR foram invocadas como embriões de futuros governos regionais no território continental; noutras, já foi equacionada a possibilidade de atribuir um estatuto político aos seus dirigentes máximos, embora não por sufrágio direto e universal. Ora isso gera um equívoco com características de *dissonância cognitiva* porquanto, à face da lei, as CCDR são uma instituição técnica. Os membros das respetivas presidências são nomeados pelos ministros da tutela e pelo Primeiro-Ministro e reportam àqueles em razão das matérias em apreço.

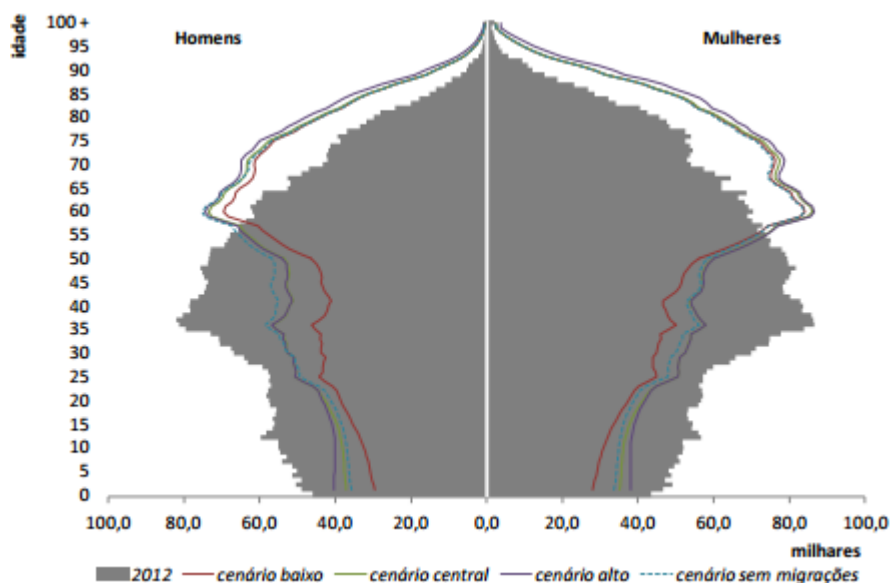
Referimos este aspeto porque o novo paradigma das políticas de desenvolvimento regional faz apelo a soluções de governança vertical dentro do sector público e a soluções de governança horizontal a nível das regiões. Atentas a experiência e a capacidade nelas instalada, as CCDR são candidatas naturais a um lugar privilegiado nessas soluções. O seu estatuto não deixará de ter que ser abordado e o equívoco aqui referido desfeito.

## 5.10 Demografia, desertificação e desenvolvimento

Portugal enfrenta já uma dura realidade demográfica, caracterizada por natalidade reduzida, envelhecimento progressivo e saldos migratórios negativos. É uma realidade particularmente dolorosa nos territórios a leste e em algumas NUTS III do interior central. Porém, o futuro arrisca-se a ser muito pior. De acordo com INE (2014b), “a população residente (...) tenderá a diminuir até 2060, em qualquer dos cenários de projeção. No cenário central a população diminui de 10,5 milhões de pessoas, em 2012, para 8,6 milhões de pessoas, em 2060 (...). O índice de envelhecimento aumenta de 131 para 307 idosos por cada 100 jovens, no cenário central. Nesse mesmo período e cenário, o índice de sustentabilidade potencial passa de 340 para 149 pessoas em idade ativa por cada 100 idosos”. A Figura 5 dá conta da inversão em marcha na estrutura etária do país.

Se nenhuma alteração substancial acontecer nos fatores de crescimento e rejuvenescimento da população, o despovoamento e o envelhecimento acentuado espalhar-se-ão para oeste e cobrirão todo o território nacional, com progressão “mais acentuada nas regiões que detêm atualmente maiores índices de sustentabilidade potencial.” — INE (2014b, p. 6).

Figura 5 — Pirâmide etária em Portugal: estimativas em 2012 e projecções para 2035



Nota: as linhas representam os contornos da pirâmide em 2035 associados aos cenários estudados pela fonte.

Fonte: INE (2014b).

Os efeitos económicos decorrentes das perspetivas demográficas são muito graves e relativamente evidentes, pelo que nos dispensamos de elaborar sobre o assunto. **É preciso uma resposta integrada e duradoura ao desafio da desertificação económica, social e ambiental e julgamos que ela deve procurar respaldo numa nova atitude do país perante o desenvolvimento regional.** Apostar nos fatores de crescimento de todos os territórios, e não apenas dos “hubs”, como se tem vindo a alertar neste documento, é a orientação que se impõe para conter a expansão dos ventos de desertificação e inverter onde for possível esta dinâmica destruidora. A implementação das características do novo paradigma das políticas de desenvolvimento regional certamente que ajudará a contrariar o enorme desafio que a demografia e a desertificação estão a colocar aos Portugueses.

## 6. Pistas de solução

**Que fazer?** Eis a questão que naturalmente emerge da exposição anterior. Vimos que o mercado tem falhas na provisão de crescimento e desenvolvimento em todos os territórios. Aparentamos que há um espaço para a intervenção pública melhorante. Contudo, também as políticas públicas podem falhar.

Nesta secção, tomamos em conta o diagnóstico feito e deixamos à reflexão do país um conjunto de tipologias de solução exequíveis capazes de i) tornar as políticas públicas mais amigas do desenvolvimento regional e ii) promover uma política de desenvolvimento regional à altura dos desafios da competitividade e da coesão com que o país está confrontado. Falamos de tipologias e não de soluções fechadas porque a exposição é deliberadamente aberta para suscitar o debate em torno de variantes possíveis para cada tipo de resposta a seguir preconizada.



Por razões de clareza argumentativa, podemos dividir as propostas em três categorias: mecanismos de governança horizontal, instrumentos de política orientados para economias de aglomeração e rede e mecanismos de governança vertical.

## 6.1 Mecanismos de governança horizontal

Sob esta epígrafe queremos abordar maneiras de **melhorar a coordenação nacional de políticas sectoriais**.

### 6.1.1 Visão territorial nacional

Tudo deve começar com a assunção de uma **visão territorial do país** consensualizada entre um conjunto alargado de partidos políticos e parceiros sociais. A ideia é haver uma estratégia territorializada de desenvolvimento que enforme as políticas públicas e as opções dos agentes económicos num **prazo a ponderar**, entre o mínimo de uma legislatura e o máximo de duas legislaturas. Há vantagens em a visão ser elaborada para um horizonte superior ao de uma legislatura. A primeira decorre da necessidade de haver estabilidade e persistência nos instrumentos de aplicação para que a estratégia frutifique. A segunda vantagem é o facto de a adoção de uma visão superior a quatro anos convocar a compromissos com a oposição, os parceiros sociais e os representantes dos governos subnacionais. Tais compromissos são desejáveis para que se possa falar de uma visão do país e não da visão de uma maioria política circunstancial. Um prazo de sete anos ofereceria aqueles benefícios e ainda o de facilitar o alinhamento da visão territorial com o modelo de desenvolvimento da UE e o ciclo de sete anos das políticas e do orçamento comunitários. Este caso permitiria integrar a estratégia de aplicação dos fundos estruturais na estratégia nacional de desenvolvimento regional, em vez de obrigar o país a desenhar duas estratégias separadas para temas afins. Vale a pena informar que foi esta a solução que a Irlanda adotou em 2000.<sup>226</sup> Daria ainda a Portugal uma legitimidade acrescida perante os seus parceiros europeus na negociação a cada sete anos do quadro financeiro plurianual poder mostrar-lhes que as posições negociais portuguesas emanam de uma visão territorial concertada internamente e que liga as opções políticas sectoriais nacionais.

A visão territorial deveria **conter os seguintes elementos**:

- a) enunciação dos objetivos nacionais de desenvolvimento regional;
- b) indicação das políticas que deverão contribuir para a sua concretização, em linhas gerais;

---

<sup>226</sup> A Comissão Europeia (2014) atesta que o Plano Nacional de Desenvolvimento 2000/2006 apresentado em 1999 pelo Governo irlandês se distinguia dos dois anteriores por ser mais abrangente que a estratégia de utilização dos fundos da política de coesão. Naquela fonte pode ler-se: "Unlike the two previous Plans, which were drafted exclusively for the purpose of securing EU Structural Funds, the NDP 2000-2006 is broader in its scope and size and is designed to address a wider range of infrastructural, economic and social needs, with Structural Funds accounting for only 10% of planned investment and the bulk of the funding coming from domestic sources. The National Development Plan and the Community Support Framework are, therefore, being implemented as an integrated investment plan and strategy for economic and social development for the period 2000-2006."



- c) identificação dos recursos afectos, designadamente orçamentais, para compatibilizar a visão territorial com a estratégia orçamental de médio prazo de que o país tanto necessita;
- d) metas qualitativas e quantitativas e indicadores de acompanhamento;
- e) obrigação dos ministérios sectoriais responsáveis pelas políticas com maior impacto no desenvolvimento regional (educação, emprego, ciência, transportes, ambiente, agricultura, economia) construírem estratégias próprias com declinação regional que contribuam para implementar as metas nacionais de desenvolvimento regional. Esta condição é justificada com a necessidade de compatibilizar os incentivos dos ministros com a vontade do Governo como um todo. Ao assumirem estratégias territorializadas por cuja concretização serão avaliados, aqueles ministros sectoriais passam a partilhar o interesse na visão territorial nacional, em vez de a considerarem uma responsabilidade de outros. É uma maneira, entre outras que se seguem, de materializar a chamada abordagem “whole of Government” preconizada para lidar com políticas transversais;<sup>227</sup>

O que aqui se propõe não é radicalmente diferente do que existe nalguns países, como o Japão, a Noruega e a Finlândia. Este último caso é particularmente interessante para pensar a operacionalização da visão territorial nacional em Portugal. Uma decisão do Parlamento aprova o *Regional Development Act*: é uma lei que estabelece o sistema de desenvolvimento regional do país e um conjunto de princípios de organização institucional, nos quais se incluem os elementos a) e e) acima referidos. A versão anterior durou oito anos. Mandata o Governo para especificar os elementos b) a d) e adotar as soluções operacionais que entender mais eficazes para cumprir aqueles princípios. Mais informações na página-e intitulada Desenvolvimento Regional Nacional (uma designação em si esclarecedora acerca da elevada prioridade transversal conferida ao tema).

Creemos que esta visão territorial, com uma duração de, pelo menos, quatro anos, poderia e deveria gerar sinergias para a adoção de estratégias de médio prazo noutras áreas da governação pública nacional. Para além das políticas sectoriais com maior impacto territorial a que o elemento e) se refere, estamos a pensar nas áreas de finanças públicas, captação de investimento direto, licenciamento de atividades económicas e ordenamento do território.

### 6.1.2 Responsável político de valor reforçado

Tem que haver um membro do Governo ao leme da visão territorial, alguém que assegure a concretização da estratégia, a contribuição dos ministérios sectoriais e a execução de instrumentos de política próprios, como os que se propõem no Ponto 5.2. Há dois sentidos para a política de desenvolvimento regional. Num sentido estrito, esta dispõe de instrumentos de política próprios que pode conceber e executar com níveis mínimos de articulação com outros

<sup>227</sup> Simpatizamos com a seguinte definição de *abordagem do Governo como um todo* para estas questões: “Public service agencies working across portfolio boundaries to achieve a shared goal and an integrated response to particular issues.” — citação encontrada no portal de um serviço australiano que corresponde mais ou menos à Direcção-Geral da Administração e do Emprego Público em Portugal.

ministérios. E há um sentido lato que inclui aquele e a coordenação intersectorial de que temos falado.

Ora é precisamente para dar eficácia a esta dimensão horizontal da política de desenvolvimento regional que é indispensável reconhecer-se ao seu responsável político um **estatuto próprio**. Para poder coordenar a contribuição dos ministros sectoriais tem que estar explícita e claramente mandatado pelo Primeiro-Ministro para “mandar” mais que os outros nessa tarefa. Haver uma disposição habilitante na lei, como acontece no caso finlandês acima citado, ajudará cada governo a escolher a quem atribuir essa tarefa. Há soluções institucionais diferentes e interessantes noutros países, com vantagens e inconvenientes na adaptação a Portugal que merecem ser ponderadas. No Japão, já é normal haver ministros que, para além da sua pasta sectorial, têm ascendente sobre os colegas no exercício da coordenação de uma política transversal. Esse ascendente advém do estatuto de *ministro de Estado* que lhes é conferido exclusivamente para este fim. As designações dos seus cargos são autoesclarecedoras, como se pode ler na página-e que apresenta a composição do Governo em funções. Na Finlândia o já mencionado *Regional Development Act* (do Parlamento) confere esse ascendente ao Ministro do Emprego e da Economia, o que desonera a lei orgânica do governo de ter que fazer a escolha entre os pares. Na Áustria, é o próprio Chanceler federal, que aliás tutela diretamente um serviço especial com responsabilidades parecidas com as que propomos no Ponto seguinte. Em França, é o Primeiro-Ministro que assegura a coordenação destes assuntos, sendo assistido por um serviço muito reconhecido tecnicamente no país e no estrangeiro em políticas de ordenamento do território e desenvolvimento regional (a DATAR — *Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale*).

### 6.1.3 Agência especializada

A coordenação intersectorial de políticas baseadas no território, bem como a dinamização de instrumentos de desenvolvimento regional baseados em economias de aglomeração, requerem um **Serviço dedicado** na Administração Central. Devemos capitalizar na experiência acumulada e aproveitar o que existe. **Não é necessário criar um novo departamento**. A Agência para o Desenvolvimento e Coesão (ADC, que resultou da fusão em 2013 de três serviços) pode desempenhar bem este papel. Atualmente, está centrada no universo dos fundos estruturais, cabendo-lhe responsabilidades de planeamento, coordenação da gestão e avaliação. Tem capital humano capaz para pensar e dinamizar instrumentos de política de desenvolvimento territorial. O que aqui se propõe concretamente é alargar a abrangência da sua missão para fora daquele universo e atribuir-lhe um papel federador no diálogo com os serviços de outros ministérios responsáveis pelas políticas com maior impacto no desenvolvimento regional. Sob tutela do ministro com valor político reforçado, esta agência deverá zelar tecnicamente pela governança horizontal exercendo as seguintes competências: i) planeamento e avaliação de políticas e instrumentos de base territorial; ii) consultoria junto da administração pública (para promover coerência entre sectores nas suas intervenções territoriais, conforme é explicado abaixo); iii) execução de instrumentos próprios da política de desenvolvimento regional em sentido estrito, como sejam os que se propõem na Subsecção 6.2, em articulação com as CCDR.

#### 6.1.4 Reforço do peso dos círculos eleitorais sub-representados no Parlamento

Na Subsecção 5.7 deu-se nota da sub-representação que os distritos com menor densidade populacional têm na Assembleia da República. Já sabemos que há uma associação estreita entre aquela característica demográfica e o PIB *per capita*. Julgamos que *mais voz* destes territórios na casa da democracia é um fator que ajudará o conjunto do Governo a adotar uma postura territorialmente mais equilibrada na área do desenvolvimento regional. Haverá mais pressão para que os ministérios sectoriais sejam sensíveis à contribuição que têm de dar para esta política transversal. Neste sentido, preconizamos uma ligeira alteração na distribuição das quotas de deputados por círculos eleitorais que **reforce a representação relativa dos círculos eleitorais com menor densidade populacional ou menor PIB por habitante.**

#### 6.1.5 Dispositivos de conformidade estratégica

Sob esta epígrafe, temos em vista soluções institucionais para monitorizar o impacto territorial das políticas nacionais com finalidade estrutural e, mais importante, prevenir a ocorrência de efeitos prejudiciais no desenvolvimento dos territórios mais vulneráveis. A ideia é influenciar a conceção de instrumentos de política sectoriais desde a sua fase inicial por forma a minimizar aqueles efeitos. Mais genericamente, estes dispositivos podem ser vistos como **testes regulares de conformidade das políticas públicas com a estratégia nacional de desenvolvimento regional.** Visam garantir que os planos vão para o terreno e de acordo com a visão territorial aprovada. Existem dispositivos com estes fins pelo menos no Reino Unido, na Finlândia, no Canadá e na Coreia do Sul.

Os sectores identificados na visão territorial elaboram estratégias regionalizadas para as suas políticas que demonstrem o contributo das mesmas para as metas da estratégia nacional de desenvolvimento regional. A agência acima proposta avalia regularmente os impactos territoriais das intervenções sectoriais. Esta avaliação vai além do que a ADC realiza para os programas do QREN e futuramente do Portugal 2020.

## 6.2 Instrumentos de política orientados para economias de aglomeração e rede

Do que se escreveu acima sobre causas do crescimento e do desenvolvimento, bem como sobre a mudança de paradigma nas políticas de desenvolvimento regional avulta a recomendação de os países apostarem em parcerias com agentes económicos e sociais, incluindo governos subnacionais, capazes de canalizarem energia criativa para programas territorializados de **indução de competitividade.** Estas parcerias são tanto mais promissoras quanto é certo que elas podem ajudar decisivamente numa tarefa tipicamente difícil na aplicação de abordagens integradas das políticas públicas: coordenação e coerência entre níveis de governo e os vários atores e interesses a operar num determinado território. A ideia é concertar estratégias e planos de ação coletiva e individual para a valorização económica de recursos endógenos. Tal passa pela **dinamização de externalidades positivas na interação entre agentes,** na linha do que as economias de aglomeração e rede podem oferecer. As Estratégias de Eficiência Coletiva

va, lançadas em Portugal em 2008, são um bom ponto de partida. Para a fundamentação teórica e operacional de instrumentos de política deste género, considerem-se Schmitz (1999) e Baleiras (2012).

O Estado tem essencialmente um papel de dinamizador e facilitador nestes instrumentos. Pode-lhe caber a definição dos princípios a que as parcerias devem obedecer, participar nalgumas com os serviços da administração que, em razão da matéria, faça sentido tornarem-se parceiros e discriminar positivamente o envolvimento dos parceiros em projetos coletivos relativamente à prossecução de ações individuais desgarradas e avulsas, seja através de majoração em incentivos financeiros ou da agilização de procedimentos administrativos e de licenciamento. Porém, os outros parceiros têm que ter um papel determinante, tanto na elaboração da estratégia para o seu território como na governação da parceria e na mobilização de recursos próprios para a concretização do programa de ação. O eventual envolvimento do Estado enquanto investidor deve ter uma lógica de complementaridade do investimento privado.

Estes instrumentos buscam respostas estruturadas e territorialmente diferenciadas para **tipologias de desafios** como:

- *Clusterização sectorial* — os objetivos são facilitar a exportação, promover o mercado de conhecimento aplicado (fazendo a ponte entre quem produz conhecimento e quem o aplica em bens e serviços mercantis) e otimizar os benefícios da especialização ao longo da cadeia de valor;
- *Complementaridades urbano-rurais* — a ideia é reforçar o modelo urbano policêntrico e conter a expansão territorial das perdas demográficas e económicas sentidas nos territórios de menor densidade;
- *Regeneração urbana* — trata-se de intervenções coordenadas no tempo e no espaço entre as autoridades locais e os proprietários e utilizadores de património privado orientadas para a atratividade económica dos meios urbanos;
- *Cooperação transfronteiriça de segunda geração* — após um ciclo longo dominado pela criação de infraestruturas, é tempo de uma nova orientação para a cooperação territorial nas áreas de fronteira com Espanha. Em Baleiras (2009) preconizam-se três novas avenidas: i) partilha de procuras e cogestão de equipamentos de oferta de serviços coletivos (em áreas como saúde, educação, cultura, desporto, resíduos sólidos urbanos, ciclo urbano da água, ordenamento do território); ii) programas de ação coletiva para valorização económica de recursos territoriais (no género da iniciativa PROVERE)<sup>228</sup>; iii) remoção de custos públicos de contexto transfronteiriço que prejudicam a atividade das empresas e a qualidade de vida dos cidadãos.

<sup>228</sup> PROVERE: acrónimo de Programas de Valorização Económica de Recursos Endógenos. Instrumento da política de desenvolvimento regional lançado em 2008 e ainda em curso dirigido à competitividade em territórios de baixa densidade baseado em redes de cooperação entre agentes económicos visando a criação de valor e emprego a partir de recursos territoriais distintivos. Ancorado no papel explicativo dos fatores endógenos de crescimento, é um dos quatro tipos de Estratégias de Eficiência Coletiva lançados na mesma altura. Em Baleiras (2011b) encontra-se a racionalidade económica e política, assim como informações úteis sobre o desenho operacional de instrumentos deste género. A [Rota do Români-](#)

A concessão eventual de incentivos públicos a estes consórcios deve emanar de um processo exigente e **seletivo**, baseado em estratégias e programas de ação **propostos pelos consórcios**. A condução política destes instrumentos deve estar claramente **atribuída**.

Estes instrumentos de política são extremamente interessantes para promover o desenvolvimento económico nos termos preconizados neste artigo. Devem ser concebidos e acompanhados por forma a se alcançarem alguns dos seguintes **resultados** — OCDE (2013):

- facilitar o desenvolvimento de perspetivas transversais e abordagens integradas para problemas coletivos e multidisciplinares, como são seguramente o crescimento e o desenvolvimento económicos;
- aproximar os programas públicos de prioridades identificadas localmente, que ajudam
  - por um lado, a identificar e aproveitar oportunidades que combinem e melhorem o impacto de programas públicos e de iniciativas locais;
  - por outro, a identificar conflitos e sinergias potenciais entre políticas públicas e informar os decisores políticos em causa.
- integrar as preocupações e perspetivas da sociedade civil e do sector privado no planeamento estratégico;
- entregar a governação das parcerias aos próprios consortes, assim contribuindo para a autorresponsabilização local e o desenvolvimento de capacidades de governança público-privada nos territórios;
- fortalecer capacidade de liderança local, construir confiança e consensualizar prioridades;
- melhorar os sistemas de informação local e regional através da melhor utilização de dados e indicadores locais, bem como trabalhar com base em competências e conhecimentos locais reconhecidos;
- desenvolver a capacidade estratégica de olhar para além da execução de projetos e programas, estimulando a capacidade das organizações participantes se adaptarem a novos desafios;
- desenvolver a capacidade de antevisão, tomando em conta desafios e oportunidades para atrair novos parceiros e criar os alicerces estratégicos do desenvolvimento a longo prazo.

