



Reitoria da Universidade de Cabo Verde
Praça António Lerenó – C.P.379-C
Tel. (00238) 261.99.04/261.98.94
Fax. (00238) 261.26.60
E-mail: reitoria@unicv.gov.cv
Site: www.uni.edu.cv



DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

A QUALIFICAÇÃO DA DESPESA PÚBLICA: O instrumento da desconcentração orçamental Caso Cabo Verde

CLAUDINO MARIA MONTEIRO SEMEDO

ORIENTADOR: PROFESSOR DOUTOR EUGENIO LAGEMANN

UNICV – UFRGS – 2010

AGRADECIMENTOS

Dou graças a Deus pelo dom da vida e por me ter ajudado e acompanhado sempre.

Ao meu professor e orientador Doutor Eugénio Lagemann pela oportunidade, pelo apoio e por ter desfrutado dos seus conhecimentos e experiência. Agradeço também os demais professores da Universidade Federal do Rio Grande do Sul e aos colegas de mestrados com quem também aprendi muito durante os dez meses de aula.

Aos meus Pais, irmãos e meus familiares pela confiança e apoio de sempre.

Aos meus amigos mais chegados pela amizade e força.

Durante a minha carreira profissional tenho contado com colegas e amigos de trabalho do Ministério das Finanças, particularmente da Direcção Geral do Orçamento e da Direcção Geral do Tesouro que muito contribuíram para a preparação desta dissertação por isso seria justa prestar-lhes também um tributo - muito obrigado a todos.

Quem está em desvantagem tem de ser mais criativo
e melhor estrategista do que o mais forte. (CARLOS MATUS: 1996)

RESUMO

A reforma orçamental nesta fase de viragem das Finanças Públicas Cabo –Verdiana , onde a transparência e a boa governação são *palavras de ordem*, num País ainda dependente da ajuda externa no seu processo de desenvolvimento, há necessidade efectiva de se apostar na melhoria da qualidade da despesa pública como condição *sine qua non* para se atingir a almejada economicidade, eficiência e eficácia na gestão da coisa pública.

Neste processo, o orçamento enquanto instrumento de política ganha importância capital, particularmente na vertente de despesa.

O trabalho faz uma abordagem histórica da reforma orçamental na sua vertente de despesa, analisa a suas implicações e propõe um novo instrumento de qualificação da despesa pública em Cabo Verde.

Palavra-chave: Qualidade da Despesa Pública

ABSTRACT

The budgetary reform in this phase of transformation of the Cape-verdean Public Finances, where transparency and good governance are the axiom, in a country still dependant on external aid to implement its process of development and transformation, have effective necessity of betting itself in the improvement of the public expenditures quality as condition *sine qua non* to reach the goal for economic, efficiency and effectiveness in the management of the public goods.

In this process the budget gains capital importance as an instrument for implementing policies, particularly in the expenditure front.

The work makes a historical approach of the budgetary reform, especially on the expenditure side. It analyzes its implications and proposes a new instrument of qualification of public expenditures in Cape Verde.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	10
CAPÍTULO 1- Abordagem teórica Programação/planeamento e orçamentação.....	12
1.1. Conceptualização do orçamento	12
1.1.1. A programação e o planeamento	13
1.2. O Planeamento Estratégico Situacional de CARLOS MATUS.	18
1.2.1. Epistemologia do planeamento.....	21
1.2.2. Os três cintos do governo	23
1.2.3. O triângulo do Governo.....	24
1.2.4. Selecção de problemas.....	27
1.3. Orçamentação	28
1.3.1. Orçamento incremental.....	32
1.3.2. Da Orçamentação por Objectivos ao P.P.B.S.....	35
1.3.3. A Racionalização das Decisões Orçamentais (RDO).....	37
1.3.4. O Orçamento base-zero	38
CAPÍTULO 2 -Orçamento do Estado de Cabo Verde	40
Sua trajectória logo pós independência até os dias de hoje.....	40
2.1. A Administração financeira do Estado de Cabo Verde nos primeiros dias e anos da independência	40
2.1.1. Orçamento.	41
2.1.2. Sistema de Planeamento /Orçamento	43
2.2. A reforma orçamental dos anos 90 e princípios de 2000.....	48
2.2.1. A reforma do orçamento / despesa	48
2.2.2. A reforma do sistema de planeamento	59
2.2.2.1. O Modelo e os Instrumentos Actuais do Planeamento	60
2.2.2.2. A estratégia de transformação económica ao documento de estratégia de crescimento e redução da pobreza	63
2.3. A Avaliação das Finanças Públicas / Despesa Pública.....	67
2.3.1. Avaliação da Gestão das Finanças Públicas (CFAA).....	67
2.3.2. A Revisão de Despesa Pública	71
2.3.3. Avaliação do Sistema Nacional de Planeamento	74
2.3.3.1. Seguimento e Avaliação.....	77
2.3.4. Avaliação PEFA (Public Expenditure & Financial Accountability),	79
CAPÍTULO 3 -O que deve ser melhorado e introduzido nas reformas em curso.....	82
3.1. A introdução do Quadro de Despesa Médio Prazo no ciclo orçamental	82

3.1.1. O QDMP no contexto do sistema de planeamento, programação e orçamentação	84
3.2. A Revisão da Despesa Pública como input ao Quadro de Despesa Médio Prazo 87	
3.3. Desconcentrar Por Resultados	90
CONCLUSÃO.....	96

Lista de Figuras

Figura 1– Modelo de Planeamento/programação/orçamentação e controlo	61
Figura 2 – Sistema de Planeamento em Cabo Verde	62
Figura 3 – A do DECRPII	67
Figura 4 -Sistemas de Informação de Gestão Orçamental e Financeira	78
Figura 5 - Estrutura programática	85
Figura 6 - O QDMP no contexto do sistema de planeamento e orçamento de Cabo Verde	86
Figura 7 - ciclo orçamental	87
Figura 8 – Modelo de programação orçamental	88
Figura 9 – Circuito entre os diferentes instrumentos de planeamento	90

Lista de Tabelas

Tabela 1 Quadro síntese da Pontuação do Desempenho da GFP no final de 2007 81

INTRODUÇÃO

O desafio que se coloca a Cabo Verde no seu processo de desenvolvimento é enorme. A graduação de Cabo Verde ao País de Rendimento Médio, a integração na Organização Mundial do Comércio, a Parceria Especial com a União Europeia interpela o país para mudar de paradigma e, um deles é a mudança da abordagem na gestão das finanças públicas.

Cabo Verde tem conseguido uma estabilidade macroeconómica nos últimos anos e a gestão das finanças públicas tem sido o grande recurso, recurso esse que deve e tem que ser melhorado e multiplicado.

Nesse processo da gestão da *coisa pública*, uma questão central que ainda se coloca neste momento em Cabo Verde é a natureza do modelo e a abordagem do sistema de planeamento, programação, orçamentação e controlo que se pretende implementar e desenvolver hoje e no futuro.

Desde os anos noventa que os sucessivos governos vêm apostando na reforma a nível orçamental de forma a melhorar a eficiência e eficácia na afectação dos recursos públicos, isto é, a qualificação da despesa pública.

A qualificação da despesa pública implica a melhoria em todas as fases do orçamento, desde sua fase de preparação e elaboração, na execução e na prestação de contas do Estado, do próprio sistema de seguimento e avaliação enquanto processo.

A qualificação da despesa pública surge como o objectivo primordial de todo este processo.

Com a informatização e a introdução de um sistema integrado de gestão orçamental e financeira (SIGOF) foi possível iniciar o processo da desconcentração de algumas fases do processo da execução orçamental (fase de despesa - desconcentração da cabimentação e liquidação).

Foram efectuadas várias reformas legislativas e institucionais, com destaque a aprovação da nova lei da Contabilidade Pública (DL nº29/2001, de 19 de Novembro, a criação da figura dos ordenadores financeiros e controladores financeiros, regulamentados em Janeiro de 2007- em anexo), criando assim as condições efectivas

para o início da desconcentração de algumas fases da realização de despesas, nomeadamente o cabimento e a liquidação.

O objectivo deste estudo é aprofundar o processo da desconcentração orçamental enquanto instrumento de qualificação da despesa pública em Cabo Verde.

