



Conselho das Finanças Públicas
Portuguese Public Finance Council

Revisão da Lei de Enquadramento Orçamental

Tópicos para o debate

Sextas da Reforma
10 Janeiro 2014

Teodora Cardoso



Introdução

- Desde 1977 (data da primeira “Lei de Enquadramento do Orçamento Geral do Estado”), a LEO conheceu 11 versões (7 das quais desde 2001), o número de artigos quadruplicou e a dimensão do texto pelo menos quintuplicou. No entanto, manteve-se a sua inoperância quanto aos objectivos fundamentais de assegurar a estabilidade e a sustentabilidade das finanças públicas.
 - **Questão: não serão estes indicadores de que o enquadramento orçamental português é inadequado?**
 - Os 10 tópicos que se seguem não esgotam a questão, mas abordam um conjunto de problemas a exigir reflexão.
-



Tópico 1: Adicionar ou reformular?

Opção entre acrescentar elementos à lei ou reformulá-la, focando-a em conceitos base, como a estabilidade e a sustentabilidade

Implica, por exemplo, definir estes conceitos e eliminar contradições como a que existe entre a definição de estabilidade decorrente da lei europeia e a de equilíbrio orçamental, que permanece desde a primeira versão da lei e que implicitamente acomoda o enviesamento deficitário.

Implica igualmente repensar os conceitos europeus à luz da realidade portuguesa e, desse modo, defini-los por forma a assegurar o seu cumprimento.



Tópico 2: Uma lei prescritiva ou normativa?

Opção entre uma lei de carácter prescritivo, tendencialmente exaustivo, e uma lei de natureza normativa, complementada por legislação acessória

As longas listas de elementos informativos exigidos exemplificam o carácter tendencialmente exaustivo, eventualmente útil em termos acessórios, mas que oculta mais do que esclarece a natureza da política orçamental.

Implica que a legislação acessória efectivamente exista, seja realista e pensada conjuntamente com a LEO.



Tópico 3: Incrementalidade do orçamento

Opção entre o orçamento de base zero (actualmente inscrito na lei) e uma articulação viável e eficaz entre o orçamento anual e o quadro plurianual

O orçamento de base zero é um conceito dos anos 60, há muito abandonado por não ser praticável.

Pelo contrário, um enquadramento plurianual bem definido tem vindo a generalizar-se nos países desenvolvidos e a produzir bons resultados.



Tópico 4: Orçamentação por programas

É viável no actual contexto de organização e gestão do sector público?

A experiência internacional aconselha começar por uma reforma da organização e gestão do sector público que torne eficaz a descentralização orgânica e efectiva a avaliação do desempenho e a autonomia e responsabilização dos gestores.



Tópico 5: Duodécimos

No domínio da gestão: são os duodécimos compatíveis com uma gestão eficiente do sector público?

Mesmo os países em desenvolvimento fixam, quando muito, tectos trimestrais.

Nos países desenvolvidos, uma vez fixado o tecto anual, cabe aos gestores dos serviços administra-lo ao longo do ano.

Implica uma gestão de tesouraria adequada.



Tópico 6: Contabilidade pública

Como resolver o problema de, de facto, adoptar uma contabilidade pública moderna, que viabilize um efectivo acompanhamento da execução orçamental e uma gestão pública eficiente?

É conhecida a saga do POCP. Qual a saída?



Tópico 7: Riscos orçamentais

Basta enumerá-los ou é indispensável avaliá-los e provisioná-los?

Exemplos: PPPs, empresas públicas, etc.



Tópico 8: Previsões macro-orçamentais

Como garantir a prudência, a perspectiva intertemporal e o cumprimento da legislação europeia na matéria?

O Regulamento (UE) n.º 473/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de maio de 2013, determina que

“Os planos orçamentais nacionais de médio prazo e os projetos de orçamentos a que se referem os n.ºs 1 e 2 devem basear-se em previsões macroeconómicas independentes e indicar se as previsões orçamentais foram produzidas ou endossadas por um organismo independente”.



Tópico 9: Sustentabilidade

Como defini-la? Como tratar os *entitlements*?

- *Ajustar os direitos à evolução da economia*
 - *Ajustar a economia aos direitos garantidos, o que implica uma perspectiva de médio/longo prazo*
 - *Que fazer às GOPs?*
-



Tópico 10: Síntese

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**
-