### 6.3 Mecanismos de governança vertical

Parece razoável sugerir que os níveis de governo mais próximos dos atributos de cada território, os governos regionais e locais, devem ser chamados a intervir e assumir responsabilidades nas políticas de desenvolvimento regional. Esta sugestão carece, no entanto, de uma qualificação para se tornar numa recomendação. Proximidade é condição necessária mas não suficiente para descentralizar. É também necessário que os governos subnacionais disponham de uma vantagem informativa sobre o governo central relativamente à diversidade territorial e que

---

[co](#) e as [Aldeias do Xisto](#) são duas aplicações da iniciativa PROVERE que já têm projeção nacional e alguma exposição internacional.

funcionem de acordo com essa vantagem.<sup>229</sup> É, pois, muito importante que as respetivas molduras institucionais assegurem voz aos atores (empresas, cidadãos, organizações não-governamentais) locais na formulação das suas decisões políticas.

### 6.3.1 Intermunicipalidade e reorganizações administrativas

No âmbito do atual quadro político-administrativo do território continental, cremos haver virtualidades por explorar na cooperação intermunicipal. Pensar e agir no território a uma escala superior à dos concelhos é muito importante para, pelo menos, duas finalidades estruturantes: **planeamento estratégico do desenvolvimento** e **provisão de bens e serviços coletivos**.

No primeiro caso, julgamos que o **planeamento territorial à escala NUTS III** não pode deixar de ser feito *com* e *pelos* Comunidades Intermunicipais (CIM) e as Áreas Metropolitanas (AM) mas sempre com incorporação de preferências dos demais agentes do desenvolvimento local. E tem que ser coerente com a visão territorial nacional assumida pela Assembleia da República e pelo Governo, nos termos propostos no Ponto 5.1.1.

No que diz respeito ao fornecimento de bens e serviços com benefícios geograficamente delimitados, julgamos que há ganhos de eficiência que se tornarão possíveis através de ajustamentos verticais no sector público. A escala intermunicipal pode ajudar Portugal a melhorar a qualidade e a assegurar a sustentabilidade financeira na oferta de determinados bens e serviços, designadamente os que são prestados através de redes de equipamentos. Economias de escala, internalização de externalidades territoriais (“spillovers”), melhor relação custo-qualidade (“value for money”), são vantagens que a cooperação intermunicipal pode oferecer no exercício das competências municipais. Neste sentido, deverá ser ponderada **a passagem para as CIM ou as AM de algumas competências municipais**. Em concelhos de baixa densidade populacional e com superfícies grandes, os custos fixos na oferta de serviços como recolha, tratamento e valorização de resíduos ou na vertente em baixa do ciclo urbano da água são soluções a estudar. Há algumas experiências neste sentido cuja avaliação poderá ser útil para estender a outros territórios. Com interesse também para outras geografias, pode ser interessante pensar na partilha de recursos técnicos e humanos para liquidação e cobrança de taxas e emolumentos. A gestão de equipamentos municipais por parte de estruturas intermunicipais é outra frente potencialmente melhorante na afetação de recursos. Com o tempo e o sucesso que estas experiências possam revelar, **poderá tornar-se politicamente mais fácil equacionar a fusão de municípios**.

Mas também poderá haver ganhos de eficiência na **passagem de competências da administração central para as CIM e AM**. A gestão e a regulação dos transportes públicos são mais ou

<sup>229</sup> Ilação que se retira da chamada teoria da descentralização orçamental segundo a qual a autonomia de decisão orçamental a nível local (na função afetação das finanças públicas) só é eficiente (no sentido de Pareto) se: i) houver heterogeneidade territorial na procura ou na oferta dos bens de interesse coletivo; ii) for mais barato às autoridades locais que ao governo central coligir informação sobre procuras e ofertas locais; aquelas agirem em conformidade com essa informação na maximização do bem-estar local. Só por si, o argumento da proximidade do decisor aos problemas ou aos cidadãos não justifica a descentralização orçamental — demonstração em Baleiras (2002).

menos evidentes como áreas de interesse para este rearranjo vertical na governança pública. Porventura, serão equacionáveis descentralizações também na rede de cuidados primários de saúde e nas escolas de 2.º e 3.º ciclos do ensino básico, mais adiante até na rede do ensino secundário.

A terminar, **algumas recomendações sobre o método**. Não nos parecem aconselháveis soluções de descentralização ou centralização de competências a *régua e esquadro*. Elas devem acontecer no quadro de uma **negociação entre quem cede e quem recebe a competência e os recursos para prover os bens**. Julgamos que este processo deve ser concretizado num quadro contratual do tipo *mandante-mandatário*, com incentivos claramente identificados para induzir no mandatário o comportamento esperado pelo mandante. Neste sentido, deverão ser evitadas transferências financeiras baseadas em *inputs*, antes se devendo privilegiar na remuneração do mandatário a obtenção de resultados e o cumprimento das metas contratuais.

Há alguns **ensinamentos úteis em países com que às vezes nos gostamos de comparar**. Na Dinamarca houve a consciência de que a administração local e a administração regional estavam demasiado fragmentadas para receber novas competências. Numa reforma em 2007, os municípios foram colocados perante a escolha entre cooperarem uns com os outros ou se fundirem de modo a que as competências locais fossem exercidas para um determinado limiar mínimo de beneficiários. O número de municípios passou de 271 para 98. Tendo sido decidido confiar aos governos regionais a provisão de serviços de saúde, os 16 condados foram substituídos por cinco regiões. Na Finlândia, outro caso interessante. A lei-quadro para a reestruturação dos governos locais de 2006 veio estimular a cooperação numa base voluntária. De acordo com a lei, para que um município pudesse vir a oferecer cuidados básicos de saúde ou formação profissional, deveria ter, pelo menos, 20.000 residentes (50.000 no caso da formação profissional). Os municípios de dimensão inferior poderiam, no entanto, vir a prestar estes serviços se atingissem aqueles patamares através de uma de três possibilidades: i) fusão voluntária com um ou mais municípios vizinhos; ii) criação de uma estrutura partilhada com municípios vizinhos para oferecer aqueles serviços respeitando os limiares mínimos indicados; ou iii) aquisição dos serviços em causa a municípios vizinhos de dimensão superior à mínima. Finalmente, um exemplo norueguês. O país alargou em 2006 o leque de atribuições delegáveis pelos municípios em estruturas intermunicipais ou mesmo noutra município (o município hospedeiro). É importante sublinhar que nos dois últimos casos nórdicos o governo central ofereceu incentivos financeiros para induzir nos municípios a opção pela fusão. **Nos três exemplos, a fusão nunca foi imposta, antes foi proposta (eventualmente de modo privilegiado) a par de outras modalidades institucionais** para ganhar massa crítica na provisão pública; a palavra final foi dos municípios.

### 6.3.2 Regionalização

A cooperação com e entre municípios não resolve todos os problemas de escala nem as externalidades negativas urbano-rurais. Em Portugal, mesmas as duas Áreas Metropolitanas são demasiado pequenas para pensar o desenvolvimento. Em OCDE (2014a, pp. 79–89) dá-se conta das dificuldades político-institucionais que associações de municípios criadas para atuar em bacias metropolitanas francamente maiores que as portuguesas têm em afirmar a sua eficácia



enquanto instituições indutoras de maiores níveis de desenvolvimento. A legitimação política indireta e o alheamento de atores não-governamentais na sua governança são apontados pelos técnicos da OCDE como fragilidades a ponderar.

Sabemos que a criação de regiões político-administrativas no continente é uma questão controversa na sociedade. No entanto, numa exposição sobre soluções institucionais de governança vertical não seria intelectualmente honesto ignorar esta possibilidade. Vários países recorreram nos últimos 20 anos à instalação ou ao reforço de autoridades regionais com legitimidade política própria no contexto de viragem da política de desenvolvimento regional em direção ao novo paradigma. Também o interesse que a descentralização adquiriu na teoria da administração pública no mesmo período ajudou a este movimento. Como é evidente, cada país é um caso e o que é uma boa solução num determinado contexto histórico, institucional, económico e político pode ser uma má decisão noutra.<sup>230</sup> Curiosamente, há países cujos governos regionais só têm competências na área do desenvolvimento económico. Antes de entrar no caso português, afigura-se útil notar que não parece existir uma associação estatística clara entre a existência de governos regionais e locais, por um lado, e o peso da despesa pública agregada no PIB, por outro. A Figura 6 mostra que a despesa média do conjunto das administrações públicas em 33 países membros da OCDE representa cerca de 43% do PIB e que aproximadamente 40% dessa despesa é realizada por governos subnacionais. A mancha de observações no gráfico não evidencia uma relação significativa entre grau de descentralização orçamental (assim medido) e dimensão da administração pública.

Os parágrafos seguintes são uma abordagem necessariamente esquemática, pela restrição de espaço e do objeto central do artigo, sobre a natureza e o papel que autoridades politicamente legitimadas à escala regional poderão desempenhar no continente português. Ainda assim, julgamos que vale a pena colocar em discussão pública esta opção no contexto de uma reforma do Estado sobre o desenvolvimento económico. O arquétipo cuja discussão aqui se propõe é um modelo suave de governos com legitimidade política própria à escala regional.

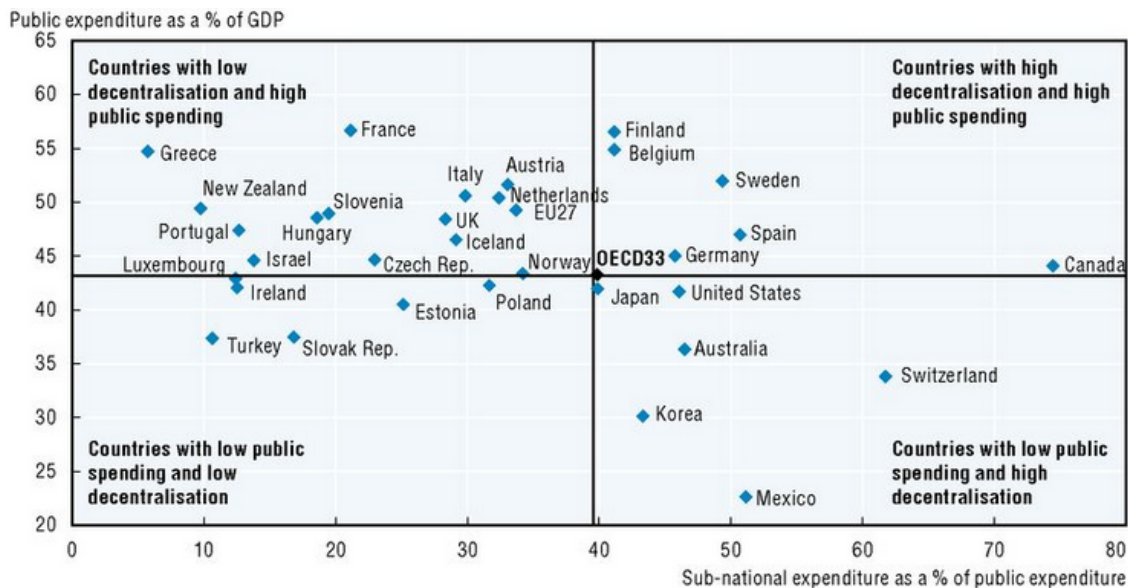
Sugerimos que a discussão seja feita com base no algoritmo delineado na Figura 7. Em primeiro lugar, refletir sobre o que se pretende com a regionalização no continente. De imediato, assumir uma condição de sustentabilidade orçamental. Depois, identificar as atribuições minimamente necessárias para cumprir aquele objetivo. Em quarto lugar, definir a arquitetura institucional e o modelo de governança mais adequados, numa lógica de custo-benefício, para desempenhar essas competências. Finalmente, e não menos importante, ponderar a natureza e a composição dos recursos financeiros das autoridades regionais.

---

<sup>230</sup> No Anexo C da versão completa há dois quadros que resumem algumas características deste processo no espaço da OCDE, nomeadamente o modo de escolha dos líderes, as funções e a autonomia orçamental dos governos regionais.



**Figura 6 — Grau de descentralização orçamental e dimensão da administração pública, Estados-Membros da OCDE, 2012**



Nota: dados das finanças públicas de 33 Estados-Membros, referentes ao ano de 2010 no caso de um país, a 2011 no caso de nove e a 2012 no caso dos demais 23.

Fonte: OCDE (2014a, p. 32).

**Figura 7 — Algoritmo para pensar a criação de governos regionais no território continental**



Quanto aos objetivos, propomos **um único: promoção do desenvolvimento económico à escala da região**. Terá que ser uma finalidade ancorada em visão estratégica de médio a longo prazo e articulada com o modelo de desenvolvimento em vigor para os espaços político-administrativos mais vastos com que a região mais interage: o país (a visão territorial preconizada no Ponto 5.1.1) e a União Europeia (atualmente, a estratégia Europa 2020).

O cumprimento da missão não pode nunca pôr em causa a **sustentabilidade orçamental das administrações públicas**. A utilidade de um escalão regional na promoção do desenvolvimento económico exigirá, inexoravelmente, a transferência de responsabilidades dos escalões nacional e local. De acordo com o que se defendeu na introdução à Subsecção 5.3, a descentralização político-administrativa tem que proceder de uma vantagem de eficiência e materializar-se

num ganho para os contribuintes nacionais. Dadas as necessidades de correção das finanças públicas que se manterão nos próximos anos, pensamos mesmo que a garantia desta condição de sustentabilidade orçamental é um requisito mínimo de viabilidade política da regionalização suave em Portugal.

Neste enquadramento, devem ser pensados **os instrumentos de política mais adequados para cumprir o objetivo**. O pensamento estratégico tem que presidir antes e durante a execução dos instrumentos. Adiante salientaremos a indispensabilidade de se assegurar um papel decisivo à voz dos atores políticos, económicos e sociais na definição e acompanhamento da execução da estratégia e dos seus principais instrumentos de aplicação. Para motivar a discussão, sugerimos algumas áreas de intervenção para os instrumentos de política de desenvolvimento sob responsabilidade de governos regionais:

- promoção do alinhamento entre as competências da força de trabalho e as necessidades do tecido produtivo (montar modelos e instrumentos de política que promovam a aproximação entre a oferta e a procura de trabalho em linha com a estratégia de desenvolvimento regional);
- promoção da competitividade do tecido empresarial tomando adequadamente em conta a mobilidade do capital. Sistemas de incentivos ao investimento empresarial seriam regionalizados mas em estreita articulação com o governo central; porventura, os incentivos sujeitos a negociação com os beneficiários (o atual regime contratual) apenas seriam possíveis para projetos de investimento acima de determinados limites tipo PIN<sup>231</sup> e seriam geridos em exclusivo pelo governo central, embora sujeitos a parecer do governo regional antes do compromisso final;
- promoção de equipamentos para utilização coletiva (domínios da mobilidade, do ambiente, da saúde, da educação, do desporto, etc.). Em tese, a posse deveria continuar a ser de quem é atualmente (governo central ou governos locais) e os governos regionais passariam a ter meios sob sua direção política (por exemplo, fundos estruturais) para cofinanciar a expansão, a modernização ou a reconversão de equipamentos, em linha, uma vez mais, com a sua estratégia de desenvolvimento económico regional. No fundo, os governos regionais definiriam instrumentos de cofinanciamento para aqueles fins aos quais os proprietários dos equipamentos poderiam aceder em concorrência ou sob negociação;
- Elaboração de planos de ordenamento do território às escalas NUTS II e eventualmente sub-regional em articulação com o governo central, comunidades intermunicipais ou áreas metropolitanas e comunidades autónomas espanholas.

Para desempenhar estas atribuições, julgamos que uma **estrutura institucional leve e tendencialmente horizontal** é suficiente. A capacidade instalada nas CCDR e em serviços regionais de outros ministérios deverá ser a base administrativa sobre a qual repousará a governação política. Chama-se a atenção para se evitar o mais possível a tentação de replicar nas regiões a estrutura vertical, sectorial, que caracteriza o Governo nacional e a administração central.

---

<sup>231</sup> PIN: Potencial Interesse Nacional. Os projetos de investimento privado enquadráveis nesta categoria são objeto de mecanismos específicos de acompanhamento pela administração central. Informações no Portal da Empresa.

Como amplamente se justificou neste artigo, a promoção dos fatores de crescimento e desenvolvimento, nomeadamente os endógenos, dispensa abertamente os silos que aquela arquitetura institucional potencia.

A **natureza dos recursos financeiros** que a administração regional poderá mobilizar tem que ser bem pensada. A legitimidade política própria convida, e bem, à atribuição de ónus político aos governos regionais na captação de recursos. A melhor forma de autoconter a expansão da restrição orçamental é precisamente responsabilizando os governos regionais pela mobilização das suas receitas. Neste sentido, para além de se assegurar na instituição em concreto de regiões político-administrativas a condição de sustentabilidade orçamental acima referida, recomendamos a centralidade do princípio do beneficiário-pagador (ónus fiscal) e a ponderação de uma proibição de endividamento. Com efeito, se os governos regionais não forem proprietários de equipamentos e outras infraestruturas de utilização coletiva, desaparece o argumento de eficiência (alinhamento intertemporal entre custos e benefícios da provisão pública) a favor da emissão de dívida para financiar despesas de capital. Em função das competências da administração central e das autarquias locais que forem passadas para as administrações regionais, podem fazer sentido transferências orçamentais intergovernamentais a favor das regiões. A gestão de programas operacionais regionais, incluindo a responsabilidade pela afetação dos competentes envelopes de fundos estruturais, deve caber aos governos regionais. Neste quadro, em que os governos regionais têm competências essencialmente imateriais, não nos parece que venham a existir desequilíbrios orçamentais verticais ou externalidades interjurisdicionais na captação de recursos, que são as razões principais apontadas na literatura económica para a existência de transferências do governo central.

A terminar, algumas palavras adicionais sobre geografia e governança dos governos e das administrações regionais. Acerca de **geografia**, queremos deixar claro que a jurisdição territorial destas instituições deve corresponder aos espaços NUTS II. Quando a regionalização foi discutida em décadas anteriores, todos os processos caíram, em boa medida, porque as propostas políticas em competição se dividiram quanto às fronteiras geográficas. É certo que então a administração central possuía múltiplos mapas de presença desconcentrada, levando ao desencontro dos ministérios no território. Também a cooperação intermunicipal era muito menos madura e territorialmente mais diversificada do que é hoje em dia. Porém, nos últimos dez anos este panorama mudou substancialmente. Os ministérios convergiram para o mapa das NUTS II e, nos casos em que as competências requerem uma presença mais capilar nos territórios, os espaços NUTS III passaram a dominar essa organização. As associações de municípios de fins gerais estão hoje consagradas sobre a malha NUTS III. Deste modo, não nos parece fazer sentido ponderar a regionalização suave numa geografia que não seja a dos territórios NUTS II. Note-se que tanto a natureza das competências como a natureza das receitas dependem crucialmente da dimensão das regiões e da mobilidade das bases fiscais. O consenso sobre a geografia das jurisdições facilita o debate das questões essenciais e essas, são, em nossa opinião, as que constam da Figura 7.

Dito isto, é muito importante percebermos que **uma coisa são as fronteiras político-administrativas e outra coisa são as fronteiras funcionais**. As primeiras devem ser estáveis porque são a base em que o poder político e as atribuições administrativas são exercidos. As

segundas são fluidas e naturalmente mutáveis pois são determinadas pela vida própria dos processos económicos. A consciência desta distinção é fundamental para operacionalizar políticas de desenvolvimento regional com eficácia. A atividades das empresas e dos cidadãos certamente que não para nem deve ser obstruída pelas fronteiras político-administrativas. Daí que os instrumentos de política regional devam ser articulados nos espaços transfronteiriços entre as jurisdições vizinhas, sejam elas portuguesas ou espanholas. No passado, as regras de elegibilidade territorial dos fundos estruturais foram um problema nesta matéria.

**Quanto a governança**, o que pretendemos é sublinhar a conveniência de as regiões manterem sempre uma **cooperação vertical saudável** e um **diálogo horizontal construtivo**. No primeiro caso, estão as relações com os níveis central e local. O objetivo aqui proposto para futuros governos regionais não se cumpre eficazmente apenas com a ação dos próprios. Haverá com certeza necessidade de negociar e contratar o exercício partilhado de algumas responsabilidades. No segundo caso, importa ter presente o valor insubstituível que os parceiros políticos (autarquias e suas associações), económicos e sociais presentes na região devem aportar à governança dos instrumentos de política dos governos regionais. Eles devem ser associados à definição das estratégias e das metas de médio prazo a alcançar e participar no acompanhamento e na avaliação dos instrumentos de política. Os processos de desenvolvimento tendem a ser tanto mais sustentáveis quanto mais os atores puderem sentir-se envolvidos na governança dos mesmos.

