DECRETO N.º 24/XII

Aprova a estratégia e os procedimentos a adoptar no âmbito da lei de enquadramento orçamental, bem como a calendarização para a respectiva implementação até 2015

A Assembleia da República decreta, nos termos da alínea c) do artigo 161.º da Constituição, o seguinte:

Artigo 1.º
Objecto

A presente lei dá cumprimento ao disposto no artigo 6.º da Lei n.º 52/2011, de 13 de Outubro, que alterou a lei de enquadramento orçamental (LEO), aprovada pela Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, e alterada e republicada pela Lei n.º 52/2011, de 13 de Outubro, aprovando a estratégia e calendarizando os procedimentos a adoptar no âmbito da LEO, nos termos do disposto no anexo I que dela faz parte integrante.

Artigo 2.º
Revisão da calendarização

O calendário referido no artigo anterior, que substitui, nomeadamente, o disposto no n.º 2 do artigo 12.º-D da LEO, é o constante do anexo II à presente lei que dela faz parte integrante, e será objecto da revisão semestral, a enviar à Assembleia da República, mediante portaria do membro do Governo responsável pela área das Finanças.

Artigo 3.º

Entrada em vigor

A presente lei entra em vigor no dia seguinte ao da sua publicação.

Aprovado em 30 de Novembro de 2011

A PRESIDENTE DA ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

(Maria da Assunção A. Esteves)

Anexo I

(a que se refere o artigo 1.º)

Estratégia e procedimentos a adoptar no âmbito da lei de enquadramento orçamental

1. Introdução

O processo orçamental compreende o conjunto de regras e procedimentos, de carácter formal ou informal, que regem a elaboração, aprovação, execução, monitorização, controlo e correcção do orçamento, bem como a prestação de contas. Pela sua dimensão, pelo número de atores envolvidos, pela sua complexidade e pela natureza dos incentivos presentes, o processo orçamental coloca importantes desafios de coordenação e de responsabilização dos diferentes intervenientes.

É hoje amplamente reconhecido que as características do processo orçamental são determinantes para o desempenho das contas públicas. Neste sentido, a alteração profunda das regras, procedimentos e práticas no domínio orçamental constitui um pilar fundamental da estratégia de ajustamento financeiro e macroeconómico em Portugal. Pretende-se um quadro orçamental que promova a estabilidade e sustentabilidade duradoura das contas públicas, bem como a qualidade, eficácia e eficiência da despesa pública.

As linhas orientadoras deste processo de mudança, enunciadas no Programa do Governo e no Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF), decorrem, em larga medida, das profundas alterações à lei de enquadramento orçamental (LEO) aprovadas pela Assembleia da República em Abril de 2011. A execução destas alterações terá de reflectir a evolução em curso no plano europeu, designadamente no que se refere ao reforço da governação económica na União Europeia e à definição de requisitos mínimos que os quadros orçamentais nacionais deverão respeitar.

Descrevem-se seguidamente as principais fragilidades do actual processo orçamental, enunciam-se os princípios e características de um novo modelo orçamental alinhado com as melhores práticas internacionais e apresentam-se a estratégia e o plano de concretização da reforma orçamental. As prioridades imediatas são a melhoria da qualidade da informação orçamental, o reforço do controlo dos compromissos assumidos pelas diversas entidades públicas, a reforma do Ministério das Finanças e a operacionalização do quadro plurianual de programação orçamental.

2. Fragilidades do processo orçamental português

O processo orçamental português padece de importantes fragilidades, que são conhecidas e se encontram amplamente documentadas. Em termos genéricos, o processo orçamental português é caracterizado por mecanismos de planeamento assentes numa lógica de fluxos de caixa, anualidade e ausência de enfoque nos resultados a alcançar. Por seu turno, os mecanismos de controlo e prestação de contas são muito detalhados, baseados na legalidade e regularidade da despesa, com excessiva carga burocrática.

As mais importantes fragilidades do sistema são a elevada fragmentação do orçamento, a ausência de um quadro orçamental plurianual para ancorar a despesa e a ausência de um sistema contabilístico completo e de informação crítica para avaliação do desempenho.

2.1. Fragmentação do processo orçamental

A fragmentação do processo orçamental manifesta-se em diferentes planos.

No *plano metodológico*, há a considerar as diferenças entre a óptica da contabilidade nacional e a óptica da contabilidade pública. A contabilidade nacional - óptica relevante para o apuramento das contas no quadro europeu e, designadamente para aferir o cumprimento dos requisitos no âmbito do Pacto de Estabilidade e Crescimento - assenta num princípio de especialização do exercício ("*accrual*"), considerando por esta via os compromissos assumidos no exercício. Assenta igualmente numa classificação das entidades em função da natureza das actividades que exercem (mercantis ou não-mercantis). Por seu turno, a contabilidade pública, utilizada na elaboração do Orçamento do Estado, na execução orçamental e na prestação de contas por parte das diferentes entidades públicas, tem assentado numa óptica de fluxos de caixa e de classificação das entidades em função do seu regime jurídico, excluindo assim do universo do sector público as entidades publicas empresariais, empresas públicas e outras como as fundações.

A coexistência destas duas ópticas traduz-se em diferenças, que nos últimos anos têm assumido particular expressão, quer ao nível do universo das entidades que fazem parte do sector público quer ao nível do apuramento da receita e despesa do ano. Estas diferentes abordagens afectam a transparência das contas públicas e dificultam o controlo orçamental em tempo real. A alteração da LEO, em Maio passado, inclui normas que promovem a convergência dos dois universos.

