

# As 6<sup>as</sup> da reforma Lei de Enquadramento Orçamental

Luís Morais Sarmiento

As opiniões e posições expressas são da responsabilidade do autor, não coincidindo necessariamente com as do Banco de Portugal ou do Eurosistema.  
Eventuais erros ou omissões são da responsabilidade do autor.

# As questões sugeridas

---

- Como formular a LEO por forma a assegurar os 3 objectivos básicos da gestão orçamental:
  1. estabilidade e sustentabilidade das finanças públicas;
  2. eficaz afectação dos recursos que a economia pode proporcionar ao sector público;
  3. provisão estável e eficiente dos serviços públicos
- A LEO por si não pode assegurar estes objetivos. No entanto, bons procedimentos podem ajudar a atingi-los
  - A LEO trata de procedimentos orçamentais e os procedimentos orçamentais não asseguram resultados. Os objetivos e resultados são do âmbito da política
  - Bons procedimentos orçamentais permitem identificar problemas e definir soluções (meios auxiliares de diagnóstico)

# O Processo Orçamental

---



- Qual a função do cidadão em cada uma destas fases?
- Naturalmente o cidadão é quem paga, i.e., é o contribuinte e está presente em todas as fases.
- Mas, se abstrairmos do papel de contribuinte, o cidadão tem outra função:
  - Programação e planeamento: cliente ;
  - Orçamento: cliente ;
  - Execução: cliente e acionista;
  - Prestação de contas: acionista;
  - Auditoria: acionista

# O processo orçamental

Funções	O que quer?	O que o processo orçamental pode dar	O que o processo orçamental dá
Cliente / Consumidor	Bens e serviços públicos adequados e de qualidade (eficácia). Provisão estável, mas adaptável de bens e serviços	Definição de programas de despesa e fixação de objectivos. Programação plurianual	Ausência de informação sobre a produção e resultados. Programação plurianual deficiente
Accionista / Produtor	Eficiência na provisão dos bens e serviços públicos. Conta de exploração equilibrada e sustentável. Situação patrimonial equilibrada	Flexibilidade na afectação dos recursos; Estabilidade e previsibilidade de recursos; Contabilidade patrimonial; Informação contabilística detalhada.	Rigidez na afectação de recursos. Dependente do poder discricionário do MF. Programação plurianual deficiente Prestação de contas centradas em fluxos de caixa sem consideração pelas obrigações futuras. Informação detalhada mas pouco integrada
Cidadão / Contribuinte	Impostos baixos Equilíbrio entre as decisões de despesa e os custos da tributação.	Processo orçamental integrado (Fragmentação reduzida)	Diminuição da fragmentação do processo, mas excessiva fragmentação orgânica e de informação Controlo burocrático e centrado nos controlos de recursos

# Fragmentação Orçamental

---

- A fragmentação orçamental define-se como o grau em que os custos marginais da despesa pública (não) são internalizados pelos decisores orçamentais quando tomam decisões de despesa.
- A fragmentação também pode ser definida como a dispersão de elementos que compõe o processo orçamental
- Os processo descendentes (top-down) e a redução do número de decisores orçamentais ajudam a reduzir a fragmentação.
- Os processos intermediados permitem delegar parte do controlo

# A fragmentação é uma das principais fragilidades do processo orçamental

- O ciclo orçamental
- A fragmentação da informação
- A fragmentação orgânica

# O ciclo orçamental atual

Fase	Documento	Objecto	Data
Programação e Planeamento	Programa de Estabilidade e Crescimento (PEC/DEO)	Enquadramento macro da política orçamental	Primavera de t-1 (30 de Abril)
	Quadro Plurianual de Programação Orçamental	Definição dos limites orçamentais dos programas	30 de Abril e 15 de Outubro
	Grandes Opções do Plano	Definição dos objetivos e principais investimentos públicos	15 de Outubro
Orçamentação	Orçamento do Estado	Definição dos limites de despesa dos organismos	15 de Outubro
Execução	Boletim de Execução Orçamental	Prestação de informação sobre a execução orçamental	Mensalmente em t
	Alterações orçamentais	Prestação de informação sobre as alterações orçamentais	Trimestralmente em t
Prestação de Contas	Contas individuais dos organismos Conta Geral do Estado	Informação sobre a orçamental e financeira da Administração Central	Junho de t+1
Auditoria	Parecer sobre a Conta Geral do Estado	Verificação da conformidade legal da Conta Geral do Estado	Dezembro de t+1
	Relatórios de auditorias	Verificação da conformidade legal	t+1 e seguintes

