



Conselho das Finanças Públicas
Portuguese Public Finance Council

Desafios na implementação da Lei de Enquadramento Orçamental de 2015

Nazaré da Costa Cabral
Carlos Marinheiro

Seminário - Qualidade das Finanças Públicas em Portugal
Representação da Comissão Europeia em Portugal, Lisboa

2 dezembro 2019

1. O Enquadramento do Orçamento do Estado em Portugal
 1. A importância da LEO
 2. As vinculações do Orçamento do Estado
2. Principais inovações de 2015
 1. Novo quadro de despesa plurianual
 2. Orçamentação por programas
3. Atrasos na implementação da LEO e problemas de transposição das regras orçamentais

A importância da LEO



- Constituição da República Portuguesa (CRP) de 1976 – em especial, artigos 105.º e 106.º
- Lei da Enquadramento Orçamental (LEO): neste momento, convém assinalar a situação anómala de termos, em simultâneo, duas LEOs aplicáveis – a Lei 91/2001 (e sucessivas alterações) e a nova LEO, a Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro.

⌋ A importância da LEO



- A LEO tem, no sistema orçamental português, um papel muito importante, desde logo por incorporar novos princípios e regras orçamentais que são, ao contrário das regras orçamentais ‘clássicas’, verdadeiros princípios/regras de resultado orçamental.
- Na verdade, a CRP incorpora as regras orçamentais clássicas (regras de organização do OE), mas não integra regras de resultado orçamental (*fiscal outcomes*).

- Se é verdade que a CRP poderia em tese ser revista, para incorporar alguns dos novos princípios orçamentais – em particular **os princípios da estabilidade e da sustentabilidade das finanças públicas** –, não parece ser ela a sede adequada – dada a sua rigidez – para consagrar **regras numéricas**, como são as regras de saldo orçamental e de dívida pública;

A importância da LEO



- **A LEO** será, assim, **a sede própria destas mesmas regras numéricas**, pois sendo uma lei de valor reforçado (uma Lei à qual as Leis do OE devem desde logo obedecer), consegue combinar essa especial força jurídica com alguma dose de flexibilidade – para se adaptar às alterações que vão surgindo no desenho e aplicação dessas regras (designadamente no quadro europeu que, de resto, está na base dessas mesmas regras);
- Acresce que essas regras europeias são desde logo diretamente aplicáveis na ordem jurídica portuguesa;
- Ainda assim, a LEO – não sendo uma lei orgânica – não está suficientemente blindada, podendo ser alterada facilmente; está portanto sempre mais dependente das contingências políticas do momento.



As vinculações do Orçamento do Estado



O OE está duplamente vinculado:

- Por **vinculações internas**: as próprias regras orçamentais previstas na CRP e na LEO, que condicionam a feitura do OE;
- Por **vinculações externas**: que estão a montante do OE, e que condicionam não apenas a forma, mas também o conteúdo do OE.

Estas vinculações externas, de resto, tendem hoje a conflitar entre si:

- a) De um lado, as **despesas obrigatórias** (resultantes de lei ou de contrato) e que geralmente pressionam o crescimento dessa despesa;
- b) Do outro lado, a **programação orçamental** (*lato sensu*) que se assume, pelo contrário, como fator limitativo dessa mesma despesa.



As vinculações do Orçamento do Estado



- De entre os instrumentos de programação orçamental, assume especial relevância, no quadro da nova LEO, a 'nova' Lei das Grandes Opções em Matéria de Planeamento e da Programação Orçamental Plurianual (Lei das GOP). Será esta Lei das GOP a integrar o **Quadro Plurianual de Despesa Pública** (QPDP);
- O QPDP é, na verdade, um instrumental fundamental de controlo 'top-down' da despesa: os limites de despesa fixados para os níveis mais agregados ou de topo (sectores ou grandes programas do Estado) condicionam a orçamentação na base, ou seja, para níveis mais desagregados de despesa;
- De acordo com o processo orçamental de duas fases, o QPDP deve preceder o OE, que fica pois vinculado.





As vinculações do Orçamento do Estado



- **Infelizmente, não é isto que tem sucedido** (em grande medida por força do atraso a que tem estado sujeita a entrada em vigor plena da nova LEO):
 - a) O processo orçamental português ainda não é inequivocamente um processo orçamental de duas fases;
 - b) O Quadro Plurianual tem vindo a ser incorporado no próprio OE, o que é altamente indesejável do ponto de vista das relações paramétricas que devem existir entre estas duas leis;
 - c) O sistema de programação orçamental, interligando a programação orçamental a montante com verdadeiros programas orçamentais, está ainda por concretizar.



