



BANCO DE
PORTUGAL
EUROSISTEMA



Conselho das Finanças Públicas
Portuguese Public Finance Council



FUNDAÇÃO
CALOUSTE
GULBENKIAN



Conselho das Finanças Públicas
Portuguese Public Finance Council

Comentário à apresentação do Dr. Orlando Caliço, “Controlo da Execução Orçamental do Estado”

Rui Nuno Baleiras
Vogal Executivo

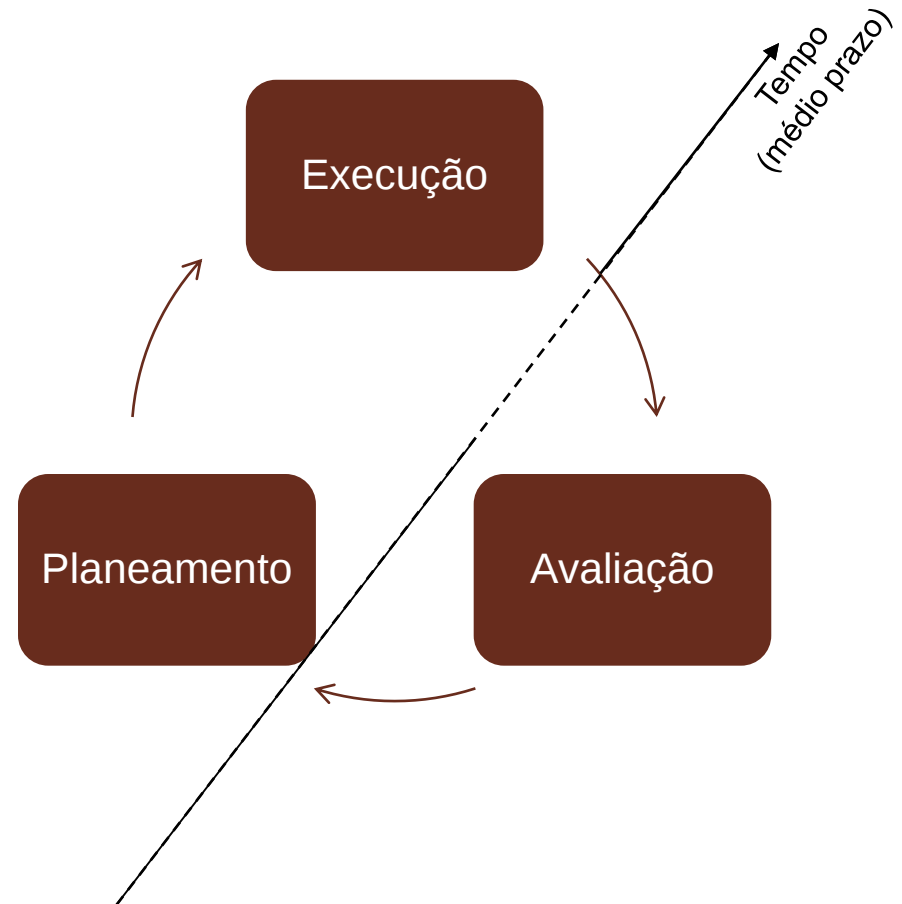


1. Introdução
2. A execução orçamental em perspetiva
3. Gestão das finanças públicas: mudança de paradigma
4. Observações sobre o conteúdo da proposta de OC
5. Observações conclusivas

2. A execução orçamental em perspetiva

1. Execução é parte de um ciclo

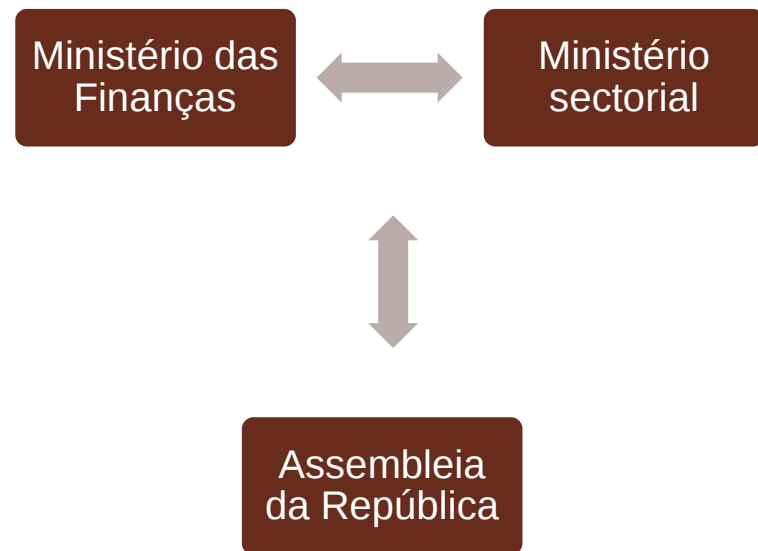
- Não se podem conceber normas para a execução sem tomar em conta as outras fases do ciclo orçamental
- Ciclo deve internalizar adequadamente as interdependências temporais; cada fase tem dimensão de médio prazo



