

**A Proposta de Orçamento do Estado para 2015:  
Comentários sobre uma escolha pública fundamental**

Manuel Sebastião<sup>1</sup>

Sr. Dr. Hélder Gomes dos Reis, Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento

Sr. Dr. Artur Santos Silva, Presidente da Fundação Calouste Gulbenkian

Sr. Dr. Rui Leão Martinho, Bastonário da Ordem dos Economistas

Sr. Professor Adriano Pimpão

Sra. Dra. Teodora Cardoso, Presidente do Conselho das Finanças Públicas

Sr. Dr. José Silva Lopes

Minhas Senhoras e meus Senhores

### **Introdução**

1. Qualquer Orçamento do Estado constitui sempre um exercício de escolhas públicas. Infelizmente, na generalidade dos casos, limitam-se a ser escolhas por *default*, isto é, escolhas que resultam (i) da extrapolação, politicamente possível, dos dados da despesa do ano anterior, e (ii) da instabilidade fiscal que, com atenção ao calendário eleitoral, permite acomodar o défice considerado aceitável para o ano a que o orçamento diz respeito.
2. Mais recentemente, perante uma situação extrema de emergência financeira, as escolhas públicas já não foram apenas por *default*, mas por necessidades imediatas de *cash*, viabilizadas por três vias: (i) cortes substanciais nas grandes rubricas da despesa (remunerações e prestações sociais), para além dos cortes mais habituais nas rubricas de investimento público; (ii) “enorme”<sup>2</sup> aumento de impostos e “muito atraente”<sup>3</sup> transferência de fundos de pensões para a Segurança Social; e (iii) um programa de privatizações visando o preço mais elevado. Naturalmente,

---

<sup>1</sup> Comentários apresentados na 10ª Conferência Anual da Ordem dos Economistas sobre Orçamento do Estado para 2015, 19 de novembro de 2014, Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa. Manuel Sebastião é consultor da administração no Banco de Portugal. Agradeço a António Ferreira Gomes, António Proença Varão, Hélder Gomes Reis, Margarida Corrêa de Aguiar, Orlando Caliço e Teodora Cardoso os contributos e sugestões que me permitiram esclarecer dúvidas, corrigir imprecisões e clarificar ideias de versões anteriores deste texto. Erros que possam subsistir são meus e as opiniões expressas são igualmente da minha responsabilidade e não coincidem necessariamente com as opiniões do Banco de Portugal ou do Eurosistema.

<sup>2</sup> Cf. Declarações de Vítor Gaspar sobre o Orçamento do Estado para 2013, 3 de outubro de 2012.

<sup>3</sup> Cf. Vítor Gaspar por Maria João Avilez, Publicações D. Quixote, 2014, p. 323.

só o tempo e a História nos darão a distância necessária para uma avaliação objetiva do que foi feito e de possíveis contrafactuais.

3. Raros são os exercícios de escolhas públicas de um Orçamento do Estado que traduzem opções de políticas fundamentadas em análises aprofundadas dessas escolhas, com impacto positivo e sustentado, não apenas no funcionamento do Estado, mas igualmente no próprio funcionamento da economia e no comportamento dos agentes económicos em geral.
4. Colocado o problema desta forma, o meu objetivo hoje não é o de apreciar a proposta de Orçamento do Estado para 2015 sob os pontos de vista focados na intervenção do Sr. Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento – o grau de confiança do cenário macroeconómico em que se baseia o orçamento e o grau de adequação das medidas adotadas para atingir os objetivos propostos – que Teodora Cardoso, melhor do que eu, já comentou.
5. Teodora Cardoso abordou igualmente dois temas da maior relevância: (i) a necessidade de uma estratégia orçamental intertemporal, na linha do que tem vindo a conceptualizar sobre a *reforma do processo orçamental para melhor gerir os recursos comuns dos portugueses*<sup>4</sup>, e (ii) a necessidade de um sistema integrado de informação de gestão, que permita um melhor controlo da despesa pública. Pela minha parte, abordarei um tema complementar de igual importância, o capital humano do Estado, do qual depende, em última análise, o funcionamento das instituições e a capacidade de implementar as reformas necessárias.