Principais inovações de 2015



Princípios gerais

Política orçamental

- **Horizonte de médio prazo**
- Quadro jurídico: Constituição, Tratado (TFUE), Tratado Orçamental (TECGUEM)

Previsões macroeconómicas

- Cenário **mais provável** ou num cenário **mais prudente**
- **Apreciação** pelo CFP

Princípio da estabilidade orçamental

- **Equilíbrio ou excedente orçamental** concretizado pelas regras numéricas

Princípio da sustentabilidade

- Capacidade de **financiar todos os compromissos**, assumidos ou a assumir, com respeito pela regra de saldo orçamental estrutural e da dívida pública

Princípio da transparência orçamental

- Disponibilização de **informação** sobre a implementação e a execução dos programas, objetivos da política orçamental, orçamentos e contas do setor das administrações públicas, por subsector

Principais inovações de 2015



Quadro plurianual das despesas públicas

- Substitui o Quadro Plurianual de Programação Orçamental
- **Limite para a despesa total da administração central e segurança social**

Orçamentação por programas

- Os programas orçamentais têm em vista a realização de objetivos finais, associados à implementação das políticas públicas e permitem a aferição do custo total dos mesmos.
- Criação de **entidade gestora dos programas orçamentais** [uma por unidade de base orgânica (Ministério)]

Contabilidade pública

- **Reforma** da contabilidade com adoção das **IPSAS** (SNC-AP)
- **Essencial** para concretização dos programas e gestão plurianual



Quadro plurianual das despesas públicas



- Limite vinculativo para o orçamento do ano económico seguinte
 - Aprovado até 15 de maio na Lei das Grandes Opções (proposta de lei até 15 de abril, data coincidente com apresentação do Programa de Estabilidade)
- Limite indicativo para o resto da legislatura
 - Alguns dizem ser retrocesso face a QPPO, mas o QPPO podia ser revisto anualmente e pela própria lei orçamental que a ele deveria estar vinculada!
- Limites compatíveis com os objetivos constantes do Programa de Estabilidade
 - Aplicam-se à totalidade da despesa e não apenas à despesa financiada por receitas gerais como sucedia no QPPO
 - Quadro inclui a projeções de receitas por fonte de financiamento



Quadro plurianual das despesas públicas: Problemas de redação



Revisão em alta dos limites vinculativos??

Dispõe o n.º 6 do artigo 35.º que «o Governo não pode estabelecer um **limite superior**, salvo se tal se justificar em virtude de:

- a) Redefinição pela Comissão Europeia do objetivo de médio prazo;
- b) Desvio significativo em relação ao objetivo de médio prazo, tendo em conta as medidas de correção adotadas ou a adotar nos termos do artigo 23.º;»

➤ Redação tem 3 problemas:

- Governo pode alterar um limite vinculativo definido em lei?
- Exceção alínea a) só se aplica se OMP passar a ser menos exigente
 - Questão formal: OMP é formalmente redefinido pelo Governo na sequência da atualização a cada três anos do valor mínimo para OMP por parte da Comissão Europeia
- Em caso de desvio significativo como é que se pode **aumentar** o limite de despesa quando “o plano de correção privilegia a adoção de medidas de **redução** da despesa pública” (n.º4 do art. 23.º)?

Não será antes revisão em baixa?

Programas orçamentais: passos anteriores



- **Fev. 2007: Comissão para a Orçamentação por Programas (COP)**
 - João Loureiro, Álvaro Pina, João Catarino, Pedro Rodrigues, Fernanda Barreiros e Virgílio Fernandes e colaboração de representante da Budgeting and Public Expenditures Division da OCDE (Barry Anderson)
 - Relatório final de 2008 enviado ao Parlamento em abril 2009
- **Em 31 de janeiro de 2008 foi criado um Grupo de Trabalho para a Implementação Piloto da Orçamentação por Programas**
 - no âmbito da concretização de um modelo de orçamentação por programas, com o objetivo específico de preparar os programas piloto que constarão do orçamento do estado para 2009
- **2008: Relatório da OCDE**
“Avaliação do Processo Orçamental em Portugal”