2. A execução orçamental em perspetiva

2. Jogo estratégico no triângulo institucional:

- Presente: incentivos das instituições estão desalinhados (“guerra” dos silos)
 - MF: carece de sensibilidade para políticas sectoriais; controlo autocrático, discricionário e imprevisível gera selecção adversa (cumpridores e infractores tratados por igual)
 - Msectoriais: sustentab fin púb não é problema seu; dissimulação e execução ineficiente são a resposta óptima para minimizar perdas
 - Ícones “irracionais”: simbolismo político das dotações orçs sectoriais
 - AR: *esquizofrenia* na fiscalização orçamental
- Desafio a vencer: do antagonismo à cooperação





2. A execução orçamental em perspetiva

3. Falhas de consistência estratégica

- Estratégia económica e estratégia orçamental
- Estratégias (das políticas) sectoriais vs aquelas
- Estratégias acabam quando são aprovadas; não amarram suficientemente a execução das políticas

3. Gestão das finanças públicas: mudança de paradigma

1. Estratégia económica e estratégia orçamental integradas num horizonte de médio prazo (legislatura? período comunitário? outro?)
2. Avaliação e revisão regulares de políticas públicas (“structural spending reviews”)
3. Regras de disciplina orçamental
4. Âncoras plurianuais para a despesa pública (a serem respeitadas pelos orçamentos anuais. Equilíbrio entre objectivos conflitantes: sustentabilidade das finanças públicas, eficácia das políticas públicas e eficiência na gestão dos serviços públicos)
5. Contabilidade patrimonial a sério (integrada com contabilidade de fluxos de caixa)
6. Identificação e gestão de riscos orçamentais
7. Gestão da execução orçamental (proposta de OC entronca aqui)

4. Observações sobre o conteúdo da proposta de OC

- Traz os incentivos correctos: descentralização com responsabilização
 - MF
 - Concentrado na sustentabilidade das finanças públicas e nas funções estabilização e redistribuição do orçamento público
 - Guardião da estratégia orçamental e co-guardião da estratégia económica
 - Respeitador das dotações orçamentais sectoriais (melhor forma de tornar “hard” as restrições orçamentais sectoriais)
 - Msectoriais
 - Sem “moral hazard” relativamente à restrição orçamental global (minora problema dos *recursos comuns*)
 - Concentrados na eficácia das políticas públicas respectivas
 - Gestores
 - Sem “moral hazard” face aos recursos dos outros
 - Concentrados na eficácia das políticas públicas que aplicam
 - Concentrados na gestão eficaz dos serviços que dirigem