### **Capital humano enquanto escolha pública**

6. Gostaria de começar por referir que o tema do capital humano do Estado não tem nada a ver com o tema do número de funcionários públicos. Associar um e outro constitui um erro de análise elementar. E para que não restem dúvidas, permitam-me que defina o que entendo por capital humano do Estado. O capital humano do Estado é constituído por todos os indivíduos, profissionais do seu ofício, que desempenham as suas funções, com o grau de especialização necessário e a deontologia de quem serve a causa pública.
7. O capital humano do Estado, na medida em que reflete a escolha pública contida na proposta de Orçamento do Estado para 2015, à semelhança de anos anteriores, constitui, uma vez mais, uma escolha pública de rotina, cujas consequências negativas se continuam a acentuar com a passagem do tempo.

---

<sup>4</sup> Cf. Teodora Cardoso, “Para melhor gerir os recursos comuns dos portugueses: Reforma do processo orçamental”, Conselho das Finanças Públicas, Publicação ocasional n.º 1/2014, Setembro de 2014.

8. Como Paul Krugman nos explica muito bem, “um país não é uma empresa”<sup>5</sup>. Mas há seguramente um ponto comum entre gerir um país e gerir uma empresa: não é possível, nem boa política económica, nem boa gestão, sem bom capital humano. E não é possível bom capital humano sem capacidade de recrutar, de diferenciar, de remunerar, de premiar, de promover, de acordo com a produtividade, o desempenho e a concorrência no mercado do trabalho.
9. E como Maria João Avilez refere no seu livro sobre Vítor Gaspar<sup>6</sup>, quando este foi questionado em junho de 2013 sobre o ter ou não ter “*cometido erros*”, lamentou “*não ter começado a reforma do Estado mais cedo*”. No referido livro, Vítor Gaspar é ainda mais explícito, ao afirmar que “*ter começado com o processo de transformação estrutural da Administração Pública, procurando acelerá-lo ao máximo, teria sido uma opção mais avisada*”. Não obstante, reconhece que “*no Verão de 2011, não tínhamos informação suficiente para chegar a esse julgamento*”.
10. Mas chegados ao final de 2014, na sequência do que hoje se conhece sobre as razões que nos levaram à crise de 2011 e sobre o que foi alcançado e não alcançado com o programa de ajustamento então iniciado, é possível concluir, sem margem para dúvidas, que a transformação estrutural do Estado – das suas funções, da sua organização, do seu custo, das suas políticas – é a tarefa mais complexa, mais exigente, mais urgente com que a liderança do País se defronta, atualmente e no futuro próximo.
11. Certo é que muito do nosso devir dependerá igualmente do que vier a ser decidido ao nível da União Europeia, mas porque nesta matéria teremos apenas um poder de influência, é fundamental concentrar os nossos esforços ao nível do que de nós depende em exclusivo, ou seja, a nossa capacidade de nos adaptarmos ao enquadramento externo, que condiciona de maneira decisiva a pequena economia aberta que somos, e as nossas decisões de política económica e social e de organização e gestão do Estado abrangidas pelo princípio da subsidiariedade em vigor na União Europeia.
12. Para isso, precisamos de ter capital humano com capacidade de conceptualizar e implementar bem as escolhas públicas, nomeadamente ao nível das funções de soberania, de regulação económica e do estado social, sob pena de se continuar a deslizar para situações de cada vez maior vulnerabilidade face aos interesses privados, sempre atentos a explorar todas as oportunidades que entidades públicas frágeis oferecem, porque diminuídas do capital humano que deveriam ter.
13. Situações de vulnerabilidade resultam, por exemplo, de plataformas informáticas essenciais do Estado inteiramente concebidas e controladas por empresas

---

<sup>5</sup> Cf. Paul Krugman, “A country is not a company,” *Harvard Business Review*, January 1996 issue.

