



Conselho das Finanças Públicas
Portuguese Public Finance Council

Melhor Contabilidade, Condição de Planeamento e Gestão Eficaz da Despesa Pública

Teodora Cardoso

**Apresentação na Conferência “UM NOVO OLHAR SOBRE A
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: O SNC-AP”, Instituto Politécnico do Porto, 22
de fevereiro de 2016**

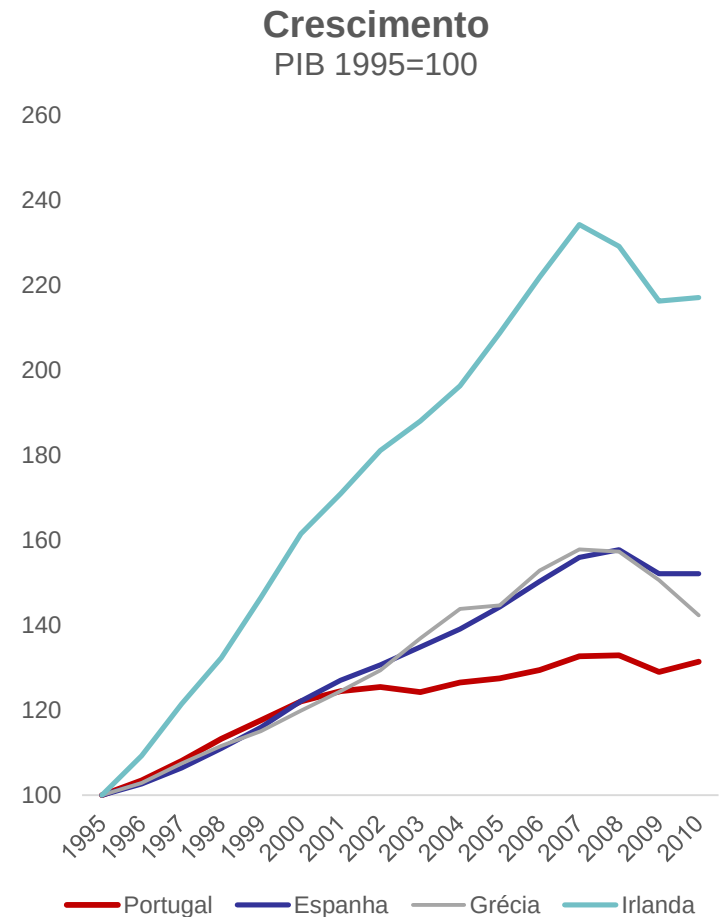
Evolução insustentável

	1995	2010	Taxa de crescimento (%)
	Em % do PIB		
Despesa total	37,1	48,9	6,2
Receita total	37,4	40,6	4,9
Dívida pública	58,3	96,2	7,8

	Variações em percentagem				Em % do PIB		
	Acumulada		Média anual				
	1995-2010	1995-2015	1995-2010	1995-2015	1995	2010	2015
Receitas correntes	119,9	140,1	5,0	4,5	36,2	39,3	43,2
Receitas totais	114,6	130,8	4,9	4,3	37,4	40,6	44,0
Despesa total excluindo juros	160,6	130,3	6,2	4,3	37,1	48,9	43,5
Encargos com juros	6,9	72,5	0,4	2,8	5,5	2,9	4,8
Despesa total	140,3	122,3	5,6	4,1	42,6	51,8	48,2
Dívida pública	233,5	344,9	7,8	7,7	51,9	96,2	129,1

Política económica e crescimento

A evolução observada ao longo das últimas duas décadas, sobretudo quando analisada em paralelo com a expansão modesta da economia e do emprego, conduz a uma conclusão inescapável: a necessidade de profunda reorientação da política económica e orçamental no sentido de efetivamente promover ganhos de produtividade e de emprego, as únicas bases estáveis do crescimento económico.





Reorientação da política orçamental

- No domínio orçamental, isso significa
 - encarar a **política fiscal** como um instrumento de incentivo ao crescimento e à competitividade da economia
 - **gerir as despesas públicas** por forma a obter ganhos de eficiência que permitam assegurar a capacidade do Estado para regular a economia pondo fim aos desperdícios e aos comportamentos de *rent seeking* que restringem a sua eficiência
 - Tanto à política fiscal como à gestão das despesas públicas deve presidir uma preocupação fundamental: o seu **impacto no crescimento da economia e do emprego**, não na ótica do curto prazo e do ciclo eleitoral, mas na perspetiva da sua competitividade num enquadramento global em rápida mutação e pleno de riscos
-



Alteração do processo orçamental

- Supõe, como o Conselho das Finanças Públicas há muito defende, uma **alteração radical do processo orçamental português**, no sentido da sua articulação com uma política económica de facto dirigida ao crescimento sustentado da economia que, como a experiência da última década e meia bem demonstrou, não pode basear-se no crescimento da dívida, quase exclusivamente externa
 - Para tal é necessário **definir a política orçamental no quadro geral da política económica, segundo uma ótica de médio prazo** que explicitamente atenda às implicações plurianuais, económicas e financeiras, das medidas previstas em cada Orçamento do Estado
-



