

CICLO DE DEBATES DA INA – DIREÇÃO-GERAL DA QUALIFICAÇÃO DOS TRABALHADORES EM FUNÇÕES PÚBLICAS

PAPEL E IMPORTÂNCIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PARA O SETOR PRIVADO

SALÃO NOBRE DA SECRETARIA GERAL DO MINISTÉRIO DAS FINANÇAS, LISBOA, 9 DE JANEIRO DE 2014

INTERVENÇÃO DO PRESIDENTE DA CIP, ANTÓNIO SARAIVA

Gostaria de iniciar esta intervenção por realçar a indispensabilidade do Estado (e consequentemente da Administração Pública) na prossecução das funções que lhe estão atribuídas, no quadro de uma sociedade de direito democrática. Entre estas funções destacam-se as que são essenciais à soberania e à integridade da nação, bem como as funções diretamente ligadas às liberdades, direitos e garantias dos cidadãos.

Fora deste núcleo central ligado às funções de soberania, cabe indiscutivelmente ao Estado concentrar a sua atuação na regulamentação, regulação e fiscalização da atividade dos agentes privados.

Poderá aqui haver alguma discordância na forma, mais ou menos intervencionista, como estas funções devem ser levadas a cabo, mas haverá consenso quanto à necessidade de eficácia e eficiência na atuação da administração pública neste domínio.

Uma terceira ordem de funções, que se refere à oferta de bens e serviços de interesse público, oferece mais discussão e divide as opiniões. Não está aqui em causa a responsabilidade do Estado em assegurar a produção e o acesso de todos a determinados bens e serviços de utilidade pública, assumindo-se como garante e regulador do exercício dessas funções. Está, sim, em causa a opção de ser o próprio Estado a produzir esses bens e serviços, quando não existem falhas de mercado ou de resposta da sociedade civil que o obriguem a intervir como agente de oferta.

Qualquer que seja a resposta a estas questões mais controversas, poderemos concluir que um Estado que possui uma Administração Pública orientada à clara prossecução do bem público, desenvolvendo serviços indispensáveis à sua realização, com critérios de racionalidade, pode funcionar como indutor de progresso e de desenvolvimento coletivo, em todos os domínios e não apenas na área económica.

Pensar a Administração Pública não é, por isso um exercício de confronto entre setor público e setor privado.

Aliás, culpar o Estado ou a Administração Pública como se fossem entidades externas, invasoras, constrangedoras das nossas capacidades, esquecendo que são emanações da sociedade como um todo, seria um exercício cínico e desresponsabilizador.

Por outras palavras, a partir do momento em que tivermos uma sociedade civil mais forte, mais consistente e mais sã, com maior sentido cívico e maior capacidade de exigência e de ação, seguramente teremos melhores políticos eleitos e melhores elites a dirigir a Administração Pública.

Pensar a Administração Pública é, antes de mais, um exercício coletivo, que diz respeito a toda a sociedade, e que deve partir, entre outras considerações, da reflexão sobre o papel e a importância da Administração Pública para a sociedade como um todo.

Quero por isso felicitar a INA - Direção-Geral da Qualificação dos Trabalhadores em Funções Públicas por iniciar este ciclo de debates sobre o tema Pensar a Administração Pública com uma reflexão sobre o Papel e Importância da Administração Pública para o Setor Privado.

Minhas senhoras e meus senhores,

Tenho procurado, na minha intervenção pública, enfatizar a responsabilidade que recai sobre as empresas e os empresários na promoção do desenvolvimento económico.

Tenho insistido que o imperativo de retomar o crescimento depende das empresas, pois são elas quem produz riqueza e quem emprega. O “imperativo de crescimento” é, assim, um imperativo para as empresas.

As empresas não estão no mercado à espera do que o Estado possa fazer por elas.

Contudo, sem a existência das necessárias condições envolventes, os empresários e os gestores privados não poderão exercer cabalmente a sua função, ou desperdiçarão parte considerável do tempo que deveriam dedicar à tomada das decisões essenciais à sua atividade e ao sucesso das empresas com a resolução de questões acessórias ou burocráticas.

Assim, a condição de empresário exige, por um lado, que ele seja o líder de uma equipa mas, por outro, exige que ele próprio faça parte de outra equipa, uma equipa que se entende entre si, cujos membros confiam um nos outros, equipa, esta, que é constituída pelos empresários e pelos responsáveis pelas instituições que têm a seu cargo a governação e a regulação das atividades económicas e sociais. Instituições que

são parte fundamental daquilo a que alguns teóricos designam por ecossistema empresarial.