# Pequenas sugestões

Fase	Documento	Objecto	Data	Informação
Programação e Planeamento	Grandes Opções do Plano	Enquadramento macro da política orçamental (PEC); Definição das opções de política. Definição dos programas orçamentais e respetivos objetivos genéricos de investimento e atividade; Definição dos limites orçamentais (receita geral) plurianuais dos programas (QPPO).	Primavera de t-1	Informação macroeconómica e finanças públicas. Informação financeira agregada/envelopes financeiros globais. Definição de Indicadores de resultados/produção.
Orçamentação	Orçamento do Estado	Definição dos limites de despesa dos programas e medidas; Definição concreta de objetivos dos programas;	Outubro	Informação financeira por Programa/Medida e entidade; Apresentação agregada da classificação económica; Definição de Indicadores de resultados/produção
Execução	Boletim de Execução Orçamental	Prestação de informação sobre a execução orçamental	Mensalmente durante o ano	Informação financeira de base contabilística.
Prestação e Certificação de Contas	Contas dos organismos	Prestação de contas patrimoniais e orçamentais individuais e certificadas.	Primavera de t+1	Informação financeira de base contabilística. Prestação de informação sobre produção .
	Contas consolidadas	Prestação de contas patrimoniais e orçamentais consolidadas e certificadas da Administração Central	Primavera de t+1	Informação financeira de base contabilística. Prestação de informação sobre resultados e produção.
Auditoria	Relatórios de auditorias	Verificação da conformidade legal	t+1 e seguintes	Informação contabilística e financeira e administrativa.

