



Conselho das Finanças Públicas
Portuguese Public Finance Council

Implementação da LEO

Apresentação ao Grupo de Trabalho - Lei de
Enquadramento Orçamental

15 de maio de 2018



A orçamentação por programas no enquadramento orçamental nacional

- A orçamentação por programas está presente no enquadramento jurídico nacional desde a primeira lei de enquadramento orçamental (1977)
- Contudo, só muito lentamente se foi aprofundando o que se entendia por “programas” e o que era necessário para os concretizar no domínio orçamental
- Na origem tratava-se de uma tentativa de garantir, no orçamento anual, mas “no âmbito do plano”, financiamento plurianual a “programas e projetos” que implicassem encargos plurianuais



Revisões do enquadramento

- A revisão mais fundamental do enquadramento orçamental anterior à lei de 2015 ocorreu em 2001. Incluiu
 - a exigência de a elaboração do orçamento anual ser “enquadrada na perspetiva plurianual que for determinada pelas exigências da estabilidade financeira”
 - uma definição de “programa orçamental”: inclui as despesas correspondentes a um conjunto de medidas ou projetos ou ações de carácter plurianual que concorrem, de forma articulada e complementar, para a concretização de um ou vários objetivos específicos, relativos a uma ou mais políticas públicas, dele fazendo necessariamente parte integrante um conjunto de indicadores que permitam avaliar a economia, a eficiência e a eficácia da sua realização
 - Mais pobre é o artigo relativo a instrumentos de gestão da política orçamental (POC-P)
-



A Lei de 2015

- A lei de 2015 essencialmente aprofunda e procura garantir a operacionalização de preceitos já consagrados desde 2001, designadamente nas áreas
 - do enquadramento plurianual
 - dos instrumentos de gestão
 - No respeitante ao enquadramento plurianual, o [Parecer do CFP](#) sobre a proposta de lei destacava dois aspetos principais, que permanecem fundamentais e longe de efetivamente implementados:
 - o primeiro refere-se à integração da política económica e orçamental
 - o segundo respeita à consagração do médio prazo como horizonte de definição da política orçamental
-



Integração da política económica e orçamental na Lei n.º 151/2015

- Reformulação da Lei das Grandes Opções,
 - a apresentar conjuntamente com o Programa de Estabilidade,
 - sendo submetida a aprovação parlamentar
 - passando a incluir o quadro plurianual das despesas públicas (QPDP), definindo o limite da despesa total compatível com os objetivos constantes do Programa de Estabilidade, bem como os limites de despesa a respeitar por cada missão de base orgânica
 - O Parecer do CFP sublinhava a importância desta revisão e da definição da Lei das Grandes Opções *como um programa de política económica para a legislatura, constituindo as suas revisões anuais simples atualizações, devidamente fundamentadas*
-



Maior atenção ao médio prazo

- No caso do QPDP, o CFP referia a necessidade de a lei *tornar claro o que acontece quando os seus limites são violados, bem como as condições de emergência que podem levar à sua alteração*
 - Como sabemos, permanece ainda a opção de rever anualmente estes limites na lei do Orçamento do Estado, sempre os definindo como “vinculativos”, subentendendo-se essa vinculação subordinada à vigência anual da lei, em contradição direta com o carácter plurianual da programação
 - A lei de 2015 vincula o Orçamento do Estado aos limites fixados na Lei das Grandes Opções aprovada nesse ano
-



Adoção de um modelo de orçamentação por programas

- A lei de 2015 especifica melhor o conceito e cria condições para a sua efetiva operacionalização
 - Analisando a política orçamental em Portugal ao longo de décadas, podem apontar-se como principais pontos fracos no plano da gestão pública,
 - a insuficiente autonomia concedida aos ministérios sectoriais e a consequente ausência de mecanismos efetivos de responsabilização da sua gestão
 - estes são compensados pelo detalhe do controlo das rubricas de despesa e pela exigência de inúmeros reportes dispersos, que absorvem recursos, embora dando um contributo mínimo, senão inexistente, para a avaliação da gestão
 - Um sistema de contabilidade e de gestão concentrado nos fluxos de caixa é a resultante dessa opção e a principal condicionante da sua alteração, em particular, da adoção de um sistema de orçamentação por programas
-



Orçamentação por programas

- Tem como objetivo fundamental integrar as decisões de política orçamental num sistema de tomada de decisão destinado a melhorar a afetação de recursos na economia
 - Tem de integrar-se num programa de política económica de médio prazo e numa programação de despesas baseada nos resultados a atingir e nos custos a incorrer em cada programa, independentemente da rubrica orçamental em que se integram e tendo em conta a duração do programa
 - A micro gestão dos dispêndios anuais por linha orçamental e em base de caixa desvia a atenção desses objetivos, ao mesmo tempo que desresponsabiliza os gestores
-



O sistema de contabilidade

- A orçamentação por programas é exigente em informação e ferramentas de gestão capazes de efetivamente a usar
 - Daí a importância de um sistema de contabilidade que constitua a base necessária para avaliar não só o dispêndio anual de cada programa, mas também os compromissos que assume, o custo de alcançar os seus objetivos e o desempenho dos seus gestores
 - Ao mesmo tempo, a informação financeira dele decorrente deve ser objeto de rápida consolidação, permitindo o acompanhamento fiável e em tempo útil da evolução dos agregados de despesa pública, contribuindo para a qualidade da informação de base para a programação macroeconómica
-



Investir no novo sistema

- À implementação de um sistema desta natureza preferiu-se ao longo do tempo a multiplicação de fontes e reportes que
 - estão longe de cumprir os objetivos desejáveis
 - absorvem um enorme volume de recursos com produtividade decrescente
 - A substituição deste labirinto de sistemas e processos por um sistema integrado de informação financeira é, assim, não só um investimento significativo na produtividade dos serviços públicos, como uma condição prévia da adoção de um sistema de orçamentação por programas, virado para a melhoria da afetação dos recursos e, por consequência, para a promoção do crescimento económico do país
 - **Importância de encurtar a fase de sobreposição, investindo prioritariamente no novo sistema**
-



Obrigada pela vossa atenção.