

Conferência sobre os Desafios de Gestão das Finanças Públicas para Portugal

(ISCTE *Business School*, IPPS-IUL e EY), 20-10-2016

Mesa redonda sobre a nova lei de enquadramento orçamental português – diferentes perspetivas das partes interessadas

Intervenção da Diretora-Geral do Orçamento, Manuela Proença

Os meus agradecimentos ao ISCTE e à *Ernst and Young*, pelo convite para participar nesta Conferência e ter oportunidade de partilhar algumas perspetivas da Direção-Geral do Orçamento.

A Lei de Enquadramento Orçamental constitui um diploma de referência para a Gestão das Finanças Públicas.

A arquitetura estabelecida constitui, uma oportunidade para a melhoria do processo orçamental e da qualidade das contas públicas. O novo enquadramento aprofunda aspetos que têm vindo a ser delineados, dos quais destacava:

- A convergência entre os universos da contabilidade pública e da contabilidade nacional
- O controlo dos compromissos
- A contabilidade financeira enquanto referencial complementar à contabilidade de caixa.

Não esqueçamos que, desde 2013, que a contabilidade financeira está disseminada em todos os serviços públicos (exceção das escolas do ensino básico e secundário), tendo sido seguido um modelo de integração de diferentes referenciais contabilísticos.

- A plurianualidade do quadro orçamental, iniciada em 2012; A elaboração do Quadro Plurianual de Programação Orçamental iniciou-se em 2012.
- O alargamento da responsabilidade dos setores e dos processos partilhados entre o Ministério das Finanças e os restantes ministérios, no sentido da co-responsabilização.

Podemos dizer que, desde 2011, foram dados passos que estão em linha com as opções consagradas no novo enquadramento orçamental, e que tiveram tradução em novos processos transversais à Administração Central: como o Quadro Plurianual de Programação Orçamental; a elaboração de previsões mensais e a análise de desvios; e a fixação mensal dos Fundos Disponíveis, limitando a assunção de compromissos.

A Nova Lei de Enquadramento consagra um conjunto alargado de alterações em termos do ciclo orçamental. Em termos das principais alterações, evidenciava três:

- O “Reforço da articulação entre política económica e opções orçamentais”. A definição de um sistema integrado, que visa garantir a consistência entre as opções de política económica, a programação orçamental e os objetivos de política orçamental, com impacto no ciclo orçamental e com incidência no calendário da Lei das Grandes Opções, apresentadas à AR simultaneamente com o Programa de Estabilidade;

- A Concretização da orçamentação por programas com um novo modelo para os programas orçamentais estabelecidos no âmbito da Missão de base orgânica e o reforço das responsabilidades dos ministérios setoriais. Trata-se de tornar compreensível um quadro de políticas públicas que visam determinados objetivos, os quais para serem alcançados exigem o desenvolvimento de Programas, desdobrados, naturalmente, em ações (que podem ser atividades ou projetos);

- A terceira refere-se à maior abrangência da informação orçamental. Prevê-se que a lei do OE passe a integrar Demonstrações financeiras consolidadas para a AC e SS. Consagra-se o Orçamento da Entidade Contabilística Estado e, no que se refere ao orçamento das entidades públicas, prevê-se que incluam encargos plurianuais por fonte de financiamento e demonstrações financeiras previsionais.

Genericamente podemos dizer que a nova arquitetura se caracteriza por um modelo articulado entre as opções de política económica e a programação orçamental, suportado por informação mais compreensiva, para o processo de decisão, para a programação e para a prestação de contas.

Esta arquitetura está suportada num maior desenvolvimento de princípios de natureza macro-orçamental e de política, como a equidade intergeracional, que, por exemplo, se traduz na disponibilização de mais informação sobre impactos futuros das despesas e receitas públicas, sobre os compromissos do Estado.

Sobre a implementação da LEO, o percurso dos últimos 20 anos nesta área evidencia, em minha opinião, a importância que deve ser atribuída à estratégia de implementação, ao envolvimento dos atores e aos meios a mobilizar para que a partir do modelo conceitual, seja possível concretizar um modelo operacional. Estão em cima da mesa questões como a capacitação institucional e os modelos de governação.

A LEO foi aprovada a 11 de setembro de 2015. O XXI Governo tomou posse a 26 de novembro. O calendário eleitoral e consequentemente da legislatura explica que o calendário previsto para 2016 não tivesse sido possível de cumprir.

O Conselho de Ministros aprovou, a 22 de setembro, o Decreto-Lei que estabelece as regras de funcionamento da Unidade de Implementação da LEO, aguardando-se a respetiva publicação.