No trabalho utilizou-se, para além da parte teórica recorrendo à literatura, vários documentos e relatórios de avaliação de finanças públicas na vertente da despesa pública e legislações sobre a reforma orçamental em Cabo Verde de 1975 a 2009. Também, foram entrevistados os dirigentes financeiros de algumas instituições e do Ministério das Finanças.

No primeiro capítulo se desenvolve a parte teórica da evolução dos sistemas de decisão orçamental e a abordagem do planeamento estratégico situacional de CARLOS MATUS como um novo instrumento de planeamento do Governo.

O segundo capítulo se analisa a abordagem histórica do processo orçamental e do planeamento em Cabo Verde, desde a independência em 1975 até os dias de hoje, analisando as principais reformas a nível do orçamento e do planeamento e as avaliações das finanças públicas ocorridas, suas implicações na perspectiva da melhoria da qualidade da despesa pública.

No terceiro e último capítulo são abordados os desafios da reforma orçamental e se propõe, na perspectiva da melhoria da qualidade da despesa pública, a desconcentração do processo orçamental, mais concretamente da preparação e elaboração do orçamento, (tendo aqui o Quadro de Despesa Médio Prazo (QDMP) como instrumento), da execução orçamental (tendo a Revisão da Despesa Pública como input ao QDMP) e a desconcentração do processo de elaboração das contas do Estado com a organização dos serviços em centros de responsabilidade.

CAPÍTULO 1- Abordagem teórica Programação/planeamento e orçamentação

1.1. Conceptualização do orçamento

O orçamento enquanto sistema de decisão tem evoluído muito, especialmente do século XIX ao presente.

A teoria do orçamento foi elaborada durante o liberalismo embora com uma função predominantemente financeira – o orçamento surge apenas como um meio de obtenção de receitas para a realização das despesas do Estado. É o “orçamento- registo-limite”.

Com o reforço do papel do Estado na economia o orçamento passa a ter as funções puramente económicas e o “orçamento-registo- limite” é substituído pelo “ orçamento-programa- intervenção”, que iremos analisar ao longo deste capítulo.

No domínio económico o orçamento é uma previsão (plano), onde se distingue duas perspectivas:¹ - Racionalidade Económica - permite uma gestão mais racional e eficiente dos dinheiros públicos, na medida em que concretiza a relacionamento entre receitas e despesas e facilita a procura de um máximo bem-estar; - Eficácia como quadro de elaboração de políticas financeiras- modernamente, do ponto de vista económico e sobretudo encarado como um elemento fundamental para a definição e execução de políticas financeiras, conseguindo-se por meio do orçamento conhecer a política económica global do Estado.

Nesta perspectiva, a qualificação da despesa pública é preponderante na implementação de toda a política pública.

A qualidade da despesa pública aparece associado aos novos atributos de que uma política orçamental deve reunir hoje: um desses atributos que iremos aqui analisar é o princípio da harmonização e vinculação a instrumentos do planeamento orientado por resultado, podendo assim, avaliar a tão falada economicidade, eficiência e eficácia na gestão da coisa pública, estando assim os objectivos da política a montante do processo

¹ Cit.,p 338 ,António L.Sousa Franco, Finanças Públicas e Direito Financeiro, Vol I e III, 4 ed.,Almedina , Coimbra 2008

orçamental e reflectem no modo como o orçamento é preparado, elaborado, organizado, isto é, como é apresentado e executado.

A orçamentação pública que, de entre outros aspectos, se distingue da privada pelos recursos disponíveis, pelo móbil e pelo tipo de bens e serviços cuja previsão assim assegura, tem uma natureza sistemática. Os sistemas orçamentais congregam e envolvem vários actores, teorias económicas e sociais, numerosas estruturas institucionais, normas, regras, valores concorrentes, que produzem resultados nem sempre perceptíveis pela leitura do documento orçamental. Neste sistema orçamental os resultados dessas interacções são precisamente as decisões orçamentais que envolvem, entre outros, avultados recursos financeiros.

Neste contexto, o orçamento surge num *processo*, como uma fase do modelo de planeamento- programação- orçamentação e controlo, portanto como parte deste processo.

Que modelo e sistema de planeamento? Como programar / orçamentar? Enfim, são questões que hoje se levantam.

Nos documentos produzidos nas grandes organizações internacionais (FMI, OCDE² e União Europeia) em matéria de Finanças Públicas e de gestão da despesa pública, o assunto mostra o seu vigor e ele aparece ainda associado aos novos atributos que uma política orçamental. “..para estar no caminho certo, a política orçamental deve ser disciplinada, deve basear-se em princípios de estabilidade e de sustentabilidade, deve ser claramente orientada pela máxima disciplinadora e de redução da despesa pública e de eliminação dos factores reais e aparentes determinantes do aumento aqui fatídico..” (Cabral Nazaré, 2008:13).

1.1.1. A programação e o planeamento

O conceito da programação é dinâmico, cujo significado, âmbito e importância foram sofrendo evolução, imposta pela evolução dos regimes económicos, ocorridos nas últimas décadas.

Este conceito traduz o papel / peso que o Estado deve ter numa determinada economia relativamente à sua intervenção.

² FMI- Fundo Monetário Internacional; OCDE- Organização de Cooperação e Desenvolvimento Económico.

A definição de programação não é neutra e traduz sempre o posicionamento político e ideológico. Segundo Cabral Nazaré, mesmo quando se queira dar uma definição pretensamente neutra da programação, isto encerra também uma determinada opção ou posicionamento político e ideológico.

A definição tem variado conforme abordagem. SANCHES M.OSVALDO ³define a programação como um princípio orçamental, segundo o qual o orçamento público deve ser estruturado sob forma de programação, isto é, deve expressar o programa de trabalho de cada entidade do sector público e o planeamento como “*acto ou efeito de planear*”. Processo este estruturado no sentido de coordenar o exercício de opções (definição de objectivos, acções e meios a mobilizar para a realização de um objectivo), com vista a tomada de decisões que maximizem – em termos de eficiência, eficácia e efectividade – o emprego de recursos escassos e que ordenem os processos de execução. Com efeito, podemos afirmar sem exagero, que existem tantos conceitos e formas de abordagem do planeamento quantas as possibilidades determinantes históricas, geográficas, sócio-políticas, culturais e económicas que caracterizam cada sociedade.

KORNAI, que considera o planeamento “*as a process of cognition and comprise*” põe o acento na recolha de informações, na coordenação das diferentes actividades e na interdependência das mesmas: O principal objectivo, desejos e aspirações e o seu confronto com a realidade. Constitui um pressuposto da troca de informação e da coordenação de actividades interdependentes; uma vez que as actividades dos agentes económicos são interdependentes., o planeamento representa um óptimo veículo para a análise dessa interdependência e para a compatibilização dos interesses em análise, na óptica de REIGADO F.MARQUES⁴.

Pode-se ainda definir a programação como o acto de estabelecer um programa de futuro ou, estabelecer e definir organizativo de alguma coisa.

A programação interpela uma lógica de intervenção e neste quadro, surge o acto de programar ou de estabelecer um programa no qual são pré-definidos objectivo, metas e percurso exacto para alcançar esses fins. No campo da intervenção económica (ou económico-financeira), as relações e a delimitação conceptual entre o planeamento e a programação têm sido apresentadas, em diferentes momentos e contextos, de forma muito diversa. Às vezes, a programação e o planeamento aparecem como sinónimos ou

³ In Dicionário de Orçamento, Planeamento e Áreas Afins; 2ª Edição Actualizada e Ampliada, oms - Brasília 2004.

⁴ Introdução do Planeamento, Publicação Dom Quixote, Lisboa, 1983

como conceitos afins; noutras, como seu elemento integrante e, muito especialmente, não raro, como método ou técnica de planeamento.

Apesar desta evidente proximidade conceptual, também não deixou de encontrar-se o entendimento segundo o qual o conceito de programação se oporia ao de planeamento (ou planificação). Esta cisão foi, por sua vez, o resultado do antagonismo que, durante quase todo o século XX, marcou os dois sistemas económicos dominantes no mundo: o sistema capitalista e o sistema socialista.