Estamos longe deste paradigma, mas é essencial aproximarmo-nos dele.

A relação entre as administrações públicas e a competitividade tem vindo a ganhar relevo em múltiplas análises.

O World Economic Forum, por exemplo, nos seus Global Competitiveness Reports, inclui a qualidade das instituições como um dos pilares da competitividade e um dos principais fatores sobre os quais recai a avaliação que faz das economias dos diferentes países e que se reflete, com um peso apreciável, nos *rankings* de competitividade que estabelece.

Na sua abordagem, o papel das instituições vai muito além do enquadramento legal das economias, abarcando a atitude dos governos relativamente aos mercados, a eficácia das suas intervenções, a sua transparência e credibilidade. A importância da qualidade do sistema judicial é bastante enfatizada, bem como a forma como são geridas as finanças públicas.

Na última edição deste relatório, Portugal regista um dos piores resultados no indicador “carga da regulamentação governamental” – ficamos na posição 132 entre 148 países. A “ineficiência da burocracia governamental” é apontada como o segundo fator mais problemático para a atividade empresarial, logo a seguir ao acesso ao financiamento.

Também o relatório Doing Business, de uma instituição que integra o Grupo do Banco Mundial, dá particular atenção ao enquadramento regulatório da atividade económica, comparando a este respeito o desempenho de 189 países.

Na classificação global, Portugal obteve o 31º lugar, piorando dois lugares relativamente ao relatório do ano passado.

Entre os países da União Europeia, Portugal está no 12º lugar.

A Estratégia de Fomento Industrial para o Crescimento e o Emprego estabelece como objetivo (até 2020) ocuparmos um dos 5 primeiros lugares entre os países da União Europeia. Estamos um pouco mais longe deste objetivo.

Quais são os indicadores mais desfavoráveis a Portugal, aqueles em que, comparativamente, estamos pior?

Em primeiro lugar o indicador relativo à obtenção de crédito, em que ocupamos o 108º lugar no ranking.

Estamos também particularmente mal no que respeita ao pagamento de impostos.

O indicador coloca-nos em 81º lugar no ranking, sem alteração face ao ano passado.

Face aos países da OCDE, comparamos mal no que respeita o nível da tributação sobre o trabalho, mas onde estamos pior é no tempo necessário para cumprir as obrigações face ao fisco e segurança social: 275 hora por ano, face a uma média de 175 horas na OCDE.

No Luxemburgo são 55 horas, na Irlanda 80.

As 275 horas gastas por ano para pagar impostos em Portugal são inferiores a alguns países da Europa Oriental, como a Polónia (286) e a Hungria (277). No entanto, estamos ao nível de diversos países da África subsaariana e com o mesmo indicador do Afeganistão...

Estamos ainda mal posicionados no indicador relacionado com o licenciamento: em 76º lugar no ranking global. Descemos 4 lugares em relação ao ano passado.

Em geral, mesmo quando analisamos algumas áreas em que conseguimos um posicionamento mais confortável, podemos dizer que falhamos sobretudo no que se refere ao tempo necessário a procedimentos burocráticos.

Estas conclusões confirmam algo em que tenho insistido desde há muito: é necessário reduzir a burocracia redundante e, por vezes obsessiva, que bloqueia a competitividade das nossas empresas.

Este desafio impõe uma atitude positiva da Administração Pública, que deverá passar a encarar o investimento como um objetivo nacional prioritário.

No domínio do licenciamento, por exemplo, as limitações à competitividade das empresas situam-se não só ao nível da legislação e das ferramentas utilizadas, mas na atitude da Administração Pública face às empresas. Nestas condições, terão de ser abandonadas as práticas que impliquem desconfiança a priori das Administrações Públicas relativamente aos requerentes, assim como interpretações da legislação comunitária mais gravosas do que as efetuadas pelos outros países da UE.

Permitam-me que vos refira um exemplo:

Há pouco mais de um ano, uma empresa internacional com fábrica em Portugal decidiu concentrar a produção para a Península Ibérica no seu estabelecimento em Portugal, do que resultou uma previsão de aumento de capacidade de produção.

Apesar de este aumento não acarretar nem aumento da área de estabelecimento, nem aumento da área coberta, nem aumento da capacidade de armazenagem de

matérias-primas ou produto acabado classificados como perigosos, a empresa foi obrigada a realizar um Estudo de Impacte Ambiental.

O estabelecimento está localizado em área urbana, tendo à sua volta prédios de habitação e num extremo do estabelecimento existe um canal que passa sob alguns prédios de habitação.