No *plano organizacional*, há a considerar a fragmentação orgânica dentro da própria contabilidade pública. A elaboração e execução do orçamento e a prestação de contas não são centralizados a nível dos ministérios. A administração central é constituída por quase 600 entidades repartidas em serviços integrados, sem autonomia financeira e financiados essencialmente pelo Orçamento do Estado, e em Serviços e Fundos Autónomos (SFA), que detêm autonomia financeira e são financiados por transferências do Orçamento do Estado e por receitas próprias. Esta situação obriga o Ministério das Finanças a manter várias centenas de interlocutores, tornando também aqui difícil manter em tempo real uma visão global e analítica do orçamento e impedindo um controlo orçamental eficaz. A situação é agravada pelo facto de muitas entidades submeterem mais do que um orçamento (por exemplo, os Fundos e Serviços Autónomos submetem o chamado "orçamento privativo" e um orçamento relativo à aplicação em despesa da transferência que recebem do Orçamento do Estado). No total, são submetidos ao Ministério das Finanças mais de 750 orçamentos para análise e validação (Quadro 1).

Quadro 1. Administração Central – Orçamentos Submetidos à Direcção-Geral do Orçamento

Ministério	Entidades que submetem Orçamento	Número Orçamentos Submetidos (1)
Encargos Gerais do Estado	23	31
Presidência do Conselho de Ministros	107	120
Ministério das Finanças	36	44
Ministério dos Negócios Estrangeiros	19	20
Ministério da Defesa Nacional	23	25
Ministério da Administração Interna	20	21
Ministério da Justiça	29	29
Ministério da Economia e do Emprego	81	91
Ministério da Agricultura, Mar, Ambiente e Ordenamento do Território	61	77
Ministério da Saúde	34	58
Ministério da Educação e Ciência	136	237
Ministério da Solidariedade e Segurança Social	12	13
Total	**581**	**766**

Fonte: Ministério das Finanças.

Notas: (1) Inclui orçamentos relativos à transferência do OE recebida pelos FSA e dotações específicas.

No *plano contabilístico*, as regras relativas à elaboração e execução do orçamento assentam num detalhe e complexidade excessivos, dificultando o controlo por parte dos órgãos competentes e a gestão por parte dos organismos. Os classificadores da despesa e da receita são independentes e não assentam numa estrutura e terminologia comuns. A multiplicidade e nível de detalhe das classificações orçamentais tornam inevitáveis inúmeras alterações orçamentais durante a execução e prejudicam a gestão e o controlo orçamental. Com efeito, a orçamentação da despesa é feita por classificação orgânica; por classificação funcional; por programa orçamental, medidas e projecto ou actividade; e ainda por classificação económica e por fonte de financiamento. A orçamentação da despesa por classificação económica pode conter até cinco níveis de desagregação. Por seu turno, a orçamentação da receita é feita distinguindo receitas consignadas e receitas gerais. No que respeita à classificação de despesa e receita, as chaves orçamentais de registo são constituídas respectivamente por 46 e 26 dígitos, para além da conta do Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP). Adicionalmente verifica-se que os classificadores orçamentais têm sido indevidamente utilizados para suprir diversas necessidades de informação, em detrimento da utilização generalizada da contabilidade económica (analítica ou de custos) e financeira, da evolução e integração dos sistemas de informação e da sistematização da legislação vigente e procedimentos inerentes.

Também ao nível dos *sistemas de informação*, a fragmentação é muito considerável (Quadro 2). Com efeito, os sistemas de informação orçamental são pouco integrados e falta uniformização de conceitos e de estruturas de dados entre sistemas. A informação contabilística dos serviços integrados tem sido centralizada numa óptica de caixa no sistema central de contabilidade, sendo possível acompanhar a informação orçamental numa base diária. Os SFA têm, em geral, sistemas de contabilidade próprios, baseados no POCP ou planos sectoriais, estando obrigados a reportar mensalmente ao Ministério das Finanças a informação contabilística (em base caixa e patrimonial). Este reporte é feito através do designado sistema de informação e gestão orçamental. A informação sobre compromissos encontra-se dispersa no sistema central de encargos plurianuais e nas bases de dados de encargos assumidos e não pagos. Refira-se, no entanto, que a informação das entidades que já utilizam o sistema de contabilidade patrimonial GeRFiP/RIGORE-Local (com disseminação em curso) é agregada e consolidada, quer do ponto de vista orçamental quer patrimonial, no designado sistema RIGORE-Central, verificando-se uma evolução significativa na qualidade da informação para gestão, que se irá aprofundar à medida que o universo de utilizadores aumente.