MARIO MURDEIRA ao definir os conceitos “ programação” e “ planeamento” durante a época da existência dos dois sistemas económicos, entende que a designação plano económico e planeamento económico, ou, em formas sincopadas, plano e planeamento, serão utilizadas em exclusiva referência ao plano e ao planeamento socialista; para o caso dos países capitalistas, desenvolvidos ou não, em vez daquelas designações, utilizaremos, respectivamente as de programa ou programação”⁵

REIGADO MARQUES distingue assim em planeamento duas grandes linhas de orientação, de certo modo opostas, que encontram justificação no binómio – sistema económico e político, dados objectivos particulares do planeamento. Mais do que as características específicas de cada país, são as concepções gerais de organização da sociedade que encontramos na base da clivagem entre as duas linhas de orientação, apresentando posição dos autores, tais como, HERZOG, FEDORENKO ou EFIRMOV, entre outros, que consideram apenas possível falar de planeamento em países socialistas.

BETTELHEIM define que “ a planificação é a forma específica de organização de um determinado tipo de sociedade”. Esta definição traduz uma concepção que permite identificar o planeamento com a ciência económica do socialismo, ciência na qual se desenvolveriam os outros ramos das ciências sociais, com as suas teorias próprias e interdependência.

IÚ, M.CVIRKOV,⁶ *No Planeamento Económico de Estado (Programação e Decisão Orçamental)* apresenta as diferenças entre o planeamento socialista e a programação capitalista sendo como diferenças de princípio e de natureza técnica. Quanto às primeiras, elas devem, antes de mais, ao profundo antagonismo dos objectivos globais, traçados para a organização da actividade económica (e, por conseguinte, para a própria

⁵ Neste sentido, Mario Madureira, *Planeamento económico*, Ed.Aster, 1979;p 19.

⁶ Cit – Cabral Nazaré -*Programação e Decisão Orçamental. Da racionalidade das decisões orçamentais à Racionalidade Económica – TESES*, Almedina, Coimbra 2008

actividade económica do Estado), inerentes a cada um dos sistemas em presença. A divergência entre a programação capitalista e o planeamento socialista reflecte a diversidade do carácter de classe do Estado, da orientação social da sua actividade, das diferenças de princípio do objecto (no que se refere ao carácter das relações de produção) e da diversidade dos métodos para a sua concretização. Assim, a programação económica do Estado visa não a transformação das bases do regime capitalista, mas ao contrário, a manutenção e consolidação do seu alicerce principal sob a forma de propriedade privada dos meios de produção. Ao invés, o planeamento socialista não se limita aos métodos de influência indirecta sobre o desenvolvimento económico. O planeamento socialista pelas suas características, de plano imperativo, centralizado e à escala nacional, é assumido como alicerce fundamental do desenvolvimento económico.

No sistema socialista, o planeamento foi sendo observado pela sua configuração dialéctica, pelo que a escolha dos métodos a utilizar na planificação de curto, médio e longo prazo, foram sendo adaptadas à essência das tarefas socioeconómicas e às possibilidades da economia nacional. A partir sobretudo, dos anos sessenta, os estudos académicos desenvolvidos e que veriam a apoiar as políticas de planificação, centraram na procura de critérios de optimização e na elaboração dos métodos de planeamento óptimo.

A verdade é que, ao longo dos tempos, a programação e o planeamento aparecem (desde logo, na literatura especializada) sistematicamente interligados, designadamente nos países capitalistas onde o planeamento foi ganhando preponderância económica e inegável estatuto jurídico – normativo.

Assim, certos autores utilizaram o termo planeamento como sinónimo de programação num sentido muito amplo.

Porém, as opiniões divergem. Uns que vêem a programação como elemento ou parte integrante do processo mais vasto de planeamento.

F.LOURENÇO FERNANDES entende a programação como um dos componentes do planeamento que diz respeito ao cumprimento dos objectivos detalhado no plano. Em sentido idêntico, F.PEREIRA DE MOURA que vê um plano que compõe um delineamento genérico da evolução económica durante um certo período, digamos, uma previsão ou programação global relativa ao produto, rendimento e emprego, acumulação de capital, consumo e poupança, comércio externo – tudo a partir de certos objectivos que se decide alcançar e assentado em relações estruturais ligando essas várias

grandezas e elementos da economia. Além do programa global é necessário elaborar programas sectoriais (relativos à agricultura, indústria, transportes, energia, habitação, ensino, etc.) e programas regionais (dividindo o país em “ regiões plano”); uns e outros serão conciliáveis com o plano global, constituído das desagregações dele, cada um segundo a sua óptica; e ainda têm de ser congruentes entre si.

Podemos ainda encontrar o conceito programação em outras dimensões, por exemplo “ microeconómica” ou enquanto técnica inerente ao próprio processo de planeamento. É o caso de GUY CAIRE que define a programação como ⁷ “ essai de calcul rationnel et de controlo de l’emploi des ressources rares”. Diversamente, o planeamento, em sentido mais amplo, seria macroeconómico por definição, cabendo-lhe assegurar a compatibilidade dos diferentes programas que dela fazem parte, sendo a unidade macroeconómica dotada de um centro superior de decisão. Esta abordagem o PAZ FERREIRA⁸ entende que a programação reporta-se a aspectos técnicos de execução, a acções concretas de nível microeconómico, enquanto o planeamento é, por excelência, um instrumento macroeconómico.

Finalmente, surge o entendimento segundo o qual a programação é uma técnica inerente ao próprio processo de planeamento, entendimento este que se desenvolveu a partir, sobretudo, da introdução “ histórica” de modelos de programação linear e do ulterior aperfeiçoamento das técnicas previsionais, levado a cabo pelos países ou até por instituições e organizações internacionais.

Poder-se-á dizer que, desde sempre a programação tem sido vista pelo prisma do planeamento, apesar das mutações ocorridas nas últimas décadas.

Segundo Cabral Nazaré a programação com o processo de planeamento apresenta três formas: a programação como elemento do planeamento; como componente técnica; e como processo da sua optimização. A programação hoje nada tem a ver com o planeamento económico convencional que durante largas décadas do século XX foi utilizado, nas economias capitalistas.

Hoje a programação está associada ao planeamento, e este ao orçamento e ao controlo, num sistema de seguimento e avaliação, estando por isso, num processo Programação – Planeamento – Orçamentação -Controlo.

⁷ Guy, Caire, La Planificaton, 2^a Édition Cujas Paris, 1972,pp. 63)

⁸ Eduardo Paz Ferreira, Lições de Direito da Economia cit p.301

1.2. O Planeamento Estratégico Situacional de CARLOS MATUS.

Planeamento Estratégico Situacional (PES) é um modelo da família dos modelos de planeamento estratégico aplicado ao sector público.

O modelo foi elaborado por CARLOS MATUS, e apresenta-se como uma alternativa à crise do planeamento autoritário e tecnocrata. Algumas teorias económicas e sobre estratégias de guerra permeiam o discurso do autor e dão suporte às suas ideias.

Segundo seu propositor, o Planeamento Estratégico Situacional é um método de planeamento governamental, voltado para a organização da máquina administrativa do governo, distinto do planeamento tradicional e do planeamento estratégico empresarial. Seria próprio para ser utilizado como ferramenta a serviço do dirigente político, no governo ou na oposição, permitindo o resgate do valor prático do planeamento. De acordo com MATUS, não devemos confundir o planeamento com a predição. A predição é um recurso de cálculo utilizado pelos governantes e planeadores, mas não é o único.

CARLOS MATUS coloca várias questões sobre o planeamento para depois apresentar os seis argumentos do “porquê planear” e a epistemologia do planeamento moderno – o planeamento situacional.

“... O planeamento é uma ferramenta de governo ou uma técnica para o uso dos técnicos? Pode-se e deve-se planear a política? Precisamos planear em quaisquer circunstâncias e sob qualquer ideologia? O planeamento estratégico público pode vir a ser a principal ferramenta do político do futuro? ...”

O ser humano não improvisa; geralmente faz o cálculo que precede (antecede) e preside a acção. Mas o cálculo, sem outros requisitos, pode ser chamado planeamento?

O planeamento é necessário? O planeamento é uma ferramenta eficaz do governo? Que peso tem o planeamento no desempenho do governo? ... “ (MATUS, Adeus Senhor Presidente, Governantes Governados;1996).