## 7. Conclusões

O crescimento do PIB e do emprego é uma aspiração coletiva de primeira grandeza pelo impacto positivo significativo que tem no bem-estar dos cidadãos. Há outras dimensões do desenvolvimento económico que contribuem para esse bem-estar e são igualmente aspirações partilhadas por muitos, como são o acesso à educação, a cuidados de saúde e à mobilidade ou ainda o nível de coesão social e a qualidade do meio ambiente. É no território que todas estas variáveis interagem e se conjugam para evoluir num sentido favorável ou desfavorável à qualidade de vida das pessoas. Este trabalho centrou-se na identificação de bloqueios que a arquitetura institucional das políticas públicas em Portugal coloca à satisfação daquelas aspirações.

Julgamos ter deixado claro que todos os territórios têm uma contribuição a dar para o crescimento, a competitividade e o desenvolvimento em sentido lato. Territórios mais desenvolvidos ficam mais atraentes para neles se residir, trabalhar e investir. O desenvolvimento regional não é, portanto, um conceito assistencialista, embora integre uma dimensão de coesão territorial. Fazer de um território um local melhor para viver trabalhar ou investir certamente que o prepara melhor para crescer e contribuir para o bem-estar do todo nacional.

Os mercados combinam trabalho e capital para produzir bens e serviços que geram desenvolvimento. Porém, há outros fatores que intervêm no processo de desenvolvimento e que se designam como endógenos, seja por que se incorporam no trabalho ou no capital, seja por que são imateriais e intrínsecos a cada território: conhecimento, meios de transporte de pessoas e bens, externalidades positivas decorrentes da interação entre agentes económicos por força

da sua concentração geográfica (economias de aglomeração) ou de atitudes deliberadas de cooperação (externalidades de rede), espessura institucional, governança e capacidade de inovação das organizações, bem como características individuais das pessoas — empreendedorismo, sociabilidade, liderança, criatividade e confiabilidade.

Há falhas de mercado no aproveitamento das capacidades endógenas dos territórios para crescer e se desenvolver, mormente dos que possuem menores índices de urbanização. Porém, verificámos, com referência ao caso português, que o Estado, em sentido lato, também falha naquele desiderato. Assim sendo, o que fazer?

Com base no conhecimento científico e nas práticas internacionais, o artigo lança para o debate público algumas recomendações sobre como tornar em Portugal a arquitetura institucional do sector público mais amiga do crescimento e do desenvolvimento de todas as regiões. Sugeriram-se mecanismos de governança horizontal na administração central, escorados numa visão nacional do desenvolvimento regional, e orientados para a construção e execução de abordagens sectorialmente integradas. Sugeriram-se instrumentos de política vocacionados para convocar e tirar partido de economias de associação entre agentes económicos, privados e públicos. Sugeriram-se ainda mecanismos de governança vertical, com destaque para o reforço da intermunicipalidade e uma eventual regionalização suave no continente, que cruzem adequadamente diferentes níveis jurisdicionais da administração pública e mobilizem os atores do desenvolvimento presentes nos territórios.

Espera-se que este texto possa contribuir para um debate nacional sobre o que Portugal quer ser no médio e no longo prazos e como se deve organizar para lá chegar. Preocuparmo-nos enquanto comunidade em melhorar as perspetivas de desenvolvimento em todos os territórios é racional do ponto de vista económico, dada a capacidade subaproveitada que neles se encontra para contribuir para o progresso do todo nacional. Porém, enquanto cidadão, o autor destas linhas não quer esquecer uma outra racionalidade, tão ou mais importante que aquela. Trata-se da racionalidade social. Estimular as regiões menos desenvolvidas a aproximarem-se dos patamares das mais prósperas não só beneficia a economia nacional como “contribui para um modelo mais inclusivo e sustentável do crescimento. Ajuda a construir uma sociedade mais justa, em que nenhum território nem as pessoas que nele vivem são deixados para trás.”<sup>232</sup>

## Referências

- ALGAN, Yann e CAHUC, Pierre (2007), *La Société de Défiance: Comment le Modèle Social Français s'Autodétruit*, Collection du Centre Pour la Recherche Economique et ses Applications (Cepremap), n.º 9, Paris : Éditions Rue d'Ulm/Presses de l'École Normale Supérieure. Consult. 19 nov 2014 em <http://www.cepremap.fr/depot/opus/OPUS09.pdf>.
- BALEIRAS, Rui Nuno (2002), *The Economics of Multilevel Governance*, mimeo, aceite para publicação por Edward Elgar, Lisboa: Universidade Nova de Lisboa, Faculdade de Economia.

---

<sup>232</sup> OCDE (2012, p. 16).

- (2009), “Caminhos para a Política de Coesão 2014/2020”, *Eixo Atlântico — Revista da Eurorexión Galicia-Norte de Portugal*, n.º 16, julho-dezembro, pp. 17–46. Consult. 20 nov 2014 em [http://www.eixoatlantico.com/sites/default/files/Eixo\\_16\\_web.pdf](http://www.eixoatlantico.com/sites/default/files/Eixo_16_web.pdf).
- (2011a), “Introdução: Economia e Política do Desenvolvimento Regional”, in Rui Nuno Baleiras (coord.), *Casos de Desenvolvimento Regional*, Cascais: Príncípa, pp. 13–81.
- (2011b), “How to Boost Competitiveness in Low Density Territories? The PROVERE Initiative Case”, in Rui Nuno Baleiras (coord.), *Casos de Desenvolvimento Regional*, Cascais: Príncípa, pp. 325–365.
- (2012), “Collective Efficiency Strategies: a Regional Development Policy Contribution for Competitiveness Enhancement”, in Roberta Capello e Tomaz Ponce Dentinho (coords.), *Networks, Space and Competitiveness: Evolving Challenges for Sustainable Growth*, Cheltenham (RU): Edward Elgar, pp. 207–247.
- BARCA, Fabrizio (2009), *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy: a Place-Based Approach to Meeting European Union Challenges and Expectations*, Relatório independente solicitado por Danuta Hübner, Comissão Europeia da Política Regional, abril. Consult. 16 nov 2014 em [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009\\_2014/documents/regi/dv/barca\\_report/\\_barca\\_report\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/regi/dv/barca_report/_barca_report_en.pdf)
- CNE (2011), “Mapa Oficial n.º 4/2011”, in *Diário da República*, 1.ª série, n.º 71, 11 de abril, Lisboa: Comissão Nacional de Eleições. Consult. 18 nov 2014 em [http://www.cne.pt/sites/default/files/dl/md\\_ar2011\\_dr.pdf](http://www.cne.pt/sites/default/files/dl/md_ar2011_dr.pdf).
- COMISSÃO EUROPEIA (2014), *National Development Plan 2000–2006*, Policy Documents, Eratawatch— Platform on Research and Innovation policies and systems, página-e. Consult. 19 nov 2014 em [http://erawatch.jrc.ec.europa.eu/erawatch/opencms/information/country\\_pages/ie/policydocument/policydoc\\_mig\\_0003](http://erawatch.jrc.ec.europa.eu/erawatch/opencms/information/country_pages/ie/policydocument/policydoc_mig_0003).
- CULLIS, John e JONES, Philip (2009), *Public Finance & Public Choice: Analytical Perspectives*, terceira edição, Nova Iorque: Oxford University Press.
- DPP (2006), “Evolução das Assimetrias Regionais”, *Prospectiva & Planeamento*, vol. 13, Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional, Lisboa: Departamento de Prospectiva e Planeamento.
- FERRÃO, João (2014), Entrevista ao jornal “Público”, edição de 22 de setembro, p. 6. Consult. 7 set 2014 em <http://www.pt.cision.com/cp2013/ClippingDetails.aspx?id=a2f22c28-8fc0-4e4c-b193-e94b87ba1aa1&analises=1>.
- GARCILAZO, Enrique e MARTINS, Joaquim Oliveira (2013), *The Contribution of Regions to Aggregate Growth in the OECD*, OECD Regional Development Working Papers, n.º 2013/28, 24 de dezembro, OECD Publishing, Paris: Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económicos. Consult. 16 set 2014 em DOI:[10.1787/5k3tt0zpz932-en](https://doi.org/10.1787/5k3tt0zpz932-en).



INE (2014a), *portal Internet do Instituto Nacional de Estatística*, Base de dados — indicadores de condições de vida, Lisboa: Instituto Nacional de Estatística. Consult. 21 out 2014 em [http://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine\\_base\\_dados](http://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_base_dados).

(2014b), *Projeções de População Residente: 2012–2060*, Destaque: informação à comunicação social, 28 de março. Consult. 19 nov 2014 em <file:///C:/Users/rnbaleiras/Downloads/28ProjPopResidPortugal2012-2060.pdf>.

LOPES, António Simões (1984), *Desenvolvimento Regional: Problemática, Teoria, Modelos*, segunda edição, Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

MATEUS, Augusto (coord., 2005), *Competitividade Territorial e a Coesão Económica e Social*, vol. I: as Grandes Questões Conceptuais e Metodológicas, estudo realizado para o *Observatório do Terceiro Quadro Comunitário de Apoio*, Julho, Lisboa: consórcio liderado por Augusto Mateus & Associados e que integra CIRIUS, Geoldeia e CEPREDE. Consult. 10 nov 2014 em <http://www.gren.pt/np4/documentos?tema=66>.

(coord., 2013), *25 Anos de Portugal Europeu: a Economia, a Sociedade e os Fundos Estruturais*, estudo realizado para a Fundação Francisco Manuel dos Santos, Maio, Lisboa: Sociedade de Consultores Augusto Mateus & Associados (AM&A). Consult. 15 nov 2014 em [http://www.ffms.pt/upload/docs/estudo-25-anos-de-portugal-europeu\\_sisXST9j3U2Kzz0lrda\\_ng.pdf](http://www.ffms.pt/upload/docs/estudo-25-anos-de-portugal-europeu_sisXST9j3U2Kzz0lrda_ng.pdf).

OCDE (2008), *Estudos Territoriais da OCDE — Portugal*, tradução portuguesa promovida pelo *Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional* a partir do original em língua inglesa, *OECD Territorial Reviews: Portugal 2008*, 29 de setembro, Paris: Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económicos. Consult. 5 Mai 2011 em DOI: [10.1787/9789264008977-en](https://doi.org/10.1787/9789264008977-en).

(2010), *Regional Development Policies in OECD Countries*, 25 de outubro, OECD Publishing, Paris: Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económicos. Consult. 16 nov 2014 em [http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/urban-rural-and-regional-development/regional-development-policies-in-oecd-countries\\_9789264087255-en#page1](http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/urban-rural-and-regional-development/regional-development-policies-in-oecd-countries_9789264087255-en#page1). DOI = [10.1787/9789264087255-en](https://doi.org/10.1787/9789264087255-en).

(2012), *Promoting Growth in all Regions*, 6 de dezembro, OECD Publishing, Paris: Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económicos. Consult. 16 set 2014 em DOI: [10.1787/9789264174634-en](https://doi.org/10.1787/9789264174634-en).

(2013), *Rural-Urban Partnerships: an Integrated Approach to Economic Development*, 24 de outubro, OECD Publishing, Paris: Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económicos. Consult. 20 nov 2014 em DOI: [10.1787/9789264204812-en](https://doi.org/10.1787/9789264204812-en).

(2014a), *OECD Regional Outlook 2014: Regions and Cities: Where Policies and People Meet*, 6 de outubro, OECD Publishing, Paris: Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económicos. Consult. 20 nov 2014 em DOI: [10.1787/9789264201415-en](https://doi.org/10.1787/9789264201415-en).

(2014b), *How's Life in Your Region? Measuring Regional and Local Well-being for Policy Making*, 6 de outubro, OECD Publishing, Paris: Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económicos. Consult. 20 nov 2014 em DOI: [10.1787/9789264217416-39-en](https://doi.org/10.1787/9789264217416-39-en).

(2014c), *Regional eXplorer*, ferramenta interativa para criação de objetos gráficos com dados territoriais, Paris: Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económicos. Consult. 6 Nov 2014 em <http://stats.oecd.org/OECDregionalstatistics/#story=0>.

SCHMITZ, HUBERT (1999), "COLLECTIVE EFFICIENCY AND INCREASING RETURNS", *CAMBRIDGE JOURNAL OF ECONOMICS*, VOL. 23, N.º. 4, PP. 465-483.





## **XII. Organização e gestão das entidades da administração pública**

Painel: **António Correia de Campos** (Escola Nacional de Saúde Pública/UNL)

**Luís Morais Sarmiento** (Banco de Portugal)

5 de dezembro de 2014



## Das funções do Estado às instituições do Estado<sup>233</sup>

**António Correia de Campos**

### O Estado Social (*Welfare State*)

O século XX assistiu a um enorme crescimento das funções do estado. O século XXI iniciou-se tentando restringi-las, devolvê-las, substituí-las ou reformá-las. Até ao início do século XX, as funções do estado concentravam-se, por ordem histórica do seu surgimento, na segurança externa e interna, na cobrança de impostos e organização financeira e na administração da justiça. Acessoriamente, após o iluminismo, a educação deixou de ser só para clérigos, passando para nobres e burgueses, às custas do estado e no final do século XIX, com a multiplicação de universidades<sup>234</sup> já tinha chegado às classes médias altas. Ainda no século XVIII, o estado começa a interessar-se pela assistência a doentes contagiosos e desvalidos da fortuna, mas é só na segunda metade do século XIX que surgem as medidas públicas de higiene e saúde, sob a forma dupla de polícia sanitária e de criação de estabelecimentos para confinamento dos doentes contagiosos ou incómodos (leprosarias, sanatórios, hospitais de doenças infecto-contagiosas e manicómios). A Alemanha do fim do século, pesadamente industrializada, criou o primeiro seguro-doença na Europa, pela mão do conservador Bismarck. A França, na segunda e terceira repúblicas, criou o ensino público universal republicano e laico, uma rede de liceus públicos e municipalizou as suas misericórdias, convertendo os hospitais assistenciais em empresas públicas (*colectivités*) locais<sup>235</sup>.



Foi em pleno *New Deal* que se criaram as duas primeiras seguradoras públicas de saúde nos EUA, a *Blue Shield* e a *Blue Cross*, com estatuto de empresas públicas, esforço depois conti-

<sup>233</sup> Documento elaborado para o 12º seminário do ciclo “Sextas da Reforma”, organizado pelo Banco de Portugal, Conselho das Finanças Públicas e Fundação Calouste Gulbenkian, em 05.XII.2014.

<sup>234</sup> Em Portugal, só depois da implantação da República, a partir de 1911.

<sup>235</sup> Entre nós, sempre com atraso, só após a República se criou um ministério da instrução pública, só após o terramoto gerado por Humberto Delgado, em 1958, se criou o ministério da saúde e só após a revolução de 1974 se unificou o conjunto de instituições de saúde, assistência e previdência, em dois sistemas, o Serviço Nacional de Saúde (SNS) e a Segurança Social.

nuado pelo Presidente Johnson em 1965, com a criação de dois programas públicos de saúde e assistência, o *Medicare* e o *Medicaid*. O fim da segunda guerra trouxe, no Reino Unido, a aplicação do modelo de Beveridge à saúde, com a criação do *National Health Service* em 1948, mais tarde reproduzido nos quatro países nórdicos, Suécia, Dinamarca, Noruega e Finlândia e depois em Portugal, Itália, Grécia e Espanha, por esta ordem cronológica. Nos países continentais, o modelo bismarckiano de seguro-doença quase universal foi reproduzido na Áustria, Suíça, Países Baixos, França e, depois da queda do muro de Berlim, na quase totalidade dos países do antigo Leste Europeu, por influência da vizinha Alemanha.

A reconstrução do pós-guerra não carecia apenas de trabalhadores saudáveis e famílias protegidas da doença. Necessitou também de trabalhadores, artífices, tecnólogos, burocratas e investigadores bem preparados. Isto explica a expansão da educação de matriz pública na Europa. Mais tarde, a livre circulação de profissionais, indispensável a um mercado único fluido, obrigou à normalização dos modelos, padrões, níveis e graus de ensino, introduzida pelo processo de Bolonha. O mesmo ocorreu com a federação e depois integração dos sistemas de previdência de base ocupacional, em gigantescos sistemas públicos de segurança social, todos eles hoje dependentes de suprimentos financeiros do estado, por vezes em montantes elevados, como acontece na Alemanha e na França.

## O contrato social

A intervenção do estado na economia deriva da noção de contrato social. O Estado, como representante da Nação, tem mandato conferido por um contrato social para tomar as medidas necessárias para assegurar uma organização sustentável e justa da sociedade. A ideia de contrato social foi avançada por John Locke (séc. XVII), desenvolvida por Jean-Jacques Rousseau (séc. XVIII) e constitui um dos princípios orientadores da construção do estado no século XIX. Foi aí que nasceu a função reguladora do estado, centrando-se sobre questões de ordem social como a regulação do horário de trabalho e o trabalho de menores. Contudo, o grande impulso à função estatal de regulação partiu dos EUA, com o *New Deal*, após a crise de 1929-30 e o subsequente descrédito das teses liberais sobre a eficácia da “mão invisível” do mercado<sup>236</sup>.

Depois da 2ª Guerra Mundial, o conceito de contrato social alargou o seu âmbito de acção política à distribuição equitativa da riqueza produzida, com o objectivo de prevenir, reduzir e até eliminar os conflitos sociais. Este novo contrato social deu origem ao moderno *Welfare State* em que a função reguladora do estado foi complementada por intervenções directas no plano económico, através de institutos, empresas e fundações públicas. Na década de setenta, o *Welfare State* entrou em crise quando o modelo de acumulação em que assentava o novo contrato social começou a demonstrar ineficiências que se traduziram numa queda generalizada da taxa de formação bruta de capital fixo. Iniciou-se então um movimento geral de crítica

<sup>236</sup> A resposta à crise de 1929-30, provados os erros das políticas iniciais de emagrecimento do Presidente Hoover, passou ao maciço investimento público da era do Presidente Roosevelt.

ao *Welfare State* que tinha por objectivo a redução das despesas públicas a fim de se poder aumentar a afectação dos ganhos de produtividade aos sectores com maior capacidade para relançar o processo de acumulação. A base teórica desta crítica foi desenvolvida, essencialmente nos EUA e no Reino Unido, pela escola monetarista, que defendia a aplicação de um modelo económico pela oferta e voltava a dar a primazia à “mão invisível”, como instrumento de regulação dos mercados. Este modelo conhecido por *supply side economics* contrariava frontalmente a teoria de Keynes que, ao eleger a procura como principal factor dinamizador do crescimento económico, influenciou a política de pleno emprego do *Welfare State*.

## A crítica ao Estado Social

A década de oitenta foi, tanto nos EUA de Reagan, como no Reino Unido de Margaret Thatcher, a década de combate ao *Welfare State*, na perspectiva ideológica dos defensores do modelo económico pela oferta. Esta perspectiva encontrou aliados involuntários na ineficiência, na ineficácia, na falta de transparência e no desperdício em muitos dos actos praticados pelas administrações públicas. Neste contexto, o combate ao *Welfare State* passou a incorporar uma crítica anti-burocrática que se traduziu em políticas de desintervenção e de desregulação. Foi fácil a evolução destas para posições radicais em defesa do “estado mínimo”, segundo as quais o papel do estado devia limitar-se a enquadrar a auto-organização da sociedade civil, assente nas regras do mercado. No plano económico, as políticas de desintervenção do estado e de desregulação acabaram, pouco a pouco, por influenciar todos os governos e partidos. Elas também possibilitaram a aceleração do processo de globalização. Simultaneamente, este processo aumentou a inoperacionalidade do papel do estado nacional, enquanto regulador, criando-se um ciclo vicioso cuja resultante poderia vir a ser, pelo menos em hipótese, um “estado vazio”, uma *empty shell*.

## O debate sobre as funções do estado

Haverá que distinguir dois tipos de actividades. Em primeiro lugar, as já consagradas funções do estado como produtor de serviços, ao oferecer educação para todos, cuidados de saúde acessíveis sem barreiras-preço no ponto de utilização, e um sistema de segurança social que cubra riscos e eventualidades de vidas que se prolongam cada vez mais no tempo. Em segundo lugar, outras novas funções geradas pela globalização e onde o Estado se concentra mais fortemente em actividades reguladoras, como o meio ambiente, os novos riscos de saúde, o combate e prevenção da criminalidade, a gestão dos conflitos locais e regionais, a actividade financeira e bancária, os serviços de interesse económico geral (*public utilities*), o comércio internacional, a actividade industrial, a agricultura, o turismo, a cultura e o desporto.

Em relação às primeiras, educação, saúde e segurança social, o debate internacional cada vez menos questiona a responsabilidade do estado, mas trava-se de forma crescente sobre a for-

ma de a cumprir. Sabe-se que em todos os países, a prestação destes serviços é realizada por uma combinação entre prestadores públicos e prestadores privados e o financiamento repartido entre a parte pública, através da colecta de impostos e a parte privada sob a forma de pagamento directo ao acto, quer por benefício imediato, quer por benefício diferido, coberto por seguro ou por capitalização prévia. A combinação público-privado é uma questão difícil de resolver. Porquê?

Pela razão simples de não ser indiferente para os valores do Estado Social – equidade na utilização, eficácia na cobertura, eficiência no uso, qualidade nas prestações e mobilidade social ascendente – a dimensão de cada sector, público e privado, nem as relações entre eles. Fenómenos de indução artificial da procura pela oferta, de desnatação consoante os interesses do mercado, diferenciação geográfica e social da procura, geração de cobertura incompleta, interrompida ou recusada, monopólios e oligopólios são observáveis em todos os sistemas mistos. Tal como não será indiferente ao alcance daqueles valores a parte do financiamento que é colhida directamente do utilizador, em comparação com a parte paga pelos impostos gerais. Não apenas se colocam problemas de redundância e de vazio de cobertura, como de sobrecarga financeira para utilizadores com diferente poder aquisitivo, bem como problemas de selectividade no acolhimento e qualidade do serviço, consoante a modalidade do serviço prestado. Os equilíbrios históricos na prestação e no financiamento tendem facilmente a romper-se, gerando consequências imprevisíveis, muitas vezes em detrimento dos valores do Estado Social.