Quadro 2. Sistemas de Informação Orçamental

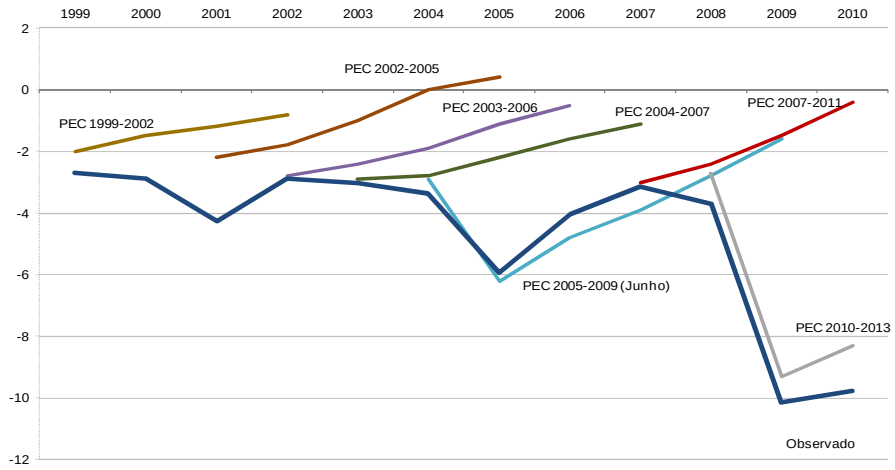
Sistemas centrais			
Sigla	**Designação**	**Objeto**	**Localização**
SOE	Sistema de Informação da Elaboração do Orçamento do Estado	Carregamento da proposta de orçamento de cada entidade pública no perímetro do OE.	Instituto de Informática
SCEP	Sistema Central de Encargos Plurianuais	Registo, de forma permanente, da despesa com incidência plurianual dos Serviços Integrados, dos Serviços e Fundos Autónomos e das Entidades Públicas Reclassificadas (EPR). Substitui o SCCP - Sistema de Informação de Contratos Plurianuais.	Instituto de Informática
SCC	Sistema Central de Contabilidade	Informação agregada da gestão orçamental dos SI e transferências do OE.	Instituto de Informática
SI	Sistema de Informação dos Serviços Integrados	Controlo orçamental dos Serviços Integrados.	Instituto de Informática
SFA	Sistema de Informação dos Serviços e Fundos Autónomos	Controlo orçamental dos Serviços e Fundos Autónomos.	Instituto de Informática
SCR	Sistema Central de Receitas	Informação agregada das receitas gerais e das receitas consignadas dos SI.	Instituto de Informática
SGT	Sistema de Gestão de Contas do Tesouro	Sistema bancário do IGCP.	Instituto de Gestão de Tesouraria e do Crédito Público
HB	Homebanking do Tesouro	Sistema de registo de contas bancárias não orçamentais.	Instituto de Gestão de Tesouraria e do Crédito Público
SCE	Sistema de Cobrança do Estado	Controlo e emissão de cobrança dos DUC.	Instituto de Gestão de Tesouraria e do Crédito Público
SIIAL	Sistema Integrado de Informação da Administração Local	Gestão orçamental e patrimonial da Administração Local. Substitui a aplicação DOMUS da DGO.	Direção-Geral das Autarquias Locais
CGE	Conta Geral do Estado	Emissão de mapas para a Conta Geral do Estado	Instituto de Informática
ECE	Entidade Contabilística Estado	Controlo de emissão de fundos para as entidades aderentes ao GerFip, SIG-DN e SFA.	Instituto de Informática
RIGORE-Central	Rede Integrada de Gestão de Recursos do Estado - Central	Informação agregada e consolidada relativa à gestão orçamental, patrimonial e analítica dos serviços e organismos da administração central.	Instituto de Informática
Sistemas locais			
Sigla	**Designação**	**Objeto**	**Localização**
SIC	Sistema de Informação Contabilística	Gestão orçamental.	Serviços e organismos da administração central
SGR	Sistema de Gestão de Receitas	Contabilização das receitas.	Serviços e organismos da administração central
SRH	Sistema de Recursos Humanos	Gestão de pessoal e processamento de remunerações.	Serviços e organismos da administração central
SIG-DN	Sistema de Informação de Gestão da Defesa Nacional	Gestão orçamental e logística do Ministério de Defesa Nacional.	Serviços e organismos do MDN
GeRFiP-RIGORE	Gestão de Recursos Financeiros Partilhada	Gestão orçamental, patrimonial e analítica dos serviços e organismos da administração central em regime de serviços partilhados.	Instituto de Informática
Outros sistemas			
Sigla	**Designação**	**Objeto**	**Localização**
BIORC	Business Intelligence para aplicação na análise Orçamental	Sistema de informação de apoio à gestão.	Direção-Geral do Orçamento e Instituto de Informática
-	Serviços Online	Portal web para carregamento de informação a enviar à DGO pelas Entidades Coordenadoras de Programas Orçamentais, Serviços Integrados, Serviços e Fundos Autónomos, Segurança Social, Regiões Autónomas e Entidades Reclassificadas em Contas Nacionais.	Direção-Geral do Orçamento

Fonte: Ministério das Finanças.

2.2. Ausência de um quadro orçamental plurianual

O Programa de Estabilidade e Crescimento (PEC) tem sido o único instrumento de programação orçamental de médio-prazo. O PEC apresenta as intenções de política orçamental do Governo e define objectivos orçamentais para um horizonte de quatro anos a um nível bastante agregado. Tipicamente as medidas apresentadas para atingir os objectivos orçamentais têm um carácter geral e, até, programático. A experiência passada revela que os objectivos definidos não são respeitados. A evidência sugere a ausência de qualquer mecanismo de correcção (Gráfico infra).

Saldo Orçamental - Objetivos dos Programas de Estabilidade e Crescimento



2.3. Sistema contabilístico incompleto e ausência de informação de desempenho

Os sistemas contabilísticos e de informação disponíveis não fornecem, com igual periodicidade, informação crucial para uma boa gestão e uma prestação efectiva de contas e responsabilização dos gestores dos dinheiros públicos. Como referido, a informação sobre a execução orçamental é ainda em larga medida baseada numa óptica de caixa, impedindo um conhecimento atempado da totalidade dos compromissos assumidos. Os sistemas existentes também não permitem obter, em tempo útil, informação consolidada sobre a posição financeira do sector público. De igual modo, é muito incipiente a informação relativa ao custo das actividades e dos projectos financiados pelo Orçamento do Estado.