Programas orçamentais: passos anteriores e ponto de situação



- 2010: [Relatório](#) Grupo de Trabalho preparação revisão da LEO de 2011
 - Luís Morais Sarmento, Paulo Santos Ferreira, Sofia Torres Magalhães, Jorge Silva e Sousa Kátia Ferreira
 - Propõe **programas verticais**, cuja responsabilidade seja de um único ministério, bem como a **concentração da atividade de um Ministério num único programa** por trazer vantagens em termos de flexibilidade orçamental e promover alinhamento dos incentivos dos executores com os gestores dos programas

Orçamento 2019, Mapa XV

ANO ECONÓMICO DE 2019

PROGRAMA / MINISTÉRIO
P-001-ORGAOS DE SOBERANIA ENCARGOS GERAIS DO ESTADO
P-002-GOVERNAÇÃO PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS
P-003-REPRESENTAÇÃO EXTERNA NEGÓCIOS ESTRANGEIROS
P-004-FINANÇAS FINANÇAS
P-005-GESTÃO DA DÍVIDA PÚBLICA FINANÇAS
P-006-DEFESA DEFESA NACIONAL
P-007-SEGURANÇA INTERNA ADMINISTRAÇÃO INTERNA
P-008-JUSTIÇA JUSTIÇA
P-009-CULTURA CULTURA
P-010-CIÊNCIA, TECNOLOGIA E ENSINO SUPERIOR CIÊNCIA, TECNOLOGIA E ENSINO SUPERIOR
P-011-ENSINO BÁSICO E SECUNDÁRIO E ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR EDUCAÇÃO
P-012-TRABALHO, SOLIDARIEDADE E SEGURANÇA SOCIAL TRABALHO, SOLIDARIEDADE E SEGURANÇA SOCIAL
P-013-SAUDE SAÚDE
P-014-PLANEAMENTO E INFRAESTRUTURAS PLANEAMENTO E INFRAESTRUTURAS
P-015-ECONOMIA ECONOMIA
P-016-AMBIENTE AMBIENTE
P-017-AGRICULTURA, FLORESTAS E DESENVOLVIMENTO RURAL AGRICULTURA, FLORESTAS E DESENVOLVIMENTO RURAL
P-018-MAR MAR

Programas orçamentais: ponto de situação



- Programas coincidem com Ministérios
- Relatório de execução explicitando os resultados obtidos e os recursos utilizados:
 - Único disponível ao público na página da DGO é referente a 2012

DGO Orçamento
Direção Geral do Orçamento

DGO | Notícias | Subscrição de Conteúdos | Contactos | Procurar neste site...

Política Orçamental

- Quadro Plurianual
- Orçamento do Estado
- Grandes Opções do Plano
- Conta Geral do Estado
- Execução dos Programas Orçamentais**
- Execução Orçamental
- Estatísticas Finanças Públicas
- Serviços Online
- Documentação e Apoio
- Legislação
- Instruções
- Comunicações DGO

DGO > Política Orçamental > Execução dos Programas Orçamentais

Execução dos Programas Orçamentais

Conforme estipulado no artigo 72.º-A da Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto - Lei de Enquadramento Orçamental (LEO) - cuja última alteração e republicação ocorreu por intermédio da Lei n.º 41/2014, de 10 de julho, o Governo deve enviar à Assembleia da República, até 31 de março, um relatório da execução dos programas orçamentais relativo ao ano anterior, explicitando os resultados obtidos e os recursos utilizados.

Adicionalmente, deverão constar do mesmo relatório as alterações orçamentais mencionadas no artigo 51.º, n.º 2, da LEO.

Nesse sentido, encontram-se aqui disponibilizados esses Relatórios da Execução dos Programas Orçamentais.

Documentos

- Relatório de Execução dos Programas Orçamentais 2012

Programas orçamentais



- Exigem uma dimensão plurianual para uma verdadeira gestão financeira pública (Public Financial Management - PFM)
- Maior envolvimento e responsabilização dos Ministérios Sectoriais
- Uma orçamentação por programas eficaz deve permitir distinguir e mensurar:
 - Inputs (recursos)
 - Outputs (produção)
 - Outcomes (resultados)
- Exige a existência de indicadores e um suporte contabilístico sólido que permita o custeio das atividades (costing)

Condições de êxito da programação plurianual



Não são facilmente exportáveis entre países: os resultados dependem muito do grau de **vontade política** e do **custo reputacional** em caso de alteração dos planos orçamentais

- «Exporting successful MTBFs' arrangements in different institutional and political contexts, i.e. where reputational cost is low or institutional capacity is not adequate, might be challenging and in these cases a more gradual approach would be commendable.