Partindo do princípio do planeamento como o cálculo que precede e preside a acção, apresenta três variáveis para fundamentar a mediação entre o cálculo e a decisão: o horizonte temporal da análise, a sistematicidade e as dimensões consideradas na análise do cálculo que precede e preside a acção:

- a) O *horizonte temporal* da análise considerado para tomar a decisão (enfoque limitado ao presente, a amanhã a cinco anos, a trinta anos?);
- b) A *sistematicidade* da análise que preceda a decisão (métodos sistemáticos, embasamento teórico, intuição, mera experiência?);
- c) As *dimensões* consideradas na análise do cálculo que precede e preside a acção (realidade compartimentada ou visão global e situacional?)

Define portanto o planeamento como um cálculo situacional, articulado e sistemático e exemplifica, mostrando a actuação de um político que, geralmente se move no imediatismo situacional, do planeador tecnocrata, ao contrário, coloca-se na zona do cálculo compartimentado em diferentes horizontes temporais e do planeamento estratégico situacional, com um pé no cume e outro no chão, tem um campo de visão capaz de articular o cálculo situacional em diferentes horizontes temporais, em diferentes domínios da realidade e a partir de diversas perspectivas de análise. Esses posicionamentos de diferentes espaços de cálculo, segundo MATUS é que torna difícil o diálogo entre o político, o planeador tecnocrata e o planeador situacional, e assim que o governante afasta-se do planeamento, e os planeadores da realidade.

MATUS propõe o cálculo situacional sistemático e apresentado nos seis argumentos do porquê o planeamento:

O primeiro argumento apresenta a necessidade de estabelecer alguma mediação entre o presente e o futuro. Focando no “hoje”, no presente, e argumenta que a racionalidade de uma decisão tomada hoje depende do que ocorrer amanhã, sendo por isso necessário a definição do critério na tomada de decisão hoje considerando a sua implicação no amanhã. Este argumento destaca por isso a necessidade de se prever as possibilidades do amanhã e traçar, antecipadamente, o rumo das acções a serem empreendidas hoje;

MATUS foca por isso no presente, no hoje “... Esse amanhã me afecta hoje, porque hoje é o momento de eu fazer alguma coisa com vista a estar em condições de tirar proveito das oportunidades que o amanhã oferecer e de evitar problemas futuros...” (MATUS: Adeus Senhor Presidente, Governantes Governados; 1996);

No segundo argumento defende a necessidade de planear (prever), quando a predição é impossível. Tendo como elemento de que o que acontece amanhã não é predizível, uma vez que o futuro não apenas depende de grande número de variáveis mutáveis, embora conhecidas; depende também dos homens que criam essas variáveis como critérios possíveis que ultrapassam sua própria imaginação e intenções. O amanhã, construído

hoje, incidirá sobre quem planeia e abrindo novas oportunidades ou criando novos problemas, destacando por isso a necessidade de se prever as possibilidades do amanhã para traçar, antecipadamente, o rumo as acções a ser empreendidas hoje.

O terceiro argumento mostra que é preciso ter a capacidade para lidar com as surpresas. Os acontecimentos de amanhã podem estar fora do espaço de possibilidade que hoje se possa imaginar como provável, o que dificulta com sensatez prever e imaginar. Assim, pode ocorrer surpresas amanhã, mostrando assim a vantagem de se prever como enfrentar o amanhã, com planos de contingência reactivos, as surpresas que hoje escapam à minha previsão, ou tentar evitá-las hoje por meio de planos de contingência preventivos;

No quarto argumento MATUS defende a necessidade de uma mediação entre o passado e o futuro. O fracasso ao enfrentar o imprevisto com rapidez e eficácia, deve servir de exemplo e aprendizagem e evitar futuros erros e pagar somente o custo necessário por eles. Consequentemente, a aprendizagem de modo oportuno com o passado recente e pôr esse conhecimento a serviço dos outros argumentos desse discurso, fundamentando a necessidade de se aprender com a prática, como mediação entre o passado e o futuro;

O quinto argumento mostra a necessidade de uma mediação entre o conhecimento e a acção. Nessa linha, surge o plano como cálculo que precede e preside a acção. Esse cálculo explicativo apresenta diferentes visões ou ponto de vista dos diversos actores sociais que coexistem em dada situação e que afectam directa ou indirectamente a situação ou o conceito- problema.

O cálculo é puramente político nem puramente técnico e tampouco é o único. Consequentemente, sua primeira dificuldade para conhecer é superar o conceito de “diagnóstico”, que não considera a existência de visões diferentes sobre a mesma matéria (problema), sugerindo portanto que entre a acção e o conhecimento da realidade a seu serviço é indispensável o planeamento, ainda que apenas como mera análise do presente e para o presente, para que se explicitem as diferentes visões e os diferentes modos de calcular dos vários actores relevantes. Portanto, segundo MATUS todo esse complexo cálculo técnico, político e social deve preceder e presidir acção, pois, se não for assim, acção resultará dissociada do cálculo. Se a acção não estiver fundamentada em cálculo sólido, estaremos diante da imprevisão mais primária; e, se esse cálculo não estabelecer uma ponte com a acção, então terá sido completamente supérfluo;

O sexto argumento mostra a necessidade da existência da coerência global em face das acções parciais dos actores sociais.

1.2.1. Epistemologia do planeamento

O pressuposto básico do planeamento estratégico situacional, segundo CARLOS MATUS, é explicado pela posição do sujeito e do objecto planeado.

No modelo tradicional o sujeito único que planeia “ está fora, ou acima” da realidade (objecto planeado) e controla a acção do “ objecto planeado” e reduz outros actores a simples agentes económicos que apenas reagem a seu acto de planear e sendo sujeito único que controla “o sistema” o diagnóstico é um instrumento para a busca da verdade objectiva.

Tendo o “ controlo” do sistema a previsão confunde com a predição sendo por isso conhecer as “leis” de funcionamento do sistema, onde a realidade complexa é reduzido a um objecto social, sendo por isso seu comportamento apenas social.

MATUS apresenta em contrapartida seis postulados do Planeamento Estratégico Situacional;

Postulado 1 – “ o sujeito” que planeia está incluído no “ objecto planeado”. Por sua vez, o objecto planeado inclui outros sujeitos que também planeiam.

Neste contexto, o sujeito se confunde com o objecto planeado e daí o actor não ter o controlo da realidade planeada. Pois, são vários actores no “ sistema” e não são independentes;

Postulado 2 – como são vários actores que coexistem na realidade com diferentes capacidade de planeamento, há várias explicações da realidade e todas estão condicionadas pela inserção particular de cada actor na mesma realidade;

Postulado 3 – para compreender a realidade e tornar-se capaz de prever sua evolução, já não é suficiente nem possível reduzir as acções humanas a comportamentos “predizíveis”;

Havendo vários actores podem coexistir no sistemas adversários e/ou aliados e, nesta situação as acções não são apenas comportamentais e é necessário o “ cálculo interactivo” ou “ juízo estratégico”, típico da interacção entre actores sociais;

Postulado 4 – se o actor que planeia partilha a realidade com outros actores que também planeiam, então, necessariamente, o plano deve abranger o problema de vencer ou minar a resistência dos outros aos planos que não sejam seus. O planeamento,

portanto, não deve ser confundido com a definição normativa do “ deve ser”, mas englobar o “ pode ser”;

Postulado 5 – se o planeamento de um actor realizar-se em um meio activamente resistente e em conflito com os outros actores, o normativo será apenas um momento do estratégico e do operacional e, em consequência, tudo estará impregnado de forte incerteza mal definida;

Postulado 6 – o plano não é monopólio do Estado. Qualquer força social luta por objectivos próprios e está capacitada a fazer um cálculo que precede e preside a acção. Daí que existem vários planos em competição ou em conflito, e sendo o final aberto.

O planeamento estratégico, contrariamente do planeamento normativo está mais próximo da realidade onde se lida com situações no dia-a-dia que devem ser planeadas. É o planeamento como cálculo que precede e preside a acção!

Realça portanto, o planeamento na situação, onde coexistem vários actores que também planeiam, contrariamente à abordagem do planeamento normativo onde o Governo tem o monopólio do Plano.

