

«REFORMA CONCEITUAL E ADMINISTRATIVA» DO ESTADO EM PORTUGAL

O SOBREPESO
DO ESTADO
EM PORTUGAL
UMA PROPOSTA DE REFORMA
CONCEITUAL E ADMINISTRATIVA

Miguel Cadilhe

II)

DESENVOLVIMENTOS

Miguel Cadilhe

[Ver Capítulos 2.1 a 2.9 e anexos E.3 e E.4 de
O Sobrepeso do Estado em Portugal]

Economia e Política Públicas
- Módulo 5 (2) -

FEG – UCP
2007/08

Principais antecedentes escritos

«Estratégia
Macroeconómica
para
Portugal»
1985

«Factos e
Enredos
- Quatro anos
no MF»
1990

«Tempos e
Modos de
Portugal
na UEM»
1990, 91

«O Estado no
Século XXI
- Redefinição das
suas Funções»
2005

«Trivialidades
sobre Recessão...
- Avisos Antes
do Tempo»
2004

«Comedido,
Desmedido
Défice
Público»
2000

«Trivialidades
sobre
Recessão e
Défices Públicos»
1997

**O SOBREPESO
DO ESTADO
EM PORTUGAL**
UMA PROPOSTA DE REFORMA
CONCEITUAL E ADMINISTRATIVA

OBJECTIVOS da «REFORMA CONCEITUAL e ADMINISTRATIVA do ESTADO»

O SOBREPESO DO ESTADO EM PORTUGAL
UMA PROPOSTA DE REFORMA CONCEITUAL E ADMINISTRATIVA

Miguel Cadilhe

Objectivos intermédios

- RECONCEITUAR fins, funções, regimes
- MODERNIZAR atitudes, organizações e gestão
- REDUZIR ESCALAS da actividade corrente.

Passar de “Estado excessivo e fraco” para
“Estado moderno, forte e contido”
= Mais Competitividade e Menos Economia Informal

= Objectivo Final

Actuar sobre os rácios “DCP/PIB” e “RFPIB”, ‘ccmt’

«REFORMA CONCEITUAL E ADMINISTRATIVA DO ESTADO»

Porquê conceptual? Porquê administrativa?

O SOBREPESO
DO ESTADO
EM PORTUGAL
LIMA PROPOSTA DE REFORMA
CONCEITUAL E ADMINISTRATIVA

Miguel Cadilhe

- **Reforma conceptual**, porque é uma questão de conceito. Porque se trata de mudar regimes vinculativos e graus de intervenção do Estado... Porque há que revisitar princípios de supletividade, subsidiariedade, contenção, utilizador-pagador.
Porque há que refazer a filosofia, a espessura e a extensão das funções do Estado.
- **Reforma administrativa**, porque é uma questão de gestão e administração de recursos e de missão. Porque se trata de modernizar as administrações públicas, reestruturar e racionalizar os seus modos, escalas e composições de produção, dispensar ou realocar meios, formar pessoas, em todas as funções e patamares do SPA... Especialmente, administração da justiça, administração da educação, administração da saúde, administração da fiscalidade, administração da segurança social, administração da segurança pública, etc.
- São áreas de despesa corrente em que é elevada a rigidez legislada pelo Parlamento.

Seis traves – mestras da «Reforma Conceptual e Administrativa»



1ª) ENCERRAMENTOS ORÇAMENTAIS

2ª) RESCISÕES POR MÚTUO ACORDO

3ª) MOBILIDADE, FORMAÇÃO E REAFECTAÇÃO

4ª) MODERNIZAÇÃO DOS SERVIÇOS

5ª) FINANCIAMENTO = “FEI”

6ª) BOA AFECTAÇÃO DE RECURSOS PÚBLICOS

Seis traves - mestras: 1ª

O SOBREPESO
DO ESTADO
EM PORTUGAL

LIMA PROPOSTA DE REFORMA
CONCEITUAL E ADMINISTRATIVA

Miguel Cadilhe

1ª) ENCERRAMENTOS ORÇAMENTAIS

Seja a olho nú,
seja por recurso a *auditorias externas*.

Seja fechando o serviço,
Seja agrupando serviços,
Seja reajustando o seu regime

- reduções de benefícios líquidos,
- cobrança de preço aos utentes (“U/P”)
- privatizações, concessões, etc.

RECONCEITUAÇÃO
DO ESTADO

Seis traves - mestras: 1^a (cont.)

Baixar o peso corrente do Estado

ENCERRAMENTOS
ORÇAMENTAIS

(DCP/PIB:
40%▼ 27 a 30%)

O SOBREPESO
DO ESTADO
EM PORTUGAL

LIMA PROPOSTA DE REFORMA
CONCEITUAL E ADMINISTRATIVA

Miguel Cadilhe

A meta exigente “*baixar entre 1/4 e 1/3 o rácio DCP/PIB, cc*” implicaria reduzir o nível absoluto das *DCP* e, idealmente, conjugar isso com (?) do *PIB*.

- Efeitos aritméticos de (?) numerador e (?) denominador;
- Efeitos sociais e económicos de absorção de mudanças;
- Efeitos sociais e económicos de redução do peso do Estado.

A completar
pelos Alunos

MC

Seis traves - mestras: 1^a (cont.)

Baixar o peso corrente do Estado

ENCERRAMENTOS
ORÇAMENTAIS

(DCP/PIB:
40%▼ 27 a 30%)

O SOBREPESO
DO ESTADO
EM PORTUGAL

LIMA PROPOSTA DE REFORMA
CONCEITUAL E ADMINISTRATIVA

Miguel Cadilhe

A meta exigente “*baixar entre 1/4 e 1/3 o rácio DCP/PIB, cc*” implicaria reduzir o nível absoluto das *DCP* e, idealmente, conjugar isso com bom crescimento do PIB.

- Efeitos aritméticos de menor numerador e maior denominador;
- Efeitos sociais e económicos de absorção de mudanças;
- Efeitos sociais e económicos de redução do peso do Estado.

Seis traves-mestras: 1^a (cont.)

Baixar o peso corrente do Estado

Recapitulando aula anterior, *benchmarking da meta “baixar entre 25% e 33 % a escala corrente”*:

- 1) Rácio *DCP/PIB* Portugal, média 1986-89: 32% abaixo de Portugal 2004.
- 2) O mesmo rácio na Irlanda, média 2002-04: 30% abaixo de Portugal 2002-04.
- 3) Subrácio despesas de pessoal/PIB na Irlanda, média 2002-04: 41% abaixo de Portugal 2002-04.
- 4) O mesmo subrácio na UE15, média 2002-04: 27% abaixo de Portugal 2002-04.
- 5) O mesmo subrácio em parte da OCDE (fig), 2002: 26% abaixo de Portugal 2002.