Political commitment towards a stronger medium-term orientation of fiscal and budgetary policy is key for effective MTBFs as well as institutional capacity in implementing medium-term plans.

The issue of political commitment to the stability of expenditure targets is crucial, along with the related issue of **reputational cost**. In some countries, the cost is high and the government or the parliament generally refrain from changing plans previously set.»

in [Medium-Term Budgetary Frameworks: a contribution to definitions and identification of good practices](#), EU Independent Fiscal Institutions



Atrasos na implementação LEO



Lei 151/2015, de 11 de setembro previa um prazo de aplicação de 3 anos e uma Unidade de Implementação (UniLeo)

- Decreto-Lei UniLeo: novembro de 2016 (atraso de 6 meses)
- Decreto-Lei regulamentação dos programas orçamentais:
 - Prazo inicial um ano (setembro 2016)
 - Lei 37/2018 de 7 de agosto: adia para junho 2019 - *prazo não cumprido*
- Plenos efeitos adiados até 1 de abril de 2020
 - ⇒ Orçamento 2021 organizado em programas orçamentais
 - incluindo demonstrações financeiras na ótica de acréscimo (accrual) e sistema de informação de desempenho (prazo de 3 anos após entrada em vigor programas)
- Prazo de 180 dias para Decreto-Lei que estabelece regime jurídico da entidade gestora dos programas - *prazo não cumprido*
- Revisão de diplomas basilares da contabilidade pública, que deveria ter sido concluída em 2017 - *não realizada*



Atrasos na implementação LEO



Tribunal de Contas concluiu em 2019 que «(...) **ao longo deste período de três anos, os avanços ficaram muito aquém do previsto** em sede de planeamento, pondo em causa a elaboração das demonstrações orçamentais e financeiras consolidadas, previstas para o OE e a CGE de 2021.»

Verificam-se **atrasos em todos os 31 projetos** do plano de implementação da LEO;

7 dos atuais 25 projetos não tinham sido ainda iniciados à data da auditoria

Ver: Tribunal de Contas, Auditoria à Implementação do SNC-AP e da ECE Relatório Intercalar VI, Relatório n.º 13/2019, 2.ª SECÇÃO

- **Consolidação de contas:** não foi ainda designada a entidade consolidante
- O desenvolvimento da **solução de consolidação ao nível central tem um atraso significativo** face ao calendário previsto, o que coloca em risco uma adequada fase de testes antes da sua entrada em produtivo, para a CGE 2021
 - Atividades e produtos contratados com o Eurostat no âmbito do projeto de consolidação de contas
 - Embora o cronograma preveja o início das atividades em janeiro de 2018, estas ainda **não tinham tido início** à data da auditoria
- Apoio do Structural Reform Support Service (SRSS) com programas financiados:
 - SRSP2017, SRSP2019 *Public financial management reform: implementation of the Budget Framework Law*

Problemas de transposição: Procedimento desvio significativo



- CFP manifestou reservas [publicamente](#) por ocasião da discussão na Assembleia da República. O n.º 6 do artigo 23.º parece trocar as funções do CFP e do Governo: na redação da lei o CFP elabora recomendações para correção do desvio significativo e o Governo avalia essas recomendações quando o CFP é que deveria emitir uma opinião sobre o plano de correção do desvio
- Acrescem as limitações identificadas pela [Comissão Europeia](#) no princípio de 'comply or explain' por ocasião da avaliação da transposição do "Tratado orçamental":
 - The government has no obligation to 'comply or explain' with respect to PFC assessments of the occurrence of circumstances warranting the activation of the correction mechanism (i.e. the identification of a significant deviation) or of whether the correction is proceeding in accordance with national rules and plans, and it also has no such obligation as regards the extension or cancellation of exceptional circumstances.
 - (...) However, Portuguese authorities have formally reaffirmed their full commitment to the common principles of the TSCG, which is understood to include the 'comply-or-explain' principle.
- Transposição do valor de referência para a despesa (expenditure benchmark)

- Nova LEO procurou introduzir uma cultura de Gestão Financeira Pública numa ótica plurianual
- Experiência nacional e internacional demonstra que é possível obter diferentes resultados com um mesmo enquadramento jurídico/conceptual o que ilustra a importância da **vontade política** em os alcançar
- Preocupação com os adiamentos e atrasos verificados na aplicação da LEO e do novo normativo contabilístico



Conselho das Finanças Públicas
Portuguese Public Finance Council

Obrigado.