<sup>6</sup> Cf. *Vítor Gaspar por Maria João Avilez*, Publicações D. Quixote, 2014, pp. 316-319.

consultoras, legislação de deficiente qualidade formal e material<sup>7</sup>, quantas vezes elaborada externamente, decisões ministeriais não devidamente escrutinadas pelos serviços competentes e com memória institucional, reformas que refletem uma visão parcelar do problema e sem a devida fundamentação técnica.

14. No cerne destas vulnerabilidades, está o problema do capital humano do Estado. Por isso, se a política nesta matéria não começar a ser revista<sup>8</sup> – em profundidade e com urgência – o Estado Português em geral e as suas instituições melhor dotadas em capital humano, como as entidades reguladoras independentes, continuarão a perder o *input* essencial da sua atuação, ou seja, o seu capital humano.
15. Acresce que o Estado Português terá de continuar a assegurar a sustentabilidade das finanças públicas, a estabilidade do sistema financeiro e as reformas estruturais na economia, de forma a permitir o acompanhamento, por parte dos nossos credores internacionais que financiaram o programa de ajustamento, do cumprimento dos objetivos de estabilidade macroeconómica e do serviço da dívida.
16. Só o Estado pode desempenhar as chamadas funções de soberania, fornecer outros bens públicos, assegurar o estado social, corrigir falhas de mercado, defender o *level playing field* e o comportamento concorrencial dos agentes económicos, e tudo isto com respeito por princípios de equilíbrio, equidade e eficiência na “*gestão dos recursos comuns dos portugueses*”, para utilizar a expressão muito apropriada de Teodora Cardoso. São tarefas duma complexidade e magnitude que excedem em muito as que se colocam na gestão de uma empresa, por maior que seja.
17. Mas contrariamente a qualquer boa empresa, para quem a variável crítica acaba sempre por ser a capacidade de atrair e manter capital humano, o Estado tem prosseguido desde há muitos anos a política oposta, de perda de capital humano, sistemática, com três possíveis exceções, que ainda mantêm a capacidade de atrair os jovens com formação superior classificados no topo das suas escolas: o Serviço Nacional de Saúde, as boas universidades públicas e as entidades reguladoras independentes. Infelizmente, mesmo nestas três exceções, a atratividade está-se a reduzir em termos de retenção dos elementos mais conhecedores e mais experientes.

---

<sup>7</sup> Cf. João Caupers, Marta Tavares de Almeida e Pierre Guibentif, *Feitura das Leis, Portugal e Europa*, Fundação Francisco Manuel Dos Santos, julho de 2014

<sup>8</sup> Ver, por exemplo, sugestões de possíveis reformas no artigo recente de Mário Valadas, José da Silva Lopes, Manuela Morgado e Cordeiro Baptista, “Administração Pública e Crescimento Económico”, jornal *Público*, 9 de novembro de 2014.