O serviço que avaliou o Estudo de Impacte Ambiental indicou que esse canal poderia ser uma ribeira e que, como tal, a mesma deveria ser renaturalizada, guardando um espaço livre de 5 metros para cada lado.

Ora, tal implicaria a demolição de prédios e de parte do armazém de produto acabado do referido estabelecimento.

Na realidade, tratava-se apenas de uma linha de água há muito encanada e que servia de coletor de águas pluviais, conforme foi confirmado pelo respetivo Município.

O caso descrito custou dois meses de atraso no processo de Avaliação de Impacto Ambiental e pôs em risco o investimento direto estrangeiro em causa, o qual só foi salvo por influência direta junto do Governo.

Este caso ilustra bem o modo como a partir de gabinete, sem qualquer ligação com a realidade e sem a devida coordenação com outras entidades competentes se bloqueiam processos e muitas vezes se inviabilizam investimentos com interesse público nacional ou local.

Minhas senhoras e meus senhores,

Um ponto fundamental para aferir a qualidade das instituições, tão ou mais importante do que a sua eficácia no cumprimento da sua missão, num determinado momento do tempo, é a sua capacidade de adaptação à mudança.

Desde a adesão às então designadas Comunidades Europeias, a economia portuguesa, e as instituições que, sob o ponto de vista orgânico, lhe dão forma, sofreram múltiplos desafios que puseram à prova a sua capacidade de adaptação.

O primeiro desafio foi o da integração comercial, reforçado e ampliado pelo desafio da globalização.

Paralelamente ao desafio comercial, tivemos o desafio dos fundos comunitários.

Veio depois o desafio da moeda única, que implicou a adaptação dos diferentes sectores institucionais a uma nova disciplina.

Enquanto as famílias - integradas por aforradores, investidores e consumidores - reagiram racionalmente às pressões envolventes, o mercado forçou as empresas abertas à concorrência internacional a ajustar-se às condições envolventes, sobrevivendo, a prazo, as que conseguem manter-se competitivas.

Apenas as instituições públicas ficaram fora deste movimento.

Enquanto as empresas foram forçadas a adaptarem-se, sob pena da sua própria sobrevivência, as instituições do sector público foram, em grande parte, incapazes de se autorreformarem para se adaptarem à nova disciplina que o enquadramento internacional impunha.

Sob o efeito de uma prolongada crise económica e financeira mundial e chegado a uma situação de quase rutura, o Estado viu-se constrangido a tomar medidas drásticas de contenção das finanças públicas.

Infelizmente, a quase totalidade das medidas tem assumido um carácter conjuntural. Podendo ser facilmente reversíveis a prazo, não resolvem de forma estrutural o problema do excessivo peso do sector público na economia.

Continuamos, por isso, a precisar do mais difícil: uma reforma das instituições públicas, tornando-as mais flexíveis, mais eficazes e mais responsáveis, de forma a assegurar a prestação de serviços de interesse público com maior qualidade e absorvendo uma menor parcela dos recursos produzidos pela economia.

À dificuldade de reforma da Administração Pública por motivação própria, deve corresponder uma forte determinação por parte de quem detém o poder político.

A reforma do IRC, mostra bem a importância desta determinação política.

Algumas propostas de simplificação meramente administrativa, defendidas há muito pela CIP, que vinham sendo sucessivamente bloqueadas em fóruns onde os agentes da Administração Fiscal tinham um papel preponderante, foram rapidamente adotadas num processo de natureza eminentemente política.

Por outro lado, também é verdade que as competências da Administração Pública não têm sido devidamente potenciadas pelo poder político e que nem sempre o relacionamento entre administração e direção política tem sido o mais saudável.

Pensar a Administração Pública passa também por tornar a articulação entre estas duas esferas mais transparente, mais estável e mais profícua.

Lançaria para discussão mais duas pistas sobre como poderemos melhorar a qualidade da nossa Administração Pública.

Uma delas, a mais óbvia, mas também a mais difícil e a de resultados mais diferidos no tempo, é certamente a da qualificação das pessoas que a integram. O capital humano é hoje o principal ativo de qualquer instituição.

Outra pista, será a da criação de mecanismos que conduzam a uma maior consonância, no seio das instituições, entre objetivos individuais dos agentes (e, sobretudo, dos decisores) e os objetivos das próprias instituições.

Esta necessidade sente-se tanto no setor público como no privado.

A génese da presente crise mundial encontra-se precisamente, em grande parte, no facto de deficientes formas de relacionamento entre acionistas e gestores privados (nomeadamente no que respeita as formas de remuneração destes últimos) terem gerado comportamentos perversos, ditados por valores (ou não-valores) individuais e pela submissão do que deveriam ser os objetivos de longo prazo da empresa a objetivos individuais, de curto prazo, desses gestores.