A obrigatoriedade de utilização do POCP por parte dos organismos públicos encontra-se prevista na lei há cerca de quinze anos (Decreto-Lei n.º 232/97, de 3 de Setembro), mas a sua implementação tem sido morosa, à semelhança da experiência de diversos países. No entanto, nos últimos anos foram dados passos muito significativos neste processo.

Actualmente, mais de 90% dos SFA da administração central aplicam o POCP, ou um plano de contas sectorial. Por seu turno, o número de serviços integrados que utilizam o POCP aumentou significativamente no contexto do projecto GeRFiP (Gestão de Recursos Financeiros Partilhada). Desde Janeiro de 2011, o GeRFiP está disponível e em funcionamento em 65 organismos da administração central (Serviços integrados e SFA), pertencentes a 9 ministérios (mais 7 ministérios do que em 2010). Para estes organismos é já possível obter contas consolidadas através do sistema RIGORE-Central. Adicionalmente, o projecto em curso de expansão do RIGORE-Central irá permitir incorporar e consolidar de forma integrada a posição financeira da execução orçamental e dos resultados, não só dos serviços e organismos da administração central que aplicam o POCP e planos sectoriais, mas também das entidades públicas reclassificadas, que passaram a integrar o subsector dos SFA e que utilizam o SNC.

O sector da segurança social e o das autarquias locais têm também sistemas de contabilidade patrimonial baseados em planos de contas sectoriais. No âmbito da administração local existe já em operação para a totalidade dos 308 municípios um sistema de recolha de dados orçamentais e patrimoniais, numa base mensal, trimestral ou anual, consoante a tipologia da informação (sistema SIIAL).

3. Caracterização do novo modelo orçamental

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 qualidade da despesa pública.

O quadro orçamental deve assentar em quatro princípios fundamentais, que se reforçam mutuamente: estabilidade, sustentabilidade, eficácia e eficiência. Um processo orçamental assente neste conjunto de princípios contribui decisivamente para a estabilidade macroeconómica em geral e para o crescimento da produtividade no conjunto da economia.

No plano macroeconómico, o quadro orçamental deve promover a estabilidade e a sustentabilidade das contas públicas, incentivando políticas consistentes com um grau razoável de previsibilidade dos níveis de tributação futuros.

No plano microeconómico, as preocupações fundamentais devem ser promover a eficácia e eficiência da despesa pública e da captação de receita. A produção de bens e serviços pela administração pública deve ser orientada para os resultados que se pretendem obter com as políticas públicas. O processo produtivo deve ser organizado de modo a garantir que, para uma dada quantidade e qualidade de bens e serviços, é utilizada a combinação de recursos que permite minimizar os custos de produção. De igual modo, para um dado nível de receita, a política fiscal deve ser desenhada de molde a minimizar as distorções económicas decorrentes da tributação. Por seu turno, as políticas públicas devem ser definidas com a preocupação de minimizar a carga burocrática associada.

Este conjunto de princípios tem-se traduzido na adopção, crescentemente generalizada no plano internacional, de um modelo orçamental assente em cinco pilares: regras orçamentais; quadro orçamental plurianual; orçamento em programas; contabilidade patrimonial; e instituições orçamentais independentes. Este é o modelo subjacente à nova lei de enquadramento orçamental e também à directiva do Conselho da União Europeia relativa aos requisitos para os quadros orçamentais dos Estados-Membros.

4. Estratégia de reforma Orçamental

As experiências internacionais bem-sucedidas revelam que a modernização do quadro orçamental é um processo exigente e moroso, que implica não apenas alterações legislativas e a adaptação dos sistemas de informação de suporte ao orçamento e à avaliação do desempenho, mas sobretudo a construção de capacidade técnica nos ministérios e uma mudança de atitude assente numa cultura generalizada de transparência e responsabilidade.

A complexidade e magnitude das mudanças necessárias para garantir a concretização no terreno da nova arquitectura orçamental implicam que a reforma será um processo contínuo. É importante garantir que o desenho detalhado do novo modelo e o seu calendário de implementação traduzem um consenso alargado entre os diferentes atores – Governo, Assembleia da República e Tribunal de Contas. É igualmente fundamental desenvolver uma estratégia de comunicação que esclareça a sociedade sobre os benefícios que podem ser retirados do novo modelo orçamental.

A reforma tem que ser devidamente planeada, acompanhada no terreno e objecto de avaliação permanente. A estratégia de definição e implementação do novo modelo orçamental assentará nos seguintes vectores:

i) Reforma liderada pelo Ministério das Finanças, garantindo o envolvimento dos principais intervenientes no processo orçamental;
ii) Abordagem faseada e temática, ainda que garantindo a visão de conjunto e coerência global do modelo orçamental em construção;

iii) Plano de acção, contendo o elenco detalhado e calendarização das acções a desenvolver, bem como a identificação das entidades responsáveis pela sua concretização;
iv) Acompanhamento, controlo e avaliação contínua dos trabalhos em curso e das mudanças implementadas;
v) Assistência técnica de instituições internacionais, em particular do Fundo Monetário Internacional e da Comissão Europeia, beneficiando do amplo conhecimento destas instituições sobre as melhores práticas internacionais e as dificuldades e desafios que se colocam à reforma orçamental.