Haverá outro *benchmarking* não tão exigente, pelo menos aparentemente.

Por exemplo, a Finlândia. Mas aí é bem distinta a natureza da *cousa pública* e, mesmo assim, o seu rácio *DCP/PIB* *ciclicamente ajustado* baixava quase 9 pontos percentuais de 1992, máximo de 20 anos, para 2003 (de 52,4 para 43,5%), enquanto nós subiamos mais de 8 pontos (de 31,3 para 39,7%).



ENCERRAMENTOS
ORÇAMENTAIS

(*DCP/PIB*:
40% ↘ 27 a 30%)

Seis traves – mestras: 1^a (cont.)

Baixar o peso corrente do Estado

Tempo e metas esforçados:

Um tal programa deveria andar bem e depressa.

Se esforçássemos o programa em 4 anos, partindo do insuportável nível actual de uns 40%, a meta de “*menos 1/4 a 1/3*” apontaria para se regressar a um *rácio DCP/PIB de 27 a 30%* no final do 4^o ano.

As DCP teriam de descer entre uns 4% e uns 7% ao ano em termos reais (entre uns 2% e uns 5% em termos nominais), num cenário de inflação a manter-se baixa e *PIB* a crescer bem.

**A calcular
pelos Alunos**

ENCERRAMENTOS
ORÇAMENTAIS

(DCP/PIB:
40% ↘ 27 a 30%)

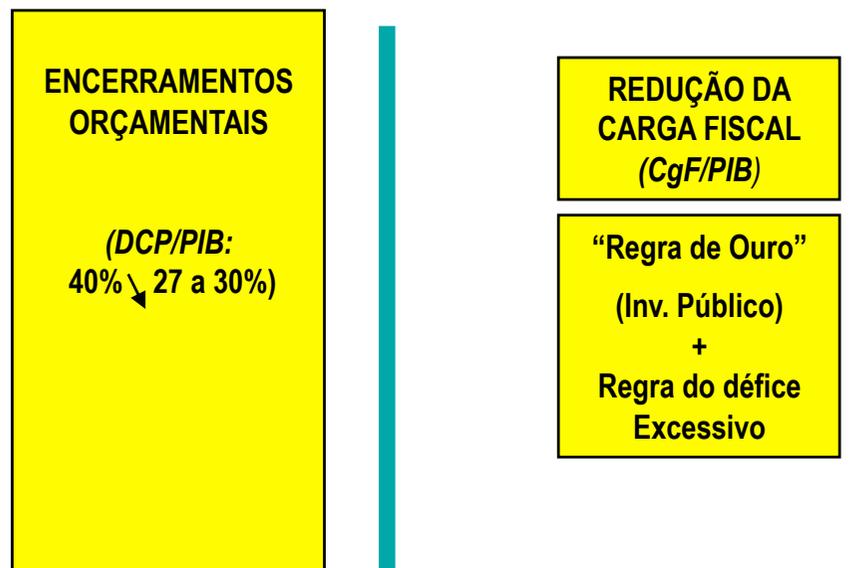
O SOBREPESO
DO ESTADO
EM PORTUGAL

LIMA PROPOSTA DE REFORMA
CONCEITUAL E ADMINISTRATIVA

Miguel Cadilhe

Seis traves – mestras: 1^a (cont.)

Baixar o peso corrente e fiscal do Estado



- Dois importantes indicadores do Estado *majorante e excessivo*, ambos em percentagem do produto interno bruto:

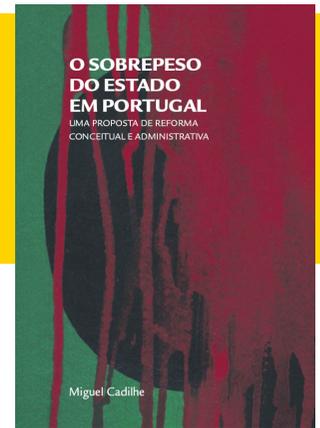
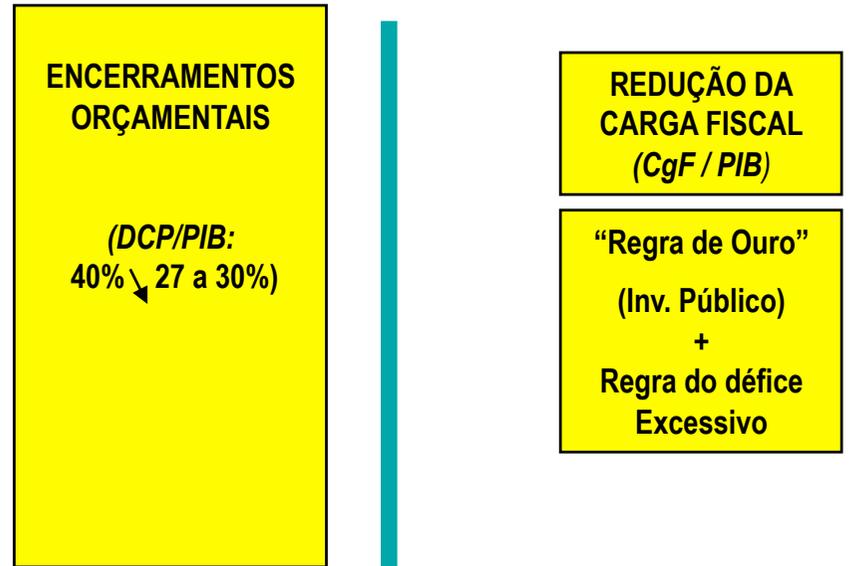
Rácio da carga fiscal (RF/PIB ou CgF/PIB)

Rácio das despesas correntes primárias, corrigidas do ciclo (DGP/PIB)

- Reduções dos dois rácios e correlativas libertações de recursos para a iniciativa privada. [Políticas do lado da oferta (*supply-side oriented policies*) pró- competitividade].

Seis traves – mestras: 1^a (cont.)

Baixar o peso corrente e fiscal do Estado



• Quanto ao 1º indicador (RF/PIB):

O alargamento de bases de incidência e o combate à evasão fiscal ajudam a segurar o rácio e a baixar as taxas.

Não concordo com mais subidas de impostos.

>>> Porque a carga fiscal é já elevada e anticompetitiva.