O planeamento é o principal componente da capacidade de governo e critica a abordagem do planeamento normativo onde impera o conceito do “Estado monopolista” do Sistema de Planeamento, Estado este como “ sujeito” que controla o “ objecto planeado”, quando na prática há vários actores que planeiam num contexto onde o sujeito se confunde com o objecto planeado.

“ ...Há um diálogo entre a prática e a teoria cujo tema è o verbo “ planear ” . A professora, DonaPrática, pede à Senhorita Teoria Normativa: - conjugue o verbo “planear”. A Senhorita Teoria Normativa obedece: - “ Eu planeio”. _ “ Continue, está indo bem, dia a Dona Prática – “ Já terminei, Professora”, responde a Senhorita Normativa. A Senhorita Situacional está ansiosa para falar e conjuga o verbo antes que lhe peçam Eu planeio, tu planeias, ele planeia etc.” (Matus Carlos: Adeus Senhor Presidente)

“ ...O planeamento deve apoiar-se em alguma teoria da produção da acção humana. Os métodos de planeamento referem-se à acção humana e os seus efeitos em um dado sistema de governabilidade...”

No modelo em que existe um único actor que planeia é aparentemente mais governável. Este modelo tem as seguintes características na óptica de MATUS: i) um actor planeia e dirige, os demais são simples agentes económicos com reacções predizíveis; ii) as acções dos agentes económicos são previsíveis e enumeráveis respondem a uma teoria

do comportamento social que segue as leis; iii) o sistema gera incertezas, mas a incerteza refere-se exclusivamente à possibilidade de que ocorram acções previsíveis e a seus resultados; não existe o não-enumerável e o inimaginável; iv) o actor que planeia e dirige não controla algumas variáveis, mas as variáveis não-controladas não têm condução criativa inteligente porque não respondem a outros actores que também fazem planos. Ninguém portanto detêm o monopólio do planeamento – este é o primeiro princípio do planeamento moderno.

Pelo facto de existirem vários sujeitos que planeiam em igualdade de circunstâncias, onde o “ Estado ” não é o único sujeito e no objecto planeado coexistirem vários actores num ambiente de conflito, neste sistema gera incertezas e nem tudo é predizível.

Ao reconhecermos a existência de vários actores é também questionável o diagnóstico único da realidade e de um cálculo.

1.2.2. Os três cintos do governo

Sendo um método de Planeamento Governamental, CARLOS MATUS, recorre a actuação ou a gestão do Governo e apresenta os três cintos.

“ O método PES qualifica a gestão do governo segundo os resultados e as condições fora do controle do actor (variantes), nas quais os resultados são alcançados. Lembremos que o actor escolhe seu plano, mas não pode escolher as circunstancias favoráveis ou desfavoráveis que motivam o plano e nas quais deve ser realizado. O plano corresponde não somente à vontade e à ideologia do governante, mas também às circunstancias nas quais ele o formula (...) (Adeus, Senhor Presidente, Governantes Governados: p.30)

MATUS, Considera o “ Governar” um problema muito complexo que exige por isso, um método adequado de planeamento, não o método tradicional (normativo) que ele considera como um método ingénuo.

O autor questiona se há método para potenciar a arte de governar para depois argumentar o método do Planeamento Estratégico Situacional. Recorre aos “ três cintos do governo”, três balanços para explicar, adequar os problemas e recursos (político, económico), recursos para solucionar os problemas e os resultados: O Balanço de Gestão política, Balanço Macroeconómico e Balanço de Intercâmbio de Problemas Específicos.

I -O Balanço de Gestão Política, sintetiza os resultados positivos e negativos alcançados no âmbito específico que responde ou não às demandas políticas dos actores sociais e da população em geral. O critério central de gestão desse balanço visa a maximização dos benefícios políticos ponderados pelos diversos actores e grupos sociais durante o período de governação. Enquadra aqui as acções do governante, com recurso ao poder político como qualidade da democracia, o respeito das liberdades e garantias dos cidadãos, a descentralização, tendo como recurso crítico o poder político. II- O Balanço Macroeconómico regista, em seus benefícios e custos, as consequências políticas do gestao macroeconómico e os resultados económicos alcançados nas condições políticas vigentes, dentre os quais se destacam o crescimento económico, o emprego, o equilíbrio do comércio externo e a taxa de inflação. O critério central para a gestão desse balanço é a eficácia macroeconómica no período do governo e o recurso crítico escasso neste caso, são os meios económicos. III- O Balanço de Intercâmbio de Problemas Específicos, por sua vez, refere-se ao saldo de efeitos políticos positivo ou negativo, gerado pelo enfrentamento dos problemas específicos valorizados pela população. Os recursos críticos escassos desse balanço incluem o poder político, os recursos económicos e, principalmente, as capacidades gerenciais. Esses balanços devem ser analisados e avaliados constantemente, tendo por base, dois critérios fortemente inter-relacionados: *a eficácia formal ou técnica* para responder e enfrentar os problemas e *a eficácia material ou política*.

A gestão desses balanços exige a resolução do problema no tempo oportuno, tendo presente a eficácia técnica e a eficácia política durante o período de governo, que pode gerar contradições intensas e comuns. A ineficácia política conduz, a longo prazo, à ineficácia técnica, e vice-versa.

1.2.3. O triângulo do Governo

Segundo MATUS, o governar exige que, constantemente se articulem três variáveis interdependentes: projecto de governo, capacidade de governo e governabilidade do sistema.

O projecto de governo se refere ao conteúdo da proposta de objectivos e meios, isto é, acções que o governo propõe alcançar e não depende apenas do seu conteúdo, mas também das circunstâncias e da capacidade do governo.

A governabilidade do sistema é o controlo do governo sobre as variáveis que actuam no projecto de governo, sendo certo que quanto maior o número de variáveis decisivas que um actor controla, maior é sua liberdade de acção e maior é, para ele, a governabilidade do sistema e quanto menor for o número de variáveis que o actor controla, menos sua liberdade de acção e menor a governabilidade do sistema;

A capacidade de governo surge como “ perícia” para dirigir e fazer cumprir os objectivos propostos, onde se destaca o conhecimento das técnicas de planeamento, e na capacidade de direcção, gestão e de controlo.

No triângulo de governo, separa-se, de um lado, variáveis diferentes e, de outro, variáveis que se inter-relacionam para se compreender a complexidade do processo de governo como uma unidade comum às três variáveis: a *diferenciação* que leva ao reconhecimento de sistemas de natureza diferente, designadamente, o sistema propositivo de acções (projecto de governo), o sistema social (governabilidade do sistema) e o sistema de direcção e planeamento (capacidade de governo); a *interacção* e o mútuo conhecimento, mostrando o que há de comum aos três sistemas - acção humana e o projecto de governo como *propostas de acção*; a governabilidade do sistema referindo-se às *possibilidades de acção*; e a capacidade de governo, definida como a capacidade para gerar e comandar acções.

CARLOS MATUS, numa crítica alusiva ao livro-Plano propõe uma estrutura modular problemas – operações, como forma de tornar o plano mais prático e operacional. Num cenário de conflitos e incerteza próprio no planeamento estratégico situacional, o homem lida com problemas mal-estruturados, por isso, deve em vez de Livro – Plano, procurar uma estrutura modular, problemas – operações.

“... Se adoptamos o modo de pensar de um homem em acção, constatamos que ele não trabalha por sector, nem com políticas e programas sectoriais. Tampouco se alimenta directamente de investigações, mas de propostas executivas que processam as investigações...” (MATUS: Adeus Senhor Presidente, Governantes Governados).

O político trabalha com *problemas e operações*. Um modo de conseguir que um plano seja prático, operacional e facilmente adaptável às circunstâncias consiste em estruturá-los por problemas (oportunidades) e operações.

O conceito de operação, segundo o autor, oferece muitas vantagens; é um módulo agregável e desagregável que sintetiza em forma prática os diversos tipos de acção que um actor propõe-se a realizar. Esses módulos podem exigir em separados os seguintes

recursos: de poder, económicos e organizacionais ou combinações desses recursos mencionados;

Considerando que, as operações exigem recursos económicos, esses podem compreender gastos correntes, investimentos ou ambos. Assim, com o conceito de operação recupera-se a unidade indivisível da acção planeada e, ao mesmo tempo, transforma-se o plano em estrutura organizacional para a acção, na qual cada operação tem um propósito e um responsável.

