

Revisão da Lei de Enquadramento Orçamental

Relatório do Grupo de Trabalho nomeado
pelo Despacho nº 8065/2010, de 30 de Abril,
do Ministro de Estado e das Finanças

Luís Morais Sarmiento (coordenador)
Paulo Santos Ferreira
Sofia Torres Magalhães
Jorge Silva e Sousa
Kátia Ferreira
Lisboa , 14 de Julho de 2010

Índice

Relatório do Grupo de Trabalho para a Revisão da Lei de Enquadramento Orçamental.....	1
I. Mandato do Grupo de Trabalho.....	1
II. O processo orçamental – questões conceptuais e boas práticas internacionais.....	2
II.1. Questões conceptuais.....	2
II.2. Boas práticas internacionais.....	5
III. Reforma do Processo Orçamental Português	8
III.1. O processo orçamental actual.....	8
III. 2. A reforma do processo orçamental.....	14
III.3. A estratégia de implementação	24
IV. Conclusão	27

Índice de Gráficos

Gráfico I – Hiato do produto e saldo primário ajustado	8
Gráfico II – Evolução do Défice e Dívida Pública	9
Gráfico III – Variação do Saldo primário.....	10

Índice de Quadros

Quadro I – Proposta de Calendário para o Processo Orçamental	18
Quadro II – Grandes Áreas Orçamentais.....	19
Quadro III – Áreas e Programas Orçamentais.....	20

Relatório do Grupo de Trabalho para a Revisão da Lei de Enquadramento Orçamental

I. Mandato do Grupo de Trabalho

1. O Grupo de Trabalho para a Revisão da Lei de Enquadramento Orçamental¹ (LEO) foi nomeado pelo Despacho n.º 8065/2010, de 30 de Abril, do Ministro de Estado e das Finanças, que definiu que a proposta a apresentar pelo Grupo de Trabalho deveria ter, designadamente, em conta os seguintes objectivos:
 - a) Definição do universo relevante de entidades a considerar no âmbito da elaboração do processo orçamental;
 - b) Definição do calendário subjacente ao processo orçamental;
 - c) Definição de um quadro orçamental plurianual, que possibilite a orçamentação por programas;
 - d) Reforço dos mecanismos de prestação de informação.
2. O Despacho referido estipulou a data de 30 de Junho como data limite para apresentação da proposta. O curto espaço de tempo disponível condicionou, naturalmente, o âmbito da proposta apresentada, limitando-a praticamente aos objectivos elencados no despacho.
3. O Grupo de Trabalho considerou, ainda assim, útil a apresentação deste Relatório como base para discussão e com o sentido de explicitar algumas questões consideradas relevantes no âmbito dos trabalhos prosseguidos, quer relativamente às propostas avançadas quer ainda a aspectos que, não se enquadrando numa revisão da LEO, influenciam decisivamente a capacidade do processo orçamental em promover a disciplina das contas públicas.
4. O Relatório aborda as questões conceptuais e boas práticas internacionais em matéria de processo orçamental, as fragilidades e os principais aspectos em que pode ser aperfeiçoado o processo orçamental português e apresenta um conjunto de propostas para a sua reforma.
5. Há, no entanto, que reconhecer que uma reforma do processo orçamental é mais vasta que a alteração da LEO. A reforma do processo orçamental obriga a repensar outras estruturas para além daquelas que têm cabimento numa lei de enquadramento orçamental. Existem, assim, outros aspectos que não serão objecto de análise neste Relatório, mas que

¹ Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto (Lei de Enquadramento Orçamental), com as alterações introduzidas pela Lei Orgânica n.º 2/2002, de 28 de Agosto, pela Lei n.º 23/2003, de 2 de Julho e pela Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto.

deverão ser endereçados num contexto de reforma do processo orçamental. A título meramente ilustrativo refira-se:

- a. A separação entre o papel do Estado enquanto accionista e cliente das empresas públicas, no seguimento da recomendação da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) em 2008². Os dois papéis devem ser claramente separados, cabendo ao Ministério das Finanças o papel de accionista, enquanto os ministérios sectoriais devem actuar como clientes. Este tipo de arranjo institucional permite minorar o conflito de interesses entre o papel de cliente e de accionista habitualmente presente no nosso enquadramento e ajuda a determinar, de forma mais clara, os custos da intervenção pública;
 - b. O tratamento e processo de aprovação de Parcerias Público-Privadas (PPP), que permitem desfasar durante muitos anos os impactos financeiros de decisões políticas presentes, muitas vezes sem ter em consideração os custos, sobre as gerações futuras;
 - c. O número de entidades orçamentais, a sua autonomia administrativa e financeira, e a sua estrutura de governação, que determinam o grau de fragmentação do processo orçamental. Por um lado, deve reduzir-se o número de entidades orçamentais. Por outro lado, pode haver vantagens em separar-se claramente as entidades com responsabilidades operacionais das entidades de apoio à definição de políticas;
 - d. A revisão da estrutura dos processos financeiros em sentido lato, englobando as questões processuais, contabilísticas, de competências e de responsabilidade e a governação dos organismos públicos e a consequente revisão dos sistemas de informação.
- 2
6. Por último, há ainda que reconhecer que, embora um desenho adequado das instituições e procedimentos contribua para um processo orçamental sólido através de um adequado alinhamento dos incentivos, no final, todas estas instituições e procedimentos são aplicados por pessoas. Sem a criação de uma cultura de disciplina e sem a vontade de a aplicar, dificilmente os benefícios potenciais resultantes de um desenho adequado do processo orçamental serão materializados.

II. O processo orçamental – questões conceptuais e boas práticas internacionais

II.1. Questões conceptuais

7. O processo orçamental compreende o conjunto de regras e procedimentos, de carácter formal ou informal, que regem a elaboração, aprovação e execução do Orçamento do Estado, bem como a prestação de contas.

² OCDE (2008), *Economic Survey of Portugal*.

8. Pela sua dimensão, pelo número de actores envolvidos, pela sua complexidade e pela natureza dos incentivos presentes, o processo orçamental coloca importantes desafios de coordenação e de responsabilização dos diferentes intervenientes.
9. A captação e utilização dos recursos públicos têm associadas externalidades e problemas de informação assimétrica que não se colocam à actividade produtiva no sector privado, e cujos eventuais efeitos negativos poderão ser contrariados por um quadro orçamental bem desenhado.
10. Do ponto de vista económico, uma empresa obtém recursos com o objectivo de os transformar em produção. Caso o produto seja atractivo para o consumidor, a empresa consegue vendê-lo com uma margem de lucro que remunera adequadamente os factores utilizados na sua produção. Caso contrário, a empresa ou encerra ou muda o produto que põe à disposição do mercado.
11. O mercado, ao possibilitar a concorrência, estabelece um “benchmark” natural, já que uma empresa pode medir o seu bom ou mau desempenho relativamente aos seus concorrentes.
12. No caso da produção do sector público, este “benchmark” natural não existe, na medida em que não há mercado e em que, muitas vezes, o produto é não divisível, ou seja, o bem disponibilizado é obrigatoriamente consumido, independentemente da procura que lhe está associada (tome-se, como exemplo, a segurança pública). Estas características, tornam difícil medir os níveis de produção dos bens providos pelo sector público, ou avaliar o seu impacto no bem-estar dos consumidores.
13. Esta ausência do “teste de mercado”, muitas vezes associada à dificuldade de medir a própria produção de bens e serviços, 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, descuidando a análise da produção obtida e os resultados em termos de bem-estar para a sociedade.
14. Esta ausência suscita, igualmente, problemas complexos de incentivos. No caso dos bens e serviços privados, cuja afectação é realizada através do mercado, existe genericamente coincidência entre quem suporta o custo e o benefício do seu consumo, isto é, aplica-se a cada agente o princípio de que “não há almoços grátis”.
15. Com os bens e serviços providos pela Administração Pública, globalmente, também “não há almoços grátis”. Contudo, podem existir grupos que obtêm um “almoço grátis”, já que os benefícios de determinado projecto podem ser concentrados num grupo de agentes, mas os seus custos serem repartidos por toda a sociedade. Esta situação cria um incentivo para que o grupo que ganha com determinado projecto se mobilize no sentido da sua realização, não enfrentando a oposição de quem terá que suportar os custos desse projecto, uma vez que, sendo estes repartidos por um número muito elevado de agentes na sociedade, em termos individuais os custos da mobilização serão mais elevados do que os custos a suportar por cada agente. Esta situação cria um enviesamento favorável ao aumento da despesa, que é tanto mais plausível quanto mais fragmentado for o processo e a execu-

ção orçamental, isto é, quanto mais agentes tiverem a capacidade de tomar decisões de despesa sem que estejam garantidos mecanismos de incorporação dos custos para a sociedade da sua realização.

16. Adicionalmente, o enfoque muitas vezes colocado sobre o impacto de curto prazo das decisões tomadas gera situações de miopia orçamental, que se traduz pela não consideração dos impactos que as decisões presentes têm no médio e longo prazos, sendo aqueles muitas vezes não incorporados no processo de tomada de decisão.
17. Por último, deve também ser referido que muitas decisões públicas têm impactos que só se revelam muitos anos depois, tornando necessária uma perspectiva de longo prazo para que os custos ou benefícios dessas eventuais decisões se materializem. A falta desta perspectiva de longo prazo potencia o eventual enviesamento para as decisões em que apenas os benefícios visíveis a curto prazo são considerados. Nesse sentido, a realização de estudos, como os prosseguidos no âmbito do Grupo de Trabalho sobre o Envelhecimento do Comité de Política Económica do Conselho de Economia e Finanças da União Europeia, contribuem para reduzir este enviesamento.
18. Uma forma de contrariar o enviesamento favorável ao aumento da despesa consiste em reduzir o número de intervenientes e/ou em introduzir regras e procedimentos que promovam a centralização do processo orçamental. Pretende-se, assim, atenuar o problema de coordenação e promover uma visão integrada dos custos e benefícios sociais da actividade do sector público.
19. Concretamente, a literatura empírica neste domínio³ sugere que a fragmentação do processo orçamental pode ser reduzida através de medidas como a diminuição da dimensão do governo; o reforço do poder do Ministro das Finanças nas fases de elaboração e execução do Orçamento; a introdução de limites à capacidade do Parlamento para modificar os níveis de receita ou despesa; o aumento da transparência orçamental; a introdução de regras orçamentais; e a definição de um quadro orçamental plurianual.
20. Esta literatura sugere, igualmente, que características “ideais” do processo orçamental não são independentes da forma de governo adoptada. De facto, os estudos comparados para a União Europeia identificam duas abordagens principais.
21. Os sistemas de procedimentos orçamentais dos países da União Europeia podem ser divididos tipicamente em dois sistemas extremos: os sistemas de delegação e os sistemas de contrato⁴. A primeira abordagem, designada por “delegação” (delegation approach), predomina em países cujos sistemas eleitorais tendem a produzir governos de maioria de um só partido político. Nestes países, a disciplina orçamental é promovida conferindo ao Ministro das Finanças amplos poderes na elaboração e execução do Orçamento.