5. Acções a desenvolver

As prioridades imediatas consistem na adopção de mecanismos reforçados de controlo de despesa e dos compromissos, a aplicar a partir do início de 2012; na reflexão sobre a reforma do Ministério das Finanças; e no lançamento dos trabalhos necessários à concretização da LEO, com destaque para a operacionalização do quadro orçamental plurianual. Numa perspectiva de médio prazo, a reforma não se esgota na actual LEO, merecendo particular relevo a necessidade de revisão do processo de prestação de contas.

5.1. Reforço do controlo da despesa e compromissos

O estrito cumprimento dos limites trimestrais e anuais para o défice orçamental e dos limites à acumulação de dívidas impostos pelo PAEF exige medidas temporárias e de efeito imediato que permitam reforçar o controlo da despesa e dos compromissos assumidos pelas diferentes entidades e níveis da administração pública. Neste sentido, serão prosseguidas até final de 2011, diversas linhas de actuação.

5.1.1. Reforço dos procedimentos de controlo da despesa

Na execução orçamental de 2012 serão adoptadas medidas visando melhorar a qualidade da informação orçamental, limitar a fragmentação do orçamento e reforçar o controlo da despesa e dos compromissos assumidos pelos diferentes sectores da Administração Pública.

A aproximação do universo do Orçamento do Estado ao universo da contabilidade nacional, a partir de Janeiro de 2012, permitirá melhorar substancialmente a abrangência da informação orçamental disponível mensalmente.

Com o objectivo de atenuar as dificuldades de controlo que decorrem da elevada fragmentação orçamental, foram indicados, por cada ministro, interlocutores políticos e técnicos junto do Ministério das Finanças para o acompanhamento e controlo da execução orçamental. Até ao final de 2011, será definido um processo, envolvendo o Ministério das Finanças e os coordenadores dos programas orçamentais, para acompanhamento permanente da evolução da despesa pública e do número de efectivos por ministério, que permita uma visão global da situação financeira de cada ministério.

Em linha com as recomendações da missão de assistência técnica do FMI e Comissão Europeia sobre gestão financeira pública, realizada em Julho de 2011, será prestada particular atenção ao controlo das dívidas vencidas ("*arrears*") e à situação das empresas públicas e PPP.

Será igualmente instituído um reporte mensal do Ministro das Finanças ao Conselho de Ministros sobre a execução orçamental. Cada ministro será responsável pelo estrito cumprimento dos limites orçamentais fixados para o seu ministério, cabendo-lhe, designadamente, a responsabilidade de corrigir eventuais desvios.

Os procedimentos a definir deverão, na medida em que tal se justifique, ter consagração no decreto-lei de execução orçamental, que será aprovado em Conselho de Ministros até final de 2011.

No âmbito da reforma dos procedimentos orçamentais e do reforço do controlo da despesa, serão ainda reavaliados os circuitos orçamentais dos programas co-financiados pela União Europeia com o objectivo de permitir um mapeamento preciso entre o orçamento e execução anuais e a programação plurianual.

5.1.2. Revisão do Regime da Administração Financeira do Estado e controlo de compromissos

A Lei de Bases da Contabilidade Pública (Lei n.º 8/90, de 20 de Fevereiro), bem como a regulamentação constante no Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho, que estabelece o Regime da Administração Financeira do Estado (RAFE), serão revistos até final de 2011, tendo em vista melhorar procedimentos, tornar mais eficazes as sanções por incumprimento e alargar o âmbito de aplicação.

Na sequência da publicação da Circular n.º 1368 da DGO, de 9 de Setembro de 2011, relativa a cabimentos, compromissos e pagamentos em atraso, serão adoptadas medidas de reforço do controlo de compromissos, designadamente através da introdução de normas que limitem a assunção de compromissos aos meios financeiros existentes neste período de restrição de crédito; da criação de um sistema de certificação de compromissos (sem o qual os pagamentos a fornecedores serão recusados); da criação de mecanismos mais eficazes de controlo dos compromissos plurianuais; e de penalizações reforçadas em casos de incumprimento.

Ainda no âmbito da revisão do RAFE, será ponderada a obrigatoriedade de periodicamente serem revistas as receitas próprias e consignadas dos organismos públicos quando estas não resultem da venda de bens e serviços mercantis ou de contratos com terceiros.

5.1.3. Revisão da Lei de Finanças das Regiões Autónomas e da Lei de Finanças Locais

Está prevista a apresentação até final de 2011 de uma proposta de revisão das Leis de Finanças Regionais e de Finanças Locais, com o objectivo de as adaptar aos princípios e regras estabelecidos pela nova LEO. Esta alteração deve abranger diversos aspectos, merecendo particular destaque a redução da fragmentação do orçamento e a introdução de mecanismos de responsabilização política dos decisores financeiros.

5.1.4. Repensar o papel do Ministério das Finanças enquanto guardião da estabilidade e sustentabilidade das contas públicas

A definição detalhada das metodologias e procedimentos operacionais é condição necessária, mas não suficiente, para garantir a eficácia da nova arquitectura orçamental. O novo modelo orçamental exige a criação de capacidade analítica e de gestão nos ministérios sectoriais e, sobretudo, no Ministério das Finanças. Exige igualmente uma reorientação do enfoque do Ministério das Finanças, que deverá passar a centrar a sua actuação na definição e controlo do quadro plurianual, na avaliação de grandes projectos de investimento público e no controlo da situação financeira das empresas públicas. O processo de reforma orçamental é, assim, indissociável da reforma do próprio Ministério das Finanças.