Em relação às novas funções do Estado trazidas pela globalização, parece mais fácil gerar consenso. Enumeremos algumas delas: a gestão dos bens colectivos relacionados com o ambiente, como a qualidade do ar e da água, os recursos marítimos, os energéticos, as florestas e de maneira geral, a biodiversidade; a gestão dos problemas de saúde pública, como as novas e as velhas epidemias, a qualidade dos alimentos, os detritos sólidos urbanos, o consumo de drogas ilícitas, o trabalho infantil e a prostituição; a gestão do combate à criminalidade nacional e internacional, incluindo o tráfico ilegal, o branqueamento de capitais, a fuga ao fisco e a corrupção; a gestão de conflitos locais e regionais, decorrentes da crise do estado nacional e que a nível internacional geram grandes afluxos de migrantes e refugiados.

Ninguém põe em dúvida o papel regulador do estado nacional nestas matérias, e se alguns duvidavam da bondade do papel do estado antes da crise de 2008, hoje já ninguém a põe em dúvida na regulação financeira e bancária, antes clama pela sua falta. Tal como se inverteu a tendência antes dominante de escassa ou nula regulação das *public utilities*, alargando-as aos transportes públicos e telecomunicações, à recolha e tratamento dos detritos sólidos urbanos e industriais. Até a própria regulação da produção industrial, vista há alguns anos como um atentado ao livre comércio, hoje começa a ser vista como poderosa arma para recuperar crescimento e emprego.

Muito menos se duvida da necessidade de o estado intervir fortemente na regulação da actividade agrícola e das pescas. Tendo em conta a escassez de recursos, o peso do comércio internacional e os valores da geoestratégia, a agricultura e pescas estão a ser pesadamente reguladas e dirigidas, subsidiadas e controladas por instâncias públicas supranacionais, como é o caso da política agrícola comum da União Europeia.

Uma regulação inteligente é hoje indispensável para proteger o ambiente, consumidores e trabalhadores contra os efeitos das assimetrias de informação que distorcem o mercado. É também indispensável para fomentar a concorrência e a inovação e prevenir o monopolismo. Se é verdade que com a liberalização e privatizações muitas intervenções do estado foram reconhecidas como contraproducentes e sensatamente abandonadas, em outras áreas a regulação tornou-se ainda mais necessária<sup>237</sup>.

## O estado social em Portugal

Toda esta saga do estado no século XX ocorreu também em Portugal, embora com o atraso imposto pela modorra económica inerente ao regime autoritário e pelos encargos de uma guerra colonial em três territórios. Recuperadas as liberdades, o processo evoluiu de forma rápida. Passemos rapidamente em revista três sectores da actividade do estado, em Portugal, quase irrelevantes na primeira metade do século XX e que representam, hoje, a parte mais importante da despesa pública: a educação, a segurança social e a saúde.

Na educação, ainda no consulado caetanista<sup>238</sup>, a reforma de Veiga Simão disponibilizou educação de grau secundário em centenas de cidades e vilas, multiplicou universidades, criou politécnicos. A educação pré-primária pública foi criada em 1998, em 2008 foi reintroduzido o ensino profissional público e tornado obrigatório o 12º ano. O número de alunos inscritos no ensino superior público e privado quintuplicou, dos 70.000 em 1975, para 345.000 em 2010, sendo que 63% são do sexo feminino e 54% estudam em instituições privadas. O analfabetismo geral baixou de 25,7% em 1970 para 6,8% em 2011 e menos de 5% na população até 64 anos. Os gastos públicos em educação mais que triplicaram no período, passando de 1,4% do PIB em 1972, para 5% em 2011.

Na segurança social o movimento foi paralelo, embora agravado por dois factores, o envelhecimento populacional<sup>239</sup> e a maturação das pensões que haviam sido criadas ou alargadas nos anos sessenta e setenta. Em 1970 havia apenas 187 mil pensionistas, em 2012 eram já 2.980 mil, a que acrescem cerca de 500 mil reformados e pensionistas do estado. Ao longo de quarenta anos, nasceu e cresceu o subsídio de desemprego, foram criados programas de apoio social complementar, como o rendimento social de inserção, o complemento solidário para idosos<sup>240</sup>, o abono de família no terceiro mês de gravidez. A despesa anual da segurança social cresceu de 2,9% do PIB, em 1970, para 17,2% em 2011.

Na saúde, aos progressos trazidos pelo SNS, a par da melhoria do rendimento e das condições de vida, são atribuídos uma boa parte dos notáveis ganhos que colocaram Portugal entre os seis países do mundo com melhores condições para as crianças e mães. Vários indicadores de

<sup>237</sup> O autor agradece a Maria Asensio Menchero contributos anteriores que ajudaram a redigir esta e outras secções deste texto.

<sup>238</sup> É no período de governo de Marcelo Caetano que se vulgariza, pela primeira vez entre nós, a noção de Estado Social, tradução directa de *Welfare State*

<sup>239</sup> Hoje há um milhão de idosos a mais que em 1974

<sup>240</sup> Ao qual é atribuído o recuo de dois pontos na pobreza, registado entre 2006 e 2008



saúde revelam, entre 1974 e 2011, a acentuada regressão das mortalidades e harmonização com os de outros países da União Europeia, apresentado mesmo, nalguns casos, valores mais favoráveis. Destaca-se a diminuição percentual exemplar de quatro indicadores: mortalidade infantil (91%), materna (89%), perinatal (85%) e mortalidade neonatal (89%). Sucessos, em menor escala observaram-se nas doenças crónicas, como no cancro, nas doenças cardíacas e cardio-vasculares, nos acidentes de viação e de trabalho, na tuberculose e na SIDA. Os reflexos destes ganhos em esperança de vida à nascença traduzem-se em 12,7 anos, ao longo de trinta e sete anos de observação. Estes ganhos em saúde tiveram um correspondente custo económico: os gastos públicos com o SNS e demais sistemas públicos passaram, em quarenta anos, de 1,9 para 7,3% do PIB, crescendo, no final do século XX, a ritmo duas vezes superior ao da economia, abrindo depois para 2,5%, ao ano, até 2010 e abaixo desse valor entre 2010 e 2013<sup>241</sup>.

Além destas, novas funções são hoje assinaladas ao estado moderno: entre outras, a investigação científica e o desenvolvimento tecnológico, o fomento do empreendedorismo e da inovação, a defesa do ambiente e do património, a animação e regulação da cultura e do desporto, a regulação da banca, das bolsas, da energia, das *public utilities*, e de inúmeras outras actividades.

## Os Institutos Públicos na Administração Pública Portuguesa

Segundo Esteves de Oliveira e Vital Moreira<sup>242</sup>, a génese dos institutos públicos está ligada ao “acréscimo significativo (quer horizontal, quer vertical) que a função administrativa sofreu no século XX por força da passagem de um modelo de estado liberal para um Estado social”. O estado, e não o mercado, passou a assumir-se como o primeiro responsável pelo bem-estar das populações. “Esta nova concepção da missão do estado determinou um aumento substancial da função administrativa, ou seja, das necessidades colectivas (de natureza económica, social, cultural, ambiental, etc.) cuja satisfação passou a constituir incumbência estadual. E com isso, por mera decorrência, uma profunda revolução na estrutura da administração pública”. Segundo os autores citados, o primeiro impacto desta evolução foi sentido na administração central, mas cedo se entendeu ser impossível congestionar a administração central com tantas e tamanhas novas funções. Vital Moreira enumerou as razões que levaram à proliferação da administração indirecta do estado<sup>243</sup>. Entre elas figuram: autonomização de serviços, estabelecimentos ou funções, patrimónios e captação da generosidade dos particulares; agilização no comércio jurídico, autonomia técnica e correspondente especialização; agilidade financeira, fuga ao regime administrativo geral na busca de um direito administrativo singular;

<sup>241</sup> A informação quantificada referida nesta secção baseou-se em *40 Anos de Abril na Saúde*, A.C.Campos e J.Simões, coord., Almedina, 2014.

<sup>242</sup> Esteves de Oliveira R., e Moreira, V., *Os institutos públicos e a organização administrativa em Portugal*, (15-54), *Relatório e Proposta de Lei-quadro sobre os Institutos Públicos*, Grupo de trabalho presidido por Vital Moreira, Ministério do Estado e da Administração pública, 471p, Lisboa, 2001.

<sup>243</sup> Moreira, V., *Administração Autónoma e Associações Públicas*, Coimbra Editora, 1997.



distanciamento face à política partidária; alternativa à descentralização territorial; auto-gestão, abertura à participação externa e melhor cooperação entre serviços; facilidade no recrutamento e gestão de pessoal, sobretudo no regime retributivo.

A forma adoptada na maior parte dos casos foi a de instituto público<sup>244</sup>, os quais se integram no sector público administrativo (SPA). Os **institutos públicos** são considerados como pertencendo à administração indirecta do estado. Segundo Freitas do Amaral esta administração reúne o conjunto de entidades públicas que desenvolvem, com personalidade jurídica própria e autonomia administrativa e financeira, uma actividade administrativa destinada à realização de fins do estado<sup>245</sup>. Os primeiros institutos públicos conhecidos ou classificados com essa designação surgem com a República: as três universidades, de Coimbra, Lisboa e Porto, os Hospitais Cívicos de Lisboa, a Junta de Crédito Público, a Academia das Ciências de Lisboa, a Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, a Casa Pia de Lisboa. Mais tarde, foi conferido o estatuto de instituto público à Emissora Nacional e à Administração do Porto de Lisboa. Mas a lista rapidamente se tornou muito longa.

Mais tarde, a partir do governo de Marcelo Caetano, desenvolveram-se as **empresas públicas** (CP, Metropolitano de Lisboa, ANA, REFER, REN, com estes ou outros nomes), algumas privatizadas no todo ou em parte e outras transformadas em **sociedades anónimas** (SA) de capital exclusiva ou maioritariamente público (administrações portuárias, hospitais entre 2002 e 2005) outras ainda adoptaram o figurino, entretanto revisto, **de entidades públicas empresariais** (EPE). Este segundo conjunto, onde se integram hoje a maior parte dos grandes hospitais e centros hospitalares, constitui o sector público empresarial (SPE).

Para além destes modelos surgiram, após a revisão constitucional de 1997, (artigo 267 3º da CRP) as **entidades administrativas independentes**, que na definição de Vital Moreira englobam “toda a administração infra-estadual, prosseguida por instâncias administrativas não integradas na administração directa do estado e livres da orientação e da tutela estadual, sem todavia corresponderem à auto-administração de quaisquer interesses organizados”<sup>246</sup>. São no fundo, institutos públicos, com regime jurídico especial, centrado em garantias de isenção político-administrativa e de independência face ao estado e face aos interessados na sua actividade. São exemplos clássicos de entidades administrativas independentes, o Banco de Portugal e a Entidade Reguladora para a Comunicação Social (ambos com legislação especial), a Entidade Reguladora do Sector Eléctrico, a Comissão de Mercado de Valores Mobiliários, o Instituto de Seguros de Portugal, a Autoridade da Concorrência, a Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos, a Autoridade Nacional de Comunicações, o Instituto Nacional de Aviação Civil, o Instituto da Mobilidade e dos Transportes, a Entidade Reguladora do Serviço de Água e

<sup>244</sup> Segundo o recenseamento do universo de institutos públicos existentes em Portugal em 2001, elaborado por Artur Galvão Teles Tomé, Rui Pessoa de Amorim e Vital Moreira, foram identificados 330 institutos, sendo 131 do tipo serviços especializados (40%), 22 fundos ou fundações públicas (7%) e 177 estabelecimentos (53%). *Relatório e Proposta de Lei-quadro sobre os Institutos Públicos*, Grupo de trabalho presidido por Vital Moreira, Ministério do Estado e da Administração pública, 471p, Lisboa, 2001.

<sup>245</sup> Freitas do Amaral, *Direito Administrativo*, 1994

<sup>246</sup> Moreira, V., *Administração Autónoma e Associações Públicas*, Coimbra Editora, 1997

Resíduos, a Entidade Reguladora da Saúde. As entidades administrativas independentes, vulgo “entidades reguladoras” foram objecto de recente legislação de enquadramento<sup>247</sup>.

O debate sobre os institutos públicos (IP) na doutrina administrativista tem sido intenso. Dele resultam algumas asserções: o IP é uma pessoa colectiva pública<sup>248</sup> que tem autonomia orçamental, de tesouraria e até por vezes patrimonial e creditícia<sup>249</sup>; é uma pessoa colectiva de tipo institucional, um ente cujo substrato é uma instituição, uma “organização de carácter material” e não um agrupamento de pessoas; os IP são criados por uma outra pessoa colectiva pública, para prossecução de atribuições administrativas específicas.

Quanto à origem dos fins, podem ser estaduais, regionais, autárquicos e associativos. Quanto ao substrato, podem ser serviços públicos personalizados (centro de investigação), estabelecimentos públicos (hospital, universidade) ou fundos ou fundações públicas (instituição de segurança social, fundo de acção social escolar). Podem ser regidos por regras de direito público ou por regras de direito privado, neste caso apenas em matérias específicas. Podem ser reguladores, prestacionais, ou económicos. Podem ainda ser participados, ou representativos<sup>250</sup>.

Permanecem, todavia, problemas de delimitação conceitual. Segundo Esteves de Oliveira e Vital Moreira, nem sempre é fácil distinguir entre institutos públicos e empresas públicas, existindo uma eventual categoria de institutos públicos híbridos de que o primeiro exemplo foi o Instituto de Emprego e Formação Profissional (IEPF), criado em 1979, com regime empresarial de direito privado. A questão das fundações públicas é outra matéria controversa, recentemente analisada ao nível nacional. Tal como a distinção entre institutos públicos e instituições de segurança social. Existem mesmo institutos sem ser institutos (centros de estudo nas faculdades, Instituto de Defesa Nacional) e institutos que nunca adoptaram tal classificação, mas que o são na realidade (hospitais, universidades, bibliotecas, laboratórios)<sup>251</sup>.

## Serviço Público, Políticas Públicas e Poder Político

Analisámos o Instituto Público na sua evolução no direito e na prática da administração portuguesa na segunda metade do século XX e nos primeiros anos do século actual. Quer se goste ou não do figurino, ele foi o modelo essencial de modernização do serviço público. Variado, inovador, indisciplinado, improvisado, foi sucessivamente adoptado por todos os governos, independentemente de programas, como a forma possível de melhor execução das tarefas do estado, libertando o serviço público de muitos dos vícios de um passado pouco aberto a inovações. Ele foi a arma possível contra a rigidez estatutária, o cartorialismo, a baixa produtividade,

<sup>247</sup> Lei nº 67/2013, de 28 de Agosto: Lei-Quadro sobre as entidades administrativas independentes, com funções de regulação da actividade económica dos sectores privado, público e cooperativo.

<sup>248</sup> Moreira, V., op. cit., 1997.

<sup>249</sup> Sousa Franco, Finanças Públicas e Direito Financeiro, vol I, 4ª edição, (143)

<sup>250</sup> Moreira, V. op.cit., 1997

<sup>251</sup> Esteves de Oliveira R. e Moreira, V., Os institutos públicos e a organização administrativa em Portugal, op.cit.

a remuneração sem relação com o desempenho, a baixa produtividade. Criou ilhas na administração? Modelos não-replicáveis? Excepções porventura injustificadas? Fuga descontrolada para regimes jurídicos de direito privado? Certamente, tal aconteceu em muitos casos. Mas quando as administrações se não auto-reformam, ou quando os organismos disciplinadores, Finanças e Administração Pública, não oferecem saída para as necessidades, elas rompem em caudal.

Vamos ao essencial. E o essencial não são os modelos, mas as políticas e o poder político na relação que trava com a administração. No cerne da questão estão conceitos: o que é o serviço público?

**Serviço público e seus valores.** Os valores centrais do serviço público têm que estar presentes em qualquer modalidade de acção pública. Antes de mais os clássicos três *EEE's*: efectividade, eficiência e economia de meios; mas também a equidade e a qualidade. Pollitt (1999)<sup>252</sup> adianta ainda três possíveis atributos: boa gestão, regras sólidas de administração e capacidade correctora para remediar as deficiências. Podem ainda acrescentar-se os valores da participação pública, da previsibilidade de regras e procedimentos e da exequibilidade política (Nagel, 2002)<sup>253</sup>. Para entendermos os valores do serviço público temos que entender as regras que movem os sectores não-lucrativos, as quais se aplicam, quer ao sector público, quer ao sector privado não-lucrativo: a ausência de medida de lucro, a limitação imposta pelo interesse público nos fins e estratégias, a dependência dos contribuintes, que pagando impostos financiam o serviço público, o excessivo domínio pelos profissionais, uma prestação de contas diferente por o acionista não ser identificado, uma gestão de topo com menores responsabilidades e recompensas, a responsabilidade política perante o eleitorado e a escassez de mecanismos de controlo da gestão.

Algumas destas características são valores do serviço público e perdurarão sempre: a ausência de lucro, a tendência para a prestação de serviços aos cidadãos, a definição de fins e estratégias, a dependência dos contribuintes que aumenta a responsabilidade perante o eleitorado e perante os políticos que tutelam a administração pública. Outras são limitativas da actividade: o domínio dos profissionais, por vezes excessivo, uma diferente prestação de contas, burocrática e pouco profunda, a indefinição de responsabilidades nos níveis superiores e, finalmente, a escassa tradição de controlo de gestão.

**Políticas públicas e gestão pública.** As políticas públicas são aplicadas através de instrumentos de gestão pública. A separação entre o nível das políticas e o nível da gestão nem sempre é clara, nas administrações. Se a política é por definição a escolha, o conflito, a administração nem sempre está livre de ter que decidir entre opções, de entrar em conflito com parceiros de causa (*stakeholders*) perdedores, ou de ter de se aliar aos ganhadores para aplicar as políticas, como lhe é ordenado pelo Estado de Direito. Todavia, enquanto as políticas públicas têm margem de criatividade para promoverem a mudança, a gestão pública está inteiramente vinculada aos valores democráticos do sistema, sobretudo os que promovem e garan-

<sup>252</sup> Pollitt, Christopher et al, 1999, Performance or Compliance? Performance Audit and Public Management in Five Countries, *Oxford Univ. Press*, UK, 248 p.

<sup>253</sup> Handbook of Public Policy Evaluation, Stuart Nagel ed., 2002, *Sage Publications*, Thousand Oaks, California, USA, p.92

tem o pluralismo, a independência, a imparcialidade, e a igualdade de oportunidades para todos os cidadãos. Cumpre as determinações da decisão política, mas não pode atentar contra o sistema de valores que a tornam não apropriável por qualquer facção ou partido. O nível da política e o nível da gestão estão colados, mas não confundidos. A política cuida da estratégia, faculta suportes teóricos aos gestores, facilita a compreensão dos limites de certos objectivos e dos seus efeitos não previstos. A gestão pública coloca a ênfase na eficiência, na qualidade, na criação de valor, mas tem que aceitar que o mundo da administração não é esterilizado, está muitas vezes politizado, devendo olhar a política como uma fonte de inovação, onde o conflito social pode ser inevitável, mas não necessariamente indesejável. A política habitua-se a viver no irracional, no não funcional; a gestão considera a racionalidade e a funcionalidade como valores assentes.

A separação entre os dois níveis talvez se torne mais clara se olharmos aos objectivos de cada um, ao respectivo sistema de informação e aos mecanismos de implementação (Gomà e Subirats, 1999).

Os objectivos nas políticas públicas são mais importantes que o processo, são quase sempre claros e específicos, embora por vezes conflituais. Na gestão pública os objectivos são muitas vezes ambíguos e pouco concretos, distorcidos pela negociação, contando o processo - competências e recursos - mais que o objectivo ou fim. No que respeita ao uso da informação, na política pública para haver decisão, escolha, nem sempre é necessária informação completa. Na gestão pública, mais e melhor informação gera quase sempre melhor decisão.

Quanto à implementação ou execução das decisões, na política pública nem sempre se pretende executar o que se decidiu, o que se conseguiu pode nada ter a ver com o que se pretendia, o cepticismo é a regra. Na gestão pública a procura de resultados é essencial, definir os objectivos e metas e procurar alcançá-los é a tarefa principal.

**Políticas públicas e poder político.** Para executar as políticas públicas torna-se necessário dispor de poder, poder político. Mas, o que é o poder político? Como distingui-lo de outros, como o poder económico, o poder social? Gomà e Subirats (1999) respondem a esta pergunta de forma negativa, começando por referir o que não é poder político. O poder político não é uma qualidade absoluta, não pode ser apreciado por parâmetros supostamente objectivos ou científicos, não se quantifica, não se mede. Por outro lado, não basta especificar quem o exerce e quem a ele se submete para se identificar o poder político.

O poder político não é um valor absoluto, é necessário referi-lo sempre à área de actividade em que se exerce. Não há apenas uma, mas várias arenas de poder, cada uma correspondendo a uma política passível de análise separada. O poder político não é quantificável, mensurável, porque os resultados se alcançam pela interacção de uma multiplicidade de pessoas que os querem resolver, e uma multiplicidade de decisores, todos eles detentores de algum interesse directo ou indirecto, ligado à decisão; o decisor acaba por ser uma pessoa a favor ou contra alguém. Não basta conhecer os sujeitos activos e passivos para se reconhecer o poder, é necessário conhecer as respectivas vias de acesso, os seus produtos normativos, a lei, regulamento, despacho, instrução ou norma, pois tanto o processo de formação, como a forma de

aplicação, incluindo o conteúdo da decisão e, naturalmente, quem decidiu, constituem informações indispensáveis ao reconhecimento do poder político.