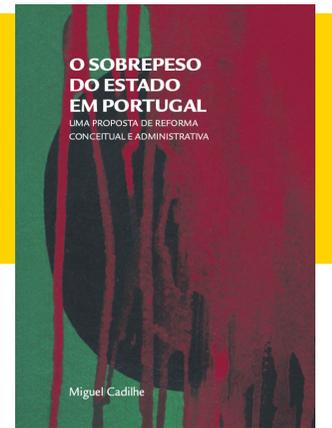
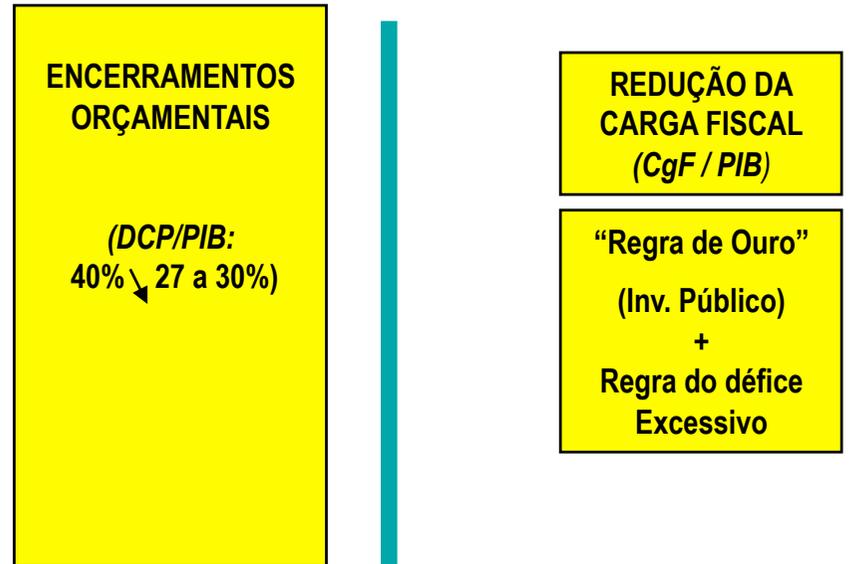
>>> E porque a medida seria (?) em conjunturas recessivas como as que temos vivido.

>>> A economia e o programa de reforma requerem que (?), não que (?) a carga fiscal.

A completar pelos Alunos →

Seis traves – mestras: 1^a (cont.)

Baixar o peso corrente e fiscal do Estado



• Quanto ao 1º indicador (RF/PIB):

O alargamento de bases de incidência e o combate à evasão fiscal ajudam a segurar o rácio e a baixar as taxas.

Não concordo com mais subidas de impostos.

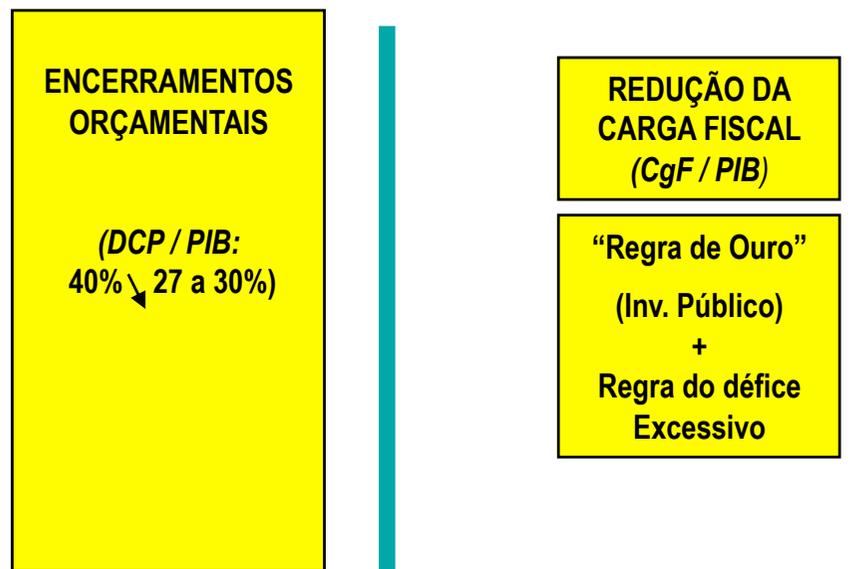
>>> Porque a carga fiscal é já elevada e anticompetitiva.

>>> E porque a medida seria procíclica em conjunturas recessivas como as que temos vivido.

>>> A economia e o programa de reforma requerem que se baixe, não que se suba a carga fiscal.

Seis traves – mestras: 1ª (cont.)

Baixar o peso corrente e fiscal do Estado



Quanto aos 2º e 1º indicadores:

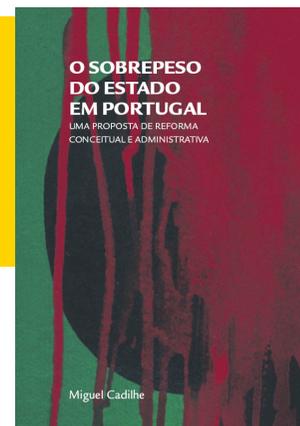
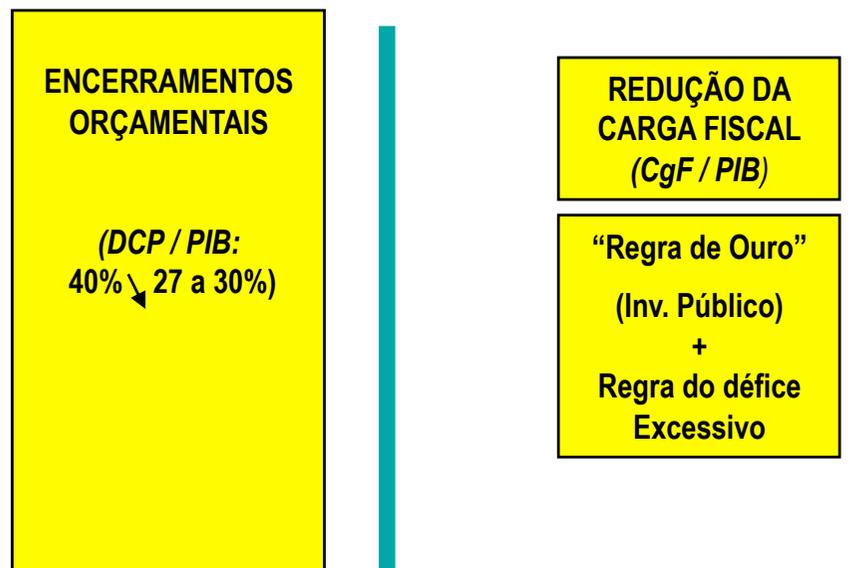
Para não contrair a procura interna, a redução do rácio *DCP/PIB* deve ser conjugada com a redução do rácio *CgF/PIB*, aquela (?) o consumo público e esta permitindo(?) o consumo e o investimento privados, desejavelmente mais este do que aquele.