³ Vejam-se, por exemplo, Perotti, R. e Yianos Kontopoulos (2002), “Fragmented Fiscal Policy”, in *Journal of Public Economics*, 86; Von Hagen e Mark Hallerberg (1999), “Electoral Institutions, cabinet negotiations, and budget deficits in the European Union”, in von Hagen, J. and J. Poterba (eds), *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*, NBER Conference Report, 1999; Hallerberg, M. (2004) *Domestic Budgets in a United Europe: Fiscal governance from the end of Bretton Woods to EMU*, Cornell University Press.

⁴ Hallerberg (2004).

22. A segunda abordagem, designada “contratual” ou de “compromisso” (contract or commitment approach), tende a surgir em países onde predominam os governos de coligação, e consiste no estabelecimento de um acordo entre os partidos de governo quanto aos objectivos de médio-prazo da política orçamental. Neste tipo de regime, o Ministro das Finanças dispõe de amplos poderes ao nível da implementação.
23. Nos países onde predominam governos de minoria e onde, por conseguinte, o Parlamento assume um maior relevo no processo orçamental, tende a surgir um sistema “misto”, em que o Ministro das Finanças assume um papel dominante na fase de elaboração e execução do Orçamento e o governo procura obter no Parlamento um compromisso que salvguarde a disciplina orçamental.

II.2. Boas práticas internacionais

24. Nas duas últimas décadas, um número crescente de países tem alterado os seus sistemas orçamentais, procurando aumentar a centralização do processo orçamental e complementar a ênfase nos recursos, com um enfoque na produção e nos impactos desta sobre a sociedade. Este novo paradigma incorpora igualmente uma ênfase crescente na responsabilização dos gestores pelos resultados alcançados, acompanhada pelo reforço da autonomia de gestão.

Objectivos do quadro orçamental

25. O quadro orçamental deve ser desenhado de molde a responder a dois objectivos fundamentais e que se reforçam mutuamente:
 - a. A nível macro, a promoção da sustentabilidade das contas públicas, prosseguindo políticas consistentes com um grau razoável de previsibilidade dos níveis de tributação futuros;
 - b. A nível micro, a promoção da eficácia e eficiência da despesa pública (“value-for – money” na terminologia anglo-saxónica);
26. Um processo orçamental desenhado para responder a estes dois objectivos contribui decisivamente para a estabilidade macroeconómica e para o aumento da produtividade e do potencial de crescimento da economia.

Princípios fundamentais

27. A literatura sobre finanças públicas e a experiência internacional permitem identificar um conjunto de princípios que estão invariavelmente presentes no processo orçamental dos países que tendem a ser melhor sucedidos em matéria de disciplina das contas públicas e de eficiência e eficácia da despesa pública.

28. Estes princípios, em que se destacam a Transparência, a Plurianualidade e a Responsabilização (“Accountability”), fornecem uma âncora para a reforma do processo orçamental português.
29. A transparência no domínio orçamental implica que seja disponibilizada informação completa, fiável, compreensível e de fácil acesso sobre todas as actividades passadas, presentes e futuras do sector público.
30. Inclui-se neste âmbito a prestação de informação sobre a estrutura e funções do governo, da Administração e das empresas públicas, o processo orçamental, as intenções de política orçamental, as projecções macroeconómicas e orçamentais e as contas do sector público.
31. A existência desta informação permite melhorar a qualidade das decisões de política económica, proporciona aos Governos melhores condições no acesso aos mercados financeiros e permite aos cidadãos avaliar os decisores de política.
32. Mas apenas a disponibilização de informação pode ser insuficiente para o aumento da transparência, tornando-se necessário que a informação possa gerar conhecimento. Só com o conhecimento dos impactos de curto e de longo prazo podem os cidadãos ajuizar correctamente sobre as políticas públicas. Contudo, dado que não é possível descrever com certeza esses efeitos, as previsões formuladas sobre os impactos terão que resultar de uma avaliação baseada em critérios técnicos.
33. A plurianualidade introduz um importante elemento disciplinador no exercício anual de elaboração do Orçamento, ao tornar claro os efeitos futuros das políticas presentes, bem como o impacto financeiro de novas políticas. Um quadro orçamental plurianual permite imprimir à condução da política orçamental uma perspectiva de médio prazo, que contraria o enviesamento para um crescimento excessivo da despesa orçamental decorrente das já referidas “falhas de mercado” que são susceptíveis de influenciar a condução da actividade do sector público.
34. A existência de um quadro orçamental plurianual permite ainda aos gestores dos organismos públicos conhecer, com um grau razoável de certeza, os recursos com que poderão contar num conjunto de anos, contribuindo desta forma para melhorar a sua capacidade de planeamento e, conseqüentemente, a afectação de recursos, e a sua responsabilização pelos resultados alcançados.
35. A responsabilização significa que os decisores de política e os gestores dos organismos públicos devem prestar contas pela utilização feita dos recursos que foram postos à sua disposição para a prossecução de objectivos e metas previamente estabelecidos. Também implica um reforço da autonomia de gestão, na medida em que os gestores dos organismos públicos só podem ser responsabilizados se exercerem um controlo efectivo sobre os instrumentos que lhes permitem atingir as metas estabelecidas. Por último, implica, ainda, a existência de um quadro institucional para a avaliação dos ministérios e organismos da Administração Pública e a existência de uma cultura de avaliação sistemática dos impactos das políticas públicas e das reformas implementadas pelos governos.

- 36.** Na prática, a concretização dos princípios enunciados tem frequentemente passado pela adopção conjunta de regras orçamentais, de um quadro orçamental plurianual e de uma estrutura de Orçamento por programas, que complementa a tradicional classificação orgânica e funcional da despesa com uma classificação centrada nos objectivos das políticas e nos resultados a alcançar.
- 37.** A literatura sobre a adopção de regras orçamentais refere que as regras constituem um mecanismo que permite aumentar a consistência das políticas orçamentais, reduzindo os enviesamentos favoráveis aos défices orçamentais. De facto, ao estabelecer regras sobre o tratamento de receitas superiores ao esperado ou limitando o crescimento da despesa, as regras orçamentais ajudam a reduzir a fragmentação do processo orçamental, aumentando a capacidade de resistir à pressão dos grupos organizados para o aumento da despesa. A instituição de regras orçamentais tem sido apresentada como uma das boas práticas orçamentais⁵.
- 38.** A informação sobre finanças públicas e o impacto orçamental presente e futuro das políticas públicas é de difícil compreensão para o cidadão comum. Em muitos países, o aumento da transparência sobre a informação orçamental tem passado pela criação de entidades independentes a quem foi conferido o mandato de procederem à análise dos impactos financeiros das políticas públicas, da sustentabilidade das finanças públicas e da razoabilidade dos cenários macroeconómicos usados nas projecções orçamentais. Estas entidades, com capacidade técnica e independência, servem de interface entre a informação disponível e os cidadãos, permitindo uma melhor compreensão dos impactos decorrentes das políticas públicas.
- 39.** Embora com estruturas diversas, este tipo de instituição independente existe em vários países membros da OCDE. Como exemplo, podem ser citados os casos do Centraal Planbureau (CPB)⁶ nos Países Baixos, do Conseil Supérieur des Finances (CSF)⁷ da Bélgica, do Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung (WIFO)⁸ da Áustria, do Finanspolitiska Rådet (FPR) da Suécia⁹, ou do Congressional Budget Office (CBO)¹⁰ nos Estados Unidos e mais recentemente a criação do Office for Budget Responsibility (OBR) no Reino Unido¹¹.

⁵ Para uma resenha da literatura sobre regras orçamentais, veja-se Comissão Europeia (2006) "Public Finances in EMU – 2006", in *European Economy*, n.º 3.

⁶ <http://www.cpb.nl>.

⁷ <http://www.docufin.fgov.be>.

⁸ <http://www.wifo.ac.at>

⁹ <http://www.finanspolitiskaradet.se>.

¹⁰ <http://www.cbo.gov>.