**Normativismo e regulação.** Uma forma de analisar e classificar as políticas públicas será através de grelhas de análise. Giandomenico Majone (1997)<sup>254</sup> elaborou uma grelha de apreciação a partir de oito atributos, com um gradiente que oscila entre o modelo normativista e o modelo regulatório, conforme o Quadro I.

**Quadro I - Grelha de análise de políticas públicas. Gradiente: *normativo a regulador***

<b>Atributos</b>	<b>Gradiente</b>	
	<b><i>Normativo a regulador</i></b>	
<b><i>Funções</i></b>	Redistribuição	Correcção das falhas do mercado
<b><i>Instrumentos</i></b>	“ <i>Tax and spending</i> ”	Criar regras
<b><i>Arena de conflitos</i></b>	Partilha do orçamento	Controlo da elaboração das regras
<b><i>Instituições</i></b>	Parlamentos Ministérios Empresas públicas	Comissões Parlamentares Agências Observatórios Tribunais
<b><i>Actores principais</i></b>	Partidos Funcionários Grupos de interesses	Movimentos mono-temáticos Agências reguladoras Especialistas, consultores Juízes
<b><i>Estilo de acção política</i></b>	Discrecionário	Legalista
<b><i>Cultura política</i></b>	Corporatista	Pluralista
<b><i>Responsabilidade política</i></b>	Directa	Indirecta

Fonte: G. Majone, 1997

Quanto às funções, as políticas públicas podem ir desde a mera produção de bens e serviços, no estado normativo, com intenções de garantir a sua distribuição equitativa, até à intervenção reguladora que vise corrigir as principais falhas do mercado, como as assimetrias informa-

<sup>254</sup> Majone, Giandomenico, 1997, *From the Positive to the Regulatory State: Causes and Consequences of Changes in the Mode of Governance, Estudio/Working Paper 1997/93*, Madrid, Instituto Juan March de Estudios y Investigaciones

tivas, os monopólios ou a indução da procura pela oferta. Os principais instrumentos podem oscilar entre a aplicação e cobrança de impostos para gastar em serviços de interesse público, no estado normativo, ou a mera criação de regras, regulamentos, incentivos e penalidades que mantenham o mercado dentro dos objectivos públicos, no estado regulador. A principal arena de conflitos numa visão normativa do estado é o momento da decisão orçamental, numa política que incentive outros actores para além do estado. O momento decisório onde se colocam os conflitos é o do processo legislativo ou regulamentador. As principais instituições do estado normativo são o parlamento, o governo e as empresas públicas. Num estado regulador são as comissões parlamentares, as agências, os institutos públicos, os observatórios que formam opinião e cada vez mais os tribunais, quando decidem matérias com consequências directas para a administração. O estilo de acção política de um estado normativo é discricionário, sendo legalista o de um estado regulador. A cultura política do estado normativo é fortemente dependente das corporações, sendo mais pluralista o de um estado regulador. A responsabilidade política do estado normativo é sempre directa, o estado assume toda a responsabilidade, corram as coisas bem ou mal. Num estado regulador a responsabilidade do estado é indirecta e o risco é muitas vezes transferido para os actores sociais mais preparados para o suportar (Majone 1997).

Não existem modelos puros de estado normativista ou de estado regulador. Um e outro se combinam por força da experiência, da história das suas instituições políticas, por força da ideologia dominante, afinal pela força do voto. Todavia, o voto não resolve tudo, ou melhor, pouco resolve. Sem conhecimento do que pretendem e sem vontade reformista ajustada a cada situação, as maiorias quebram o seu ímpeto e rapidamente se convertem em minorias. A grande utilidade da análise destes gradientes entre o normativismo e a regulação reside, afinal, em ajudar o decisor a formular escolhas mais informadas e a pensar que para cada decisão existe sempre uma alternativa, mais normativista, ou mais reguladora.

## As reformas da administração pública

Em plena emergência do pós-modernismo cultural, as reformas passaram a constituir um paradigma obrigatório. Não cabe aqui traçar a sua história. Apenas nos interessa, neste contexto, a sua desagregação em questões ou sub-reformas, para entendermos a emergência dos movimentos de avaliação. De acordo com a classificação apresentada por Christopher Pullitt (1999), as principais reformas adoptadas nos países do hemisfério Norte, e em dois países do chamado sistema de Westminster, a Austrália e Nova Zelândia, situados no hemisfério Sul, podem enquadrar-se na seguinte lista de iniciativas<sup>255</sup>: privatizações, assimilação ao mercado,

<sup>255</sup> Outras classificações de actividades de desintervenção do Estado têm sido adoptadas em outros contextos, embora com muitos pontos comuns com esta. Há cerca de dez anos, (Campos, A.C., 2005, *Decentralization and Privatization in Portuguese health reforms*, *Rev. Port. Saúde Pública*, número temático, 2005) classificámos, no contexto da Saúde, estas actividades segundo os vectores seguintes: (a) delegação decisória e de gestão para ganhar proximidade ao cidadão; (b) introdução de sistemas de retribuição pelo desempenho e criação de mercados internos; (c) pesquisa de economias de escala ao nível da administração descentralizada; e (d) regulação do sistema e garantia de qualidade.

descentralização, orientação para resultados, sistemas de garantia de qualidade. As reformas podem ainda classificar-se segundo a intensidade e o ritmo. Vejamos sumariamente cada uma delas.

**Privatizações:** consistem na mudança de propriedade, total ou parcial, do estado para os particulares, de um vasto conjunto de actividades designados por entidades de interesse público (*public utilities*), constituídas ao longo dos séculos XIX e XX, destinadas a distribuir por toda a população, independentemente dos seus recursos, os resultados do progresso tecnológico, de forma a aumentar a qualidade da vida e o conforto das populações: distribuição de água potável, energia eléctrica, gás, correios e telefone, recolha de águas pluviais e usadas, de resíduos sólidos, transportes públicos de massa, sobretudo nas áreas urbanas. Tratando-se de serviços onde o estado investiu e continua a investir enormes volumes de recursos públicos, é seu dever montar os sistemas de acompanhamento destes fluxos financeiros e a forma como são utilizados, sobretudo face à transição da propriedade das empresas, ou seja, do poder de mobilização e uso de tais recursos.

**Assimilação ao mercado ou “mercadibilização”:** consiste no recurso a mecanismos de tipo-mercado ou quase-mercado, como as empresas públicas, ou as sociedades anónimas de capitais públicos, para substituir o estatuto convencional de estabelecimento ou serviço público, considerado demasiado rígido para acompanhar de forma eficiente as exigências da vida moderna. As instituições assim reconvertidas mantêm-se na esfera jurídica do sector público. Inclui ainda as formas de contratação ao mercado, pelo estado, de serviços anteriormente por ele prestados, bem como os cheques para utilização limitada de serviços públicos prestados por entidades públicas, privadas ou mistas (*vouchers*), estatutariamente garantidos aos cidadãos, bem como os pagamentos parciais ou co-pagamentos, que estes façam no ponto de contacto com o sistema que dispensa os bens ou serviços. O objectivo da reforma não é aqui a mudança de propriedade mas sim o aumento de concorrência entre prestadores, visando alcançar ganhos de eficiência. A razão de ser da avaliação destas reformas fundamenta-se na apreciação da equidade e na convicção de mais eficiência e efectividade no uso de fundos públicos.

**Descentralização:** Consiste na transferência de autoridade de um corpo superior para um corpo subordinado ou separado. Compreende competências financeiras, de emissão de licenças e em certos casos, competências para-fiscais de cobrança de tarifas, incluindo funções reservadas à autoridade central, como a expropriação por utilidade pública. A descentralização pode ser *política*, quando há transferência de soberania eleitoralmente legitimada, *administrativa*, quando a transferência, embora eleitoralmente legitimada, se limita a competências da administração e não do estado e *desconcentrada* quando dá lugar ao exercício delegado de competências a órgãos periféricos ou delegados da mesma administração. A qualidade do processo de transferência e a apreciação dos seus resultados em termos de eficiência, efectividade,



equidade e economia é um atributo do estado central o qual deve criar ou reforçar mecanismos que permitam essas avaliações.

**Orientação para resultados:** Se desde os anos setenta se vinha a defender a transformação de uma administração de meios para uma de resultados, nomeadamente através de múltiplos trabalhos do Comité para a Modernização da Administração (PUMA), da OCDE, foi com o decálogo de David Osborn e Ted Gaebler (1992), inspiradores da National Performance Review, e ideólogos da “Reinvenção do Governo”, apadrinhada pelo Vice-Presidente Al Gore, que o conceito de gestão para resultados assumiu centralidade nas reformas. O terceiro mandamento do decálogo propõe “medir a efectividade da Administração não pelos recursos gastos, mas pelos resultados alcançados”. Esta visão, então inovadora, tem creditado as técnicas de avaliação pelo visível contributo fornecido através das análises custo-benefício e custo-efectividade.

**Criação de sistemas para garantia de qualidade:** o “controlo” de qualidade na produção industrial dos anos sessenta e setenta deu origem à “garantia” de qualidade dos anos oitenta e mais modernamente aos conceitos de “qualidade total”. Entende-se por garantia de qualidade “o processo sistemático, organizado e contínuo de análise crítica e avaliação da qualidade dos bens e serviços prestados por uma administração e da utilização dos recursos, usando critérios objectivos e quantificados, acrescido das consequentes mudanças e correcções das deficiências encontradas”<sup>256</sup>. Depois da criação da European Foundation for Quality Management (EFQM), no final dos anos oitenta, a Comissão Europeia patrocinou, em 1992, o prémio europeu de qualidade e disseminou as hoje famosas nove áreas de desempenho das organizações: a liderança, as pessoas, a política e a estratégia, as parcerias e os recursos, os processos, o desempenho do pessoal, a satisfação dos clientes, a satisfação da comunidade em geral e os resultados-chave do desempenho. A visão não é estruturalista, nem apenas funcional, mas global, por incluir estratégia e resultados, parcerias e satisfação, recursos e processos, pessoas e lideranças. O modelo EFQM gerou, no sector público, um Common Assessment Framework (CAF) (SMA, 2000)<sup>257</sup>, de natureza interna, auto-administrado, aprovado em conferência de directores-gerais da função pública dos Países da União Europeia, em 2000. Em Portugal está criado por lei, desde 1999, um Sistema de Qualidade em Serviços Públicos, correspondendo aos nove critérios da EFQM.

**Intensidade e ritmo da implementação das reformas:** finalmente, na avaliação das diferentes reformas das administrações públicas tem sido importante conhecer o vigor, o ímpeto e a rapidez de execução, vistos como indicadores indirectos da convicção reformista dos estados. Tem sido comum a vários países a eleição de projectos-piloto ou de projectos de demonstra-

<sup>256</sup> Caldeira da Silva, Garantia de qualidade dos cuidados médicos em hospitais, Lição de síntese, Concurso para professor associado, ENSP, Lisboa, 1985

<sup>257</sup> Secretariado para a Modernização Administrativa, 2000, Estrutura Comum de Avaliação da Qualidade das Administrações Públicas da União Europeia, Ministério da Reforma do Estado e da Administração Pública, 28p.



ção, onde êxitos rápidos (*quick winners*) possam convencer os mais conservadores a aderirem incrementalmente às reformas. Em alternativa, algumas reformas foram adoptadas através da modalidade de “*big-bang*”, ou seja pela modificação operada em grande volume, criando uma massa crítica que torne irreversível o processo de mudança<sup>258</sup>. Outra característica comum à maior parte das reformas tem sido o recurso abundante a aconselhamento ou consultoria externa, quer de universidades e centros de investigação, quer de empresas de consultoria. É pressuposto deste recurso que especialistas externos estejam mais desvinculados de interesses endógenos do que mesmo os mais activos reformadores internos, constituindo assim uma força condutora e impulsionadora bem como uma fonte externa de conhecimento e comparação.

## Recentes momentos de reforma, em Portugal

A primeira década do século XX testemunhou em Portugal, o arranque de importantes reformas da administração pública. Se a modernização das estruturas, modelos, práticas e conteúdos esteve sempre presente em todas elas, a verdade é que o motivo propulsor foi quase sempre a restrição financeira causada pelo crescimento das administrações até 2005. Algumas peças das reformas tiveram início em 2004, como a tentativa de avaliação do desempenho dos funcionários (mais tarde alargado a chefias e instituições).

## As reformas de 2005 a 2010

Foi em 2005 que começou a ser desenhada uma reforma global e coerente: começando pela reorganização da administração do estado, depois conhecida como o Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE), a reforma dos regimes de emprego público (vínculos, carreiras, remunerações, contrato de trabalho e regime disciplinar), a revisão do sistema de avaliação de trabalhadores, alargando-o a serviços e dirigentes, a reforma do sistema de protecção social, do recrutamento e mobilidade, do regime de obras públicas e de aquisição de bens e serviços e da responsabilidade civil extracontratual do estado. Este conjunto de reformas foi avaliado pela OCDE, em 2008, como “reformas estruturais significativas” em várias áreas, constituindo “uma impressionante reforma da Administração Pública”<sup>259</sup>. O complemento destas reformas normativas foi a simplificação administrativa e o desenvolvimento da administração electrónica, trazidos pelo programa SIMPLEX. Concentremo-nos apenas em três: a reforma da estrutura, a reforma da avaliação e o programa SIMPLEX.

<sup>258</sup> Um exemplo de “big-bang” foi a transformação, em 2003, de 34 hospitais do sector público administrativo em hospitais SA (Pita Barros, 2003, Comunicação à Conferência da Associação Portuguesa de Economia da Saúde).

<sup>259</sup> Figueiredo, J., As Reformas na Administração Pública de 2005 a 2008: Alguns Aspectos Fundamentais, Revista do Tribunal de Contas, 52, julho-Dezembro 2009, Lisboa 2011, p. 69.

A partir da identificação completa da estrutura e contagem dos organismos, foram reforçadas as funções de apoio à governação (planeamento, avaliação, relações internacionais, controlo financeiro, serviços partilhados) e foram reorganizados os serviços desconcentrados do estado em apenas dois modelos básicos, o das regiões-plano e o dos distritos, em vez dos trinta modelos anteriores.

A avaliação do desempenho havia ganho especial importância nos movimentos de reforma inspirados no pensamento da “Nova Gestão Pública” e da “Reinvenção Governativa”. A administração deixou de se focar nos meios, para se centrar em resultados, a lógica da conformidade foi substituída pela lógica da economia, eficácia e eficiência. A gestão por objectivos passou a ser obrigatória, a partir da sua definição ao nível da organização, da qual decorriam objectivos para dirigentes e para trabalhadores. Foram fixadas quotas para classificações elevadas, consideradas como mal menor do sistema de avaliação. Duas avaliações negativas passaram a ser averiguadas. As classificações mais elevadas davam lugar a prémios de serviço. O sistema de avaliação e gestão do desempenho passou a ser conhecido como o Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho na Administração Pública (SIADAP). Assentava em três princípios: articulação com o ciclo de gestão, centrado em objectivos e em resultados e exigia o estabelecimento prévio de indicadores de desempenho.

O passo mais visível da reforma não incidiu sobre funcionários, mas sobre a função, pela simplificação de procedimentos burocráticos, cartoriais e redundantes que entravavam a actividade económica e faziam consumir tempo e energia aos que contactavam a administração: a melhoria da acessibilidade do público através das Lojas do Cidadão (foram criadas 35), integrando os serviços existentes, sobretudo em localidades de menor dimensão; a criação da “empresa na hora” que desembaraçou a iniciativa económica das peias de um registo demorado e irracional; a dispensa de certidões permanentes de registos (criminal e comercial), a dispensa de actos de conservatória e notariado até então obrigatórios, tornando-os facultativos, sem que se tenha verificado perda significativa de segurança jurídica; o método “licenciamento zero”, já adoptado por mais de uma centena de municípios. Ou ainda a criação de balcões para eventos integrados: “casa pronta”, “perdi a carteira”, “vou ter um filho”. Bem como a aplicação da directiva europeia sobre compras públicas, onde Portugal desenvolveu uma inovadora plataforma digital altamente apreciada na Comissão Europeia. E sobretudo a reunião no Cartão do Cidadão do acesso a quatro registos, o de identidade, o da segurança social, o da identificação fiscal e o da saúde. Este conjunto de medidas colocou Portugal entre os reformadores de topo na comparação internacional *Doing Business*, do Banco Mundial<sup>260</sup>.

Entre 2005 e 2010 o número de organismos da administração directa desceu de 170 para 102 (-40%), o da administração indirecta (institutos públicos), de 93 para 74 (-23%), os órgãos consultivos, de 255 para 140 (-45%), o número de dirigentes que já era de 7452 em 1991<sup>261</sup>, tendo sempre aumentado até 2005, baixou para 6286 em 2010 (-16%); o total de efectivos baixou de 748 mil para 612 mil (-18%). Em boa parte, a redução de efectivos deveu-se à restrição de admissões, primeiro a uma por duas e, mais tarde, três e cinco saídas, bem como à progressiva

<sup>260</sup> Campos, A.C., Bode Expiatório, *Público*, 07.11.2012

<sup>261</sup> Pessoa de Amorim, O emprego público, INA, 1999

contratualização da função pública, limitando o vínculo a um pequeno número de funções de soberania<sup>262</sup>.

## As reformas entre 2010 e 2014

O XIX Governo (2011-2014) retomou alguns dos eixos da reforma de 2005-2010 e acrescentou outros. Fixou três objetivos: (a) reduzir o peso do Estado para o limite das possibilidades financeiras do País, (b) desenvolver um estado ágil e inovador que preste serviços de qualidade e individualizados, segundo novos paradigmas de organização e (c) promover a dignificação dos agentes investindo na sua capacitação e motivação, avaliando e remunerando adequadamente. Definiu cinco eixos de actuação:

1. Reorganização e dimensionamento das administrações públicas. Através do Programa de Redução e Melhoria da Administração Central do Estado (PREMAC), do controlo das entradas e saídas, da limitação do recurso ao *outsourcing*, do programa de rescisões por mútuo acordo, do reforço dos serviços partilhados.
2. Melhoria dos modelos de governação e gestão das administrações públicas, através de um Sistema de Informação e Organização do Estado (SIOE), da publicação da Síntese Estatística Trimestral do Emprego Público (SIEP) e do Boletim do Emprego Público (BOEP). Modificando o estatuto dirigente, criando uma lei-quadro para os Institutos públicos, revendo o Estatuto do Gestor Público e constituindo a Comissão de Recrutamento e selecção para a Administração Pública (CRESAP), uma entidade independente para recrutar e seleccionar os candidatos para cargos superiores na Administração Pública, que passam a ter um mandato de cinco anos, renováveis por uma vez. Foi também revista a legislação dos gabinetes, a lei-quadro das fundações e a das entidades reguladoras.
3. Revisão e reforço dos instrumentos de gestão de recursos humanos das administrações públicas. Através de legislação para agilizar a mobilidade geral e geográfica, através da mobilidade especial e de uma Aliança para a Promoção da Excelência na Administração Pública (APEX). Pretende criar uma tabela remuneratória única (TRU) e rever os suplementos remuneratórios.
4. Revisão e simplificação dos regimes jurídicos laborais do sector público. Reduziu as compensações por caducidade dos contratos a termo certo e a termo incerto, aumentou o período de trabalho de 35 para 40 horas, com atendimento ao público de oito horas, reduziu em 50% o acréscimo devido pelo trabalho extraordinário, com vista à convergência do regime dos trabalhadores públicos com o regime privado, incluindo o regime de férias, a idade de reforma para os 65 anos, a alteração da fórmula de cálculo para futuras pensões da CGA, nomeadamente baixando em 10% a componente de proporção de salário na pensão para futuros pensionistas.
5. Revisão dos regimes jurídicos de protecção social do sector público. Alterou o regime de protecção social e aumentou as contribuições dos beneficiários da ADSE, sucessi-

---

<sup>262</sup> Figueiredo, J., op.cit.

vamente, de 1,5, para 2,25, para 2,5 e para 3,5%, entre 2011 e 2015. Aumentou a contribuição das entidades empregadoras públicas para a CGA de 20% para 23,75%. Criou a Contribuição Extraordinária de Solidariedade, de natureza progressiva, alargada a todos os sistemas de pensões, públicos e privados com incidência sobre rendimentos de pensões acima de 1350 euros, a qual será limitada aos rendimentos acima de 4.600 euros, a partir de 2015.

Sendo ainda cedo para avaliar os efeitos das reformas do XIX Governo, pode desde já observar-se que, entre 2010 e 2013, os organismos da administração directa do Estado foram reduzidos de 102 a 84 (-18%), os Institutos Públicos, de 74 a 57 (-23%), os órgãos consultivos, de 140 a 62 (-56%), o pessoal dirigente de 6286 a 4575 (-27%). Finalmente, os efectivos da função pública passaram de 612 mil a 575 mil (-6%)<sup>263</sup>.