Também nas instituições públicas precisamos de mecanismos que conduzam a uma maior compatibilização e consonância entre objetivos individuais dos decisores e os objetivos coletivos das instituições públicas que servem, ou seja, em última análise, o bem público.

Precisamos de novos mecanismos, ao nível do processo de decisão, de monitorização e controlo do desempenho, do estatuto e do regime laboral e remuneratório dos diferentes agentes públicos, em suma, mecanismos de responsabilização.

Minhas senhoras e meus senhores,

Sei bem que o tema Reforma do Estado não pode ser confundido com o tema Reforma da Administração Pública. São temas diferentes e como tal devem ser tratados. No entanto, o que for feito na Reforma da Administração Pública tem que resultar das definições que ocorram no quadro da Reforma do Estado.

Gostaria pois, para terminar, de vos dar conta da posição assumida pela CIP em relação à proposta de guião com orientações para a reforma do Estado, apresentada pelo Governo em 30 de outubro do ano passado.

O processo de consolidação orçamental seguido desde o início da vigência do Programa de Ajustamento tem sido contestado pela CIP porque o Estado, ao invés de se ajustar, desde o início, reestruturando-se, como o fez o setor empresarial privado, transferiu para as empresas e as famílias o ónus do reequilíbrio das finanças públicas, através do aumento da carga fiscal.

Mesmo a redução da despesa pública que tem sido levada a cabo peca por não ser enquadrada numa estratégia coerente de reforma do Estado. Assistimos, por isso, à tomada de medidas transitórias ou facilmente reversíveis que não contribuem para um reequilíbrio de natureza estrutural das finanças públicas, como é desejável.

Continuamos a precisar do mais difícil, prosseguindo um processo que reconhecemos ter-se já iniciado, mas que necessita ser ampliado, aprofundado e acelerado: reformar o Estado e as instituições públicas.

Tratando-se, como se trata, de um tema que diz respeito a toda a sociedade civil e não apenas ao Governo e aos partidos políticos, a Reforma do Estado tem sido encarada pela CIP como “um tema de todos”. Devemos refletir sobre o Estado que temos, o Estado que queremos e o Estado que podemos ter.

A CIP assume-se, assim, como parte desta discussão e nela se empenhará com determinação e vontade de contribuir para um novo Estado, que seja ao mesmo tempo respeitado, eficiente, eficaz e justo.

Não nos limitamos a defender a redução da despesa pública. Temos obrigação de nos pronunciar sobre como atingir este objetivo. Consequentemente, cabe-nos uma palavra sobre esta reforma: quais os seus objetivos - que devem ir além dos meros resultados financeiros – e como a realizar.

Por isso, a CIP respondeu positivamente à intenção do Governo abrir a proposta de guião com orientações para a reforma do Estado à discussão, não só com os partidos políticos, mas também com os parceiros sociais, disponibilizando-se para “ouvir, debater, alterar, em nome do interesse nacional que é de todos”.

Esta vontade da CIP em contribuir, responsabilmente, para o debate sobre a reforma do Estado é reforçada não só pelo facto de reconhecer a sua necessidade, mas também porque se revê nos dois grandes objetivos definidos pelo Governo para esta reforma: reduzir estruturalmente a despesa para suportar a moderação da carga fiscal e reduzir a burocracia.

Partilhamos estes objetivos, perfeitamente consentâneos com o que a CIP tem vindo a defender desde há muito.

A este respeito, lembramos que, das conclusões da Conferência sobre “O Processo de Reforma do Estado”, organizada pela CIP no passado dia 9 de julho, constam como sendo os objetivos mais importantes de uma reforma do Estado:

1º - ganhar eficiência, isto é, gerir os recursos públicos por forma a garantir um melhor serviço público;

2º - garantir que a intervenção do Estado não se transforme num bloqueio para a iniciativa individual, o desenvolvimento da atividade económica e o funcionamento das instituições públicas e privadas num quadro de competição regulada.

Entendemos o primeiro objetivo de uma forma alargada: ganhar eficiência não implica apenas que a administração pública se reorganize de uma forma lógica em função do serviço que presta. Implica igualmente que se reconheça que há áreas onde Estado não deve intervir, porque podem ser mais eficientemente prosseguidas pelo setor privado, com vantagens para a Sociedade como um todo.

Tal reconhecimento remete-nos para a aplicação do princípio da subsidiariedade.

Só assim será possível “reduzir o peso do Estado para o limite das possibilidades financeiras do País”, tal como se encontra expresso, aliás, no Programa do Governo, como objetivo estratégico a prosseguir.