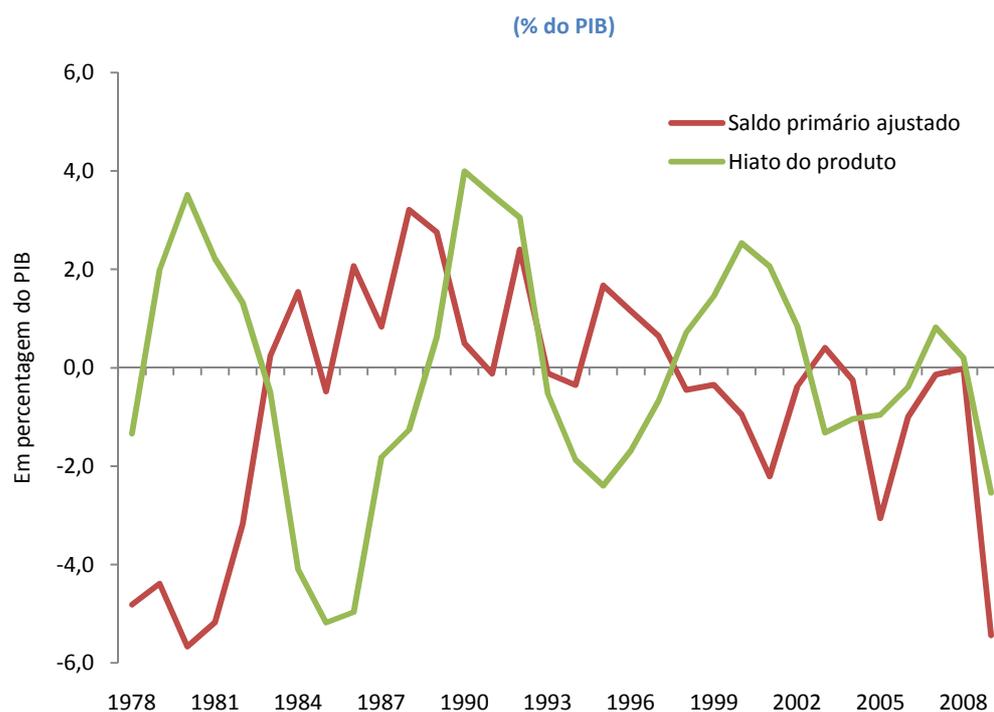
¹¹ A descrição preliminar dos termos de referencia do Office for Fiscal Responsibility pode ser obtida em http://www.hm-treasury.gov.uk/data_obr_index.htm.

III. Reforma do Processo Orçamental Português

III.1. O processo orçamental actual

40. Como o Gráfico 1 permite verificar, a condução da política orçamental em Portugal, avaliada pela análise de correlação entre a evolução do hiato do produto e o andamento do saldo primário ajustado do ciclo económico, tem assumido um carácter eminentemente pro-cíclico, nunca se tendo verificado, desde 1977, um saldo orçamental anual positivo ou próximo do equilíbrio (Gráfico 2). Para além das potenciais consequências sobre a sustentabilidade de longo prazo das finanças públicas, esta situação, ao contrário do que o senso comum possa apontar, limita o recurso às finanças públicas enquanto mecanismo de estabilização económica, retirando-lhe eficácia e tempestividade.

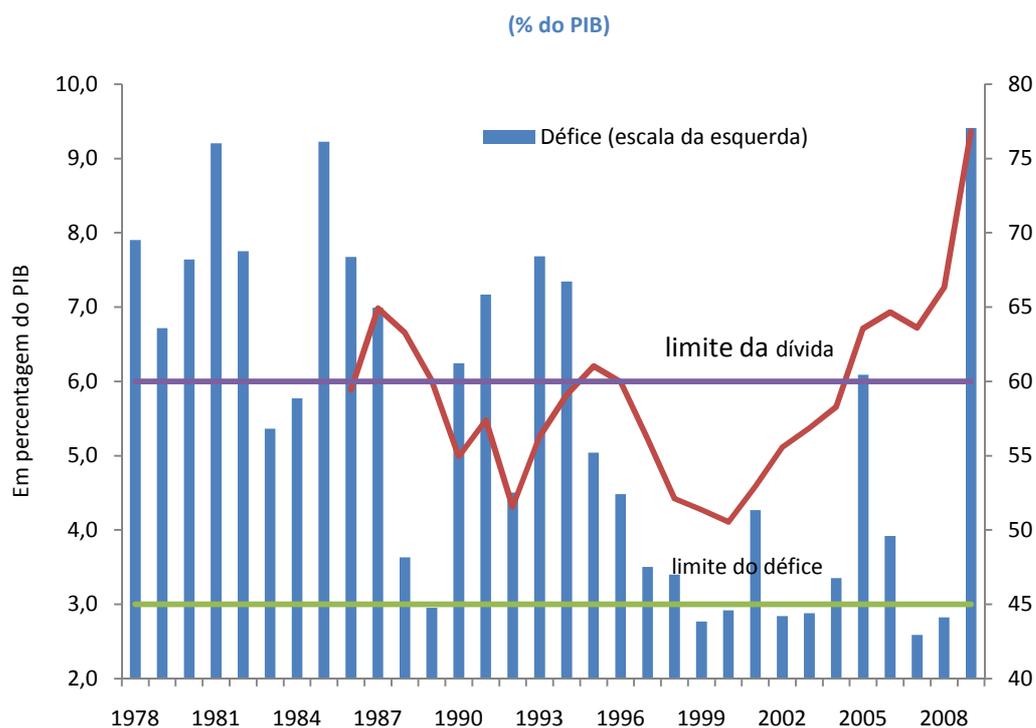
Gráfico I – Hiato do produto e saldo primário ajustado



Fonte: Base de dados AMECO (Comissão Europeia 2010)

Ano

Gráfico II – Evolução do Défice e Dívida Pública

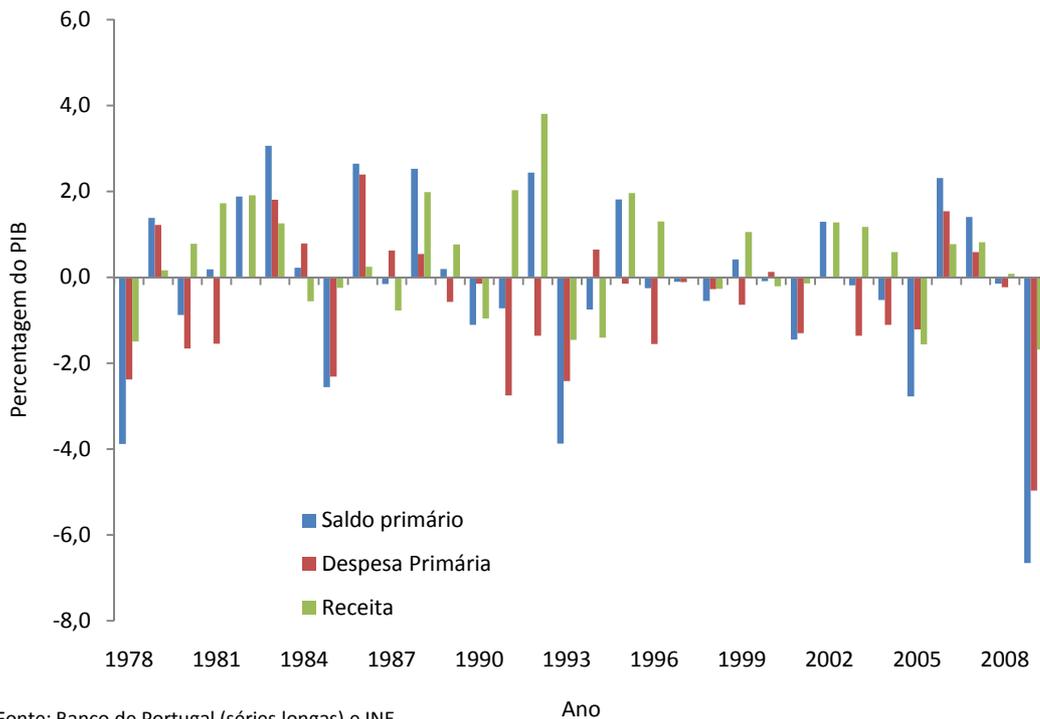


Fontes: Banco de Portugal (séries longas) e INE. Ano

41. Por outro lado, dos 14 episódios de aumento do saldo primário, em percentagem do PIB, observados de 1978 a 2009, observa-se que 13 foram acompanhados de aumentos de receita e 8 foram acompanhados de reduções de despesa primária. Em apenas um dos episódios se observou um aumento do saldo primário em percentagem do PIB com uma redução em simultâneo da receita (1984).
42. Existindo um conjunto alargado de factores, de natureza estrutural, que fundamenta esta evolução, as características que definem o processo orçamental português, não obstante a melhoria a que tem vindo a ser sujeito ao longo dos anos, terão contribuído para estes resultados, tal como referido pela OCDE (2008)¹².
43. *Os principais problemas* respeitam à fragmentação do processo orçamental; ao insuficiente planeamento orçamental efectivo de médio prazo; à existência de um processo de controlo orçamental centrado na utilização dos recursos e não nos resultados; e a um sistema contabilístico que é ainda incompleto.

¹² OCDE (2008), *Avaliação do Processo Orçamental em Portugal*, Direcção-Geral do Orçamental, Ministério das Finanças e da Administração Pública, Portugal, para a edição em português (disponível em www.dgo.pt/oe/OCDE2008/OCDE2008_AvaliacaoProcessoOrcamentalEmPortugal.pdf).

Gráfico III – Variação do Saldo primário



Fragmentação do processo orçamental

10

- 44.** A literatura sobre procedimentos orçamentais distingue entre duas dimensões de fragmentação, nomeadamente a fragmentação política e a fragmentação orgânica. A fragmentação política diz respeito à composição do Governo e do Parlamento. Os estudos mais recentes tendem a desconsiderar a fragmentação política como relevante para os resultados orçamentais. Recorde-se que durante a década de 1990, vários Estados-membros reformaram os seus processos orçamentais, na sequência dos problemas enfrentados no início da década.
- 45.** A fragmentação orgânica refere-se ao número de unidades orçamentais. A investigação de Perotti e Kontopoulos, já citada, mostra que um maior número de ministérios sectoriais tem um impacto negativo na consolidação orçamental. A extensão tautológica deste resultado aponta para que o número de unidades orçamentais tenha importância nos resultados orçamentais, com implicações ao nível da coordenação e do alinhamento das prioridades orçamentais, quer no momento de elaboração do Orçamento quer durante a sua execução.
- 46.** O estudo de Hallerberg, citado anteriormente, aponta Portugal como um país que, durante o processo de transição para a moeda única, não optou inequivocamente por um sistema centralizado no Ministro das Finanças nem por um sistema de compromisso com definição de regras e objectivos orçamentais. A resolução deste problema passa pela adopção de um sistema “misto”, combinando uma posição forte do Ministro das Finanças com o estabelecimento de compromissos orçamentais de carácter plurianual no âmbito da Assembleia da República.