Ao Ministério das Finanças fica reservada a competência de preparar o Programa de Estabilidade e Crescimento e de, nesse âmbito, definir e propor o quadro orçamental plurianual. Adicionalmente, o Ministério das Finanças deve concentrar-se no acompanhamento da execução orçamental global de cada ministério, analisando tendências, detectando desvios e discutindo com os ministérios sectoriais a sua correcção e escrutinando as decisões com impactos plurianuais. Esta reflexão sobre o papel do Ministério das Finanças não pode ser desligada de uma reflexão mais profunda sobre o modelo organizativo e de gestão do ministério no âmbito da 2.ª fase do PREMAC.

5.2. Implementação da lei de enquadramento orçamental

A aplicação das normas da nova lei de enquadramento orçamental, a partir do Orçamento do Estado para 2012, trará alterações significativas ao processo orçamental, que se traduzirão em melhorias visíveis no domínio da transparência orçamental e contribuirão para minorar significativamente algumas das fragilidades acima identificadas.

Por força do previsto no artigo 2.º da nova lei, terá lugar uma aproximação do universo da contabilidade pública ao universo da contabilidade nacional. Com efeito, as entidades públicas que, independentemente da sua natureza e forma, tenham sido incluídas no sector das Administrações Públicas no âmbito das Contas Nacionais publicadas pelo Instituto Nacional de Estatística, e referentes ao ano anterior ao da apresentação do orçamento, passam a integrar o Orçamento do Estado, sendo para o efeito equiparadas a fundos e serviços autónomos. Neste contexto, integram o Orçamento do Estado para 2012, 53 novas entidades das 65 incluídas no sector das Administrações Públicas das Contas Nacionais em 2010 (mas não no universo do OE), destacando-se as grandes empresas públicas do sector dos transportes (Estradas de Portugal, REFER, Metro de Lisboa e Metro do Porto), a Parque Escolar, as Fundações Universitárias, as diversas Sociedades Polis, o Arsenal do Alfeite, a Empresa de Meios Aéreos, a RTP, os Teatros Nacionais e a Santa Casa da Misericórdia de Lisboa.

Conforme anteriormente referido, e na linha das melhores práticas e das recomendações a nível europeu, a arquitectura orçamental subjacente à nova LEO assenta em cinco elementos fundamentais: regras orçamentais; quadro orçamental plurianual; orçamentação por programas; contabilidade patrimonial; e instituições orçamentais independentes.

5.2.1. Regras orçamentais

Nos termos do artigo 12.º-C da LEO, o saldo orçamental, corrigido de efeitos cíclicos e medidas temporárias, não pode ser inferior ao objectivo de médio-prazo estabelecido no âmbito dos procedimentos de supervisão orçamental da União Europeia. Este objectivo está actualmente fixado em -0.5% do PIB, no caso português. Quaisquer desvios a esta regra devem ser corrigidos nos anos seguintes, contrariando-se desta forma a tendência passada de acomodação sistemática dos desvios orçamentais. A regra orçamental aplica-se a partir de 2015, devendo as revisões anuais do Programa de Estabilidade e Crescimento a apresentar entretanto prever a trajectória de ajustamento compatível com a concretização do objectivo definido.

No que respeita à regra de orçamental é necessário:

i) Definir a metodologia a utilizar na determinação do saldo estrutural e a forma de operacionalizar o mecanismo de correcção de desvios face aos objectivos orçamentais;
ii) Reavaliar o objectivo de médio-prazo para o saldo orçamental definido no âmbito do Pacto de Estabilidade e Crescimento;
iii) Definir a forma como será feita a transição para a plena aplicação da regra de equilíbrio orçamental.

5.2.2. Quadro plurianual de programação orçamental

O Governo apresentará anualmente à Assembleia da República uma proposta de lei com o quadro plurianual de programação orçamental, o qual definirá, para a administração central, limites de despesa da financiada por receitas gerais para os quatro anos seguintes, em consonância com os objectivos do Programa de Estabilidade e Crescimento (Artigo 12.º-D da LEO). Serão estabelecidos limites vinculativos para cada programa orçamental para o ano a que respeita o Orçamento (ano N+1); para agrupamentos de programas por áreas de intervenção política para o ano N+2 e para o conjunto de todos os programas para os anos N+3 e N+4.

Um quadro orçamental plurianual assente num cenário macroeconómico credível e em limites vinculativos para grandes áreas da despesa imprime à condução da política orçamental uma perspectiva de médio-prazo, contrariando o enviesamento para um crescimento excessivo da despesa inerente à actividade do sector público. 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, a afetação de recursos e a responsabilização pelos resultados alcançados.

Para operacionalizar o quadro plurianual de programação orçamental, torna-se necessário definir:

i) O universo das despesas sujeitas a limites e a natureza desses limites (indicativos ou vinculativos). Em particular, é necessário responder a questões como: As despesas que não dependem da acção do Governo (por exemplo, o pagamento da contribuição financeira à União Europeia) devem estar sujeitas apenas a limites indicativos? Devem ser consideradas as despesas financiadas por receita consignada?

ii) Procedimentos de elaboração das projecções de despesa e receita a médio-prazo, incluindo a elaboração do cenário macroeconómico subjacente, a construção do cenário de políticas invariantes e a avaliação dos impactos de novas medidas de política;

iii) Regras relativas à transição de saldos, designadamente no que respeita saldos de receita consignada ou de fundos para financiar projectos de investimento.

O quadro plurianual de programação orçamental será submetido pela primeira vez à Assembleia da República em Abril de 2012, em simultâneo com a apresentação do Programa de Estabilidade e Crescimento. Uma vez que a elaboração de projecções de médio prazo é um exercício muito complexo que exige o desenvolvimento de capacidade analítica e a acumulação de experiência, os limites de despesa definidos serão, numa primeira fase, indicativos.