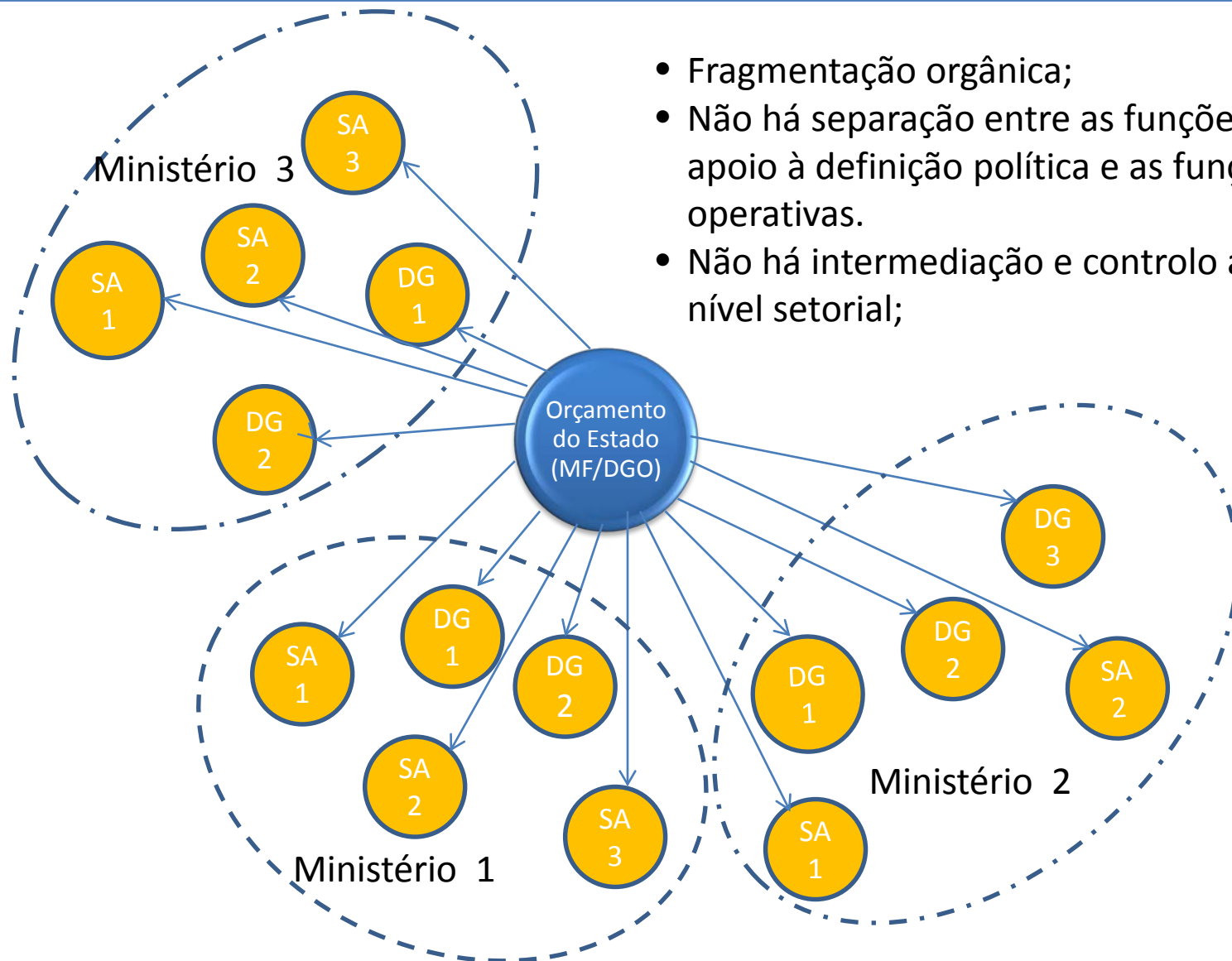


# Informação orçamental

---

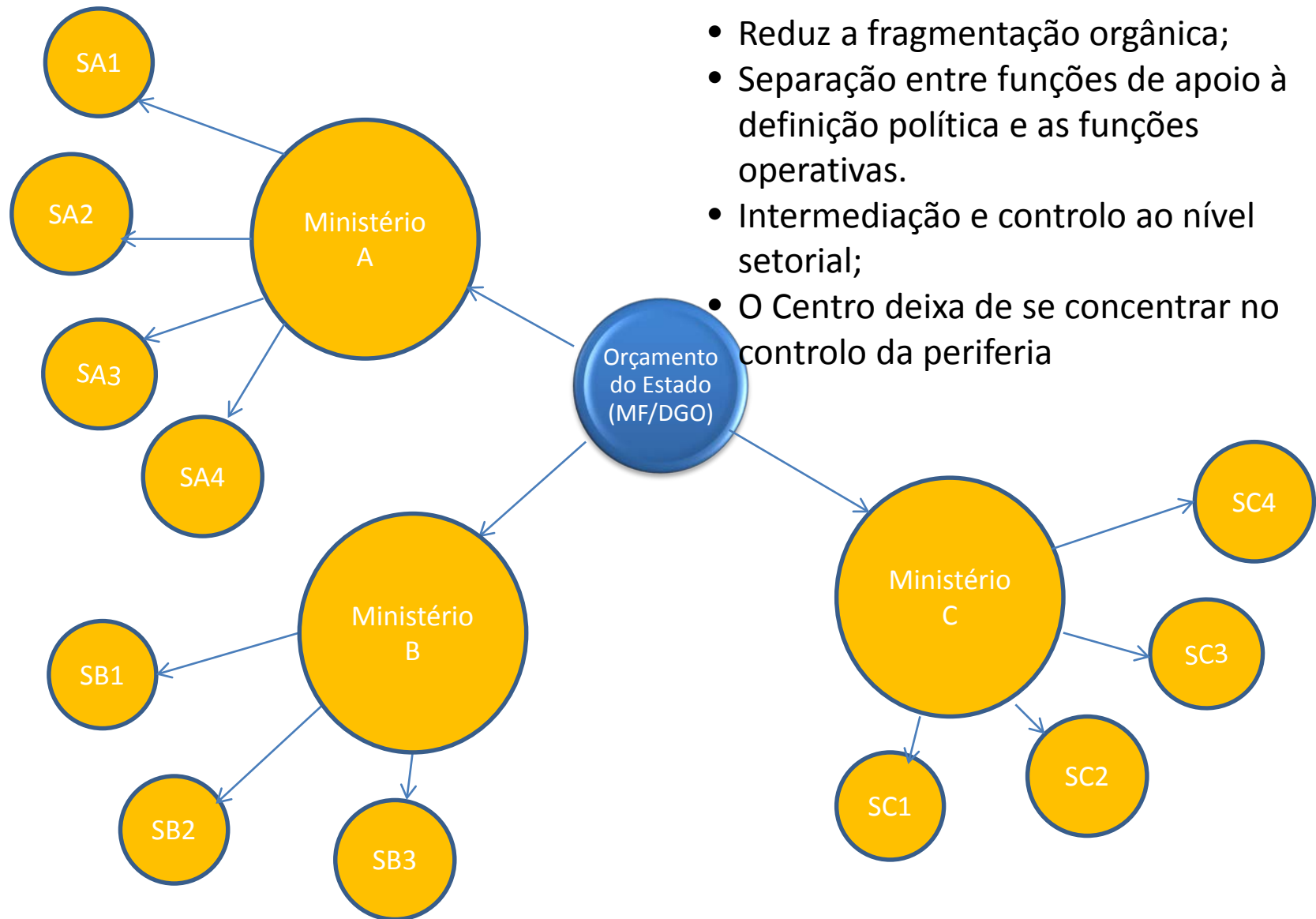
- Classificação económica:  
12 agrupamentos, 63 subagrupamentos e 491 alíneas;
- Classificação funcional: 54
- Classificação orgânica: 401
- Fonte de financiamento: 42 (x2)
- A chave orçamental da despesa (código para classificar a despesa) tem 34 ou 44 posições.