47. Em Portugal, existem cerca de 700 unidades orçamentais, geridas por mais de cinco centenas de organismos públicos. De facto, o sistema orçamental português tem-se mantido como um sistema com domínios orçamentais autónomos, onde diversos actores têm competência para tomar decisões, de forma desarticulada, susceptíveis de gerarem impactos orçamentais presentes e futuros. Adicionalmente, não existindo uma centralização da gestão orçamental nos ministérios sectoriais, esta situação acarreta para a Direcção-Geral do Orçamento a existência de um número muito elevado de interlocutores, que, num nível macro, limita e condiciona o exercício eficaz do controlo orçamental.
48. No caso português, acresce ainda o facto de não existir actualmente coincidência dos universos da contabilidade pública e da contabilidade nacional. De facto, tem-se assistido nos últimos anos à transformação de entidades pertencentes ao Sector Público Administrativo em entidades com estatuto de empresas ou fundações. Em muitos destes casos, as empresas deixam de ter expressão directa do Orçamento do Estado, embora a sua classificação em termos de contas nacionais não seja alterada. Esta situação implica uma perda de capacidade no acompanhamento orçamental destas entidades, contribuindo para a fragmentação da execução orçamental¹³.
49. Neste ponto refira-se, ainda que a OCDE, no relatório já citado, chama a atenção para a necessidade dispor de regras contabilísticas e de classificação claras relativamente ao enquadramento das entidades públicas empresariais, assegurando um tratamento consistente em função da sua autonomia e da natureza das suas funções.
50. Estes problemas potenciam a existência de comportamentos como o descrito no parágrafo 15, uma vez que os decisores tendem a ter menos em consideração os objectivos colectivos em termos de resultados para as finanças públicas. Refira-se que a redução da fragmentação ao nível da execução orçamental não deve ser interpretado como falta de flexibilidade. Um sistema menos fragmentado é compatível e pode até aumentar a capacidade de delegar e flexibilizar a execução orçamental.

Insuficiente planeamento orçamental efectivo de médio prazo

51. Uma forma de reduzir os efeitos decorrentes da fragmentação e de melhorar a coordenação do processo orçamental é estruturá-lo como um processo do todo para as partes (top-down). De facto, ao começar por determinar a restrição orçamental global e a partir desta estabelecer as restrições orçamentais para os níveis inferiores, permite manter o controlo sobre a quantidade de recursos afectos, limitando a capacidade de grupos específicos se organizarem para extrair rendas do sector público. Adicionalmente, um processo top-down também facilita a implementação de um planeamento de médio-prazo por parte dos

¹³ Exemplos desta situação são a Estradas de Portugal, SA, a Parque Escolar EPE e as fundações universitárias.

gestores, contribuindo desta forma para melhorar a eficiência e eficácia da despesa pública¹⁴.

52. Embora reconhecendo que o actual processo orçamental comporta alguns aspectos de médio prazo, e que houve progressos nesta matéria nos últimos anos, a OCDE sublinha o facto de não existir em Portugal um verdadeiro quadro plurianual de despesa que sirva de referência à elaboração anual do Orçamento.
53. O Programa de Estabilidade e Crescimento (PEC) permanece o principal instrumento de enquadramento de médio prazo da política orçamental. As projecções e metas orçamentais nele contidas são apresentadas a um nível relativamente agregado para um período de 3 anos, e são revistas anualmente, após a submissão à Assembleia da República da proposta de Orçamento do Estado. O detalhe sobre as medidas de política a adoptar para alcançar as metas orçamentais definidas no PEC tem variado ao longo do tempo, sendo muitas vezes insuficiente.
54. Em cumprimento do disposto na Lei do Enquadramento Orçamental, é submetido anualmente à Assembleia da República, durante a Primavera, o Relatório de Orientação da Política Orçamental (ROPO). Na situação actual, este Relatório comporta alguma sobreposição em relação ao PEC. Na prática, o ROPO não se tem revelado o instrumento necessário para conferir uma abordagem “top-down” e de médio prazo ao processo anual de elaboração do Orçamento, mas antes uma reprodução dos objectivos orçamentais apresentados no PEC, eventualmente revistos considerando os resultados orçamentais obtidos no ano anterior. Assim, o ROPO não representa um passo intermédio entre a definição dos grandes objectivos orçamentais e a elaboração do Orçamento do Estado.

Existência de um processo de controlo orçamental centrado na utilização dos recursos e não nos resultados

55. A execução orçamental dos organismos assenta actualmente na exigência de um vasto conjunto de autorizações a serem concedidas pelo Ministro das Finanças. Estas autorizações, muitas vezes consideradas como representando uma expressão da capacidade discricionária do Ministro das Finanças, muitas vezes não se traduzem num controlo mais efectivo, acarretando, todavia, a execução de um conjunto vasto de procedimentos consumidores de recursos materiais e humanos. A este respeito, a OCDE qualificou o processo orçamental português como demasiado burocrático e centrado no controlo detalhado dos recursos.
56. A gestão orçamental é também excessivamente particionada. Actualmente, o Orçamento de Estado está estruturado em orçamento de funcionamento e orçamento de PIDDAC, onde deveriam constar as despesas de desenvolvimento e investimento. Na prática, os organismos não têm apenas um orçamento para gerir, mas um conjunto de orçamentos que não comunicam entre si (orçamento de funcionamento, um orçamento de investimen-

¹⁴ Existem idênticas vantagens para o sector privado na medida em que a redução da incerteza quanto à evolução da carga fiscal que daqui resulta facilita o planeamento e incentiva o investimento.

to, orçamentos de actividades co-financiadas, etc), que impedem uma gestão integrada dos recursos financeiros disponíveis.

57. Acresce que a estrutura de governação, em particular no que respeita às despesas estruturadas por programas, sofre de algumas incoerências. Com efeito, existem diversos programas transversais, isto é, que abrangem mais do que um ministério, mas as dotações orçamentais (plafonds), quer de funcionamento quer de PIDDAC, são atribuídas por ministério, seguindo as respectivas prioridades políticas desse ministério. Esta situação implica de facto uma tutela múltipla, complexificando o circuito, consumindo recursos materiais e humanos, e distorcendo os incentivos. Muitas vezes, o gestor do Programa não tem afinidades com o projecto, tendo dificuldade em avaliar a importância do projecto para o ministério que o promove e os ajustamentos necessários durante a sua execução. Neste ponto concreto, o Orçamento do Estado para 2010 deu um passo no sentido de tornar os programas orçamentais verticais, o que deverá contribuir para uma governação efectiva dos programas e para uma gestão mais integrada dos recursos disponíveis em cada ministério.

Sistema contabilístico incompleto

58. O sistema contabilístico permanece, no essencial, assente numa óptica de caixa. A informação contabilística actual permite medir os fluxos financeiros, mas não permite medir, de forma mais completa, os custos associados às actividades, nem ter uma medida da posição patrimonial da Administração Central, nomeadamente quando a actividade presente gera custos que apenas implicam fluxos financeiros em exercícios posteriores. Com a exclusão da informação relativa à dívida pública, para a qual existe informação de stock, não existe ainda uma contabilidade patrimonial para o conjunto do sector público, ou mesmo apenas para a Administração Central.
59. As contas públicas são apresentadas em contabilidade pública e em contabilidade nacional. Apesar de terem sido dados passos para dotar os serviços integrados de uma ferramenta contabilística que permita determinar a sua situação patrimonial, a contabilidade pública não se tem mostrado adequada a uma visão da situação patrimonial do sector público. Para além da contabilidade pública, as contas nacionais do sector público têm assumido uma importância crescente. Muito embora o sistema de contas nacionais tenha sido desenhado para medir a actividade dos sectores, no caso do sector público, por força da aplicação do Tratado da União Europeia, o saldo orçamental, calculado de acordo com este sistema, tem vindo a ser usado como indicador do estado das finanças públicas.
60. A contabilidade nacional difere da contabilidade pública quer em alguns conceitos quer, principalmente, em termos de universo. Como foi referido no parágrafo 48, a questão do universo é, aliás, a que maiores questões e perplexidades levanta. O entendimento da recomendação da OCDE referida no parágrafo 49 é a que se deve caminhar para uma uniformização dos universos, classificando no sector público, para efeitos da contabilidade pública, todas as entidades que prosseguem fins públicos, independentemente da sua natureza jurídica.

III. 2. A reforma do processo orçamental

- 61.** Atender aos problemas descritos obriga a uma alteração do processo orçamental, a vários níveis. O mandato deste Grupo de Trabalho cinge-se, contudo, à apresentação de sugestões de alteração à LEO. As propostas apresentadas têm como principais objectivos reduzir os efeitos da fragmentação no âmbito da preparação e execução do Orçamento e melhorar a governação e transparência do processo, nomeadamente através da implementação de um processo orçamental *top-down*. Assim propõe-se:
- a. A introduzir de regras orçamentais;
 - b. A criação de um Conselho de Política Orçamental;
 - c. A definição de um calendário orçamental e de um processo *top-down*, ancorado num quadro orçamental plurianual;
 - d. Fazer coincidir os universos das instituições pertencentes à Administração Pública em contas nacionais, com o universo do Sector Público Administrativo em contabilidade pública;
 - e. Estabelecer que as despesas dos ministérios sejam inscritas em programas orçamentais de carácter vertical, fundindo os orçamentos de funcionamento e de PIDDAC;
 - f. A apresentação dos resultados dos programas pelos ministros responsáveis pela sua execução.
- 62.** As sugestões apresentadas são consistentes com as propostas apresentadas recentemente pela Comissão Europeia ¹⁵ em resposta à solicitação da Task force on economic governance presidida pelo Presidente do Conselho Herman Van Rompuy, e com as alterações propostas às especificações sobre a implementação do Pacto de Estabilidade e Crescimento do Comité Económico e Financeiro.
- 63.** Para além das sugestões apresentadas, existem outras de carácter mais técnico que, embora não se refiram aos problemas anteriormente identificados, permitem clarificar algumas questões que têm sido levantadas na prática na sequência da aplicação da actual LEO, como a definição de receitas e despesas efectivas, a definição das receitas próprias, as questões relativas à contabilização dos recursos resultantes da gestão da dívida pública, ou ainda os prazos da apresentação de contas.