A estrutura modular do plano estratégico é também resposta adequada às necessidades de articular o Plano e o Orçamento por Programas. Pelos métodos tradicionais é impossível articular o Plano e o Orçamento porque não pode haver correspondência precisa entre parágrafos de um livro e módulos de distribuição de recursos. Em troca, o Plano é uma estrutura modular equivalente à estrutura modular do Orçamento, o problema encontra uma solução óbvia.

O sistema Planeamento -Programação – Orçamentação – Controlo, segundo CARLOS MATUS só é possível na Abordagem do Planeamento Estratégico, com a introdução da estrutura modular.

A crítica ao planeamento tradicional seria o pano de fundo para a elaboração do Planeamento Estratégico Situacional, sendo por isso apresentado como um modelo pautado na democracia e na descentralização, no qual o plano é fruto de criação colectiva, e a partir dessa caracterização e surge perante a crise do chamado planeamento tradicional.

O Planeamento Estratégico Situacional foca os problemas que as populações e as organizações enfrentam e, estes devem ser o afazer da prática política onde o Planeamento Estratégico Situacional adquire o sentido prático em relação a eles. Para MATUS, o PES pode, portanto, ser entendido como o modo de processar tecnopoliticamente os problemas.

O processo de Planeamento Estratégico Situacional apresenta quatro momentos focados no problema: i) *momento explicativo*, no qual se identificam e seleccionam problemas, descrevendo-os e analisando suas causas, e são identificados os nós críticos causais, que devem ser enfrentados para que se atinjam as metas; ii) *momento normativo - prescritivo*, no qual são formulados planos de acção, prevendo diversas circunstâncias fora do controlo do governante, elaborando cenários para levar em conta essa incerteza e identificando possíveis surpresas que deverão ser respondidas por meios de plano de emergência, onde se esclarece a factibilidade técnica e económica das metas do plano

nos diferentes cenários considerados; iii) *momento estratégico* que identifica os actores interessados, positiva ou negativamente, no problema, que explora a viabilidade política do plano e propõe estratégias para superar as restrições políticas por meio de um processo de construção da viabilidade; iv) o *momento tático-operacional* que, no dia-a-dia, filtra, processa e pressiona para a execução do plano, em uma batalha constante contra todos os casos de urgência, de rotina e a improvisação. Segundo MATUS, é neste momento que se estabelece, ou se trava, a mediação entre o conhecimento produzido pelo plano e a acção que transforma a realidade, a cada dia. Nesse momento, é que se estabelece os pré-requisitos da organização exigida, pelo predomínio do plano sobre a improvisação.

MATUS, entende que tudo começa com a selecção de problemas, tarefa que se torna mais fácil e mais rigorosa quando se dispõe de uma grande estratégia.

Para MATUS, a definição do problema deve ser formulada de forma descentralizada consoante nível e focada nos problemas – operações, no nível respectivo, cabendo a nível central fazer a selecção de megaproblemas que por sua complexidade e envergadura exigem a participação de várias organizações. Reconhece-se a dificuldade em identificar correctamente os problemas, sem o qual não é possível estudar as causas e definir operações para enfrentá-los.

1.2.4. Selecção de problemas

O método Planeamento Estratégico Situacional, utiliza um protocolo de selecção de problemas baseado em nove critérios suficientemente filtrados, pela prática, que devem ser encarados apenas como um guião sujeito a revisão, conforme a natureza do caso considerado. Esses critérios são os seguintes: i) *valor político do problema*, isto é, a qualificação da importância atribuída ao problema: - pelo actor central e outros actores; pelo partido político do actor; pela população em geral; pela população directamente afectada; ii) *tempo de maturação dos resultados* - tempo que provavelmente levará para que apareça uma mudança significativa nas metas propostas; iii) *vector de recursos exigidos pelo enfrentamento do problema em relação ao vector recurso do autor*: - trata-se do grau da coerência entre a disponibilidade de poder político, recursos económicos, recursos cognitivos e capacidades organizacionais sob controlo ao actor que governa, e o grau em que tais recursos são exigidos pelo plano para enfrentar o problema. iv) *governabilidade sobre o problema*, que estabelece o grau de dificuldade

política do problema (se estão fora ou não do controlo do actor governante); v) *resposta dos actores com governabilidade* – critério que complementa o anterior, aprofundando a situação em relação aos problemas, cujas causas estão fora do controlo do actor; vi) *custo de adiamento*, isto é, a implicação do custo político caso o problema for excluído do plano; vii) *exigência de inovação ou continuidade*- diz respeito a capacidade do político na tomada de decisão com recursos conservadores ou inovadores; viii) *impacto regional* – conhecimento do impacto do plano sobre o problema, considerado o interesse em moderar ou em intensificar os desequilíbrios regionais; e ix) *impacto sobre o Balanço Político de Gestão ao Final do Governo* - critério síntese, sobre a contribuição do plano na resolução do problema, tendo presente os três cintos do governo – gestão política, balanço macroeconómico e balanço de intercâmbio de problemas específicos.

1.3. Orçamentação

Teoria da orçamentação: diferentes abordagens

O processo e técnica orçamental têm evoluído ao longo do tempo, particularmente, durante todo o século XX, não de forma planeada, antes espontânea e natural, influenciada pelos vários sistemas políticos, pelas teorias económicas, pelas várias abordagens.

As abordagens e conceptualização do orçamento também têm evoluído. Em PREMCHAND ⁹, na proposta de identificação dos *conceitos de orçamentação*, é possível retirar das diferentes abordagens económicas e organizacionais três conceitos i) a orçamentação como *processo de optimização* que lida sobretudo com as teorias normativas da afectação de recursos que, por sua vez, lidam com a maximização do bem-estar social e colectivo. Nesta abordagem, CABRAL NAZARÉ ¹⁰, enquadra quer a teoria da utilidade marginal pigouviana de determinação da composição da despesa, que COSTA SANTOS, aborda na obra *A Study in Public Finance*¹¹; ii) orçamentação como

⁹ In *Government Budgeting* p.34 e p.42 Cit Cabral Nazaré -Programação e Decisão Orçamental. Da racionalidade das decisões orçamentais à Racionalidade Económica – TESES, Almedina, Coimbra 2008

¹⁰ In Cabral Nazaré -Programação e Decisão Orçamental. Da racionalidade das decisões orçamentais à Racionalidade Económica – TESES, Almedina, Coimbra 2008

¹¹ Cit Costa Santos “ O critério geral da optimização do bem-estar avançado por Pigo leva a sustentar que os indivíduos optimizam o seu bem-estar quando nivelam em relação a cada bem – a respectiva utilidade

processo determinado pela procura de serviços, em que, o orçamento surge como o final de um procedimento burocrático, com referência a variáveis endógenas (o custo dos serviços) e a factores exógenos (a disponibilidade de rendimento). Esta abordagem dita *funcional e descritiva* inclui um espectro variado de temas que vão desde o objectivo do orçamento, as suas conexões e tarefas (com destaque para o elenco das funções “ financeiras. Esta abordagem é tratada em várias literaturas, segundo Musgrave ¹²) onde apresenta três funções: de afectação de recursos; de estabilização macroeconómica e de redistribuição iii) Finalmente, a orçamentação entendida como um *processo burocrático interno*, compreendendo as teorias que comparam (ainda que implicitamente), as decisões orçamentais às decisões das empresas no sector privado, fundamentalmente pela mediatização do conceito da “ racionalidade” perspectiva, que segundo Cabral Nazaré, é importante, em primeiro lugar verificar se a decisão orçamental é antes de mais nada e acima de tudo uma” arte”“, o que, a ser assim, prejudica a sua “ cientificidade”. Em segundo lugar, a decisão orçamental deve ser considerada não apenas do ponto de vista individual, em termos da natureza humana, mas também no quadro de um processo organizacional que inclui um conjunto de actividades previamente definidas, independentes e coordenadas, com vista à concretização de certos objectivos.