## Resultados

A evolução das administrações públicas teve que acompanhar um histórico esforço de alargamento das funções do Estado. Quer em efectivos, quer em meios orgânicos, quer em recursos financeiros. As administrações públicas, central e autárquica, contavam 197 mil efectivos em 1968, 372 mil em 1979, 485 mil em 1988, 639 mil em 1996, 748 mil em 2005, começando então um percurso descendente, para 709 mil em 2007, 692 mil em 2008, 612 mil em 2011 e 575 mil em 2013<sup>264</sup>. O número de unidades orgânicas cresceu sempre até 2005. A administração central contava, nesse ano, com 170 unidades de nível de direcção-geral, baixando para 102 em 2010 e 84 em 2013. Na administração indirecta do Estado, o número de institutos públicos, excluindo estabelecimentos, atingiu 93 em 2005, baixando para 74 em 2010 e 57 em 2013. Os órgãos de natureza consultiva, a maior parte deles de carácter temporário, atingiram 255 em 2005, baixando para 140 em 2010 e apenas 62 em 2013 (estes números reflectem não só as unidades orgânicas extintas, como as fundidas, reestruturadas, ou criadas de novo). O impacto do crescimento da administração até 2005 foi visível. Nesse ano a despesa com pessoal da função pública representou 14,4% do PIB, baixando para 12,9, logo em 2008 (11,1%, se não incluirmos o pessoal dos hospitais empresarializados)<sup>265</sup>. O total dos encargos salariais na administração pública, em proporção da despesa primária atingiu 32% em 2005, começando então a baixar para 25% em 2010 e 24% em 2013. Mas a despesa com pensões teve o movimento inverso: era de 24% em 2005, subiu para 26% em 2010 e atingiu 36% em 2013<sup>266</sup>. Como se pode observar, o ano de 2005 constituiu o ano de viragem do crescimento da administração pública. A partir desse ano, baixa o número de efectivos, de unidades orgânicas, baixa a despesa com pessoal no PIB e na despesa primária. Mas aumentam os encargos com pensões, em simetria com o decréscimo das despesas com o pessoal.

<sup>263</sup> SEAP, Ministério das Finanças, Síntese da Reforma da Administração Pública, (2010-2013)

<sup>264</sup> Figueiredo, J., op. cit. e SEAP, op.cit.

<sup>265</sup> J. Figueiredo, op.cit.

<sup>266</sup> SEAP, op.cit.

Apesar de parecidos em muitas matérias (reforma da orgânica, redução de efectivos e despesa pública, simplificação administrativa, convergência de regimes entre público e privado, contractualização, serviços partilhados), o enfoque destes dois esforços de reforma foram profundamente diferentes.

As reformas de 2005-2010 foram estruturadas segundo uma lógica de reconhecimento da especificidade da administração pública, da negociação e do compromisso, prioridade ao serviço do cidadão, simplificação de procedimentos e associação do funcionário ou agente aos resultados da reforma, avaliando o seu desempenho e iniciando retribuições de mérito. As reformas de 2010-2014 foram pressionadas pela ambição de imediatos resultados físicos e financeiros (*quick winners*), pelo desejo da parificação absoluta entre trabalho público e privado, pelo corte de retribuições, complementos, suplementos, pelo aumento do horário de trabalho em contexto de perda de rendimento disponível pelos trabalhadores, pela criação ou reforço dos sistemas de informação e controlo da função pública e pela crença absoluta na ideia de privilégios acumulados pelos trabalhadores do estado. Por arrasto, pela convicção de privilégio dos pensionistas, cujas pensões, tal como as mais elevadas do sector privado, deveriam ser amputadas em nome de uma solidariedade, inversa da previdenciária, dos mais idosos para os activos.

Ora os resultados nem sempre acompanham as convicções. Na verdade, a despesa com ordenados na despesa primária baixou mais no primeiro período de análise (de 32 para 25%) que no segundo (de 25 para 24%). Avizinhando-se a prometida devolução progressiva dos cortes na função pública, à razão de um quinto em cada um dos anos mais próximos, dado o volume da massa salarial em causa será impossível, em futuro próximo, garantir a sua contenção em 24% da despesa primária, valor alcançado em 2013<sup>267</sup>. A evolução do número de trabalhadores, por efeito cumulativo nas restrições à entrada e estímulos à saída, reduziu 116 mil efectivos entre 2005 e 2010, e 37 mil, entre 2010 e 2013<sup>268</sup>. Porém, o gasto em pensões na despesa primária, que havia subido apenas dois pontos (de 24 para 26%) entre 2005 e 2010, disparou para 36% em 2013, fruto do aumento do ritmo de aposentações e reformas, bem como do forçado acolhimento na CGA de milhares de reformados bancários (pensões e suplementos), a partir de 2012<sup>269</sup>.

De comum aos dois períodos encontramos uma enorme desconfiança pelos modelos da administração indirecta do Estado. Os institutos públicos foram, nos dois períodos, sempre maltratados. O insuficiente conhecimento dos governos sobre a administração pública tem feito progredir a ideia de que há duas administrações com natureza e características diferentes. A administração directa do estado, baseada em direcções-gerais ou unidades equiparadas, dispondo de poderes de autoridade, mas submetida à tutela directa da contabilidade pública, sem autonomia administrativa e financeira, com escassa autonomia técnica e completa dependência política do governo. Esta seria a “boa” administração: modesta, poupada, cum-

<sup>267</sup> SEAP, Ministério das Finanças, Síntese da Reforma da Administração Pública, Dez 2013

<sup>268</sup> O número de trabalhadores da função pública é coincidente em todas as fontes. Utilizámos, indistintamente, J. Figueiredo, op. cit., e SEAP, op. cit.

<sup>269</sup> Em contrapartida do encaixe de seis mil milhões de euros, pela Segurança Social pública, para ajudar a cumprir a meta do défice de 2011 (Figueiredo, J., op. cit.).

pridora, executante obediente das determinações do governo. Apesar de muito ter crescido, acompanhando as responsabilidades do Estado ao longo do século XX, ela não levantaria problemas de desperdício. A administração indirecta do estado, organizada em institutos públicos, com ou sem autonomia administrativa e alguns até com capacidade para gerarem recursos próprios, podendo dispor de autonomia financeira, com autonomia técnica e por vezes sem submissão directa e imediata aos ditames do governo, essa seria a “má” administração: arrogante, gastadora, indisciplinada, com agenda própria, nem sempre boa cumpridora das diretrizes dos governos. Os estereótipos estão fixados. E não vai ser fácil removê-los.

## Permanente insatisfação

Medir a qualidade das reformas pelos efectivos reduzidos e gastos cortados revela uma obsessão reducionista a que é difícil resistir. Na verdade, estas duas variáveis, sendo muito visíveis, podem esconder ambiguidades. Suscitam tantas perguntas a que não sabemos dar resposta, que nos deixam sempre o travo da frustração. Vejamos:

Que se passou com a administração territorial do Estado? Qual dos impulsos, o centralizador, ou o autonomista, irá prevalecer? Como medir os resultados da desconcentração? Por que razão se atribui tão pouca importância à avaliação do desempenho, que a sua paragem passou quase despercebida? Bastará, em matéria de recrutamento e formação, seleccionar candidatos de uma lista curta onde as regras do jogo da igualdade já foram violadas pela atribuição de valor ao exercício de funções em regime de substituição, para o qual a escolha ministerial já havia sido arbitrária? Por que razão tanto se despreza a gestão das unidades intermédias, dentro das instituições, parecendo impossível evitar os dois abismos, o gastador e o castrador? Quando poderemos evitar a tutela obsessiva das Finanças que tudo reduz a receita e despesa, sem cuidar da sua reprodutividade? Por que razão não exigimos verdadeiros estudos de impacto sobre as medidas legislativas tomadas, usando a metodologia benefício-custo já bem testada? Será possível evitar, em ciclos políticos vencedores, a tentação de substituir a administração de linha por gabinetes mal preparados e carecidos de experiência e sentido de independência? Quando começaremos a governar por indicadores de cumprimento de programas e de satisfação dos cidadãos?

## Um novo paradigma de contrato social

A administração pública mudou muito nos últimos trinta anos, aqueles que se seguiram aos maravilhosos trinta anos após a II Guerra Mundial. Um novo paradigma de contrato social, capaz de garantir o bem-estar, a solidariedade social e a liberdade política, não só em cada estado, mas também entre os estados, implica o desenvolvimento de capacidades reguladoras públicas. A resposta a este conjunto de problemas não pode ser dada ao nível de um estado. Esta realidade impôs, ao nível da EU, um crescente aumento das funções de regulação desem-

penhadas pelas instâncias comunitárias, em quase todas as áreas atrás enunciadas, sem anular as particularidades nacionais e dentro destas, as regionais e locais.

Compete ao estado nacional transpor a regulamentação europeia de forma a manter a coesão social interna, o que pressupõe tomar em consideração as diversas culturas que compõem o tecido social da nação. Competência do estado nacional deve ser a fiscalização do cumprimento das regulamentações em vigor, no seu território.

O estado nacional necessita de uma administração pública qualificada e competente, conhecedora da problemática multi-dimensional nas áreas em que é chamada a intervir, de forma a poder desempenhar o papel corrente de relação recíproca, entre o Estado e os cidadãos. As abordagens institucionais bem conseguidas exigem forte capacidade administrativa e delegam a um ente público um grande poder de elaboração e aplicação de políticas, dentro de dispositivos de controlo que impeçam que a discricção degenere em arbitrariedade. Se as instituições forem fortes, esta actividade pública pode contribuir para o bem-estar económico. Se não forem, tais acções serão, na melhor das hipóteses, ineficazes e na pior, um meio para a captura por poderosos interesse privados, ou para a predação por políticos e burocratas poderosos e egocêntricos.

Se o País não tiver capacidade administrativa e institucional não terá outro caminho que não desenvolvê-la, adoptando instrumentos de acção compatíveis com as capacidades nacionais. Eis por que é suicidária uma estratégia de reforma da administração baseada em cortes financeiros. A reforma necessita de muito investimento imaterial.

Dois estratégias são essenciais: a primeira consiste em especificar o conteúdo das políticas em regras precisas e depois fixar essas regras em mecanismos irreversíveis. A segunda consiste em trabalhar em parceria com empresas e cidadãos e sempre que for possível, colocar a implantação fora do âmbito governamental. Em vez de uma grande burocracia pública é preferível ter institutos reguladores ágeis e activos, progressivamente independentes da administração pública.

Na regulação financeira, o problema, bem ou mal, está resolvido entre nós com o Banco Central europeu e o papel complementar, mas essencial, da supervisão do Banco de Portugal. Na regulação urbanística e do ordenamento do território será porventura necessário utilizar a informação para incentivar iniciativas dos cidadãos, em vez de promulgar, de cima para baixo, regras inaplicáveis ou de elevado custo para os cidadãos. O mesmo acontecerá em outras áreas como o ambiente, o turismo, a cultura, o desporto.

À medida que se fortalece a capacidade do Estado, podem ser adoptados instrumentos mais flexíveis, capazes de ampliar os ganhos de eficiência. Mas duas condições são essenciais: a primeira, que o Estado mantenha a confiança das empresas e do público; a segunda, que a flexibilidade não seja acompanhada do arbítrio que leva o mais forte, mais bem informado ou mais bem relacionado a capturar o interesse público e a prejudicar o desenvolvimento sustentado e equilibrado. Para a garantia de cada uma destas condições tem a administração pública um papel constitucional insubstituível.





# Organização da administração central<sup>270</sup>

Luís Morais Sarmiento<sup>271</sup>

## 1. Introdução

Uma visão global de qualquer entidade deve abordar o seu propósito, a sua organização e a sua governação. O desempenho de uma entidade depende da conjugação destas três vertentes.

Muitas vezes, tendo a entidade um propósito vasto, uma organização e uma governação complexa, a sua compreensão obriga a efetuar a análise centrada num destas vertentes ou na aplicação do conjunto desta abordagem a uma parte da entidade.

Tomando como exemplo a abordagem que foi seguida nos seminários das 6<sup>as</sup> da Reforma, em cada um deles a abordagem à administração pública centrou-se numa destas vertentes<sup>272</sup>.

Este texto procura ter um olhar sobre a organização, focando-se especificamente naquele que se considera como o processo mais transversal da administração pública: o processo orçamental, nas suas diferentes fases.



<sup>270</sup> O texto beneficiou de comentários de Ana Calado Pinto, Beatriz Freitas, Carlos Coimbra, Jorge Correia da Cunha, Luís Viana, Maximiano Pinheiro e Orlando Caliço que muito contribuíram para o melhorar. Os erros e omissões remanescentes são da responsabilidade do autor.

<sup>271</sup> Técnico Consultor do Banco de Portugal. As opiniões e posições expressas são da responsabilidade do autor, não coincidindo necessariamente com as do Banco de Portugal ou do Eurosistema.

<sup>272</sup> Por exemplo, o seminário *“Para gerir melhor os recursos comuns dos portugueses: Reforma do processo orçamental”*, abordou aspetos ligados à governação da administração pública, enquanto o seminário *“Segurança Social: que futuro?”*, a partir de um dos propósitos da administração pública, teve um olhar sobre o bem provido, a organização e a governação.

A abordagem que irá ser seguida é a de descrever um conjunto de problemas e dificuldades que a estrutura orgânica e organizativa da administração central coloca ao processo orçamental. Partindo daí, propõe-se um conjunto de alterações com o objectivo de contribuir para que a administração central cumpra de forma mais efetiva o seu propósito, conduzindo a um processo orçamental mais ordenado e alinhado com os objetivos e centrado nos resultados.

As alterações sugeridas não são originais, mas inspiradas na prática de outros países e outras administrações públicas que são comumente consideradas mais eficientes do que a administração portuguesa. Acresce, aliás, que algumas das alterações sugeridas estão já em curso, embora muitas vezes sem uma clara assunção das suas implicações, factuais e lógicas.

A secção seguinte do texto procura descrever a evolução do conceito orçamental de administração central e identifica um conjunto de problemas; a terceira secção discute a produção e financiamento de bens e serviços providos pela administração pública; a quarta secção propõe e analisa um conjunto de sugestões para organização da administração central assentes na distinção entre serviços envolvidos na formulação e controlo das políticas em cada ministério e os organismos operacionais. Na penúltima secção discute-se o impacto da proposta na orçamentação por programas e na contabilidade. Por fim, conclui-se, sintetizando as principais propostas.

## 2. A administração central no contexto orçamental

A descrição da situação atual centra-se em quatro áreas: número de entidades, diversidade de formas jurídicas, utilização de diferentes princípios contabilísticos e descontinuidade sectorial da administração central. Estas quatro áreas levantam desafios que devem ser tidos em conta nas decisões de reorganização do sector público.

### Número elevado de entidades

A versão inicial da Lei de Enquadramento Orçamental<sup>273</sup> (LEO) utilizou, para definir a administração central, a forma jurídica dos organismos. De facto, de acordo com o nº1 e o nº 3 do artigo 2º da LEO:

*1 - A presente lei aplica-se ao Orçamento do Estado, que inclui os orçamentos dos serviços que não dispõem de autonomia administrativa e financeira, dos serviços e fundos autónomos e da segurança social, bem como às correspondentes contas.*

*[...]*

*3 - São serviços e fundos autónomos os que satisfaçam, cumulativamente, os seguintes requisitos:*

- a) Não tenham natureza e forma de empresa, fundação ou associação públicas, mesmo se submetidos ao regime de qualquer destas por outro diploma;*
- b) Tenham autonomia administrativa e financeira;*

<sup>273</sup> Lei nº 91/2001, de 20 de agosto

*c) Disponham de receitas próprias para cobertura das suas despesas, nos termos da lei.*

Na administração central, do ponto de vista orçamental, existem, assim, dois tipos de estruturas: os serviços integrados e os fundos e serviços autónomos. A Lei nº8/90, de 20 de fevereiro e o Decreto-Lei nº 155/92, de 28 de julho definem que os primeiros têm autonomia administrativa, definida como a competência dos seus dirigentes para autorizar e pagar despesa no âmbito da gestão corrente, enquanto os segundos beneficiam de autonomia administrativa e financeira. Nestes diplomas legais não se define claramente o que se entende por autonomia financeira<sup>274</sup>. Contudo, neste contexto, pode-se considerar a autonomia financeira<sup>275</sup> como a capacidade de ter tesouraria própria e de manter disponibilidades<sup>276</sup>.

O conjunto de todos os serviços integrados e dos serviços e fundos autónomos constitui a administração central do ponto de vista orçamental. Este conceito coexistia com idêntico conceito estatístico previsto no Manual do Sistema de Contas Nacionais e Regionais (SEC-95)<sup>277</sup>:

*O sector das administrações públicas (S.13) inclui todas as unidades institucionais que são outros produtores não mercantis (ver ponto 3.26), cuja produção se destina ao consumo individual e coletivo e principalmente financiadas por pagamentos obrigatórios feitos por unidades pertencentes a outros setores, e/ou todas as unidades institucionais principalmente ligadas à redistribuição do rendimento e da riqueza nacional.*

O conceito de administração central dizia:

*O subsector da administração central inclui todos os órgãos administrativos do Estado e outros organismos centrais cuja competência abrange normalmente todo o território económico, com exceção da administração dos fundos de segurança social.*

O conceito de administração central nas contas nacionais não se baseia na forma jurídica, mas no seu propósito e na forma de financiamento. Isto é, a substância sobrepõe-se sobre a forma para determinar a classificação no perímetro da administração central.

No início da aplicação da LEO, a forma jurídica das instituições apresentava uma coincidência elevada com o seu propósito, gerando uma sobreposição elevada entre os dois conceitos de administração central, o que fazia com que as discrepâncias entre os dois conceitos não fossem muito significativas.

---

<sup>274</sup> A Lei nº 8/90, de 20 de fevereiro e o Decreto-lei nº 155/92, de 28 de julho, não apresentam uma definição de autonomia administrativa e financeira, ao contrário do que acontece com a autonomia administrativa. Apenas referem que para beneficiar deste regime, os serviços têm que cobrir 2/3 das despesas com receitas próprias.

<sup>275</sup> O conceito de autonomia financeira em finanças refere-se à capacidade de uma entidade autofinanciar a sua atividade e pode corresponder ao rácio entre o ativo e os capitais próprios. No contexto da legislação referida a autonomia financeira corresponde a maior flexibilidade orçamental e financeira.

<sup>276</sup> Refira-se que devido à centralização de tesouraria, a manutenção de disponibilidades não significa que os serviços as possam aplicar fora da tesouraria do Estado.

<sup>277</sup> Regulamento (CE) Nº 2223/96 do Conselho, de 25 de junho de 1996.

Contudo, ao longo do tempo, razões de procura de maior agilidade administrativa e financeira, de aumento de eficiência, ou por outros motivos, levou a alteração do enquadramento jurídico de um número crescente de entidades. Esta alteração jurídica levou a que essas entidades fossem retiradas do perímetro orçamental da administração central, muitas vezes sem tratamento paralelo no conceito estatístico.

A maior diferenciação das entidades incluídas na administração central no conceito orçamental e no conceito das contas nacionais cresceu. Esta divergência criou um problema de fragmentação orçamental<sup>278</sup>. Esta fragmentação arrastou também um problema de representação democrática, uma vez que uma parte relevante do compromisso de recursos públicos escapava à autorização parlamentar. À medida que a divergência entre os conceitos de contas públicas e de contas nacionais aumentava, criava-se uma dissonância no discurso, uma vez que a Assembleia autorizava despesa e discutia valores em contabilidade pública, quando os indicadores politicamente relevantes, e pelos quais Portugal era avaliado internacionalmente, estavam expressos em contabilidade nacional.

Esta situação levou à revisão, em 2011, do artigo 2º da LEO, alterando de forma radical o conceito orçamental de administração central, que passou a incluir no sector público administrativo todas as entidades que pertencem ao universo da administração pública na ótica das contas nacionais<sup>279</sup>.

Esta alteração fez aumentar significativamente um número já por si elevado de entidades com representação e sujeitas à disciplina do Orçamento do Estado. Para além do número também cresceu a diversidade da forma jurídica, dos princípios contabilísticos seguidos e da autonomia financeira das entidades incluídas no perímetro orçamental.

Com o número elevado de entidades aumenta o número de decisores e adiciona-se fragmentação ao processo orçamental. Por um lado, crescem as dificuldades de coordenação quando o número de decisores é maior e a capacidade de garantir que comungam do(s) mesmo(s) objetivo(s) é menor. Por outro lado, sendo as relações orçamentais diretas entre o organismo e a entidade responsável pelo controlo orçamental (DGO), esta é obrigada a manter relações bilaterais com todas as entidades da administração central sem intermediação do ministério sectorial<sup>280</sup>. Assim, quer o número elevado de entidades orçamentais, quer a organização e estru-

---

<sup>278</sup> Sobre as dificuldades impostas pela fragmentação do processo e suas consequências ver Sarmiento (2014).

<sup>279</sup> A lei nº 22/2011, de 20 de maio, referente à quinta alteração da LEO, inclui uma alteração ao artigo 2º da LEO, que passou a referir:

*5 - Para efeitos da presente lei, consideram-se integrados no sector público administrativo, como serviços e fundos autónomos, nos respetivos subsectores da administração central, regional e local e da segurança social, as entidades que, independentemente da sua natureza e forma, tenham sido incluídas em cada subsector no âmbito do Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais, nas últimas contas sectoriais publicadas pela autoridade estatística nacional, referentes ao ano anterior ao da apresentação do Orçamento.*

<sup>280</sup> No artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 36/2013, de 11 de março, que estabelece as normas de execução do Orçamento do Estado para 2013, esboça-se a primeira tentativa de diminuição do número de interlocutores com que o Ministério das Finanças/DGO se depara no seu dia-a-dia.

tura da administração central contribuem para a fragmentação do processo, debilitando a capacidade de controlo orçamental e financeiro do Ministério das Finanças.

## Formas jurídicas

O alargamento do perímetro sectorial, também aumentou a diversidade da forma jurídica das entidades incluídas na administração central. O Orçamento do Estado para 2015 considera um conjunto de 491 entidades, com diferentes formas jurídicas e regras contabilísticas. De facto existem 131 serviços Integrados (SI) com autonomia administrativa, 201 serviços e fundos autónomos (SFA), com autonomia administrativa e financeira, e 159 entidades públicas reclassificadas (EPR), que embora equiparadas a SFA, gozam de um nível de autonomia alargado.