Introdução de regras orçamentais

- 64.** A introdução de regras orçamentais permite corrigir, pelo menos parcialmente, os enviesamentos favoráveis ao crescimento da despesa, com impacto no défice e na acumulação de dívida, tal como descritos nos parágrafos 15 e 16. A criação de regras orçamentais tem

¹⁵ Ver *Enhancing economic policy coordination for stability, growth and jobs – Tools for stronger EU economic governance*, em http://ec.europa.eu/economy_finance/articles/euro/2010-06-30-enhancing_economic_policy_coordination_en.htm

sido largamente recomendada como mecanismo para promover a disciplina orçamental, e constitui o primeiro elemento do processo top-down agora proposto.

65. Existem diversos tipos de regras orçamentais sendo as mais habituais as que incidem sobre o controlo da despesa, a aplicação de receitas não esperadas, e o valor do saldo.
66. No caso português, quer a Comissão para a Orçamentação por Programas (COP)¹⁶ quer a OCDE, recomendaram a introdução de regras sobre a despesa. A imposição de uma regra aritmética sobre o montante ou sobre o crescimento da despesa pode limitar excessivamente a acção governativa. A criação de um quadro orçamental plurianual, proposto pelo Governo e aprovado pela Assembleia da República, pode substituir com vantagem uma regra aritmética de despesa. No entanto, deve referir-se que mesmo o cumprimento de regras sobre a despesa, não se garante a sustentabilidade das finanças públicas, sendo aconselhável que as regras orçamentais sobre a despesa sejam complementadas com regras sobre o saldo.
67. Neste aspecto, também não se deve deixar de ter em conta o actual contexto em que Portugal está inserido. Com efeito, assiste-se hoje a um movimento a favor da introdução de regras sobre o saldo em vários Estados membros da União Europeia, em leis constitucionais ou em leis de valor reforçado. Não sendo Portugal um país com uma tradição de equilíbrio orçamental, não tem capacidade de estabelecer um standard nesta matéria, que seja facilmente percebido e monitorizado pelos agentes económicos internos e externos. Assim, a definição de regras do tipo das que estão a ser adoptadas, ou já estão em vigor, em outros Estados membros da União Europeia apresenta claramente vantagens.
68. Neste contexto, propõe-se a criação de uma regra para o saldo ajustado de efeitos cíclicos que não deverá ser inferior ao Objectivo de Médio Prazo (OMP) definido para Portugal no âmbito da União Europeia. Contudo, esta regra por si não garante a sustentabilidade, tornando-se necessário garantir que eventuais desvios sejam compensados em anos seguintes. Esta compensação poderia ser acautelada, garantindo, em cada ano, que a soma dos últimos saldos em percentagem do PIB apurados não seja inferior a um valor de referência. Por exemplo, considerando um período de 9 anos, que aproxima a duração observada dos ciclos económicos em Portugal e o limite mínimo fosse de -0,5%, as restrições sobre o saldo podem ser escritas como¹⁷:

$$(1) \text{ Saldo ajustado}_t \geq \text{Objectivo de médio prazo}$$

$$(2) \sum_{i=0}^8 \frac{\text{Saldo efectivo}_{t-i}}{\text{PIB}_{t-i}} \geq -0,5\%$$

69. Caso a primeira regra seja cumprida sempre, a segunda regra deixa de ser activa, na hipótese de o ciclo durar os 9 anos e ser simétrico, uma vez que a soma dos hiatos do produto tenderá a anular-se para o conjunto do ciclo e o objectivo de médio prazo se situa em

¹⁶ O relatório da COP está disponível em www.min-financas.pt.

¹⁷ A recomendação sobre a correcção a ser efectuada em cada ano constitui, no âmbito da presente proposta, uma matéria que deve ficar no domínio de competências do Conselho de Política Orçamental, pelo que o mecanismo de ajustamento descrito pela regra (2) é sugerido a título meramente exemplificativo.

-0,5% do PIB potencial. Contudo, caso se verifiquem desvios relativamente à primeira regra, o cumprimento da segunda assegura que esses desvios são amortizados¹⁸.

70. Dada a posição orçamental actual, a entrada em vigor destas regras não poderá ser imediata, pelo que se propõe que a regra (1) seja aplicada em 2015, sendo a regra (2) adaptada até que existam 8 anos de aplicação da regra (1)¹⁹. Os PEC que cubram os anos até 2015 devem prever a trajectória de ajustamento compatível com o atingir do OMP nesse ano.
71. Uma das questões que se coloca no âmbito da definição de uma regra para o conjunto da Administração Pública, como a proposta, é como garantir que todos os sectores que integram as Administrações Públicas contribuem para o cumprimento dessa regra. Em Portugal, esta questão coloca-se, no essencial, no que diz respeito à contribuição dada pelas Administrações Regional e Local²⁰.
72. As leis de finanças regionais e locais já estabelecem alguns mecanismos que procuram limitar o défice e o endividamento destes subsectores. No entanto, estes limites não parecem ser suficientes para garantir um contributo destes subsectores para a estabilidade orçamental. Assim, parece ser necessário acautelar que eventuais alterações futuras às leis de finanças respectivas sejam consideradas no sentido de reforçar a existência desse contributo.

Criação de um Conselho de Política Orçamental

16

73. A introdução de regras orçamentais é susceptível de gerar tensões, nomeadamente podem incentivar a criatividade contabilística, reduzir a transparência do processo orçamental, promover o desenho de mecanismos de adiamento do impacto orçamental de decisões presentes, ou introduzir um carácter pro-cíclico da política orçamental, nomeadamente em fases de desaceleração ou recessão económica. Estas tensões devem ser tidas conta no desenho institucional do processo orçamental, acarretando a necessidade de se proceder a um julgamento técnico e independente sobre a situação económica e orçamental e o impacto financeiro das políticas públicas.
74. Por exemplo, a primeira regra proposta para o saldo ajustado é compatível com défices observados significativos, pelo que se torna necessária a avaliação com base em critérios técnicos do cumprimento da regra. A estimativa do hiato do produto da economia e as consequências dessa avaliação para o cumprimento das regras relativamente ao saldo

¹⁸ Uma questão debatida é saber se deve impor segunda regra tendo em conta a acumulação de dívida em percentagem do PIB. Refira-se que no passado, Portugal apresentou desvios significativos entre a evolução da dívida e aquela que resultaria da acumulação dos défices, através de operações que afectavam directamente a dívida sem que fossem consideradas nos défices. O número de situações em que tal é actualmente possível é diminuto e alvo de um escrutínio muito acentuado por parte das autoridades estatísticas.

¹⁹ Essa adaptação poderá ser a obrigatoriedade de corrigir pelo menos 1/9 do desvio do saldo efectivo em cada ano seguinte sempre que a regra (1) seja violada.

²⁰ A questão para a Segurança Social não se coloca da mesma forma, uma vez que o contributo deste sector é incorporado pelo Governo que define as políticas deste sector.

orçamental deve, assim, ser entregue uma entidade independente face às instituições políticas existentes e com reconhecida capacidade técnica.

75. Em consequência, propõe-se a criação de um Conselho de Política Orçamental. Este Conselho deve ter como principais atributos analisar o cumprimento das regras orçamentais e os impactos financeiros de médio e longo prazo assumido no quadro das políticas públicas. Assim, o Conselho deve esclarecer e tornar mais transparente a informação financeira sobre a actividade da Administração Pública. O cumprimento destas tarefas permite aumentar a transparência e a qualidade da discussão sobre as finanças públicas.
76. Assim, sugere-se a criação desta entidade em Portugal, equiparada às entidades de regulação, devendo ser dotada de um secretariado técnico permanente e de um Conselho. O secretariado técnico deve analisar o cenário macroeconómico, a sustentabilidade das finanças públicas e os impactos orçamentais futuros das políticas públicas, e ainda outros aspectos que se relacionem com o estado presente e futuro das finanças públicas, a pedido da Assembleia da República, do Governo ou por iniciativa própria. Os relatórios devem ser tornados públicos logo após aprovação pelo Conselho. Este órgão deve ser constituído por personalidades de reconhecido mérito profissional, técnico, e com independência, e deve poder incluir personalidades estrangeiras²¹.

Definição de um calendário e de um processo top-down, ancorado num quadro orçamental plurianual

77. O calendário do processo orçamental começa com a apresentação dos macro objectivos no PEC, seguindo-se a fixação dos objectivos estratégicos e dos limites de despesa financiada por receita geral compatíveis com aqueles macro objectivos. A apresentação do Orçamento do Estado concretiza a distribuição dos recursos definidos anteriormente e as medidas a prosseguir. Após a execução do Orçamento do Estado, segue-se a prestação de contas, que se propõe que seja feita em duas fases: a apresentação das execuções dos programas e a apresentação da Conta Geral do Estado (CGE). Por último, após a elaboração do Parecer sobre a CGE pelo Tribunal de Contas, a Assembleia da República aprova a CGE. Uma versão esquemática do calendário é apresentada no Quadro I.
78. Este processo procura impor uma estrutura top-down integrada, começando por definir a restrição orçamental da Administração Central. Esta estrutura obriga a que o PEC descreva as medidas propostas para atingir os macro objectivos estabelecidos de forma suficientemente detalhada, nomeadamente especificando os seus impactos financeiros e o seu calendário de execução. Assim, o PEC passa a constituir o passo inicial do processo orçamental, enquadrando as restantes peças do processo orçamental. Idealmente este documento deverá ser apresentado no início da Primavera²².

²¹ Refira-se que o Conselho de Política Orçamental Sueco inclui dois cidadãos estrangeiros.