Sobre os trabalhos na DGO, importa dar nota de que, apesar das limitações de recursos, estão a ser dados passos para a concretização do novo enquadramento legal.

Temos vindo a estudar soluções para a Programação e Orçamentação Plurianual, um instrumento crítico para uma das vertentes porventura mais emblemáticas da nova LEO. Em 2015 trabalhamos num projeto-piloto, em que contamos com a colaboração de entidades do Ministério da Educação e da Defesa. Estamos a iniciar um projeto que beneficia de financiamento comunitário no âmbito do Sistema de Apoio à Modernização e Capacitação da Administração Pública (SAMA2020).

Está também em curso o projeto da Entidade Contabilística Estado, em parceria com o EUROSTAT e que vai contar com a colaboração, numa primeira fase, de entidades como a DG do Tesouro e Finanças e o IGCP. Pretende-se vir a implementar (em piloto) um primeiro balanço de

abertura do Estado e a implementação (em piloto) de um conjunto de transações da ECE, bem como a elaboração de Demonstrações Financeiras.

Está igualmente em desenvolvimento o projeto de implementação dos pilotos do SNC-AP.

Em matéria de disponibilização de informação na área orçamental e financeira, nos últimos anos assistiu-se a um grande avanço no alargamento da informação disponibilizada relativamente à execução orçamental e à situação financeira das entidades públicas.

A disponibilização de informação foi alargada quer ao público em geral quer às várias entidades de controlo. Existe, assim, um escrutínio profundo e intenso da informação orçamental.

Por outro lado, as formas de disponibilização da informação têm sido renovadas, procurando ir ao encontro das necessidades do cidadão. Vejam-se no *site* da DGO as funcionalidades “Conhecer o OE”; “Conhecer a Execução” e “Conhecer a CGE”.

A informação disponibilizada através da Síntese de Execução Orçamental cobre, desde os últimos anos, a totalidade dos setores das Administrações Públicas, a Administração Central, a Segurança Social e a Administração Local e Regional.

O âmbito das entidades que integra o perímetro de consolidação tem vindo a ser redefinido anualmente, exatamente para convergir para o universo das Contas Nacionais.

Desde 2012, que o perímetro da Administração Central se alargou a 160 novas entidades reclassificadas (OE 2017).

Por outro lado, os dados disponibilizados mensalmente passaram a incluir informação respeitante a operações do Estado com ativos financeiros e ao passivo não financeiro das AP e aos pagamentos em atraso. Adicionalmente, publica-se informação sobre tratamentos diferenciados em Contabilidade Nacional.

Também no âmbito da Supervisão Orçamental da EU, é divulgada, nos termos estabelecidos na Diretiva 85/2011/CE, informação orçamental alargada, incluindo Passivos das empresas públicas, garantias e PPP.

Estes progressos são notórios e não podem deixar de ser referenciados. A disponibilização de informação relevante e de qualidade aos decisores políticos é, naturalmente, da maior importância e é para isso que trabalhamos de forma continuada.

As questões do controlo da despesa pública, da qualidade da despesa e da importância dos exercícios de revisão de despesa estão evidenciadas nos Relatórios do OE de 2016 e de 2017.

Existe uma perspetiva de melhorar a qualidade da despesa pública, através da promoção de melhorias contínuas de eficiência, baseadas, designadamente, em exercícios de *benchmarking*.

O exercício que está em curso concentra-se, principalmente, nos setores da Saúde, Educação e Setor Empresarial do Estado. Para além deste foco setorial, o exercício tem também dedicado uma atenção especial a despesas com aquisição de bens e serviços (transversais a toda a Administração Pública, por exemplo, da energia) e à afetação de imóveis a atividades do Estado.

A Circular de preparação do OE 2017 estabeleceu que os serviços teriam que incorporar nos seus orçamentos iniciativas de melhoria de eficiência e controlo da despesa, tendo sido identificadas cinco categorias de medidas (Anexo XI): Ganhos de eficiência na aquisição de bens e serviços; Otimização da gestão do património imobiliário; Reforço da capacidade de serviços

públicos responderem a pressões do lado da procura através de realocação interna de recursos humanos; Aumento da produtividade dos serviços, nomeadamente por reconfiguração de processos e eliminação de atividades redundantes; Identificação de medidas geradoras de novas receitas próprias.

Foi obrigatória a indicação de pelo menos 5 iniciativas naquelas áreas. Este exercício envolveu o conjunto de entidades que apresentaram propostas de orçamento (perto de 500 entidades).

Este tipo de exercícios permite identificar áreas suscetíveis de ganhos de eficiência que podem ser ponderadas para aplicação mais generalizada.