A completar pelos Alunos... →

Conjugação virtuosa: A progressiva redução do rácio *RF/PIB* poderá e deverá ser articulada com a regra europeia do *défice/PIB* e a regra de ouro das Finanças Públicas, aquela e estas funcionando como dois braços de uma tenaz a comprimir o rácio (?).

Seis traves – mestras: 1^a (cont.)

Baixar o peso corrente e fiscal do Estado



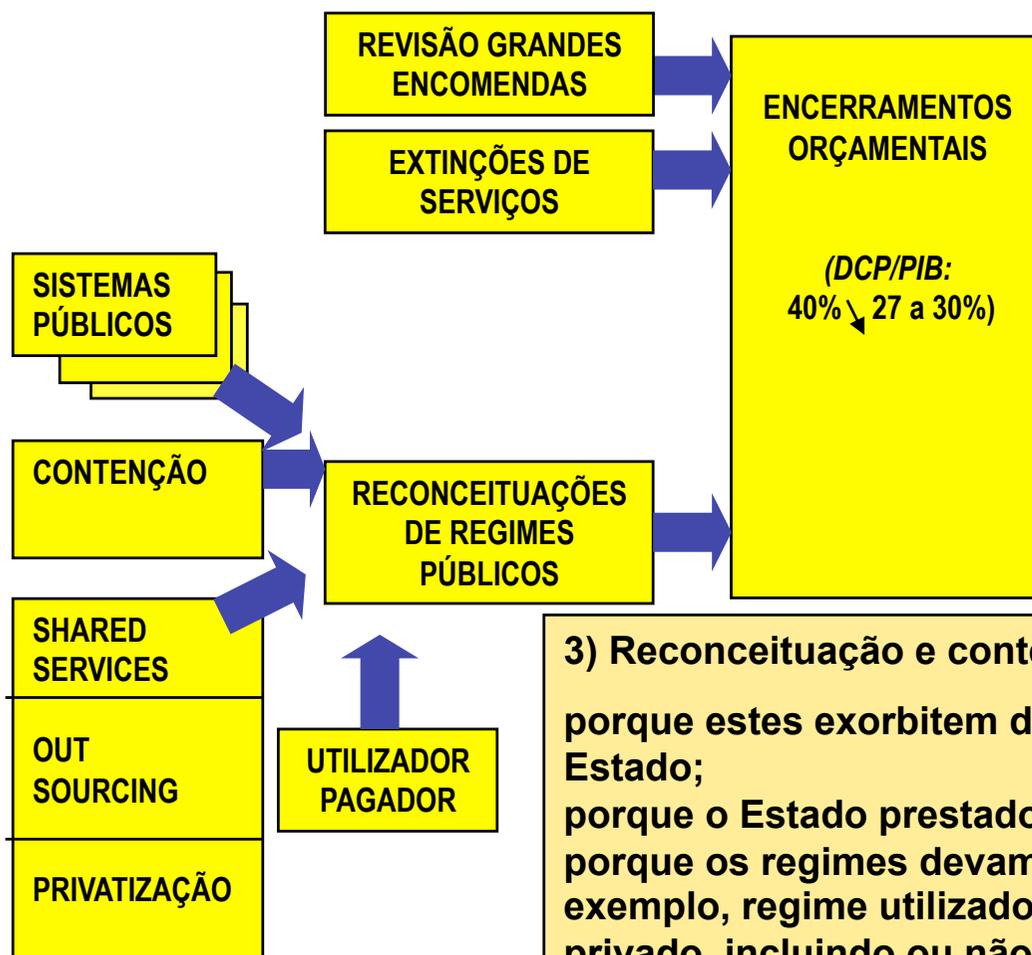
Quanto aos 2º e 1º indicadores:

Para não contrair a procura interna, a redução do rácio *DCP/PIB* deve ser conjugada com a redução do rácio *CgF/PIB*, aquela diminuindo o consumo público e esta permitindo aumentar o consumo e o investimento privados, desejavelmente mais este do que aquele.

Conjugação virtuosa: A progressiva redução do rácio *RF/PIB* poderá e deverá ser articulada com a regra europeia do *défice/PIB* e a regra de ouro das Finanças Públicas, aquela e estas funcionando como dois braços de uma tenaz a comprimir o rácio *DCP/PIB*.

Seis traves – mestras: 1^a (cont.)

«Encerramentos orçamentais» = 1), 2), 3)



- 1) Extinção física e definitiva de departamentos ou subdepartamentos, ou partes deles, porque a sua utilidade seja menor.
- 2) Revisão ou suspensão de grandes encomendas, grandiosos projectos, porque sejam desproporcionados.

3) Reconceituação e contenção de regimes:

porque estes exorbitem das esferas razoáveis, exclusivas, supletivas, do Estado;
porque o Estado prestador não tenha que ser o produtor;
porque os regimes devam transitar para outros de outra natureza, por exemplo, regime utilizador-pagador (“U/P”), ou/e para a esfera do sector privado, incluindo ou não a privatização do serviço;
porque devam ser revistos e restringidos os requisitos de acesso a determinadas despesas, designadamente despesas sociais;
porque devam ser aliviadas as rigidezes da despesa;
ou simplesmente porque os regimes se revelem insustentáveis.

Seis traves – mestras: 1ª

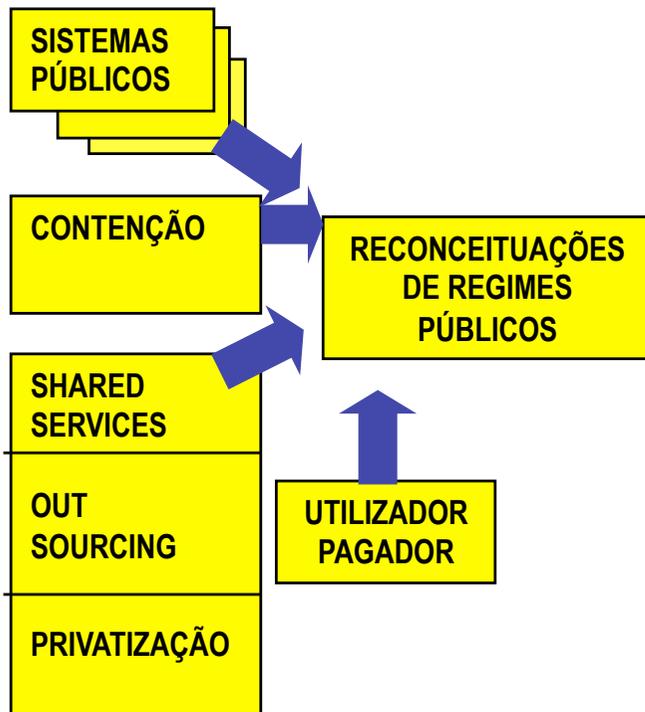
(cont.)