²² Actualmente, os calendários europeus estabelecem que o Programa de Estabilidade e Crescimento deve ser apresentado em Dezembro à Comissão Europeia. Este calendário está em discussão, tendo a Comissão Europeia proposto que a apresentação dos Programas de Estabilidade passe a ser feita até 15

Quadro I – Proposta de Calendário para o Processo Orçamental

	Etapa	Data de apresentação / Data de início	Data de aprovação / Data de encerramento
1	Programa de Estabilidade e Crescimento	Até 31 de Março de t-1	15 de Abril de t-1
2	GOP e quadro orçamental plurianual	Até 15 de Maio de t-1	Até 15 de Junho de t-1
3	Orçamento do Estado	Até 30 de Setembro de t-1	Até 30 de Novembro de t-1
4	Execução Orçamento Estado	1 de Janeiro de t	31 de Dezembro de t
5	Relatórios de Execução dos Programas	15 de Março de t+1	15 de Abril de t+1
6	Conta Geral do Estado	30 de Junho de t+1	Dezembro de t+1

79. Existe, no entanto, um hiato entre os objectivos do PEC e os orçamentos anuais. Este hiato deve ser colmatado com a apresentação, na Primavera, de um projecto de lei que estabeleça os limites orçamentais das despesas financiadas por receitas gerais para os programas da Administração Central e que cubra, pelo menos, o conjunto dos anos abrangidos pelo PEC. Actualmente, o Governo tem a obrigação de apresentar dois documentos à Assembleia da República nesta altura do ano: as Grandes Opções do Plano (GOP) e o ROPO. Como foi referido, o ROPO não cumpre este objectivo, pelo que não se vê razão para manter este documento no processo orçamental. Assim, propõe-se a sua eliminação, passando as GOP a constituir um documento de planeamento estratégico dos programas orçamentais. O quadro orçamental plurianual deve ser apresentado em harmonia com as GOP.

18

80. O calendário eleitoral estabelecido, em que as eleições legislativas devem ter lugar no Outono, não permite que o PEC, as GOP e o quadro orçamental plurianual sejam os primeiros documentos estratégicos e orçamentais a serem apresentados pelo Governo à Assembleia da República, devido ao prazo estabelecido para apresentação do Orçamento do Estado. Considera-se, no entanto, que um novo Governo deve submeter à Assembleia da República, aqueles documentos logo que possível, uma vez que é neles que são estabelecidos o conjunto de objectivos, de políticas e de limites à despesa para o conjunto da legislatura com que o Governo se compromete.

81. O quadro orçamental plurianual deve ser apresentado pelo Governo e aprovado pela Assembleia da República até ao final da Primavera. Este documento deve conter um quadro orçamental plurianual de dotações orçamentais para despesas efectivas²³ financiadas por receitas gerais²⁴ para os programas da Administração Central, compatíveis com os macro objectivos da política orçamental definidos no PEC. O quadro plurianual das dotações orçamentais deve cobrir o conjunto de anos do PEC. Este documento, para além dos

de Abril. No entanto, mesmo o calendário não seja alterado, considera-se que isso não impede de se tornar o PEC o ponto partida do processo orçamental.

²³ Tal como se referiu no parágrafo 63, o Grupo de Trabalho propõe uma alteração da definição das receitas e despesas efectivas na LEO, passando a excluir destas as despesas com activos financeiros. Embora o quadro orçamental plurianual deva, em geral, restringir-se às despesas efectivas, há argumentos no sentido de incluir também as despesas com activos financeiros. Contudo, considerou-se que o quadro orçamental plurianual deve referir-se apenas à despesa efectiva.,

²⁴ Como ao longo do tempo poderão existir alterações na composição das receitas gerais, estas dotações devem ser ajustadas dessas alterações. Também este ponto pode ser objecto de avaliação por parte do Conselho para a Política Orçamental.

limites orçamentais de despesa, deve apresentar as estratégias e os objectivos genéricos dos programas orçamentais, apresentando o que poderia ser considerado como o Quadro de Avaliação e Responsabilidade (QUAR) do programa em causa (ministério). Deste QUAR por programa deve resultar o QUAR de cada organismo do ministério, aplicando a mesma lógica top-down utilizada na afectação de recursos.

- 82.** O quadro orçamental plurianual pode apresentar as dotações orçamentais para agregados de programas, nos quais se encaixam os programas orçamentais. Porém, considera-se que cada programa orçamental só deve depender de forma hierárquica de um grande agregado. A título de exemplo, e partindo de uma estrutura de programas próxima da definida para o Orçamento do Estado para 2010, apresenta-se a distribuição dos programas por áreas orçamentais, num exemplo do que poderia ser um quadro orçamental plurianual a aprovar pela Assembleia da República (Quadro II e Quadro III).

Quadro II – Grandes Áreas Orçamentais

	Áreas	t-1	t	t+1	t+2	t+3
1	Funções de soberania					
2	Funções de segurança					
3	Funções sociais					
4	Funções económicas					
5	Gestão da dívida pública					

- 83.** As dotações propostas pelo Governo, apresentadas na Primavera do ano $t-1$ ²⁵, à Assembleia da República, e aprovadas por esta, devem constituir limites vinculativos para os programas no ano t . Para o ano $t+1$, apenas serão consideradas como limites nominais vinculativos, as dotações para os agrupamentos de programas, enquanto para o ano $t+2$ apenas a dotação global de despesa constituirá uma restrição activa²⁶. Apresentação das dotações para $t+3$ poderá ser facultativa. Desta forma, as dotações orçamentais para os programas serão conhecidas antecipadamente, possibilitando aos ministros responsáveis por cada programa a programação plurianual atempada das acções dos respectivos programas.
- 84.** Existe, no entanto, um conjunto de despesas que, embora devam ter expressão no quadro orçamental plurianual, não devem estar abrangida pelas regras definidas no parágrafo 83. São as despesas relativas a transferências resultantes da aplicação das Leis de Finanças Regionais e Locais, as transferências resultantes da nossa participação na União Europeia e os encargos com a dívida pública, uma vez que estas transferências, estando definidas por lei, são despesas que estão fora da capacidade do Governo de as influenciar. Refira-se que as transferências para a Segurança Social devem estar sujeitas às regras explicitadas, uma vez que o Governo tem a capacidade de decisão sobre as políticas desenvolvidas pela Segurança Social.

²⁵ Considera-se o ano t como o ano de execução do orçamento.

²⁶ As dotações em que o orçamento é submetido (ano $t-1$) devem ser apresentadas para comparação.

Quadro III – Áreas e Programas Orçamentais

	Áreas	t-1	t	t+1	t+2	t+3
1	Funções de soberania Órgãos de soberania Governação Representação externa Justiça	Apresentação para comparação com os anos seguintes	Vinculativo	Vinculativo	Apenas o total é vinculativo	Apresentação facultativa
			Vinculativo	Indicativo		
			Vinculativo	Indicativo		
			Vinculativo	Indicativo		
			Vinculativo	Indicativo		
2	Funções de segurança Defesa Segurança interna		Vinculativo	Vinculativo		
			Vinculativo	Indicativo		
			Vinculativo	Indicativo		
3	Funções sociais Trabalho e Solidariedade Social Saúde Educação Investigação e ensino superior Cultura		Vinculativo	Vinculativo		
			Vinculativo	Indicativo		
			Vinculativo	Indicativo		
			Vinculativo	Indicativo		
			Vinculativo	Indicativo		
			Vinculativo	Indicativo		
4	Funções económicas Finanças e Administração Pública Economia, inovação e desenvolvimento Agricultura e Pescas Obras Públicas, Transportes e Comunicações Ambiente e ordenamento do território		Vinculativo	Vinculativo		
			Vinculativo	Indicativo		
			Vinculativo	Indicativo		
			Vinculativo	Indicativo		
			Vinculativo	Indicativo		
			Vinculativo	Indicativo		
5	Gestão da dívida pública Gestão da dívida pública	Vinculativo	Vinculativo			
		Vinculativo	Vinculativo			

85. A revisão anual do quadro plurianual deve reafirmar os limites definidos anteriormente e apresentar os limites orçamentais para um novo ano. Este mecanismo, de definir antecipadamente os limites orçamentais, também deverá contribuir para uma nova cultura de disciplina da elaboração e execução do Orçamento, definindo antecipadamente a restrição orçamental da Administração Central no que constituiria uma regra sobre a despesa.

86. O quadro plurianual constitui a restrição orçamental para as actividades da Administração Central, implicando que todas as leis de programação com impactos financeiros lhe fiquem subordinadas. Refira-se ainda que a aprovação das dotações orçamentais na Primavera, deverá permitir a antecipação da entrega do Orçamento do Estado para o ano t, possibilitando igualmente que a discussão do Orçamento do Estado pela Assembleia da República se centre nas medidas e nos objectivos que o Governo se propõe atingir.

Coincidência entre as instituições pertencentes ao Sector Público Administrativo em contabilidade pública e ao sector das Administrações Públicas em contas nacionais

87. Como anteriormente referido, a apresentação do Orçamento do Estado, a sua execução e a prestação de contas é realizada de acordo com os princípios da contabilidade pública, enquanto a apresentação do PEC segue a metodologia das contas nacionais (SEC-95). Acresce que durante a discussão do Orçamento do Estado é comum fazerem-se referências às duas metodologias, tornando muitas vezes a discussão imprecisa.

88. Embora não se preveja que a metodologia das contas nacionais possa ser utilizada para a execução do Orçamento e para a prestação de contas, pode haver alguma aproximação entre as duas metodologias.

- 89.** A razão que parece tornar mais difícil a comparação entre as duas metodologias prende-se com a falta de coincidência entre os universos de instituições considerados na contabilidade pública e o universo utilizado nas contas nacionais. De facto, desde há vários anos que se tem assistido à transformação formal de entidades pertencentes ao sector público administrativo em fundações ou empresas, ou à criação de entidades empresariais que prosseguem fins públicos. Estas entidades, ficam fora do perímetro da contabilidade pública, mas são incluídas no perímetro das contas nacionais. Esta divergência de perímetro, para além de ser um factor de fragmentação do Orçamento, torna difícil a comparação das duas ópticas contabilísticas, diminuindo a transparência da informação.
- 90.** A proposta é que o Orçamento do Estado integre todas as entidades que foram incluídas no perímetro das Administrações Públicas, em contas nacionais, nas últimas contas sectoriais publicadas no ano t-2, independentemente da sua forma jurídica, no respectivo subsector. Esta inclusão é válida para todos os subsectores²⁷, passando estas entidades a ter as mesmas obrigações de prestação de informação que as restantes entidades desse subsector.