# A fragmentação orgânica



- Fragmentação orgânica;
- Não há separação entre as funções de apoio à definição política e as funções operativas.
- Não há intermediação e controlo ao nível setorial;

# O processo orçamental e a estrutura da Administração Central

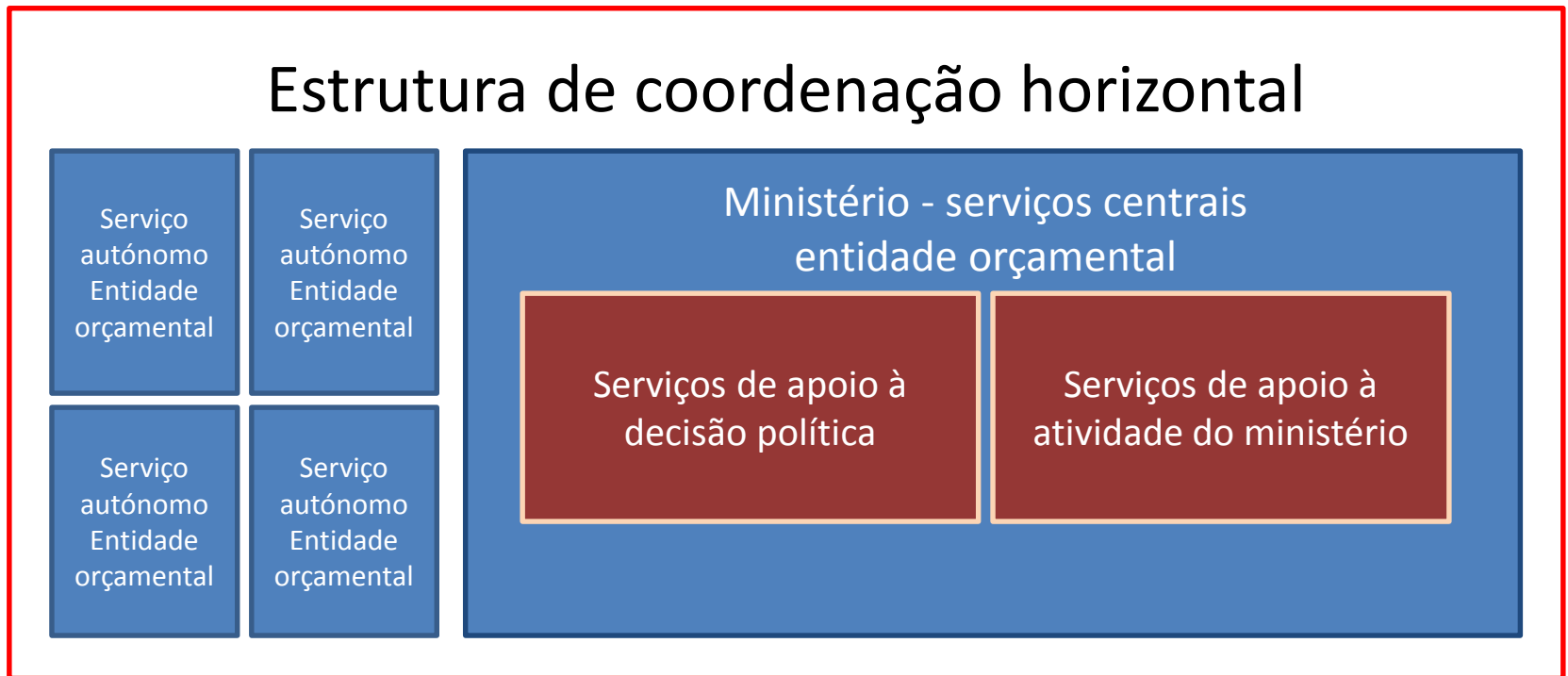


# Proposta de estrutura de um ministério

---

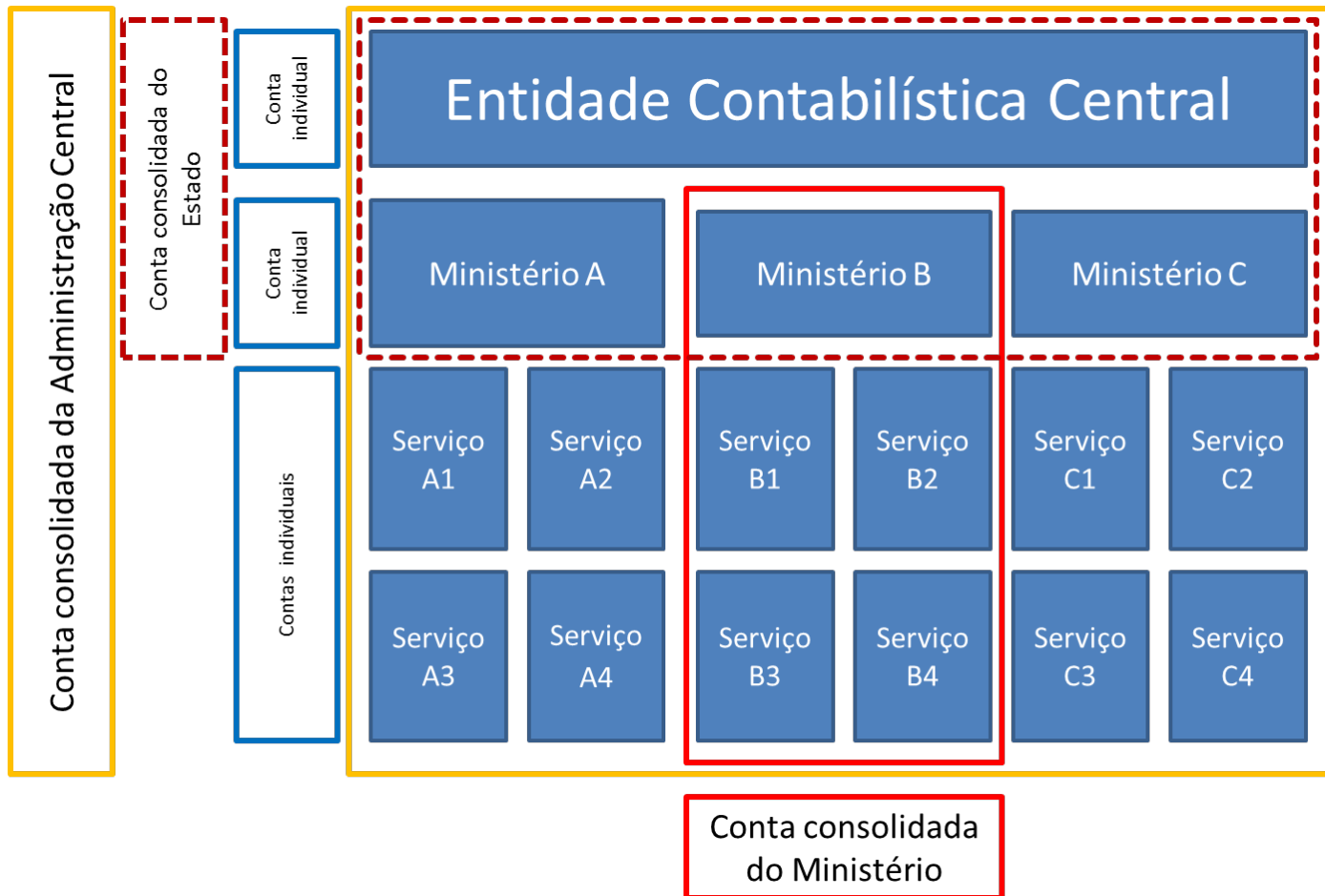
## Ministério - entidade política

### Estrutura de coordenação horizontal



Obrigado

# Impacto desta proposta no processo contabilístico



Nível decisão	Entidade	Instrumentos	Indicadores
Definição estratégica	Assembleia da República + Governo	Documento de Enquadramento (GOP's)	Informação financeira macro Definição de envelopes financeiros dos programas Informação sobre objetivos e resultados
Gestão estratégica	Governo + serviços operacionais	Gestão financeira dos programas Definição das medida	Informação financeira detalhada Indicadores de produção
Gestão operacional	Serviços operacionais	Gestão dos organismos e de processos	Informação de gestão Informação económica e financeira de base contabilística Contabilidade analítica