Quanto ao segundo objetivo, a CIP considera que há que transformar um Estado que abafa e tolhe a responsabilidade da sociedade, num Estado possibilitador. Um Estado que, ao invés de criar dependências, promova a autonomia e a iniciativa da sociedade civil. Um Estado que fomente uma cultura de partilha de riscos e que assegure a igualdade de oportunidades.

Esta proposta de guião, ainda longe de constituir um verdadeiro plano de ação para uma reforma do Estado, vale sobretudo pelo compromisso em torno de uma série de orientações e bons princípios de governação.

Das orientações e princípios constantes do documento do Governo, que contribuirão para tornar o Estado menos pesado e a sociedade mais forte, destacamos:

- a racionalização da estrutura da administração pública, através do recurso a estruturas partilhadas e da avaliação custo-benefício dos organismos e entidades que possam ser extintos ou melhor enquadrados;
- a racionalização do património imobiliário do Estado;
- a descentralização;
- o aprofundamento da contratualização com os setores privado e social;
- a cultura de partilha de responsabilidade e iniciativa com a sociedade civil, que permita aumentar a escolha informada dos cidadãos entre diversas ofertas;
- a manutenção de uma política de restrição quanto à criação de novas Empresas Públicas e quanto à contratualização de novas Parcerias Público-Privadas;

- a redução dos prazos de avaliação, com sanções para as entidades incumpridoras e a opção, em caso de incumprimento dos prazos de resposta, pela regra do deferimento tácito;
- a eliminação de legislação obsoleta ou desnecessária;
- a não criação de novas obrigações legais sem extinguir outras;
- a redução de procedimentos em cada ministério;
- o estabelecimento, em certas e contidas áreas de intervenção pública, de um princípio de fiscalização *a posteriori*, de modo a remover entraves que sejam injustificados ou secundários face à prioridade que deve ser dada à dinamização do crescimento e do emprego.

Lamentamos que não conste deste documento um princípio básico, mas esquecido, com vista ao respeito por parte do Estado e de todas as instituições públicas dos prazos de pagamento comerciais ou fiscais.

A reforma do Estado passa por assegurar que, também no seu relacionamento com o setor privado, como contratante ou no domínio da tributação, o Estado se torne uma pessoa de bem, exemplo para toda a sociedade.

É necessário, à medida que o debate em torno desta “proposta aberta” prossegue e os diversos consensos vão sendo construídos, que o Guião se vá transformando, progressivamente, num verdadeiro plano de ação.

É preciso, para isso, uma maior concretização das orientações que preconiza. Neste domínio, será fundamental delinear com maior clareza o equilíbrio que se pretende entre as funções que o Estado não deve delegar e deve garantir diretamente, daquelas que o Estado pode assegurar de forma indireta, continuando a exercer a sua função reguladora e delegando a sua prestação.

Importa também que as orientações que constam do Guião se vão traduzindo em compromissos de ação, concretizados em reformas parcelares com objetivos tanto quanto possível quantificados e metas temporais calendarizadas.

A procura de consensos para levar a cabo a reforma do Estado é fundamental, mas não pode servir de justificação para o adiamento de reformas que surgem nas intenções de sucessivos Governos, merecem concordância generalizada, mas que, por inércia ou inépcia, continuam a não chegar ao terreno ou tardam em ser plenamente concretizadas.

Retemos, em particular, três compromissos concretos, assumidos pelo Governo:

- um programa global de redução da burocracia que implique uma intervenção em toda a Administração e associar todas as instâncias de poder político e administrativo no nosso país (Simplex 2);
- a implementação, no próximo ano, de um PREMAC 2 dirigido tanto à Administração direta como à indireta do Estado, incluindo o Setor Empresarial do Estado, tendo por objetivo fazer uma avaliação custo-benefício dos organismos e entidades que possam ser extintos ou melhor enquadrados;
- a criação, no início do próximo ano, de uma Comissão de Reforma do IRS com os objetivos expressos de valorizar o trabalho e proteger a família.

Assumindo as responsabilidades que a sua natureza de parceiro social lhe impõe, a CIP está disponível para participar no debate para o qual foi convocada.

A sua intervenção procurará, sobretudo, constituir um contributo para que medidas essenciais à simplificação administrativa, burocrática e legislativa sejam adotadas tão cedo quanto possível.

Nestes domínios, a CIP disponibilizou-se já para, através de um processo de auscultação dos seus associados, dotar o Governo de um conjunto de informações e de propostas com vista à conceção e implementação do programa global de redução da burocracia a que se comprometeu.

Muito obrigado!