Criação de Programas verticais e fusão dos orçamentos de funcionamento e de PIDDAC

- 91.** Os programas orçamentais devem manter a mesma lógica top-down do processo orçamental. Tomando as experiências mais bem-sucedidas noutros países, e considerando as questões de governação referidas no parágrafo 57, preconiza-se que os programas se restrinjam a programas verticais, isto é, cuja execução seja responsabilidade de um único ministério. Esta estrutura, mais fácil de implementar, e com mais garantia de um alinhamento dos incentivos dos executores com os gestores dos programas, permitirá também ter uma melhor apresentação de resultados, uma vez que esta pode ser feita ao nível do ministério e de forma independente dos restantes.
- 92.** A aprovação dos recursos financeiros e dos objectivos de cada programa deve, assim, ser realizada em simultâneo. Esta simultaneidade permite aumentar a capacidade de escrutínio da Assembleia da República, mas obriga a alguma restrição na capacidade que a Assembleia tem de determinar os objectivos a atingir. De facto, por um lado, se se quiser aumentar a quantidade de recursos disponível para uma medida, em simultâneo tem-se que decidir qual ou quais as medidas que devem ter os seus recursos reduzidos, uma vez que a restrição orçamental global já foi definida anteriormente. Por outro lado, a exigência relativamente aos objectivos a atingir não pode ser independente do ponto de partida nem dos recursos afectos ao programa, pelo que a Assembleia da República deve estar limitada nas alterações que pode introduzir nos objectivos.

²⁷ Ou seja, é válido para algumas empresas públicas da Administração Central, mas também é válido para algumas empresas públicas regionais e locais. Assim, por exemplo, os orçamentos dos Governos regionais, passariam também a abranger as empresas públicas regionais que foram classificadas no respectivo perímetro nas contas nacionais. É possível que esta alteração implique a revisão das respectivas leis de enquadramento orçamental.

93. Um outro aspecto relevante é o do número de programas orçamentais. Parece ser aconselhável a manutenção de um número reduzido de programas orçamentais, pelas razões apontadas e porque a concentração da actividade de um ministério num único programa traz vantagens em termos de flexibilidade orçamental. Assim, sugere-se que na maior parte dos casos, os ministérios tenham apenas um único programa correspondente à sua área de intervenção. Uma das excepções que se pode mencionar é a do Ministério das Finanças que deve separar claramente as actividades relativas à gestão da dívida pública das restantes.
94. Os programas devem ser estruturados em medidas e as medidas devem compreender projectos e actividades. Os projectos correspondem a acções que têm princípio e fim programado enquanto as actividades são acções que se repetem ao longo dos anos.
95. Uma critica habitual realizada aos programas verticais é não terem em conta os objectivos e as actividades transversais a vários ministérios. Como foi referido, a razões em que apontam para a estruturação dos programas de forma vertical é a de melhorar a governação e o carácter top-down do processo orçamental. A questão das actividades transversais a vários ministérios pode ser abordado definindo um conjunto de medidas comuns aos diversos programas. Como exemplo, podemos considerar na maior parte dos ministérios uma medida comum relativa à sociedade de informação ou à cooperação externa. A definição de uma medida comum permite apresentar como um programa transversal o conjunto de acções (projectos e actividades) realizadas nesse âmbito. Este “programa virtual” poderia ter todas as características de um programa orçamental, podendo ser apresentado um conjunto de indicadores sobre a sua execução.
96. Um outro aspecto é o da plurianualidade dos programas. Actualmente os projectos de PIDDAC são inscritos no Orçamento considerando os objectivos e despesa do projecto para um conjunto de anos. Esta programação plurianual deve ser estendida às actividades. Refira-se que não se trata de fazer orçamentos plurianuais em que as rubricas são detalhadas quer ao nível económico, funcional e orgânico, mas apenas de incorporar no Orçamento a ideia de programação plurianual, especificando as despesas associadas a cada uma das actividades que serão prosseguidas em cada programa. Esta programação permitirá aos ministros responsáveis por cada programa ter uma visão de médio prazo da evolução da despesa, e detectar e reafectar eventuais dotações orçamentais que se verifiquem estar em situação de excesso. Naturalmente, a totalidade da despesa afecta a projectos e às actividades não pode exceder os limites aprovados por programa pela Assembleia da República.
97. Um ponto que deve ser discutido é o tratamento a dar a saldos orçamentais dos programas que sejam apurados num ano. No desenvolvimento de um programa pode acontecer que, por atrasos na sua realização ou por se terem obtidos poupanças, se apurem saldos nesse programa²⁸. O tratamento a dar a esses saldos cria incentivos que têm que ser considerados. A primeira possibilidade é os saldos serem perdidos pelo gestor do programa,

²⁸ Hoje em dia podem ser transitados saldos referentes a receitas próprias. Em geral, os saldos referentes a receitas gerais não podem ser transitados, embora existam excepções. A questão que se está a suscitar é comum quer aos saldos resultantes de receitas próprias quer aos saldos de receitas gerais.

constituindo uma poupança para o Orçamento do Estado. O problema desta solução é que cria incentivos para que antes do final do ano se esgotem esses saldos. Isto é, se um gestor orçamental tem meios financeiros à disposição num determinado ano que, se não gastos, não transitam para o ano seguinte, os incentivos que ele tem são os de procurar gastá-los mesmo que isso seja uma decisão sub-óptima. Em alternativa, pode considerar-se a possibilidade de transição total ou parcial do saldo para o exercício seguinte²⁹. Neste caso, a despesa do programa no ano seguinte pode ser incrementada pelo valor a transitar³⁰. Neste caso, seria recomendável que a transição de saldo apenas ocorresse após análise pelo Ministério das Finanças do pedido de transição. Um outro aspecto a discutir é o de saber se os saldos poderão ser utilizados noutra programa que não aquele em que foram apurados.

Apresentação dos relatórios de actividade dos programas

- 98.** Um ponto fundamental na melhoria da transparência em matéria orçamental é perceber onde foram utilizados os recursos e com que resultados. A sugestão é a obrigatoriedade de apresentação de um relatório de execução de cada programa a apresentar pelo ministro responsável à Assembleia da República. O relatório, desejavelmente conciso, deve centrar-se nos objectivos alcançados em termos de produção e de resultados, mas também fazer referência aos recursos utilizados e à sua proveniência. Assim, o relatório deve focar a evolução de um conjunto limitado de indicadores de produção e de resultados, que possam ser verificáveis, e de preferência comparáveis, com indicadores análogos de outras administrações públicas da União Europeia, e os recursos utilizados para obter esses resultados.
- 99.** A apresentação de resultados da actividade da Administração Central não é um tema simples e exige criação de capacidade de medição e reporte, mas também de interpretação dos resultados. A criação de capacidade de avaliação dos resultados ao nível dos ministérios sectoriais não é fácil e os exemplos internacionais mostram que esta é uma área feita de avanços e recuos, pelo que alguma flexibilidade tem que ser mantida durante todo o processo, prosseguindo uma atitude pragmática, assente na constante procura e de disseminação de boas práticas.

Outras alterações a serem introduzidas na Lei de Enquadramento Orçamental e em diplomas complementares

- 100.** Para além das alterações propostas, existem outras de carácter mais técnico que permitem introduzir pequenas melhorias. Dado o tempo disponível para a apresentação da presente proposta de alteração, não houve a possibilidade de fazer uma recolha sistemática de

²⁹ A possibilidade de transição de saldos permite minorar a pressão para a realização de despesa no final do ano. Naturalmente, a transição de saldos deve ser acompanhada com a correspondente transição do financiamento.

³⁰ Refira-se que transição de saldos pode não obedecer à mesma regra no caso de se tratarem de saldos relativos a projectos de investimento ou relativos a actividades.

todas as sugestões existentes. Foi também decidido fazer alterações no âmbito da apresentação da Conta Geral do Estado, uma vez que o processo contabilístico está a sofrer profundas alterações.

- 101.** A primeira alteração que se propõe refere-se à alteração dos conceitos de receita e despesa efectiva tornando-os equivalentes aos utilizados no âmbito das contas nacionais. Acresce também que esta alteração permite uniformizar os conceitos utilizados no âmbito dos serviços integrados e dos serviços e fundos autónomos.
- 102.** Também se considerou útil rever as situações em que a lei consigna receitas a um serviço. Muitas vezes, no passado, foram consignadas receitas a organismos da Administração Central sem que a cobrança dessa receita resultasse de um esforço acrescido por parte do serviço no fornecimento de bens ou serviços à sociedade. A proposta é que se eliminem as situações em que foram consignadas receitas gerais ou foi atribuído um poder tributário a um organismo para obter receitas próprias. Naturalmente, a correcção desta situação deverá levar o Governo a realizar uma revisão caso a caso das receitas consignadas dos diferentes organismos.
- 103.** Sugere-se, também, que a Assembleia da República assuma a necessidade de todos organismos integrados no Orçamento do Estado, independentemente do seu grau de independência e autonomia, sejam obrigadas à prestação de informação num formato e calendário comum.

III.3. A estratégia de implementação

- 104.** Os objectivos e princípios enunciados, assim como o modelo de orçamentação assente em regras, num quadro plurianual para a despesa e numa lógica de orçamentação por programas, são hoje em dia largamente consensuais, mas constituem apenas o ponto de partida para a reforma orçamental.
- 105.** Não existem receitas únicas, e garantidamente eficazes, para a reforma do processo orçamental, e o sucesso desta dependerá criticamente do desenho detalhado que venha a ser adoptado para o quadro plurianual e para o modelo de Orçamentação por Programas, bem como da estratégia de implementação que venha a ser delineada.
- 106.** A experiência de países que realizaram reformas orçamentais é extremamente útil, na medida em que aponta soluções possíveis, assim como caminhos a evitar. O modelo a adoptar por Portugal também terá necessariamente de se adequar ao nosso contexto institucional, político e económico específico.
- 107.** A experiência internacional revela que a introdução de mudanças profundas no enquadramento orçamental é um processo moroso, muitas vezes com retrocessos, que exige o desenvolvimento de capacidade estratégica e de controlo financeiro nos diferentes ministérios. O sucesso da reforma do processo orçamental depende criticamente da definição clara de prioridades, do estabelecimento de um calendário realista para a introdução das

reformas e de uma forte liderança e empenho na reforma por parte dos agentes políticos e altos quadros da Administração.