5.2.3. Orçamento por Programas

O Orçamento do Estado passará a estar estruturado por programas, permitindo uma melhor percepção dos recursos afectos às diferentes políticas públicas (Artigos 18.º a 20.º da LEO). Uma estrutura de orçamento por programas, complementa a tradicional classificação orgânica e funcional da despesa com uma classificação centrada nos objectivos das políticas e nos resultados a alcançar.

A formulação do Orçamento do Estado por programas foi já ensaiada no Orçamento relativo a 2011 e será consolidada em 2012. O quadro 3 elenca os 14 programas orçamentais que vigorarão no Orçamento do Estado para 2012. Cada programa orçamental terá um único ministério executor, ou seja, não haverá programas horizontais, reforçando-se, desta forma, a responsabilidade dos ministérios pelos resultados alcançados. Na generalidade dos casos, cada ministério será responsável por um único programa, o que permite uma maior flexibilidade na execução do orçamento. O Ministério da Educação e Ciência optou por definir programas independentes para o Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar e para a Ciência e Ensino Superior. O Ministério das Finanças executará igualmente dois programas: Finanças e Administração Pública e Gestão da Dívida Pública.

Programas Orçamentais e Entidades Gestoras

Código do Programa	Programa	Ministério Executor
001	Órgãos de Soberania	Encargos Gerais do Estado
002	Governação e Cultura	Presidência do Conselho de Ministros
003	Finanças e Administração Pública	Ministério das Finanças
004	Gestão da Dívida Pública	Ministério das Finanças
005	Representação Externa	Ministério dos Negócios Estrangeiros
006	Defesa	Ministério da Defesa Nacional
007	Segurança Interna	Ministério da Administração Interna
008	Justiça	Ministério da Justiça
009	Economia e Emprego	Ministério da Economia e do Emprego
010	Agricultura, Mar e Ambiente	Ministério da Agricultura, Mar, Ambiente e Ordenamento do Território
011	Saúde	Ministério da Saúde
012	Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar	Ministério da Educação e Ciência
013	Ciência e Ensino Superior	Ministério da Educação e Ciência
014	Solidariedade e Segurança Social	Ministério da Solidariedade e Segurança Social

Fonte: Ministério das Finanças.

Em consonância com a filosofia subjacente à orçamentação por programas, o artigo 72.º da LEO prevê que o Governo envie à Assembleia da República, até 31 de Março do ano seguinte, um relatório de execução dos programas orçamentais, explicitando os resultados obtidos e os recursos utilizados. Uma vez que o Orçamento do Estado para 2012 é o primeiro a ser elaborado e executado de acordo com a nova LEO, este relatório deverá ser apresentado pela primeira vez em Março de 2013.

A plena implementação de um sistema de orçamentação por programas exige:

i) Definir orientações gerais relativas à definição e recolha de indicadores de desempenho;

ii) Clarificar a articulação dos indicadores com os sistemas de avaliação do desempenho existentes e, designadamente, o SIADAP;

iii) Clarificar a repartição de responsabilidades entre o Ministério das Finanças e os ministérios sectoriais.

5.2.4. Procedimentos contabilísticos e prestação de contas

A LEO prevê que a prestação de contas por parte de todas as entidades públicas deverá ser feita com base no POCP, com excepção das entidades que aplicam o Sistema de Normalização Contabilística (SNC) ou que elaborem as suas contas em conformidade com as normas internacionais de contabilidade (Artigo 11.º da LEO).

Como referido anteriormente, a adopção do POCP tem sido um processo muito moroso, ainda que se tenha registado um importante progresso nos últimos anos. O Governo está empenhado em concluir esta importante reforma de adopção de uma contabilidade patrimonial pela Administração Pública, que integrará as três vertentes da contabilidade – orçamental, patrimonial e analítica – permitindo conhecer com maior rigor a situação financeira das diferentes entidades públicas, bem como os custos dos bens e serviços produzidos.

A adopção de sistemas de informação de gestão modernos e a utilização da informática de gestão é uma opção crucial da modernização do processo orçamental. A adopção destes sistemas deve, também obrigar a um redesenho de processos e de procedimentos orçamentais e contabilísticos. De facto, os atuais processos e procedimentos foram desenhados há cerca de 20 anos. Neste período de tempo verificou-se uma enorme evolução dos sistemas de informação de gestão. Os ganhos da utilização destes novos sistemas decorrem não tanto da adopção de uma nova plataforma tecnológica, mas do redesenho de processo e procedimentos que uma nova plataforma tecnológica permite.

Em Portugal tem-se seguido a via de introdução novos sistemas de informação sem alteração concomitante dos processos. A ausência desta reengenharia de processos orçamentais e contabilísticos tem consequências para a qualidade da informação, para o controlo e para os custos de implementação. De facto, os sistemas de informação de gestão tendem a incluir processos que reflectem *standards* internacionais, pelo que o abandono das idiossincrasias nacionais facilita consideravelmente a transição para sistemas de informação mais sofisticados.

Esta opção significa uma extensa revisão dos atuais procedimentos orçamentais e contabilísticos e da prestação de contas, quer relativamente à forma quer relativamente ao conteúdo. De facto, por um lado, a documentação de prestação de contas é extensa, confusa e muitas vezes repetitiva. Por outro lado, a prestação de contas deve permitir medir e comparar resultados. Estes devem ser comparados com o passado, com a restante economia e com outros sectores públicos. Estas três dimensões de avaliação impõem que o processo de prestação de contas seja estável ao longo do tempo; que utilize, tanto quanto possível, princípios, métodos e valorizações idênticos aos utilizados pela restante economia; e que siga, ainda que com possíveis adaptações a situações concretas, as normas internacionais de contabilidade.