«Encerramentos orçamentais»

(Reconceituação, modernização e contenção de regimes do SPA)

O SOBREPESO
DO ESTADO
EM PORTUGAL
UMA PROPOSTA DE REFORMA
CONCEITUAL E ADMINISTRATIVA

Miguel Cadilhe



Alguns exemplos de mudança de regimes:

- Sistema de pensões (dependentes/activos; insustentabilidade; direitos de quem contribuiu;...)
- Sistema de apoios ao desemprego (subsídio e incentivo a ser desempregado; economia informal)
- Sistema de saúde (produtividade; níveis e bases de comparticipação; preços “U/P”; acessos;...)
- Sistema educativo (adequação; produtividade; preços “U/P”; ...)
- Sistema de justiça (produtividade; preços “U/P”; segregação e celeridade de processos dos tribunais; desmaterialização e simplificação; ...)
- Estatuto da função pública (“NSR”; desempenho; emprego vitalício; rescisões por mútuo acordo; mobilidade, revocação, reafectação; ...)

Alterações constitucionais.
Alterações legais.
Não rigidez de regimes.

Encerramentos orçamentais.
Modernização e realocação.
Redução de *DCP/PIB* e *RF/PIB*.

Seis traves – mestras: 1ª

(cont.)

«Encerramentos orçamentais» (“NSR” da função pública)



«O novo sistema remuneratório (NSR, 1989) da função pública, foi preparado por uma comissão de notáveis convidados pelo Primeiro-Ministro Cavaco Silva.

O MF propôs e foram aprovadas (RCM nº 25/1989) fortes medidas compensatórias e concomitantes do antevísível despesismo do NSR:

- ganhos de produtividade dos funcionários;
- economias de outras despesas correntes dos serviços;
- auditorias externas e independentes de gestão e de meios.

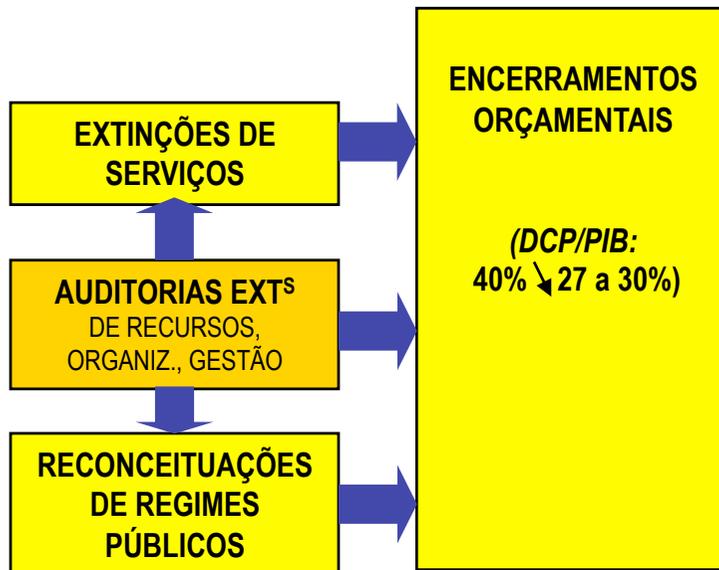
Seis traves – mestras: 1ª

(cont.)

«Encerramentos orçamentais» (Extinção e Reconceituação de regimes do SPA)

O SOBREPESO
DO ESTADO
EM PORTUGAL
LIMA PROPOSTA DE REFORMA
CONCEITUAL E ADMINISTRATIVA

Miguel Cadilhe



Modus operandi dos encerramentos orçamentais

- Em primeiro caminho, mais célere, proceder-se-ia a *encerramentos orçamentais a olho nu*, tão flagrantes eles são. Inúmeros serviços dificilmente escaparão a um simples e persistente *why not* e ao contraste de quem iniciar actos de contrição e contenção.
- Em segundo caminho, mais demorado, o programa deveria proceder a *encerramentos orçamentais mediante auditorias externas ou avaliações independentes* à dimensão, utilidade e efectividade de todos os serviços, bem como às alternativas do seu regime, em particular do seu financiamento (“U/P”).

Seis traves – mestras: 1ª

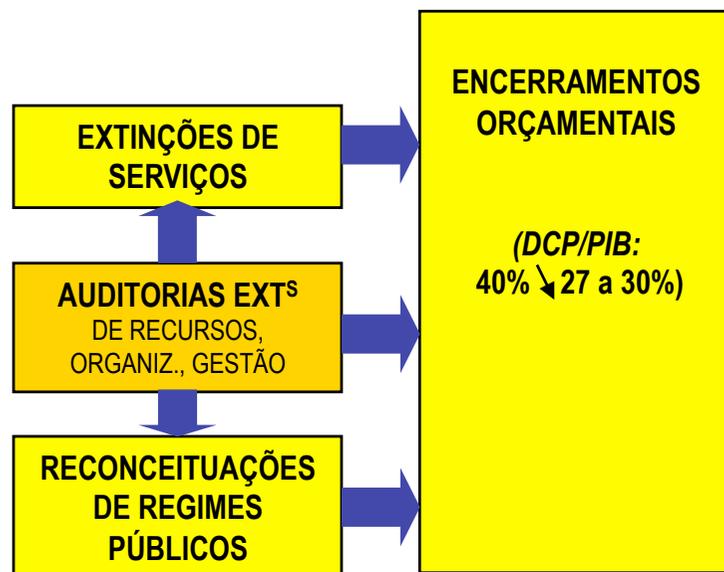
(cont.)