- 108.** Não é possível avançar de um único fôlego para a nova arquitectura do processo orçamental uma vez que implica a criação simultânea de capacidade técnica de avaliação e de implementação das alterações propostas, quer no âmbito do Ministério das Finanças quer nos ministérios sectoriais. O processo deverá iniciar-se pelo estabelecimento de um quadro plurianual de despesa, pelo controle e análise dos desvios da sua execução. Só após estabilizadas estas mudanças, se deverá passar a uma segunda fase de realização de avaliações periódicas formais das políticas públicas e dos respectivos programas (“expenditure reviews”).

Responsabilidades e composição do Conselho de Política Orçamental

- 109.** O Conselho de Política Orçamental (CPO) deve ser constituído por personalidades, nacionais ou estrangeiras, com independência e competência técnica reconhecida. O Conselho deverá possuir um corpo técnico que proceda à análise dos dados e elabore as informações a aprovar pelo Conselho. O Conselho pode assumir a forma de uma entidade administrativa independente equivalente às entidades reguladoras.
- 110.** A principal tarefa do Conselho de Política Orçamental (CPO) é o de dar parecer sobre o cenário macroeconómico, sobre a evolução das finanças públicas, sobre o cumprimento das regras orçamentais estabelecidas, e sobre os compromissos plurianuais de médio e longo prazo assumidos pela Administração Pública.

Responsabilidades do Governo

- 111.** A principal responsabilidade, do Governo, através do Ministério das Finanças, durante a reforma orçamental, reside no desenvolvimento da reforma do processo orçamental. A experiência internacional nesta área mostra que processos de reforma são planeados, demorados e incompatíveis com imediatismos e inversões de rumo resultantes de alterações do poder político. Por isso, há que desenvolver uma visão partilhada, principalmente com a Assembleia da República, sobre os objectivos definir uma estratégia clara para os atingir, estabelecer um calendário de implementação exequível e determinar a informação relevante para a monitorização do progresso efectuado.
- 112.** As responsabilidades do Governo, no enquadramento proposto, são a elaboração do PEC, a definição do quadro plurianual de despesa e o acompanhamento, a análise e antecipação dos desvios na execução desse quadro. O PEC deve ser elaborado tendo em consideração as regras sobre o saldo orçamental, apresentando, como anteriormente referido, medidas de política com detalhe suficiente no que se refere aos seus impactos orçamentais e aos respectivos calendários de implementação. O quadro plurianual de despesa deve traduzir a concretização ao nível dos ministérios sectoriais (serviços integrados e serviços e fundos autónomos) dos limites impostos pelo PEC. Este quadro permitirá a cada ministério secto-

rial programar a sua actividade com base nos recursos que disporá num conjunto de anos, de forma a adaptar as suas prioridades políticas aos recursos orçamentais disponíveis.

113. Ao Ministério das Finanças cabe acompanhar a execução no sentido de detectar antecipadamente desvios e de promover a sua correcção. Esta tarefa deve concentrar-se na execução do conjunto do programa e não na execução individual de cada organismo. Para a concretização desta tarefa, o Ministério das Finanças deve receber informação relevante sobre a execução de cada ministério sectorial e ter na entidade responsável pelo controlo sectorial o seu interlocutor para a execução dessa tarefa.

114. Estas funções são uma nova exigência sobre o Ministério das Finanças e só poderão ser executadas com sucesso se forem desenvolvidas as capacidades para tal. Para além disso, o acompanhamento efectivo da execução orçamental terá que ter o envolvimento de um nível hierárquico elevado com efectivo poder de exigir informação e monitorar as eventuais acções de correcção de desvios.

115. A estrutura orçamental que se propõe obriga a que cada ministro assuma as responsabilidades pela definição estratégica, pela gestão do seu orçamento e pela apresentação dos resultados. Neste sentido, o ministro sectorial deve gozar de grande autonomia e responsabilidade na gestão do orçamento do seu ministério. Esta autonomia deve, no entanto, ser balizada pelos limites impostos pelo quadro orçamental plurianual. Nesse sentido, cada ministro sectorial deve apresentar-se perante a Assembleia da República e perante o Governo como o principal responsável pela execução do orçamento do seu ministério.

26

116. Perante a Assembleia da República, o ministro é responsável pela apresentação dos resultados do seu ministério e pela justificação dos eventuais desvios da execução orçamental e pela conformidade legal e regularidade financeira da despesa. Perante o Governo, o ministro sectorial é responsável pela prestação de informação fiável e tempestiva que permita o acompanhamento do conjunto da execução orçamental do conjunto do ministério.

117. Isto significa que cada ministro sectorial necessitará de um organismo que o apoie na definição estratégica do seu ministério e na gestão do seu orçamento. Esta entidade deve ser o interlocutor privilegiado do Ministério das Finanças no âmbito da gestão orçamental. Esta tarefa pode ser desempenhada pelo respectivo GPEARI ou pela Secretaria-Geral do ministério sectorial. Para tal é possível que as leis orgânicas destas entidades tenham que ser ajustadas no sentido de lhe atribuir estas competências.

118. Deve ser permitida grande flexibilidade na forma de apresentação e na escolha de indicadores por cada ministério sectorial. No entanto, há um conjunto de requisitos que devem ser verificados. Os relatórios devem ser contidos na dimensão, cingindo-se ao essencial e o número de indicadores deve ser pequeno. Habitualmente, são exigíveis aos indicadores as seguintes características:

- a. Simplicidade – os indicadores devem ser simples de perceber;
- b. Mensuráveis – os indicadores devem ser poder ser medidos;
- c. Adequados - Os indicadores devem ser adequados ao que se pretende medir;

- d. Realistas – Os indicadores devem ter aderência à realidade;
- e. Disponibilidade – Os indicadores devem estar disponíveis em tempo útil.

119. Uma das grandes questões que se levanta quando se quer traçar metas para objectivos, é determinar o ponto de partida do indicador. A existência de um ponto de partida bem definido é essencial para que se avalie o progresso realizado. Assim, é aconselhável que a primeira preocupação se centre na recolha de informação sobre o ponto de partida, quando esta não exista, antes de se estabelecerem metas concretas.

120. Um outro cuidado a ter é relativo à interpretação dos indicadores. Uma vez que os indicadores são unidimensionais e a realidade é multidimensional, os indicadores carecem de ser interpretados e avaliados também do ponto de vista qualitativo. Um enfoque excessivo no critério numérico pode prejudicar o cumprimento do objectivo. De facto, podem ser dados exemplos de como um excessivo enfoque na meta numérica prejudicou a realização do objectivo final da acção.

IV. Conclusão

121. O Grupo de Trabalho para a Revisão da Lei de Enquadramento Orçamental elaborou as suas propostas tendo em conta o contexto orçamental, nacional e internacional, actual. As propostas centram-se no processo de elaboração do Orçamento do Estado, procurando assegurar uma estrutura top-down do processo, de forma a reduzir a fragmentação, as fases de preparação e a execução do Orçamento.

122. Procurou-se ordenar e separar claramente cada uma das fases do processo, em termos de calendário e de objectivos.

123. Assim, as propostas passam em primeiro lugar por fixar os macro objectivos orçamentais, definir a restrição orçamental global e de cada programa. Propõe-se também que a gestão dos orçamentos dos ministérios sectoriais e a sua adequação aos objectivos definidos passe a ser uma competência dos ministros sectoriais, que gozarão de maior liberdade para efectuarem as suas alterações orçamentais dentro dos limites da restrição orçamental que foi atribuída ao ministério.

124. Propõe-se a criação de regras orçamentais e de um Conselho de Política Orçamental independente para análise e avaliação da posição orçamental. Visa-se reforçar a credibilidade das finanças públicas portuguesas, no seguimento do que tem sido o movimento internacional nesta área.

125. Ao Governo cabe a competência de preparar o PEC e de definir e propor o quadro orçamental plurianual. Adicionalmente, através do Ministério das Finanças, deve acompanhar a execução orçamental global de cada ministério, analisando tendências, antecipando desvios e discutindo com os ministérios sectoriais as medidas de correcção desses eventuais desvios e escrutinando as decisões com impactos plurianuais.

- 126.** Aos ministérios sectoriais caberá a definição das estratégias e objectivos e a gestão dos respectivos orçamentos. Os ministérios sectoriais deverão apresentar os seus resultados perante a Assembleia da República e transmitir ao Ministério das Finanças a informação adequada sobre a execução orçamental.
- 127.** Esta proposta procurou não adicionar burocracia orçamental nem aumentar excessivamente as necessidades de reporte, nem de alterações fundamentais nos sistemas de informação existentes, procurando-se prosseguir uma estrutura orçamental tão leve quanto possível. O modelo proposto pressupõe a criação de capacidade de avaliação das políticas quer nos ministérios sectoriais quer no Ministério das Finanças.
- 128.** Refira-se que existem outros aspectos que têm que ser endereçados para além dos referentes à LEO, e dos quais se deram exemplos, como a estrutura de governação das entidades públicas, as relações do Estado com as empresas públicas, a estruturação dos processos financeiros ou o tratamento e aprovação das PPP.
- 129.** A experiência internacional mostra que os processos de reforma orçamental bem sucedidos são processos planeados, continuados, longos e incompatíveis com imediatismos e inversões de sentido dependentes do poder político do momento.
- 130.** Um bom processo orçamental não garante uma posição orçamental sólida. No entanto, um bom processo orçamental aumenta a transparência sobre as finanças públicas e permite detectar antecipadamente situações a necessitar de correcção e permitindo o reforço da pressão pública para a correcção dessas situações.
- 131.** Por último, por muito bem desenhado que seja um processo orçamental, no fim da linha estarão sempre as pessoas que os aplicam. Sem construir capacidade técnica e sem uma cultura de disciplina, dificilmente os benefícios de um processo orçamental sólido se materializarão.