4. Observações sobre o conteúdo da proposta de OC

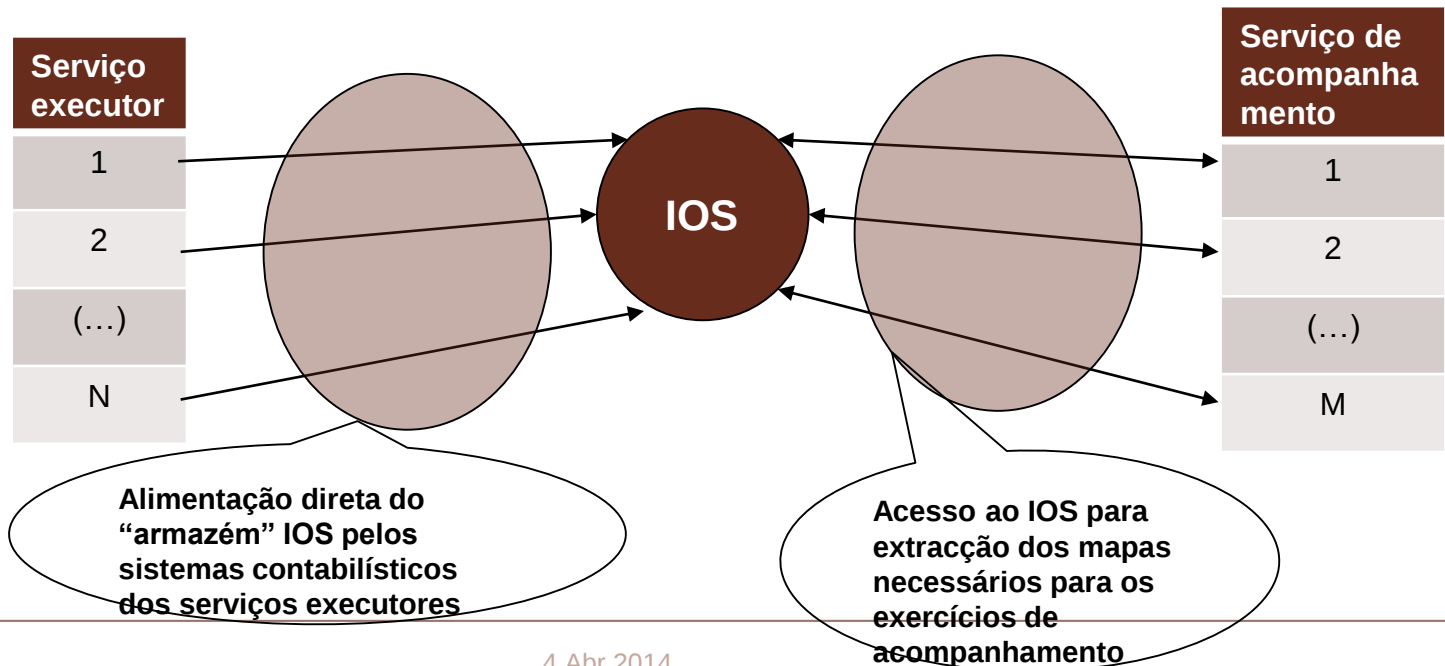
- Problemas com o reporte dos Serviços
 - Não devemos acrescentar uma camada de reporte sem antes avaliarmos a utilidade e a consistência das camadas existentes
 - E a capacidade dos Serviços para reportarem (são +/- 400!)
 - E da DGO e de outras entidades de acompanhamento para usarem inteligentemente a informação
 - Situação actual deveria suscitar grande apreensão: dificuldades do acompanhamento estão na qualidade da informação, não na escassez de reportes
 - Ter presente que hoje cada Serviço executor já é obrigado a prestar... 195 reportes sobre finanças públicas ao longo do ano! São 26 mapas diferentes, 14 dos quais preenchidos mensalmente, 5 trimestralmente e 7 anualmente (ver [Anexo](#))
 - Maior parte da informação reportada está nos sistemas de informação contabilística; estes poderiam evitar os reportes se o MF quisesse
 - Reportes são manuais
 - Repetem informação (mesmas variáveis reportadas em mapas diferentes)
 - Há inconsistências entre os reportes (erros involuntários e erros deliberados)

4. Observações sobre o conteúdo da proposta de OC

- Proposta de OC vem exigir mais reportes mensais. Matriz com
 - Receitas e despesas em base de caixa (grandes agregados)
 - Dívidas a fornecedores
 - Dívidas a instituições financeiras
 - Aplicações financeiras
 - Número de efetivos
- Dados não constam já de algumas das 26 peças de reporte fornecidas ao longo do ano pelos Serviços?
- Porquê massacrar os Serviços com mais reportes?
- Têm a DGO e as outras entidades que acompanham a execução orçamental capacidade tecnológica e humana para
 - verificar a consistência da informação prestada?
 - utilizar a informação na fundamentação de decisões de gestão do Ministério das Finanças?
- Não é já brutal a sobrecarga de exercícios de reporte nos Serviços, que se repetem uns aos outros?
- Talvez seja possível chegar aos mesmos resultados fazendo melhor uso da informação já disponível (cf próximos diapositivos)

5. Observações conclusivas

1. Por que não uma abordagem qualitativa em vez de insistir na abordagem quantitativa dos reportes?
2. Tornar o sistema de registo contabilístico dos Serviços a fonte informativa para as entidades com deveres de acompanhamento da execução
3. Integração de plataformas





5. Observações conclusivas

- Por que não ponderar a centralização da gestão financeira de cada ministério numa única unidade, em vez da fragmentação actual? (sugestão LMSarmento)
- Com estas afinações, não seria possível concretizar com maior eficácia os princípios preconizados por OCaliço?
- Não teríamos ganhos de motivação e produtividade na DGO? E nos serviços executores? Não ficariam estes mais comprometidos com as finalidades da sua missão, que é a concretização eficaz das políticas públicas a seu cargo?
- Não aumentaria a informação nos ministérios e no MF sobre riscos orçamentais e a capacidade de correcção atempada?
- Com os incentivos à responsabilização de OCaliço e as sugestões acima no terreno, ponderar a possibilidade de:
 - empréstimos intra-anuais entre ministérios, com juros (gestão de tesouraria)
 - Transição parcial de saldos (estimular gestão plurianual do orçamento)
- **ÚLTIMA OBSERVAÇÃO:** não perder de vista
 - Alinhamento das mudanças no processo de execução orçamental com transição para um novo paradigma na gestão das finanças públicas
 - Prevenir fadiga das reformas: requer consenso quanto à trajectória de inovações institucionais



Conselho das Finanças Públicas
Portuguese Public Finance Council

Obrigado pela vossa
atenção!