Receitas e despesas públicas

- Essa definição deve incluir a trajetória da política fiscal e das despesas públicas
 - À política fiscal compete fornecer uma base estável para as decisões de consumo e de investimento de que depende a estabilidade e o crescimento da economia
 - Quanto às despesas públicas, o conhecimento da sua evolução
 - constitui o complemento indispensável da política fiscal para a formação das expectativas dos aforradores e dos investidores
 - é necessário à respetiva gestão capaz de assegurar os indispensáveis ganhos de eficiência
-

Ganhos de eficiência: Pressupostos

- Ganhos de eficiência exigem que
 - no contexto dos programas orçamentais, a definição e aprovação das despesas seja feita em relação aos objetivos reais a que se destinam
 - a responsabilização dos gestores dos programas pelos seus resultados, reais e financeiros, o que supõe uma efetiva descentralização de gestão, dentro de um quadro global estável.
 - Todos estes aspetos estão consagrados na nova lei de enquadramento orçamental ([Lei nº 151/2015](#) de 11 de setembro), que igualmente prevê um conjunto de tarefas a completar com vista à sua viabilização
 - Entre as mudanças previstas conta-se a implementação do Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas ([Decreto-Lei n.º 192/2015 de 11 de setembro](#)), que é a pedra angular desta reforma
-



Base de informação indispensável

- Sem uma base de informação adequada qualquer política de melhor gestão das despesas não passaria de intenção, acabando por reduzir-se a cortes horizontais e temporários, em nada afetando a sua eficiência e sustentabilidade a prazo
 - Necessário substituir o atual sistema (POC-P) que permaneceu heterogéneo e, ao fim de quase vinte anos, não completamente implementado nem utilizado como instrumento de gestão da despesa pública
 - Tal resultou, por um lado, da forma como foi prevista a sua implementação e, por outro, de não ter sido integrado no próprio processo orçamental, que continuou a cingir-se ao horizonte anual em base de caixa
-



As contas nacionais não substituem a contabilidade de gestão

- O recurso exclusivo às contas nacionais para avaliação do cumprimento das regras do Pacto de Estabilidade e Crescimento, definidas nessa base, levou a desliga-las da gestão corrente, dada a sua própria natureza agregada e a disponibilidade apenas trimestral, com um desfasamento temporal de cerca de três meses
 - O cumprimento das regras – também circunscrito à base anual – ficou dependente do comportamento das receitas e da não orçamentação de despesas, facilitado pela cobertura parcial do sector público, nomeadamente no respeitante a empresas públicas e ao reconhecimento de compromissos. Mais tarde ou mais cedo, porém, estas teriam de ser financiadas por novos aumentos de impostos ou de dívida, com as inevitáveis consequências económicas e financeiras
-



Ineficácia micro e macroeconómica

- A solução parcial e agregada teve ainda como consequência que, a nível dos ministérios sectoriais e dos diversos departamentos públicos, a gestão corrente das despesas permanecesse desligada da sua gestão estratégica
 - A responsabilização dos diferentes gestores continuou cingida ao cumprimento dos limites em base de caixa, num horizonte anual
 - A definição de programas de despesa continuou restrita a esses critérios, sem ligação aos resultados a alcançar que, em princípio definidos nas Grandes Opções do Plano, não incluíam qualquer ligação ao respetivo financiamento
 - Também a nível macroeconómico a solução foi ineficaz, tanto devido ao conhecimento tardio da situação consolidada das contas públicas, como à natureza agregada e parcial da informação relevante
-



A nova LEO

- São estes problemas que a nova LEO procura resolver
 - Tal supõe um sistema de contabilidade homogéneo, implementado de forma abrangente por todos os departamentos públicos e servindo de base a uma verdadeira definição e gestão de programas
 - A atribuição de responsabilidades entre os diferentes organismos públicos é igualmente redefinida
 - com reforço do papel do Ministério das Finanças no plano macroeconómico plurianual
 - em paralelo com a autonomia de gestão e correspondente responsabilização dos gestores dos programas
-



Implementação do SNC-AP

- A implementação do SNC-AP por forma a servir de base a esta reforma exige um tratamento informático coerente, capaz de fornecer em prazo muito curto
 - não só a informação granular indispensável aos gestores de programa
 - mas também a consolidação abrangente da situação do conjunto das administrações públicas, necessária à avaliação a nível macroeconómico
 - A autonomia e responsabilização de gestão implica a existência nos diferentes organismos públicos de capacidades até agora dispensáveis
-



Novo olhar sobre a administração pública

- Estas condições implicam alterações profundas na administração pública, reforçadas ainda pela necessidade de responder pelos objetivos físicos dos programas
 - Daí o “novo olhar sobre a administração pública” que é o tema desta conferência e que exige o enfoque sobre
 - novas capacidades, técnicas e de autonomia e iniciativa
 - uma avaliação de desempenho que vá para além do cumprimento de procedimentos
 - O reforço do peso burocrático ao nível de procedimentos, relatórios, etc. não só não resolve o problema como o agrava, aumentando custos que reduzem a eficiência da gestão em vez de promove-la
-