As diferentes formas jurídicas correspondem também a diferentes níveis de flexibilidade financeira, crescente à medida que a entidade está mais afastada do centro do ministério, isto é, com os serviços integrados a disporem de menor autonomia e flexibilidade financeira que os serviços e fundos autónomos, enquanto as empresas públicas apresentam os maiores níveis de autonomia e flexibilidade financeira.

Em geral, os organismos que têm receitas próprias correspondentes a 2/3 das suas despesas tendem a beneficiar do regime de autonomia administrativa e financeira, embora existam casos em que o grau de autonomia não resulta da aplicação desta regra. De facto, existem organismos com autonomia administrativa e financeira que não cumprem a regra da receita e outros que cumprindo não dispõem desse grau de autonomia.

Os ministérios agregam funções de definição de políticas e funções de execução dessas mesmas políticas. Pode considerar-se que as primeiras fazem parte das funções centrais do ministério e tendem a ser exercidas por serviços integrados.

De todo o modo, as entidades operacionais tendem a corresponder a serviço e fundos autónomos ou a empresas públicas, com a correspondente maior flexibilidade na sua gestão orçamental e financeira, enquanto os serviços mais dedicados ao apoio à definição política e ao controlo da sua execução, que constituem o “core” dos respetivos ministérios são, habitualmente, serviços integrados.

A flexibilidade financeira tem sido utilizada para agilizar o cumprimento da missão, mas também tem permitido captar capacidade técnica, muitas vezes à custa dos serviços que constituem o centro de cada ministério e que normalmente não dispõe desta flexibilidade. Desta forma, os centros dos ministérios têm visto diminuída a sua capacidade técnica para aconselhar e acompanhar a execução da política e controlar a sua execução.

Aliás, não é de excluir, que residindo a capacidade técnica, em grande medida, nas entidades operacionais (periferia), estas se constituam como grupos de interesse e de pressão sobre o centro na definição de política no sentido de expandir as suas competências, a sua atividade, e os seus meios. Nesta situação, a ação política é capturada pelos interesses das entidades da periferia, passando esta a ser definida de forma ascendente. A inversão do sentido da definição política é uma perversão do processo político e orçamental. Refira-se que esta perversão

resulta da incapacidade técnica do centro de desenhar e controlar a execução política e de contrariar esta tendência. Esta captura do centro pela periferia introduz uma fragmentação de origem endógena.

Um sinal desta captura geradora de fragmentação orçamental é o número crescente de situações<sup>281</sup> em que são atribuídos direitos sobre receitas públicas, isto é, receitas que não resultam da atividade mercantil da entidade, consignando-as a determinadas entidades ou funções.

### **Diversidade de sistemas contabilísticos**

Em termos de sistema contabilístico das 491 entidades que compõe a administração central, 238 utilizam o POCP, 118 utilizam outro plano público<sup>282</sup>, 126 entidades utilizam um referencial contabilístico de natureza empresarial, bastante diferenciado dos sistemas de contabilidade pública, nomeadamente por não conter requisitos de contabilidade orçamental, como são os casos do Sistema de Normalização Contabilística e das Normas Internacionais de Contabilidade (IAS/IFRS) e 9 outras entidades utilizam um outro sistema contabilístico.

A diversificação de princípios e regras contabilísticas traduzem-se em dificuldades em homogeneizar a forma de relato, e em produzir contas consolidadas e agregadas que reflitam a situação patrimonial e financeira da administração central, de forma consistente, íntegra e tempestiva.

### **Descontinuidade sectorial**

Em 2014, as contas nacionais passaram a seguir o Sistema de Contas Nacionais e Regionais SEC-2010. O Manual do Sistema Europeu de Contas – SEC2010 define o sector das administrações públicas como:

*O sector das administrações públicas (S.13) consiste nas unidades institucionais que são produtores não mercantis e cuja produção se destina ao consumo individual e coletivo, e são financiados por pagamentos obrigatórios feitos por unidades pertencentes para outros setores institucionais, e por unidades institucionais principalmente ligadas à redistribuição do rendimento nacional e riqueza. (tradução do autor).*

Dentro das administrações públicas, a administração central é definida como:

*Este subsector inclui todos os departamentos administrativos do Estado e outras agências centrais cuja competência seja normalmente exercida sobre todo o território*

<sup>281</sup> Um exemplo destas situações é a profusão de taxas para financiar inúmeras atividades sectoriais e que resultam da utilização de um poder de Estado para que sejam cobradas. Um dos exemplos mais paradigmático é a taxa de contribuição rodoviária.

<sup>282</sup> Entre os outros Planos de Contabilidade Pública contam-se o Plano Oficial de Contabilidade da Educação (POCE), o Plano de Oficial de Contabilidade do Ministério da Saúde (POCMS), o Plano Oficial de Contabilidade das Instituições de Solidariedade e Segurança Social (POCSSS), o Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL).

*económico, com exceção para a administração dos fundos de segurança social. (tradução do autor).*

Contudo, embora a definição do sector das administrações públicas e da administração central pouco divirja da anterior, a aplicação das normas incluídas na edição do Manual sobre a Dívida e Défice das Administrações Pública de 2013, ditaram novo alargamento do perímetro da administração central. A novidade é que deixou de existir continuidade sectorial no sector das administrações públicas. Isto é, até à aplicação do novo Manual, uma entidade-filha podia ser classificada na administração pública, se a entidade-mãe também estivesse no perímetro da administração pública. Com a aplicação do novo Manual essa continuidade não tem que existir. Assim, uma entidade pode ser classificada nas administrações públicas mesmo que quem detenha o seu controlo ou posse não seja uma entidade classificada nas administrações públicas<sup>283</sup>.

A descontinuidade sectorial levantará certamente problemas contabilísticos, com dificuldades na consolidação de contas e no controlo. De facto, mantendo-se capacidade de decisão sobre as entidades com esta descontinuidade sectorial na entidade-mãe, o controlo funcional, financeiro e orçamental relativo à entidade reclassificada dificilmente será exercido pela administração central. Mesmo que esse controlo fosse possível, é duvidoso que fosse desejável e que a entidade central devesse interferir na entidade reclassificada, uma vez que algumas destas entidades existem para resolver questões específicas das entidades-mãe.

### 3. Produção e financiamento de bens e serviços públicos

Na secção anterior foram identificadas quatro áreas que introduzem enviesamentos na forma de organização da administração central. Antes de iniciar a procura de uma solução para essas situações, é útil considerar o propósito da administração pública.

A primeira função da intervenção pública sugerida por Musgrave (1970) é a da promoção da eficiência económica. O sector público pode chamar a si a produção dos bens e serviços públicos ou pode financiar a sua produção. Uma forma de abordar o propósito da administração pública é caracterizar os bens e serviços que se consideram dever ser produzidos pelo sector público e os que devem ser deixados ao sector privado para serem providos através do normal funcionamento do mercado. Também é possível distinguir os bens que devem ser financiados por via orçamental dos que devem ser providos unicamente pelo sector privado<sup>284</sup>.

A combinação destas dimensões permite ter um conjunto de quatro grandes blocos: no Grupo I estão os bens em que o financiamento e a produção são assegurados pelo sector público; o

<sup>283</sup> Veja-se o caso de entidades classificadas no sector das Administrações Públicas (S.13), como o Clube de Golf das Amoreiras detido pela EPAL, que estão classificadas no sector das sociedades não financeiras (S.11), ou a Gerbanca, SGPS SA e a ParCaixa, SGPS SA detidas pela Caixa Geral de Depósitos (CGD) que está classificada no sector das sociedades financeiras (S.12).

<sup>284</sup> Naturalmente que se estão a descrever casos polares. Existem inúmeros casos que quer a produção do bem quer o seu financiamento é partilhado entre o sector público e privado.

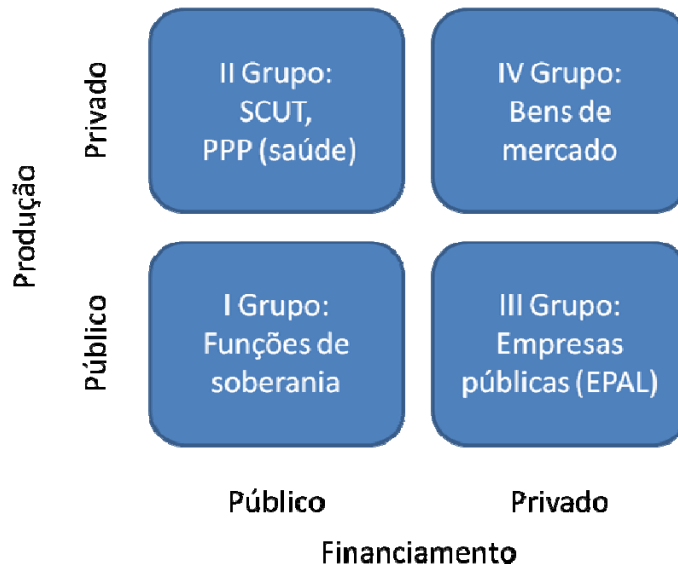


Grupo II bens em que o financiamento é público, mas o bem é provido pelo sector privado; o Grupo III inclui os bens em que o financiamento é suportado pelo privado mas a disponibilização do bem é pública; e finalmente no Grupo IV concentram-se os providos e financiados através do mercado.

A questão da organização e da dimensão das administrações públicas deve começar pela definição de quais as atividades que se devem concentrar em cada um dos grupos. A distribuição dos bens pelos diferentes grupos não é estática. De facto, várias distribuições são possíveis, dependendo da época, da tecnologia e das opções ideológicas. Por exemplo, na segunda metade da década de 1970, em Portugal assistiu-se a uma passagem maciça de atividades do IV para o III Grupo. Contudo desde os anos 1990 que se iniciou o processo contrário com a passagem de um conjunto significativo de atividades do III Grupo para o IV, através da sua privatização.

Mais recentemente, em vários países, tem-se assistido a uma substituição da produção pelo sector público pela provisão privada desses bens, embora mantendo o sector público a obrigação de garantir a todos os cidadãos o acesso a esses bens. A garantia de acesso faz-se através do financiamento público desses bens, como tem acontecido com a passagem de atividades da saúde e da educação para a esfera de produção privada<sup>285</sup>.

**Figura 1 – Financiamento e Produção**



<sup>285</sup> Casos mais radicais têm sido por exemplo a delegação de parte do monopólio da violência em entidades privadas, como é o caso de empresas para-militares envolvidas em operações em cenários de guerra.



Nestas situações é comum coexistirem produtores públicos e privados. Assim, o sector público formula políticas que podem ser operacionalizadas, em simultâneo, por entidades públicas e privadas.

O posicionamento e dimensão dos diferentes Grupos e a forma como se organiza a administração pública, embora não sejam mutuamente determinantes, constituem condicionantes importantes entre si. Por exemplo, a separação entre entidades operacionais e entidades dedicadas à definição de políticas parece ser mais compatível com uma intervenção pública mais virada para a garantia de acesso do que uma administração em que as duas funções não estão segregadas. De facto, a coexistência de entidades públicas e privadas na mesma atividade e em concorrência sugere a necessidade de a definição e controlo das políticas estar separada da sua execução.

#### 4. Estrutura proposta de um ministério

Um ministério tem como principal característica ser um centro de definição e controle de uma política sectorial. Naturalmente, necessita também de meios para a executar.

Contudo, ao longo do tempo, e por diversos motivos, alguns já referidos anteriormente, a importância dos centros de definição de política e de controlo da sua execução foi-se esvaaziando, permitindo um ascendente das entidades operacionais na definição das políticas.

Como consequência, e agravando esta dinâmica, os centros de definição de políticas passaram, em inúmeros casos, para os gabinetes ministeriais. Este movimento é pernicioso, uma vez que os gabinetes não são perenes, não asseguram a continuidade das políticas e não estão capacitados para assegurar o controlo da sua execução.

**Figura 2 – Estrutura de um Ministério – entidade política**



No modelo proposto é necessário distinguir o ministério enquanto estrutura orgânica, constituída pelos serviços de apoio à definição de política e pelos serviços de suporte à atividade do ministério, da entidade política que inclui todos os organismos na sua esfera de atuação. A estrutura típica de um ministério, enquanto entidade política, manter-se-ia idêntica à atual.

O modelo proposto visa, também, criar condições para a recuperação da capacidade técnica de definição de políticas e de controlo da sua execução no centro do ministério. Para isso, procura separar os organismos da administração pública em entidades operacionais que se dedicam à execução das políticas das entidades que se dedicam à definição das políticas e controlo da sua execução<sup>286</sup>.

As primeiras têm como missão executar uma política, concretizada pela aplicação de um conjunto de legislação ou pela produção de determinados bens ou serviços, enquanto as segundas se dedicam ao aconselhamento na definição das políticas.

A separação entre entidades operacionais e as que têm como missão o apoio à definição de política é um dos pontos essenciais desta proposta. Esta separação permite segregar as funções de execução e de controlo, contribuindo para uma melhor governação do ministério e execução mais eficaz das próprias políticas.

Dada a pequena dimensão das unidades de definição de política, sugere-se a sua agregação numa única estrutura orçamental: os serviços centrais do ministério. Desta forma o ministério passa a ser uma pessoa coletiva dotada de orçamento, património e contas próprias. Esta agregação permite também reduzir significativamente o número de entidades orçamentais.

Esta unidade central incluirá os serviços de apoio à decisão política e todos os serviços de apoio à gestão do ministério. Adicionalmente, esta unidade terá a responsabilidade da gestão e controlo do orçamento do ministério e dos seus vários programas, passando a intermediar as transferências do Orçamento do Estado (centro) para cada uma das unidades operacionais do ministério, assumindo integralmente o papel de coordenadora orçamental do ministério e dos respetivos programas orçamentais. Naturalmente, estas entidades ficam responsáveis perante o centro pela prestação de informação e pela gestão orçamental, cabendo ao Ministério das Finanças acompanhar e controlar a execução orçamental global.

Esta intermediação permite aos ministérios sectoriais terem uma visão da execução orçamental tanto individual como consolidada, aumentando a capacidade de controlo e permitindo reduzir a fragmentação orçamental de duas formas: (i) redução do número de decisores orçamentais; (ii) maior integração da informação e do desenho da política.

A constituição de estruturas de coordenação horizontal do ministério, onde participem as entidades responsáveis pelo desenho da política e as entidades executoras, permite aumentar o *interface* entre estas duas funções. Estas estruturas de coordenação horizontal devem

---

<sup>286</sup>As situações não são tão polares como estão descritas. Habitualmente coexistem funções de desenho de política com as de execução dentro da mesma entidade. Contudo, é possível identificar qual é a vertente dominante.

desempenhar um papel central em matéria de planeamento estratégico, controlo de gestão macro (*accountability*), gestão do risco operacional e política de comunicação (interna e externa) do ministério. Estas estruturas constituem os *fora* onde se discute a estratégia e se coordena as ações das entidades operacionais, fazendo a ligação entre a decisão política e a sua operacionalização. São assim os locais privilegiados para a discussão das grandes linhas orçamentais do ministério e dos respetivos programas.

Para além do *forum* de coordenação, o ministério necessita de um responsável executivo. Nas estruturas atuais, a figura mais próxima desta função é a de secretário-geral do ministério. Contudo, as alterações propostas implicam o redesenho das funções de secretário-geral que deverá ser a posição mais elevada de entre a estrutura do funcionalismo público do ministério. O secretário-geral deverá, com efeito, ser o responsável máximo pela gestão executiva dos serviços centrais do ministério, com estatuto mais elevado do que o de diretor-geral, cabendo-lhe a responsabilidade de gestão financeira global do ministério e dos seus programas.

Os serviços de apoio à definição política seriam responsáveis pela definição, acompanhamento, avaliação e controlo de políticas, e pelas relações internacionais. Quer os serviços de apoio à decisão política quer os serviços de suporte devem ter uma proximidade grande relativamente aos responsáveis políticos do ministério, enquadrando-se, nesta perspetiva, no atual modelo das direções-gerais (serviços integrados). Cada um destes serviços deveria ser dirigido por um diretor-geral. Os diretores-gerais, apesar de não possuírem competências orçamentais, deveriam ser chamados a contribuir para as decisões estratégicas e orçamentais do ministério.

Relativamente à situação atual, os dirigentes máximos destes serviços seriam libertados das atividades de gestão financeira, patrimonial e de recursos humanos, podendo focar-se inteiramente nas respetivas áreas de negócio. Estes serviços deixariam de ter orçamentos próprios, passando a centro de custos na contabilidade do ministério.

Os serviços de suporte à atividade<sup>287</sup> teriam a responsabilidade de assegurar todo o apoio logístico, de gestão e os processos transversais à atividade dos serviços de apoio à decisão política, nomeadamente, a gestão financeira e patrimonial, incluindo das instalações, gestão de recursos humanos, gestão de compras e economato, gestão de aquisições, gestão de sistemas de informação e comunicações, relações públicas e comunicação institucional e auditoria interna. Para além dos ganhos de eficiência e da melhoria da qualidade dos processos que poderá resultar da centralização destas funções, a fusão dos mapas de pessoal e dos orçamentos reforçaria significativamente o controlo financeiro.

As entidades operacionais reuniriam as funções de execução nas “áreas de negócio” do ministério. Estes serviços não integrariam o ministério enquanto pessoa jurídica. Dado que a dimensão dos serviços operativos é, em geral, maior que a dos serviços centrais, estas entidades devem ter personalidade jurídica, gestão própria, orçamento e mapa de pessoal próprios,

---

<sup>287</sup> Deve distinguir-se entre serviços partilhados e centralização de funções. No primeiro caso, os serviços mantêm a capacidade de gestão, mas externalizam a atividade. No segundo caso, os serviços perdem a capacidade de gestão. No caso dos serviços centrais do ministério, o que se está a propor é a centralização.

apresentar contas e estar sujeitas à fiscalização de um auditor externo, independentemente de poderem vir a utilizar serviços partilhados. Justifica-se assim que estas entidades tenham flexibilidade de gestão independente do ministério, mas sejam sujeitas à avaliação deste.

Deve-se, também, proceder à normalização das formas jurídicas e de níveis de autonomia. Em termos estatutários, o grau de autonomia das diferentes unidades deveria ser idêntico, e as reduções desse nível de autonomia apenas deveriam ser consideradas em caso de penalização por incumprimento dos objetivos de produção ou financeiros.

Uma reorganização da administração central na linha do modelo descrito será um projeto longo e exigente, com implicações profundas nos processos e sistemas de informação e na legislação em vigor.

Esta reforma exige competências e recursos de que os ministérios atualmente não dispõem, em particular no domínio da gestão de projetos, da definição de processos e da arquitetura dos sistemas de informação.

A alteração do modelo organizativo e de governo é uma condição importante, mas não será suficiente para fortalecer de forma sustentável os ministérios a nível central. Para tal, é crucial criar capacidade, o que implica atrair e manter gestores competentes e técnicos de elevada qualidade, nomeadamente nos serviços centrais dos ministérios. A criação de capacidade é, assim, indissociável da revisão das atuais regras remuneratórias que impedem os ministérios de serem competitivos com o sector privado, mas também com os serviços que têm autonomia financeira.

Estas dificuldades são importantes porque condicionam o sucesso da reforma das administrações públicas e do processo orçamental. Com efeito, a criação de capacidade e o reforço do papel dos serviços centrais dos ministérios são condições necessárias para uma sustentabilidade duradoura das contas públicas e para uma maior eficiência e eficácia da despesa pública e do sistema fiscal.

De destacar que uma separação das funções em linha com proposto permite conter a dimensão dos serviços centrais dos ministérios em termos de pessoal e de infraestruturas, uma vez que os serviços de apoio à decisão política são, em geral, mais pequenos que os serviços operacionais. A dimensão reduzida destes serviços possibilita a criação de condições concorrenciais com o mercado e atrair as competências necessárias, uma vez que o custo associado à revalorização e à formação é limitado.

Como referido, a prudência aconselha que se façam estas alterações faseadamente. Já foram dados passos nesse sentido nos Ministérios das Finanças, dos Negócios Estrangeiros, da Administração Interna e da Economia<sup>288</sup>. Contudo, mesmo nestes casos há necessidade de complementar esta evolução, definindo os processos transversais de forma a potenciar sinergias.

---

<sup>288</sup> No Orçamento do Estado para 2013 previu-se a alteração da estrutura orgânica do ministério das Finanças e do Ministério dos Negócios Estrangeiros. No caso do Ministério das Finanças foram agregadas, na mesma estrutura, as seguintes entidades: Secretária-geral, Inspeção-geral de Finanças, Gabinete

## 5. Orçamentação por programas

A organização proposta contribui para facilitar a orçamentação por programas. Por um lado, a separação entre o controlo e a execução das políticas e, por outro lado, a concentração na estrutura do ministério sectorial dos meios financeiros a transferir para as entidades responsáveis pela execução, criam condições para que a atividade destas seja avaliada de forma independente e se associem os resultados aos meios financeiros despendidos.

A LEO, desde a sua versão inicial aprovada em 2001, prevê a criação de programas plurianuais. Já foram, entretanto, realizadas diversas tentativas de introdução de uma orçamentação por programas, mas os resultados não têm sido satisfatórios.