«Encerramentos orçamentais»

(Auditorias externas)

O SOBREPESO
DO ESTADO
EM PORTUGAL
UMA PROPOSTA DE REFORMA
CONCEITUAL E ADMINISTRATIVA

Miguel Cadilhe



As Auditorias Externas de Gestão

Em 2001, o relatório ECORDEP reconhece que não há boa prática de *auditorias de gestão* no SPA português e incluía, como recomendação nº 17, a realização de tais auditorias visando:

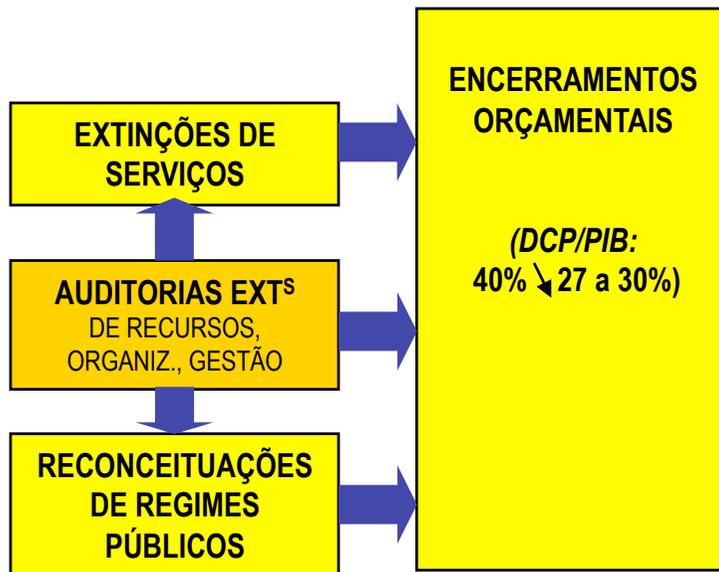
“melhorar a gestão dos serviços (...), otimizar a utilização dos recursos financeiros (...), analisando a adequação das estruturas orgânicas à missão, eliminando duplicações de funções entre serviços”

Seis traves – mestras: 1ª

(cont.)

«Encerramentos orçamentais»

(Auditorias externas)



As Auditorias Externas de Gestão

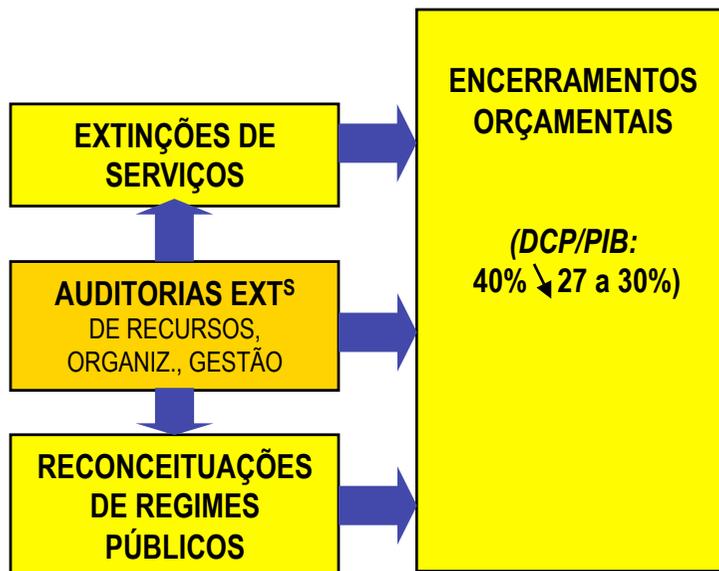
Em 2005, o Relatório OCDE *Reallocation - The Role of Budget Institutions* coloca as avaliações independentes no primeiro plano dos instrumentos de reafectação e/ou redução das despesas públicas...

Seis traves – mestras: 1ª

(cont.)

«Encerramentos orçamentais»

(Auditorias externas)



As Auditorias Externas de Gestão

Em 2003, o relatório do Conselho Coordenador do SCI inventaria e caracteriza as funções da Administração Central. Algumas das conclusões:

- “De um total de 24297 produtos, mais de metade (52,5%) são para a própria Administração”.
- “Há muitos organismos a fazer o mesmo”...
“Sobreposição, dispersão, burocracia e também vazio”, sobretudo nos licenciamentos e actos classificativos.

- *Há produtos da Administração que podem ser obtidos (certamente com vantagem) fora dela ou apenas com o seu concurso, segundo diversas modalidades (vg parcerias, concessão, contratualização)”*
- *“Quase todos os Ministérios possuem um Serviço Social com atribuição de diferentes regalias aos seus funcionários, desde os subsídios de creche e jardim-de-infância, livros e material escolar até subsídios de habitação”. A ADSE e específicos subsistemas de saúde de alguns ministérios “são potencialmente sobreponíveis, coexistindo sem uma adequada definição de fronteiras”.*

Seis traves-mestras: 2ª

O SOBREPESO
DO ESTADO
EM PORTUGAL
UMA PROPOSTA DE REFORMA
CONCEITUAL E ADMINISTRATIVA

Miguel Cadilhe

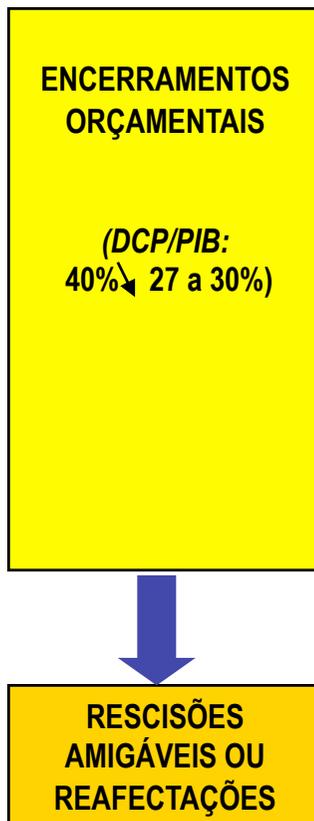
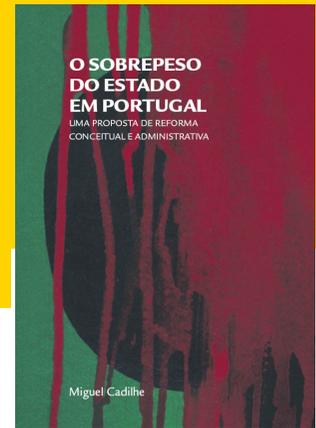
2ª) RESCISÕES POR MÚTUO ACORDO

**Regime especial de negociação de rescisões amigáveis,
optativas,
motivadoras,
com indemnizações justas
e respeitadoras de direitos adquiridos.**

**[Conjuntura ideal: economia a crescer bem, baixo desemprego e
oportunidades no sector privado]**

Seis traves – mestras: 2ª (cont.)