No caso da decisão orçamental, as interacções são múltiplas e muito complexas e afectam a natureza do resultado obtido, pondo em causa a própria racionalidade decisional.

No processo Planeamento – Programação – Orçamentação e Controlo, o “ Orçamento” surge como um instrumento criado para garantir maior eficácia na obtenção da eficiência organizacional, mas pode trazer disfunções no “ produto orçamental”.

Ao longo dos tempos, houve várias tentativas nesse sentido, o de dar afinal, a resposta do que é uma boa orçamentação.

Foi, sobretudo, a partir da elaboração por V.O.Key, Hr, do seu artigo *The Lack of Budgetary Theory* (1940), que se levantou a questão da eficiência, eficácia e de optimização, tendo o orçamento como instrumento, onde o aspecto mais significativo da

marginal com a correspondente desutilidade marginal – aferida, no caso dos bens públicos, pelos impostos suportados. (p. 347 Programação e Decisão orçamental)

¹² Richard A.Musgrave; *The Theory of Public Finance- A Study in Public Economy*, McGraw Hill Company, NY., 1959, Richard A.Musgrave, *Principles of Budget Determination, I Public Finance – Selected Readings*, cit, p.15 ss.,Richard A.Musgrave , *Fiscal Systems*, Yale University Press, New Haven, 1969 – Richard A.Musgrave, *Public Finance in theory and practice* , 2ª ed. ,McGraw Hill Book Company, U.S., 1976, Richard A.Musgrave , *The Future of fiscal policy – A reassessment*, Leuven University Press, 1978

orçamentação pública é o de escolher a repartição das despesas pelos seus diferentes fins e assim atingir o maior “ retorno” ou satisfação possível. Neste caso, está-se perante o princípio de equilíbrio *receitas e aplicação de despesas* num cenário de escassez de recursos na satisfação de necessidades ilimitadas – custo de oportunidade, custos esses, que devem ser avaliados em relação aos resultados e estes a valer o seu custo em termos de resultados alternativos, que sejam esperados ou prosseguidos.

MERTON, defende que o orçamento não se limita a ser um documento formal com valores inscritos, um plano quantificado de actividades futuras, mas é utilizado também como instrumento de controlo, de planeamento e de motivação; nesta medida, ele torna-se um instrumento que provoca consequências funcionais e disfuncionais, manifestas e latentes, que determinam, afinal, o grau do seu sucesso. Os aspectos funcionais dos sistemas de orçamentação redundam justamente no facto de estes contribuírem para uma gestão assente numa melhor planificação, coordenação, controlo e avaliação, o que supõe, entre outras consequências, a ideia de comunicação, de coordenação e de informação.

Para além da análise *custo de oportunidade*, é necessária a análise incremental (ou seja, a análise dos valores adicionais que podem advir de uma despesa adicional), tendo em conta o fenómeno da utilidade decrescente. A análise orçamental, apesar de ter o foco para que os resultados valerm os seus custos, também, deve incluir uma comparação entre os valores relativos. O conceito de utilidade marginal sugere uma via de abordagem do problema, tendo como método a divisão dos recursos disponíveis em incrementos e considerar quais utilizações alternativas de cada incremento que podem assegurar um maior retorno.

A terceira e última proposição diz respeito à eficácia relativa de diferentes meios na concretização de um objectivo comum.

Partilhando o mesmo objectivo, o valor relativo das actividades entre si, que pode também ser comparado em termos da sua eficácia.

A teorização económica do orçamento também traz limitações. LEWIS ¹ reconhece as limitações importantes na concepção teórica da orçamentação. A primeira resulta da dimensão e do impacto temporal da decisão orçamental e a segunda a aplicabilidade de um método de cálculo económico similar utilizado nas empresas ao Estado.

Não obstante estas limitações, o autor considera ser possível, a partir da definição das três proposições (custo de oportunidade, análise incremental e eficácia relativa de diferentes meios na concretização de um objectivo comum), conceber um sistema de

orçamentação alternativo que permite comparar os benefícios relativos advenientes das despesas públicas e a aplicação das ideias resultantes da análise económica precedente.

Numa nova perspectiva planeadora e integradora dos sistemas orçamentais, MELVIN ASHEN (1967) ² retoma o tema da utilidade do orçamento.

Para o autor, o orçamento constitui provavelmente o maior *instrumento de gestão*; se for racionalmente desenhado, ele pode contribuir de forma poderosa para a concretização das tarefas de gestão, de uma forma eficiente e eficaz. ASHEN retoma, em todo o caso, as preocupações reveladas pelos autores que o antecederam, ao afirmar que o maior problema que deve ser resolvido através do processo orçamental é o da distribuição de recursos escassos (avaliados em termos monetários) por diversas solicitações. Isto, pressupõe três operações de carácter intelectual que consiste em determinar: a) a forma mais eficiente de alcançar certos e determinados objectivos; b) o conjunto óptimo de objectivos concorrentes; c) a dimensão óptima do orçamento global.

Podemos afirmar que ASHEN, nesta perspectiva defende a substituição da estrutura tradicional de orçamento pelo orçamento de programas, no quadro designadamente do sistema P.P.B.

CABRAL NAZARÉ, entende que o P.P.B sugere as seguintes características: o “desenho” do orçamento deve facilitar a mensuração adequada dos custos monetários totais necessários à concretização dos objectivos propostos; a estrutura orçamental deve facilitar a comparação de vias alternativas para a obtenção de um certo objectivo; a apresentação orçamental deve identificar, de forma clara, as implicações dos custos futuros inerentes aos compromissos assumidos; o desenho do orçamento deve facilitar a comparação entre os *inputs* referentes aos custos e a obtenção dos *outputs*, mormente quando segmentos relacionados de um mesmo programa sejam administrados por diferentes entidades gestoras; o desenho do orçamento deve delinear os objectivos dos compromissos de gastos assumidos, em termos tais que seja possível levar a cabo a análise custo-benefício; o orçamento deve tornar possível a agregação de despesas relacionadas, onde quer que elas ocorrem a nível da estrutura hierárquica administrativa; o orçamento deve servir para produzir dados económicos sobre os contributos que a actividade financeira pode acarretar para a economia nacional.

O orçamento surge aqui não apenas como um instrumento informativo do sector público e privado, mas também como um plano financeiro (e económico) que deve orientar de forma racional a acção dos agentes económicos na economia nacional.

Considerando o impacto tremendo do orçamento sobre todos os planos da economia privada, Moor (1962)¹³ na verdade, afecta a utilização dos recursos económicos, a estabilidade das condições económicas, a distribuição do rendimento privado e a taxa de crescimento económico subjacente, enfim, às ideias que antecedem – as de Ashen e Moor – está, por sua vez, contida uma dada visão do orçamento (um orçamento - plano e informativo), como portador, em si mesmo, de uma racionalidade pura e compreensiva, sobreposta (sucedânea!) à do mercado.

1.3.1. Orçamento incremental

Este processo a partir do conceito da racionalidade compreensiva veio a ser criticado por alguns autores. CARLES E.LINDBLOM (1959), *The Science of “ Muddling Through ”*¹⁴ procurou confrontar o *iter procedimental* subjacente à abordagem teórica, descritiva, do processo orçamental (tal como habitualmente figurava na literatura especializada), com aquele que, em seu entender, constituiria a realidade do processo decisional, tendo por base o funcionamento da máquina administrativa competente e da sua articulação com o poder político. Em confronto pois, com a abordagem da racionalidade compreensiva ou *método da “ raiz”* Carles E.Lindblom, propôs a formulação de uma outra abordagem, o *método das comparações sucessivas limitadas*, a que chamou também de *método “ dos ramos”*. Incorporando, em boa medida a tese da proposta de Lindblom, viria a ser publicada, a 1ª edição, daquela que é considerada a maior obra de referência do *incrementalismo orçamental*, *The Politics of The Budgeting Process*, da autoria de AARON WILDAVSKY .¹⁵ Ele inaugura uma nova abordagem (as abordagens anteriores centravam muito na dimensão económica – sobre a melhor forma de afectar e de utilizar recursos escassos), Wildavsky definiu um quadro teórico completamente distinto dos antecedentes, ideia segundo a qual a orçamentação respeita sempre à política; a maior parte das políticas respeitam a orçamentação, devendo por isso, ser entendido como uma parte importante do “ jogo” político. O decisor perante os

¹³ Cit, Cabral Nazaré -Programação e Decisão Orçamental. Da racionalidade das decisões orçamentais à Racionalidade Económica – TESES, Almedina, Coimbra 2008 p.361, Roy E. Moor, The budget doesn't tell us enough, in Public Finance – Selected Readings, ed.Helen A. Cameron e Willian Hender so, Randon House, New York, 1966

¹⁴ Cit Cabral Nazaré -Programação e Decisão Orçamental. Da racionalidade das decisões orçamentais à Racionalidade Económica – TESES, Almedina, Coimbra 2008 p 362.