18. Por isso, a minha interrogação, cada vez maior, é como é possível esperar que as tais tarefas que só ao Estado compete desempenhar, possam ser bem concebidas e bem executadas com cada vez menos capital humano e de menor qualidade e em ambientes de trabalho e organizacionais cada vez menos estabilizados e com menor capacidade de gestão. Por vezes, tenho mesmo a impressão que se assume que “alguém”, admito que do tipo mão invisível de serviço público, execute essas tarefas.
19. O Orçamento do Estado para 2015, à semelhança dos orçamentos de anos anteriores, volta a agravar o problema através de três artigos: o artigo 38.º, sobre *Proibição de Valorizações Remuneratórias*; o artigo 41.º sobre *Prémio de Gestão*, que proíbe remunerações variáveis de desempenho; e o artigo 58.º sobre *Controlo da contratação de novos trabalhadores por pessoas coletivas de direito público e empresas públicas*, que proíbe qualquer recrutamento em todas as entidades públicas, exceto em situações muito excecionais.
20. São três artigos que tenderia a qualificar de “fatais”, porque basicamente retiram a todas as entidades públicas, os instrumentos essenciais de gestão do capital humano, na melhor tradição de cortes horizontais, independentemente das entidades abrangidas, e cortes progressivos por escalão de rendimento.
21. Permitam-me, aliás, que expresse todo o meu apreço por entidades como a Direção Geral do Orçamento (DGO) ou o Instituto Nacional de Estatística (INE), para citar apenas dois exemplos de entidades sem as quais uma economia moderna não pode viver, que continuam a fazer o seu trabalho com um elevado sentido de serviço público, não obstante a perda líquida de capital humano de que têm sido objeto de há vários anos a esta parte.
22. Partilho da opinião que um programa de transformação estrutural do Estado é, como já referi, a tarefa – mais complexa, mais exigente, mais urgente – com que a liderança do País se defronta, atualmente e no futuro próximo. É seguramente um trabalho de longo prazo, mas que espero possa começar a registar progressos substantivos e sustentados e não ser apenas objeto de medidas conjunturais, em função de calendários eleitorais ou meras agendas ideológicas.
23. E como sou adepto da ideia de que grandes problemas de organização se resolvem melhor por partes, gostaria de ilustrar o que acontece ao nível das entidades reguladoras independentes, uma das quais me foi dado conhecer melhor, com “conhecimentos de experiência feitos”.
24. As entidades reguladoras independentes a que me referirei de seguida são as entidades abrangidas pela Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto, *Lei-quadro das entidades administrativas independentes com funções de regulação da atividade*

*económica dos setores privado, público e cooperativo*, que no seu artigo 3.º, n.º 3, elenca as referidas entidades.

25. No contexto das entidades públicas, são as entidades que conservam ainda uma densidade de capital humano superior ao da generalidade das outras entidades, e que importa sobremaneira não perder.
26. O conceito de “*autonomia administrativa e financeira*” quando aplicado às entidades públicas portuguesas que dele gozam – por lei e nos seus estatutos – é o conceito que melhor exemplifica aquilo que definiria como um “*conjunto tendencialmente vazio*”. O assunto não teria implicações de maior, não fosse o esvaziamento praticamente total dessa autonomia, todos os anos, através da Lei do Orçamento do Estado, com consequências na forma como o capital humano das respetivas instituições é profunda e negativamente afetado.
27. Permitam-me que ilustre como tudo isto acontece.
28. Na Lei-Quadro das Entidades Reguladoras, que constitui o Anexo à Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto, estabelece-se logo no artigo 3.º, n.º 2, que por forma a prosseguirem as suas atribuições com independência, as entidades reguladoras devem observar, entre outros, os três requisitos seguintes: *a)* Dispor de autonomia administrativa e financeira; *b)* Dispor de autonomia de gestão; e *c)* Possuir independência orgânica, funcional e técnica.
29. Contudo, na proposta de Orçamento do Estado para 2015, à semelhança das leis orçamentais dos últimos anos, através dos três artigos já referidos, estabelecem-se as disposições que mantêm as restrições à gestão do capital humano das entidades reguladoras independentes:

#### **Artigo 38.º (Proibição de Valorizações Remuneratórias)**

Este artigo veda a “prática de quaisquer atos que consubstanciem valorizações remuneratórias” aos titulares de cargos e demais pessoal das entidades reguladoras independentes (por remissão para a alínea q), do n.º 9 do Artigo 2.º da Lei 75/2014, de 12 de setembro).

#### **Artigo 41.º (Prémio de Gestão)**

Este artigo, na alínea *c)*, impede a atribuição, durante 2015, de remunerações variáveis aos gestores ou titulares de órgãos diretivos, administradores ou outros órgãos estatutários das entidades reguladoras independentes.