Regime humanizado optativo de rescisões e reafecções



>>> Rescisões por mútuo acordo,

Regime especial que permitisse convidar, um a um, os funcionários dos *serviços-em-vias-de-encerramento* a aderir a rescisões voluntárias, optativas, motivadoras, com indemnizações justas e respeitadoras de direitos adquiridos. Rescisões por inteiro ou conversões em part-time.

>>> Mobilidade, formação e reafecção de pessoal, especialmente dedicada aos funcionários que não optassem pelas rescisões. O programa deveria estabelecer potentes acções de formação incluindo comportamental, reconversão e recolocação.

Seis traves-mestras: 3ª

3ª) MOBILIDADE, FORMAÇÃO E REAFECTAÇÃO

Funcionários que não optem pela rescisão amigável:



Acções de formação e reconversão

+

Recolocação

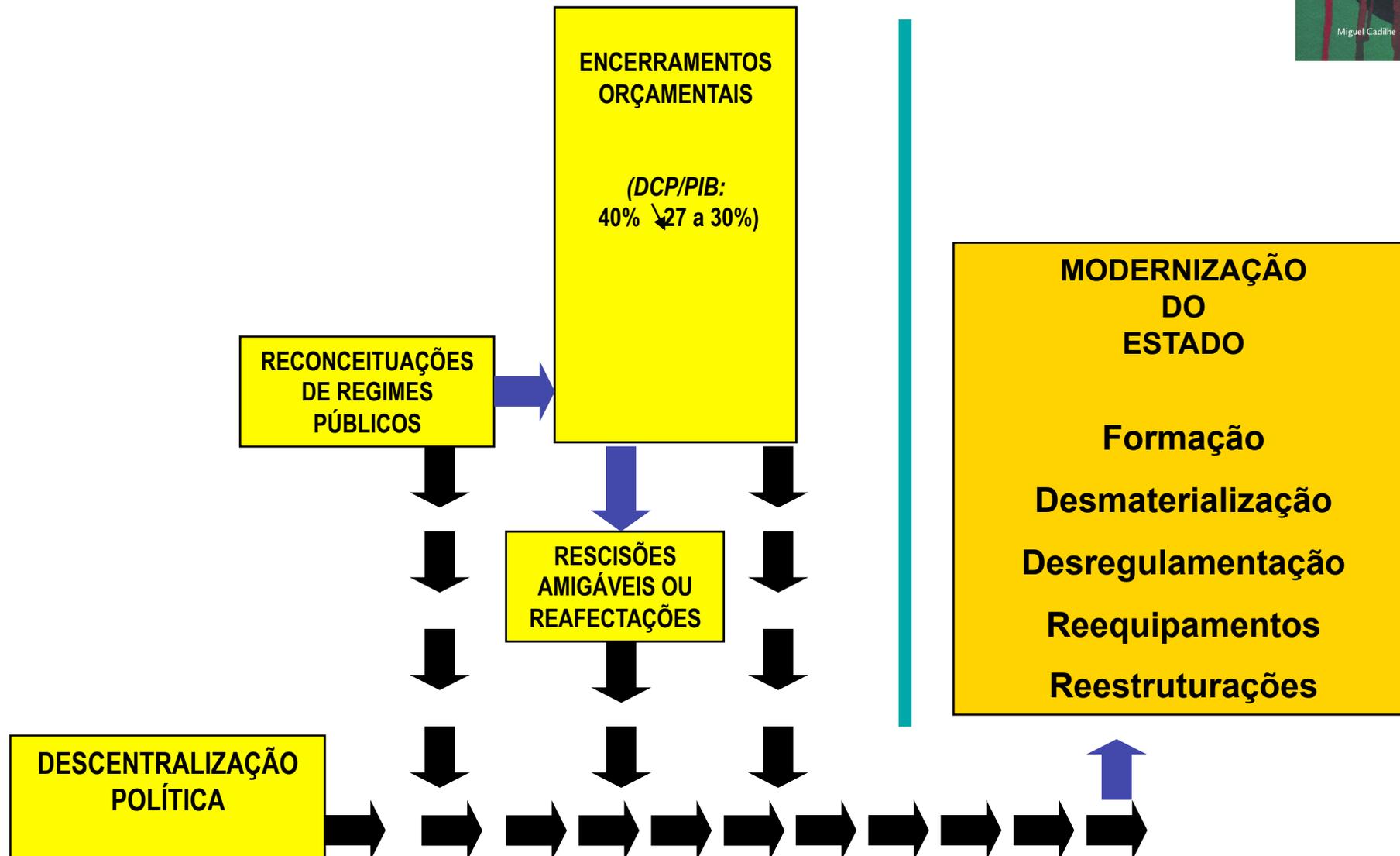
Seis traves-mestras: 4ª

4ª) MODERNIZAÇÃO DOS SERVIÇOS

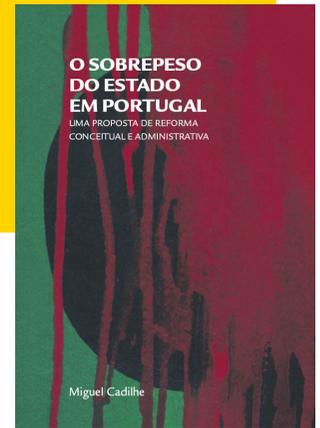
- Reorganizações,
- Reequipamentos,
- Desregulamentações,
- Desmaterializações electrónicas (*desempapelamentos*),
- Descentralizações,
- Avaliações de desempenho.

[Em todo o SPA, medição da produtividade e utilidade dos serviços e da satisfação dos "clientes" (cidadãos e empresas)]

Seis traves – mestras: 4^a (cont.)



Seis traves-mestras: 5ª



5ª) FINANCIAMENTO: criação do FEI

Fundo Extraordinário de Investimento (FEI)

= alguns milhares de milhão de euros.