Na maior parte dos casos, a produção do sector público não é avaliada diretamente pelo cidadão consumidor através de um mecanismo idêntico ao de mercado quer devido às características do bem produzido, nomeadamente a indivisibilidade do bem, quer devido às decisões de disponibilização que eliminam o mercado como forma de avaliação. Estas características tornam difícil medir o valor da produção dos bens providos pelo sector público, ou medir o seu impacto no bem-estar dos consumidores. Esta ausência do “teste de mercado”, muitas vezes associada à dificuldade de medir a própria produção, levou a que tradicionalmente o processo orçamental se centrasse na medição dos recursos postos à disposição da Administração Pública e nas formalidades que regulam a sua utilização, descurando a análise da produção obtida e os resultados em termos de bem-estar para a sociedade.

A orçamentação com base no controlo dos recursos, por um lado, não promove a eficácia porque não determina o que produzir considerando o impacto no nível de bem-estar dos cidadãos. Por outro lado, também não promove a eficiência porque muitas vezes limita a gestão e afectação dos recursos que os serviços têm à sua disposição.

A orçamentação por programas procura deslocar o enfoque da orçamentação dos recursos para a produção e os resultados obtidos na perspectiva dos cidadãos, comparando-os com a utilização de recursos, quer ao longo do tempo quer entre diferentes jurisdições. Esta comparação permite suprir, em parte, a falta do mecanismo de mercado na avaliação da afetação dos recursos públicos.

Na orçamentação por programas o que é autorizado pelo Parlamento é a despesa relativa a cada programa, à qual deve estar associada um conjunto de outputs. A orçamentação por programas deve manter uma grande flexibilidade na combinação de recursos, mas não deve permitir que se passem recursos de um programa para outro sem autorização do Parlamento. Contudo, tal não significa que uma entidade operacional dependente de um ministério sectorial, não possa e não deva prestar serviços para programas pertencentes a outros ministérios. Por exemplo, supondo que no programa de educação existe uma medida relativa à saúde no meio escolar, o gestor do programa educação deve poder contratar entidades dependentes do

---

de Planeamento, Prospetiva e Relações Internacionais, Direção-geral do Orçamento, Direção-geral do Tesouro e Direção-geral da Administração e Emprego Público.

Ministério da Saúde para prestarem serviços neste âmbito. Desta forma, as unidades operacionais, embora dependentes de um ministério sectorial, podem prestar serviços no âmbito de qualquer programa de outro ministério.

Isto significaria que a despesa que é autorizada pelo Parlamento é a despesa referente aos programas realizada ao nível do ministério, mas não a despesa efetuada pelas unidades operacionais.

### Medidas transversais

Ao contrário da versão inicial da lei de enquadramento orçamental, atualmente os programas têm carácter vertical, isto é, cada programa orçamental é executado por um único ministério sectorial, embora o mesmo ministério possa executar mais que um programa.

A existência de programas horizontais introduzia uma complexidade adicional, uma vez que o coordenador e responsável político pelo programa podiam não pertencer ao ministério sectorial executante.

Um programa divide-se em medidas, e estas por sua vez, dividem-se em atividades e projetos. Não existindo programas horizontais, é natural que haja medidas transversais a um conjunto de programas de vários ministérios, como é o caso da cooperação internacional ou do desenvolvimento das tecnologias de informação e comunicação que são desempenhadas por diferentes ministérios. A agregação destas medidas permite criar um programa virtual transversal.

Figura 3 - Estrutura dos Programas



Com as medidas transversais e possibilitando que um programa utilize serviços de entidades operacionais de outros ministérios para a realização de partes do seu programa, promove-se a

cooperação na administração pública. Contudo, esta possibilidade tem implicações para a estrutura de autorizações contidas no orçamento. Nomeadamente, as autorizações de despesa apenas devem descer ao nível das entidades ministeriais, em vez de descerem também ao nível das entidades operacionais.

### **Orçamentação, execução e controlo**

A orçamentação por programas exige avaliação dos resultados quer do ponto de vista operacional quer do ponto de vista financeiro. A avaliação também deve ter diversos horizontes. A curto e médio prazo, é necessário um acompanhamento da execução que permita a correção e o acerto da trajetória. A longo-prazo exige-se a revisão dos objetivos e a avaliação da relevância do programa. Os dois horizontes de avaliação envolvem centros diferentes. No primeiro caso, o centro situa-se no ministério sectorial, onde devem residir as competências de avaliação e de gestão do programa. No segundo caso, tratando-se de avaliação e definição da estratégia do Governo, esta deve ser realizada fora do âmbito do ministério sectorial embora com o seu envolvimento. É comum que este tipo de avaliação esteja centrado na Presidência do Governo e requeira o envolvimento do Ministério das Finanças, como é o caso no Reino Unido.

A realização da avaliação exige capacidade técnica e de análise financeira por parte de quem define a política e controla a sua execução, de forma a permitir um diálogo com as entidades que executam os programas.

Contudo, como foi referido anteriormente, muitas entidades acumulam funções operacionais e funções de apoio à definição de política e de controlo da execução. Esta situação cria uma endogamia entre quem define os objetivos e avalia, e quem executa. A separação destas funções é necessária para evitar esta situação, tornando o reforço da capacidade técnica das estruturas centrais dos ministérios uma condição necessária para a concretização da orçamentação por programas.

O reforço da capacidade técnica do centro dos ministérios deve abranger a área de competência sectorial e a área financeira uma vez que o controlo financeiro dos programas deve residir prioritariamente nos ministérios sectoriais. Na ausência de um controlo financeiro efetivo ao nível sectorial, este é avocado pelo Ministério das Finanças. O Ministério das Finanças não está vocacionado para avaliar os resultados operacionais sectoriais. Na ausência de capacidade de controlar em termos operacionais, o controlo exercido tende a concentrar-se no controlo financeiro de curto prazo e na utilização de recursos.

### **Alterações do processo orçamental**

Na estrutura proposta podem-se considerar três níveis de entidades contabilísticas: a entidade central (Entidade Contabilística Central (ECC)), os serviços centrais dos ministérios e os serviços autónomos do ministério.

A entidade central corresponde a uma entidade contabilística onde devem ser registadas todas as receitas gerais. As receitas gerais correspondem às que resultam do exercício de um poder



do Estado. Assim, orçamentam-se e contabilizam-se na conta desta entidade as receitas resultantes de impostos e outras receitas que não resultem do exercício de uma atividade mercantil das entidades.

Na ECC também se devem concentrar as receitas resultantes da emissão de passivos financeiros. Embora se possa argumentar que a emissão de passivos não resulta necessariamente de um poder de Estado, mas no sector público, em última instância, é o Estado, e o contribuinte através dele, o garante da amortização desses passivos. Assim, a redução da fragmentação presente e futura, exige que todo o endividamento da administração central seja concentrado numa única entidade.

Em termos de despesa, a ECC deve concentrar todas as despesas que resultem da aplicação da lei e que não sejam despesas atribuíveis à atividade de um serviço. Assim, por exemplo, esta entidade será responsável pelo pagamento dos encargos da dívida pública, das transferências de lei para os outros níveis da administração pública (regiões autónomas e autarquias) ou pelas transferências que resultam das nossas obrigações comunitárias<sup>289</sup>. Adicionalmente, esta entidade deve transferir para os ministérios sectoriais os montantes referentes aos programas. Assim, esta entidade apenas mantém relações com as estruturas coordenadoras dos programas, cabendo a estas a distribuição dos recursos pelas entidades que têm sob tutela. Um passo importante nesta proposta é que as relações financeiras dos serviços autónomos com a entidade contabilística central (Orçamento do Estado) passem a ser intermediadas pelo respetivo ministério sectorial. É ao ministério sectorial que cabe a verificação e avaliação do cumprimento dos objetivos estabelecidos para essas entidades, quer em termos de produção e resultados quer em termos financeiros.

Os recursos a distribuir pelas entidades operacionais podem seguir duas lógicas distintas. Podem ser um pagamento da prestação de um serviço, quando esse serviço é mensurável como é o caso de uma boa parte dos serviços de saúde e de educação, ou têm como fim a capacitação da entidade para prestar o serviço. Este é o caso de serviços não mensuráveis, como a segurança interna ou a defesa. Em muitos programas, diferentes entidades serão financiadas seguindo uma das duas formas ou uma combinação de ambas.

Um dos pontos que pode criar mais controvérsia nesta proposta é que no Orçamento do Estado, como se referiu anteriormente, as autorizações abrangem apenas as dotações de despesas dos programas a serem realizadas pelos ministérios. Desta forma, os gestores dos programas não ficam limitados na distribuição dos recursos por entidades, tendo apenas como restrição a aplicação das dotações nos fins para que foram autorizados pelo Parlamento. A despesa das entidades executoras resulta da utilização dos pagamentos realizados pelos ministérios sectoriais na prossecução dos objetivos definidos nos programas. A autorização desta despesa corresponde a uma segunda autorização sobre a mesma despesa e impõe restrições sobre a for-

---

<sup>289</sup> É discutível se a transferência para a Segurança Social deve ser incluída nas transferências realizadas diretamente pela ECC. Embora exista uma Lei de Bases que regula a atividade da Segurança Social, é certo, que parte da atividade e das transferências para a Segurança Social são decididas pelo Governo. Neste contexto, parece ser aconselhável que as transferências para a Segurança Social sejam incluídas no respetivo programa.



ma como se podem combinar os recursos, fazendo com que o centro da orçamentação se desvie da produção e dos resultados, para a utilização dos recursos. Desta forma, apenas a despesa financiada por receitas gerais é objeto de autorização parlamentar. Contudo, a concretização desta proposta implica, previamente, o exame às receitas próprias atribuídas às diferentes entidades, fazendo reverter para a ECC todas as que resultem da utilização de um poder de Estado, mantendo como receita própria apenas as resultantes de actividades mercantis ou de transações voluntárias.

Esta proposta não reduz o controlo parlamentar na aplicação dos recursos públicos, possibilitando, pelo contrário, o reforço dos poderes parlamentares sobre a despesa pública, uma vez que reduz a fragmentação orçamental.

Deve, ainda, referir-se que esta limitação das dotações que são objeto de autorização parlamentar não impede a apresentação de demonstrações financeiras consolidadas de todo o universo da administração central.

### **Execução, processo contabilístico e controlo**

O bom funcionamento deste modelo exige que todas as entidades tenham níveis idênticos de autonomia administrativa e financeira e próximos dos atualmente que gozam os serviços e fundos autónomos. Esta alteração permitiria uniformizar o processo contabilístico de todas as entidades da administração central e simplificá-lo, com melhorias claras na qualidade da prestação de informação. De facto, a consideração de apenas um nível de autonomia, idêntico ao atual regime de autonomia administrativa e financeira, permite simplificar em muito o processo contabilístico, uma vez que a simples autonomia administrativa implica um circuito de receita e despesa com um elevado número de registos contabilísticos. Adicionalmente, esta modificação dará maior flexibilidade aos serviços centrais dos ministérios, permitindo que os saldos dos programas se mantenham ao nível do ministério em vez de os obrigar a descer para o nível das entidades operacionais para que possam ser retidos pelos ministérios sectoriais.

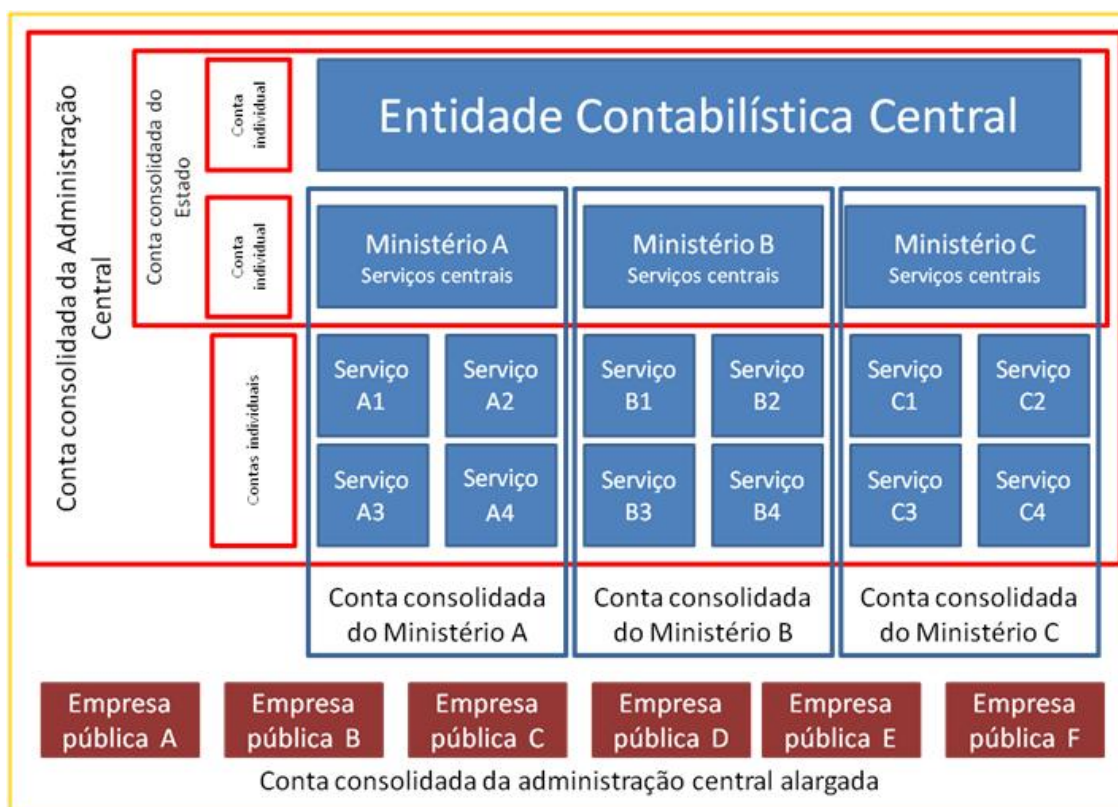
Com este mesmo objetivo, as transferências da entidade contabilística para os ministérios e destes para os respetivos serviços deverão ser tratadas como atualmente são tratadas as receitas próprias dos serviços autónomos. Este tratamento deve, no entanto, ter como contrapartida que todas as receitas que resultam do exercício do poder de Estado passam a ser receitas gerais contabilizadas na entidade contabilística central.

Os princípios contabilísticos devem ser uniformes e únicos para a administração pública. Estes devem seguir normas internacionais de forma que os relatos financeiros da administração pública em Portugal sejam internacionalmente comparáveis. Como foi referido em Sarmento (2014), a prestação de contas deve ser fiável, transparente e tempestiva, e permitir comparações em três dimensões: ao longo do tempo; entre administrações públicas e administrações

privadas; e entre diferentes administrações públicas. Estes resultados podem ser alcançados através da adoção das International Public Sector Accounting Standards (IPSAS)<sup>290,291</sup>.

A prestação de contas, na ótica orçamental e patrimonial, deve ser realizada ao nível individual e consolidado. Devem apresentar contas individuais a ECC, os serviços centrais dos ministérios e cada um dos serviços autónomos. Em termos de contas consolidadas devem ser consideradas duas lógicas de consolidação: uma lógica que consolida os diferentes níveis da administração central, com apresentações de contas consolidadas do Estado e da administração central e da administração central alargada, onde se incluem as empresas públicas dependentes da administração central; e a lógica sectorial, com a apresentação de contas consolidadas por ministério. Refira-se, aliás que adoção total das IPSAS implica a produção de contas consolidadas do conjunto da administração pública.

Figura 4 - Estrutura de contas individuais e consolidadas



Na perspetiva da contabilidade patrimonial e financeira, a ECC deverá registar no seu balanço os ativos e passivos que se referem ao Estado, os investimentos financeiros do Estado e outras

<sup>290</sup> Na União Europeia é possível que se venha adotar as EPSAS (*European Public Sector Accounting Standards*).

<sup>291</sup> A Comissão de Normalização Contabilística (CNC) está a desenvolver o trabalho de adaptação das IPSAS a Portugal.

responsabilidades. Nesta entidade também devem ser registados, de forma apropriada, os passivos contingentes quantificáveis, permitindo deste modo uma melhor gestão dos riscos orçamentais.

Desta forma, criam-se as condições para a preparação dos balanços do Estado e consolidado da administração central e para a concretização da contabilidade de acréscimo. Com estas peças contabilísticas Portugal passaria a ter condições para apresentar um conjunto completo de demonstrações orçamentais e financeiras, de desempenho financeiro e de fluxos de caixa, melhorando a qualidade, a abrangência e a transparência da informação sobre a condição orçamental, financeira e patrimonial, com claras vantagens para a gestão.

A conta consolidada do universo alargado permite ter uma imagem completa da situação financeira e patrimonial do sector público. Um relato financeiro consolidando todas as entidades do sector público, independentemente da sua classificação sectorial, é mais adequada para se avaliar a situação financeira e patrimonial do sector público que as contas nacionais. De facto, este relato financeiro consolidado do sector público permite revelar os direitos e as obrigações contemporâneas do sector público, e pode considerar direitos constituídos por terceiros a vencer no futuro, como é o caso das pensões de velhice.

Por último, à entidade de controlo central (Ministério das Finanças) deverá caber o controlo da política orçamental definindo os limites orçamentais e garantindo o seu cumprimento através do controlo macro e da execução de cada ministério sectorial. Também deve residir no Ministério das Finanças a capacidade de definir as políticas contabilísticas a serem seguidas na administração central e na administração pública, de manter atualizado o manual de consolidação, de produzir as demonstrações consolidadas do Estado, da administração central e da administração central alargada.

## **6. Definição do perímetro da administração central**

Como referido, a descontinuidade sectorial e a utilização da atual definição para o universo do Orçamento do Estado virá certamente a criar dificuldades importantes. De facto, a necessidade de normalizar regras no conjunto da administração central afetará também entidades não detidas pela administração pública, em relação às quais não há capacidade de aplicação de qualquer sanção. O problema tenderá a ser tanto maior quanto mais elevado for o número de situações em que se verifique esta descontinuidade sectorial.

Não parece haver uma boa solução para compatibilizar estas duas situações. A solução que parece adequada passa pelo abandono do perímetro usado nas contas nacionais. O Orçamento do Estado passaria a apenas autorizar as despesas relativas aos programas realizadas através dos ministérios e com financiamento proveniente da ECC. Em simultâneo, a prestação de contas deve ser feita com contas consolidadas aos diversos níveis e incluir uma conta consolidada com o universo empresarial público.

Esta solução é certamente superior à inclusão de entidades não detidas pela administração pública no universo da administração central para efeitos do Orçamento do Estado. Parece haver, no entanto, duas condições prévias para que esta solução possa ser adotada. A primeira refere-se à possibilidade de prestação de contas consolidadas de forma a incluir o universo empresarial no seu conjunto. A segunda condição refere-se à capacidade de endividamento do universo empresarial, que deverá ser limitada, sendo eventualmente assegurada exclusivamente pela administração central<sup>292</sup>. Esta condição resulta da necessidade do universo empresarial da administração pública não contribuir para a fragmentação orçamental.

## 7. Conclusão

O presente texto analisa um conjunto de problemas com que se defronta a administração central portuguesa. Para ultrapassar estes problemas propõe a separação entre entidades que na administração pública têm por fim a execução de políticas das que têm como objeto o seu desenho.

Uma vez que as áreas de desenho e controlo das políticas são de dimensão reduzida, este movimento permitiria atrair novas capacidades ao nível técnico sem atingir custos inportáveis para a situação orçamental atual.

A agregação das unidades de apoio ao desenho de política nos ministérios e o aumento da sua capacidade técnica, tanto na área sectorial como na área financeira, permitiria que os ministérios reganhassem capacidade em termos do desenho e da execução da política.

Para além disso, é necessário normalizar os graus de autonomia das entidades públicas e os critérios contabilísticos seguidos de forma a permitir que a prestação de contas siga critérios comuns a toda a administração pública e permita a comparação com outras administrações públicas e com entidades privadas.

Estas alterações facilitam o processo contabilístico e permitem a construção de um conjunto completo de contas consolidadas de forma a cobrir a administração central alargada. Estas contas são mais adequadas para avaliar a situação patrimonial da administração central que as contas nacionais.

As organizações são organismos vivos, o que aconselha prudência nas alterações a serem introduzidas, uma vez que alterações bem-intencionadas e mal preparadas geram maus resultados. Assim, é conveniente ter em conta três preocupações comuns a qualquer alteração:

1. Primeiro, não fazer mal – as alterações a realizar têm que ter como fim a melhoria do funcionamento da administração central no seu conjunto. As suas implicações devem ser convenientemente avaliadas e a sua introdução cuidadosamente preparada.

---

<sup>292</sup> Mesmo a possibilidade de endividamento junto da administração central deve ser limitada, de forma que as necessidades de financiamento de longo-prazo sejam supridas por transferências do Orçamento do Estado ou através de injeções de capital.

2. Segundo, seguir as boas práticas – em temas como a organização não existem as certezas das ciências exatas e a margem para errar é certamente grande. Aprender com os erros dos outros e principalmente procurar seguir as práticas que tiveram sucesso parece ser o mais aconselhável.
3. Terceiro e último, alavancar no trabalho anterior – uma alteração de sucesso da administração central é um processo longo e que terá muitos protagonistas. Se cada mudança de protagonistas começar no início sem aproveitar o trabalho anterior, não se avançará, criando-se apenas uma fadiga da reforma.

## Referências

- Musgrave, R. A. & Peggy B M. (1980), *“Public Finance in Theory and Practice”*, McGraw-Hill, 3<sup>rd</sup> edition.
- OCDE (2014) *“Draft final report of the OECD Value for Money in Government Study”*.
- Sarmento (2014), L. M., *“Debate sobre a revisão da Lei de Enquadramento Orçamental”*, neste volume.
- Vicente, A. V. & Tomás J. L. (2013), *“Política de empresa: o governo da empresa de negócios”*, 8<sup>a</sup> edição (2<sup>a</sup> edição portuguesa), AESE