#### **Artigo 58.º (Controlo da contratação de novos trabalhadores por pessoas coletivas de direito público e empresas públicas)**

Este artigo, no n.º 1, continua a vedar o recrutamento de trabalhadores para a constituição de vínculos por tempo indeterminado ou a termo, exceto se obtida a autorização do membro do governo da tutela, mediante a comprovação de vários

requisitos, nomeadamente o facto de o recrutamento ser imprescindível, tendo em vista assegurar o cumprimento de prestações de serviço público.

30. A preocupação em abranger as entidades reguladoras por este tipo de medidas, concebidas para a Administração Pública por razões orçamentais, poderia ter uma fundamentação económica se estivessem em causa dotações do Orçamento do Estado afetadas a essas entidades. Não é o caso, uma vez que as entidades reguladoras independentes são financiadas por outras vias, nomeadamente por receitas que em última análise são cobradas aos consumidores através das empresas reguladas.
31. A extensão das medidas sobre capital humano do Estado às entidades reguladoras contribui para uma maior dificuldade no recrutamento de recursos humanos especializados e para uma maior sangria dos mesmos. Acresce que a sangria agravou-se significativamente nos últimos três anos devido às necessidades crescentes de recursos humanos especializados pelas instituições europeias de regulação, para as quais as autoridades nacionais constituem uma fonte de recrutamento natural, mas relativamente às quais o diferencial de remunerações e de oportunidades de carreira se tem vindo a agravar de forma muito preocupante.
32. E dado que as entidades reguladoras independentes valem o que valer o respetivo capital humano, quando este é negativamente afectado, estão-se a minar os próprios pilares em que assenta a independência dessas entidades, o exercício dos seus poderes regulatórios, e a primeira linha de defesa contra os riscos de captura do regulador.
33. Isto dito, é de toda a justiça salientar que a proposta de Orçamento do Estado para 2015 contém uma disposição positiva em matéria de capital humano do Estado, que diz respeito ao Conselho das Finanças Públicas (CFP). De facto, o artigo 174.º da proposta de Orçamento do Estado para 2015 propõe alterar o artigo 26.º, n.º 9, dos atuais estatutos do Conselho das Finanças Públicas<sup>9</sup>, de forma a permitir o recrutamento de técnicos que exerçam simultaneamente uma função docente numa instituição universitária. Este tipo de proibição era único no contexto das instituições públicas portuguesas, incluindo entidades reguladoras independentes, e era particularmente incompreensível no caso de uma instituição como o Conselho das Finanças Públicas, com especial necessidade de recrutar especialistas com ligações à universidade e ao que de mais avançado se faz em investigação económica e métodos quantitativos.

---

<sup>9</sup> Cf. Lei n.º 54/2011, de 19 de outubro.

## Conclusões

34. A transformação estrutural do Estado num contexto em que a Administração Pública está cada vez mais penalizada em termos de capital humano, exige que o tema do capital humano do Estado seja devidamente equacionado, sob pena de o Estado continuar a perder a capacidade interna de gerir bem “os recursos comuns dos portugueses” e de conceptualizar e implementar as reformas que será necessário fazer.
  
35. Admito que na situação de *stress* orçamental em que o país continua a viver, o problema não seja de solução simples, nem rápida. Mas há possivelmente quatro sugestões suscetíveis de merecer atenção:
  - i. Equacionar a formulação de uma política de capital humano do Estado, que reflita a visão estratégica do papel que o capital humano desempenha enquanto escolha pública fundamental, e assente em regras não suscetíveis de derrogação por leis do Orçamento do Estado;
  - ii. Repensar os fundamentos, cuja racionalidade não seja económica, que devem e não devem ser atendidos para efeitos de redefinição da política de capital humano do Estado;
  - iii. Iniciar desde já a análise de um programa de recapitalização do capital humano do Estado; e
  - iv. Respeitar a autonomia administrativa e financeira das entidades reguladoras independentes, sempre que não estejam em causa dotações do Orçamento do Estado para essas entidades, eliminando do Orçamento do Estado a extensão a essas entidades dos artigos 38.º, 41.º e 58.º.