Remissão da
questão financeira:
Ver parte III

Seis traves-mestras: 6ª

6ª) BOA AFECTAÇÃO DE RECURSOS PÚBLICOS

- Autoproibição de o Estado recair em grandiosos eventos/equipamentos, caríssimos e desproporcionados (Exemplos recentes: ...? ...?).
- Reponderação, reformulação, reconversão, cancelamento de encomendas em vias de péssima afectação de despesa pública.
- Sujeição das grandes despesas públicas a “ACB”

Exemplos
a citar pelos
Alunos

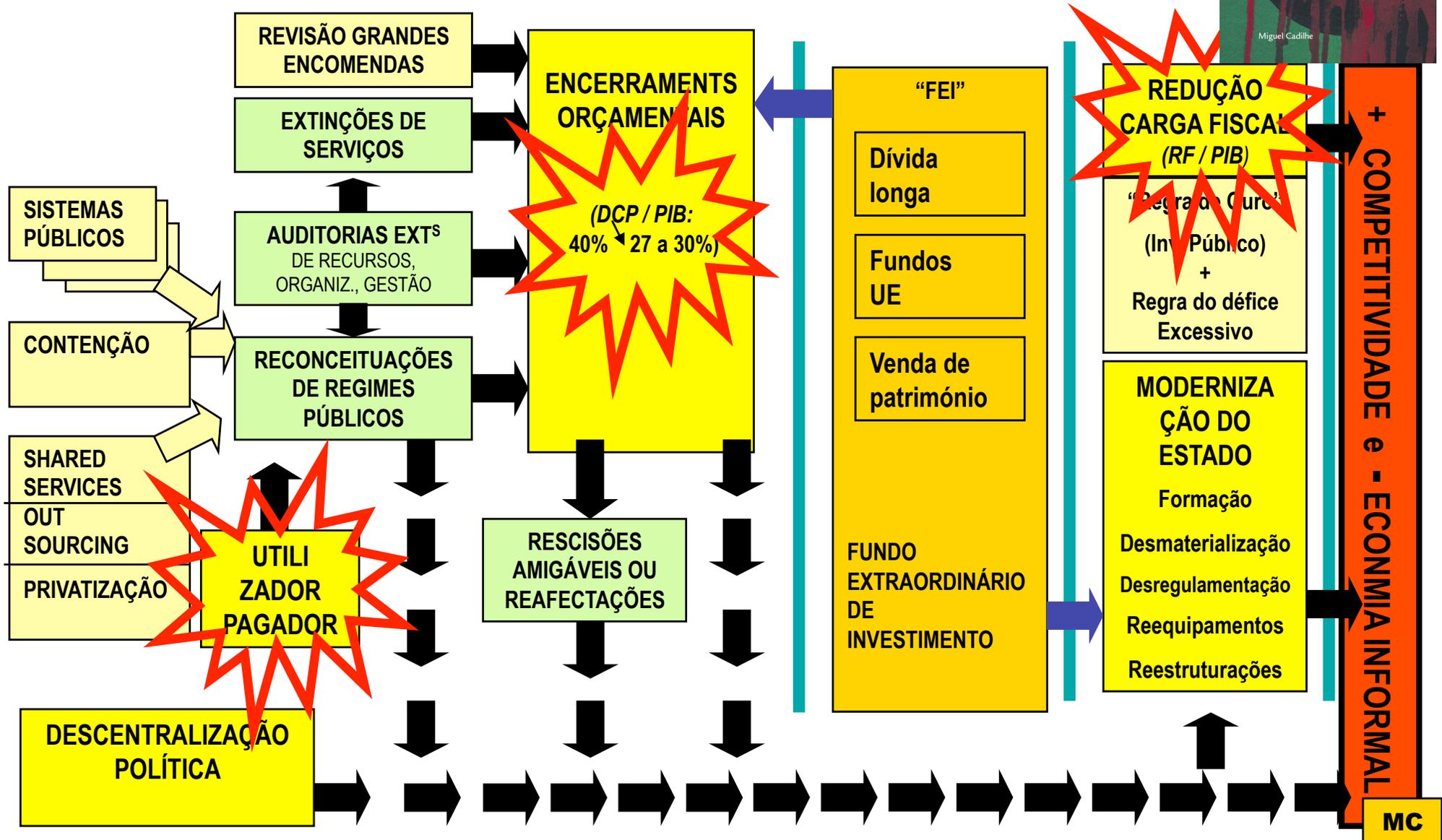
«REFORMA CONCEITUAL E ADMINISTRATIVA» DO ESTADO

Retomando o diagrama...

O SOBREPESO DO ESTADO EM PORTUGAL
 UMA PROPOSTA DE REFORMA CONCEITUAL E ADMINISTRATIVA

Miguel Cadilhe

Para discussão final pelos Alunos



«REFORMA CONCEITUAL E ADMINISTRATIVA» DO ESTADO

Retomando a questão constitucional (1)...

O SOBREPESO
DO ESTADO
EM PORTUGAL
UMA PROPOSTA DE REFORMA
CONCEITUAL E ADMINISTRATIVA

Miguel Cadilhe

«Hoje, em muitas sociedades, o Estado *majorante* dificilmente se compagina com a economia. (...).

O problema embaraça-se, aliás, quando é o próprio texto constitucional a impor o carácter *majorante* dos “3E”.

Profusamente assim acontece com a Constituição portuguesa, em inúmeros artigos das suas partes I e II.

Por exemplo, o artigo 81º elenca as *incumbências prioritárias* do Estado em matéria de organização económica e potencia claramente os “3E”, sob diversas formas de dizer:

bem-estar, justiça social, desigualdades, distribuição do rendimento e da riqueza, pleno emprego, crescimento equilibrado, funcionamento eficiente do mercado, eficiência do sector público, abusos de poder dominante, formações monopolistas, etc.» (p 27)

Para discussão
final pelos Alunos

«REFORMA CONCEITUAL E ADMINISTRATIVA» DO ESTADO

Retomando a questão constitucional (2)...

O SOBREPESO
DO ESTADO
EM PORTUGAL
UMA PROPOSTA DE REFORMA
CONCEITUAL E ADMINISTRATIVA

Miguel Cadilhe

«Há uma dificuldade de raiz que, além do mais, requer a maioria de dois terços do Parlamento para ser removida.

A Constituição impõe ao Estado português um *majorante* espectro de incumbências que teriam de ser revistas, arejadas, depuradas, se se pretendesse avançar para reconceituações de regimes:

- Parte I, Título III, Direitos e deveres económicos, sociais e culturais.
- Parte II, Organização económica.»

Para discussão
final pelos Alunos

«REFORMA CONCEITUAL E ADMINISTRATIVA» DO ESTADO

Retomando a questão constitucional (3)...

O SOBREPESO
DO ESTADO
EM PORTUGAL
UMA PROPOSTA DE REFORMA
CONCEITUAL E ADMINISTRATIVA

Miguel Cadilhe

Além disso...

«Dever-se-ia reforçar o princípio constitucional da subsidiariedade (artigo 6º da Constituição).

E dever-se-ia introduzir diversos outros princípios constitucionais ou para-constitucionais (... ver slide na parte I):

Um princípio de contenção orçamental. (...)

Um princípio de limites ao peso do Estado. (...)

Um princípio de utilizador-pagador. (...)

Um princípio evitatório de rigidezes das DCP. (...)» (p 50/51)

Para discussão
final pelos Alunos