No âmbito da assistência técnica prevista no PAEF, foi sugerido que fossem utilizados os princípios da *Internacional Public Sector Accounting Standads* (IPSAS) na apresentação de contas das entidades do sector público. De acordo com as instituições internacionais, a adopção destes princípios contabilísticos aumentaria a transparência na prestação de contas e a responsabilização. Contudo, o reporte de informação em base de caixa manter-se-ia uma parte importante do processo de prestação de contas devido à necessidade de prever as necessidades de tesouraria e financiamento em termos globais.

Um outro aspecto referido no âmbito da assistência técnica é a necessidade da certificação externa das contas no âmbito do processo de prestação de contas. Este desenvolvimento obrigará a uma reformulação significativa do processo de avaliação e certificação externa da Conta Geral do Estado e das contas das diversas entidades públicas.

5.2.5. Conselho das Finanças Públicas

Será criado um órgão independente – o Conselho das Finanças Públicas (CFP) – cuja missão consiste em pronunciar-se sobre os objectivos e cenários orçamentais, a sustentabilidade das contas públicas e o cumprimento das regras relativas ao saldo orçamental, à despesa da administração central e ao endividamento das regiões autónomas e autarquias locais (Artigo 12.º-I da LEO).

A experiência internacional revela que a criação de uma entidade independente desta natureza permite aumentar de forma significativa a transparência sobre a situação orçamental e patrimonial do sector público. O CFP será, assim, instrumental para a melhoria do processo de decisão política e, portanto, para a qualidade da democracia. Será igualmente fundamental na recuperação da credibilidade externa do País perante os investidores internacionais.

A Assembleia da República aprovou os Estatutos do CFP no final de Setembro de 2011. A nomeação dos membros do conselho superior do CFP ocorrerá antes do final de 2011, sendo expectável que o conselho inicie a sua actividade nos primeiros meses de 2012. Os membros do conselho superior serão nomeados pelo Conselho de Ministros sob proposta conjunta do Presidente do Tribunal de Contas e do Governador do Banco de Portugal.

Anexo II

Calendário de efectiva implementação da estratégia e dos procedimentos referidos no artigo 2.º, a efectivar até 2015

Questões operacionais e calendarização

O desenho detalhado do novo quadro orçamental e a sua progressiva implementação devem ser encarados numa perspectiva de gestão de projecto. Neste sentido, será constituído um *Steering Committee* e dois grupos de trabalho (GT) temáticos. O *Steering Committee* será liderado pelo Ministro de Estado e das Finanças e composto pelos secretários de estado do Ministério das Finanças, dirigentes do Ministério das Finanças e peritos externos, cabendo-lhe orientar e acompanhar os trabalhos dos grupos de trabalho.

O GT sobre a Reforma do Ministério das Finanças será responsável pela elaboração de uma proposta de reforma do Ministério das Finanças e calendário de implementação. O GT sobre controlo da despesa pública será responsável por apresentar uma proposta de operacionalização da regra orçamental e do quadro plurianual contida na LEO, incluindo o calendário de implementação. Os grupos de trabalho serão compostos por técnicos do Ministério das Finanças, podendo integrar técnicos de outros ministérios e outros peritos nacionais ou internacionais, nomeadamente no âmbito da assistência técnica por parte do Fundo Monetário Internacional e da Comissão Europeia.

Os trabalhos terão três fases. A fase um destina-se ao desenho das soluções a adoptar no âmbito de cada área de trabalho e deverá culminar com a entrega de uma proposta de solução e de implementação. Na fase dois serão tomadas as decisões quanto à solução a implementar. A fase três, que poderá comportar diversas etapas, será de implementação.

Implementação da Lei de Enquadramento Orçamental

Data-limite	Acção	Responsável
30-Nov-11	Submissão ao Conselho de Ministros de proposta para reforço do controlo de despesa (processo envolvendo MF e Coordenadores dos Programas) a consagrar no Decreto-Lei de Execução Orçamental	Ministro das Finanças
15-Dez-11	Nomeação dos membros do Conselho Superior do Conselho de Finanças Públicas	Conselho de Ministros
29-Dez-11	Aprovação do DL de Execução Orçamental	Conselho de Ministros
31-Dez-11	Proposta de revisão da Lei N.º8/90 (Lei de Bases da Contabilidade Pública) e do DL N.º155/92 (Regime de Administração Financeira do Estado)	Ministro das Finanças
31-Dez-11	Proposta de revisão das Leis de Finanças Locais e Regionais	Presidência do Conselho de Ministros
28-Fev-12	Aprovação do desenho do quadro orçamental plurianual e calendário de implementação	Ministro das Finanças
15-Abr-12	Submissão à AR do Documento de Estratégia Orçamental 2013-2016, incluindo limites plurianuais de despesa por área de política	Ministro das Finanças
30-Abr-12	Submissão Programa de Estabilidade e Crescimento à União Europeia	Ministro das Finanças
16-Out-12	Orçamento do Estado para 2013	Ministro das Finanças
01-Jan-13	Início da implementação de novo modelo organizacional do Ministério das Finanças	GT Reforma MF
31-Mar-13	Relatório de execução dos programas orçamentais (Artigo 72.º da LEO)	Ministérios sectoriais