¹⁵ Cit Cabral Nazaré -Programação e Decisão Orçamental. Da racionalidade das decisões orçamentais à Racionalidade Económica – TESES, Almedina, Coimbra 2008 , 5ª edição, Pearson, Longman, New York, 2004

recursos disponíveis concede a cada programa, a cada despesa, um incremento de justa partilha.

As decisões orçamentais, assim, basicamente, dizem respeito a *decisões sobre o poder*, sobre quem o detém, sobre quem dele beneficia, ou não.

O orçamento incremental tem como pressuposto de que, partindo de um “ ponto base!” do qual, fazendo pequenas alterações é possível gerir com eficácia a complexidade de todo o sistema de poder político e ao mesmo tempo, obter o necessário apoio político às decisões orçamentais, enaltecendo a dimensão política da orçamentação. Por outro lado, o orçamento é um contrato que envolve vários participantes.

O orçamento embora possa sugerir que neste se procura concretizar certos objectivos, mediante a planificação das respectivas despesas, a verdade é que, na maior parte dos casos, a apreciação posterior revela que as verbas não foram utilizadas nos propósitos iniciais. O orçamento, reflectindo a luta de poder “ *num contrato* ” é um instrumento mais pacífico numa abordagem incremental. Pois é mais fácil para os políticos este modelo, que segundo Wildavsky a principal preocupação dos políticos parecem ser os eleitores. Mas, dentro desta categoria demasiado vaga e abstracta, é preciso operar algumas distinções: os eleitores que mais preocupam os políticos são, como demonstrou Downs, aqueles que se situam geralmente no centro estatístico do espectro político – são os “ eleitores medianos”, sem preferência ideológicas muito vincadas, capazes de alterar a sua preferência de voto em virtude de pequenas mudanças conjunturais; são os “ votos flutuantes” que geralmente decidem as eleições “. Assim, é mais fácil satisfazer todos os pequenos aumentos de dotações no orçamento do que mudanças radicais na estrutura e no montante do orçamento/ despesas.

A abordagem incremental, segundo CABRAL NAZARÈ, apresenta as seguintes características: i) a orçamentação está ligada à *base* (do serviço ou agência) à ideia de justa partilha (“ fair shares”), sendo a *base* um conceito central do incrementalismo e consiste na expectativa geral de que a despesa irá manter-se, que a mesma é aceite como uma parte do que tem de ser feito, ficando portanto fora de um *escrutínio intensivo*. Em períodos mais difíceis (do ponto de vista económico ou financeiro), a base pode ser objecto de debate e ajustamento; ii) a orçamentação é *consensual*, uma vez que exige um acordo mínimo entre os participantes sobre a direcção geral da política pública; iii) a orçamentação é *histórica*, como uma “ herança” do seu passado. As formas tradicionais de especificação das despesas (designadamente, “ o line-item-budgetary form”) facilitam a perspectiva histórica da orçamentação. Com efeito, os responsáveis pela

elaboração do orçamento não têm de efectuar alterações nos programas na sua globalidade, mas alterações em rubricas específicas – pessoal, funcionamento, equipamento, etc., que no fundo sustentam um dado programa. Pois, é mais fácil calcular pequenas revisões ou actualizações, do que “ calcular” mudanças radicais; iv) a orçamentação é *fragmentada* – os orçamentos são feitos de fragmentos: os serviços fazem os seus pedidos de dotação de acordo com as suas necessidades específicas. Mesmo quando as propostas de orçamento chegam à entidade que centraliza a sua elaboração, mesmo aqui, a apreciação não tende a incidir sobre a globalidade das rubricas; v) a orçamentação é *simplificada*. Pois, para minorar a complexidade relativa à estimação de gastos com grandes programas, na sua globalidade, a opção tende a recair, por razões de simplicidade, pela apreciação de itens específicos (gastos com o pessoal, com investimentos, etc.); vii) a orçamentação é *social*. Porque a personalidade dos que propõem novos programas ou despesa é decisiva: disso depende a sua aceitação ou aprovação final. Olha-se mais o responsável pela implementação dos mesmos do que para o objecto em causa: viii) a orçamentação é “*satisfatória*”. Os responsáveis pela elaboração orçamental procuram não tanto a maximização, apenas a “ satisfação” (e o “ suficiente”). Ou seja, estão preocupados, não com a obtenção do “ melhor dos mundos”, mas sim com “ evitar o pior ” ou “ evitar os problemas ” ; ix) a orçamentação é *tratada como se não fosse programática* – Mesmo que existam programas orçamentais, a verdade é que os decisores e responsáveis desenvolvem a maior parte do seu trabalho sob forma de *ajustamentos monetários marginais* aos programas já existentes. x) a orçamentação é *repetitiva* – a atitude mais comum, no processo de decisão orçamental, é a de que só raras vezes ela é chamada a resolver os problemas “ de uma vez por todas”. A *sucessão de problemas* (mais do que a resolução de problemas) é o que melhor retrata o que de facto acontece; xi) a orçamentação é *sequencial* – mas mesmo em relação a cada problema, os responsáveis orçamentais não procuram atacá-los, “ de uma só penada”, em apenas um só ano. Vão adiando pelos sucessivos anos a sua resolução definitiva. Também contribui para facilitar os cálculos.

As características apresentadas dá ao orçamento incremental um instrumento de perpetuação do *satus quo*, é conservador, é tradicionalista; não é revolucionária - é um instrumento político para se perpetuar no poder, “depositando” os interesses conflituosos ou antagónicos, que é preciso saber gerir, em ordem à obtenção do consenso possível e à própria salvaguarda do(s) poder (es), dando a ideia de que o orçamento é um instrumento de preservação desse poder: e que a forma mais sensata de

o assegurar consiste em ir satisfazendo em pequenas doses, um pouco, os interesses de todos.

1.3.2. Da Orçamentação por Objectivos ao P.P.B.S

O “*Planning, Programming and Budgeting System*” (PPBS) surgiu nos Estados Unidos da América a partir da década de cinquenta do século XX.

Nesta abordagem, retoma-se claramente a perspectiva racionalizadora e de acordo com a ideia de que no domínio das decisões públicas orçamentais também há lugar a racionalidade *pura e compreensiva*.

Segundo SOUSA FRANCO, a reintrodução da ideia de racionalidade deve-se por um lado, do desenvolvimento das técnicas do planeamento e programação; por outro, do aperfeiçoamento das técnicas de gestão empresarial, e alguns casos inspiradores de inovações introduzidas no sector público; e, ainda da criação de processos novos de racionalização da decisão, de análise do custo de investimentos dos serviços públicos e dos benefícios sociais deles resultantes (Finanças Públicas, Vol I. cit p. 419).

Este novo método, para alguns, é uma verdadeira revolução. Para ALLEN SCHICK ¹⁶, por exemplo, o PPBS foi o primeiro sistema orçamental especialmente desenhado para acomodar as múltiplas funções do orçamento, surgidas e afirmadas, em momentos sucessivos da história do direito orçamental norte-americano, sobretudo ao longo do século XX.

Relativamente à função, para ROBERT ANTHONY¹⁷ (1965) o orçamento, em teoria, desempenha três funções essenciais: i) a função de *controlo operacional*, que permite verificar se as diferentes tarefas foram levadas a cabo de forma eficaz e eficiente; ii) a função de *gestão* (management), processo através do qual gestores asseguram que os recursos disponíveis são utilizados com eficiência e eficácia, tendo em vista o cumprimento dos objectivos da organização; iii) a função de *planeamento estratégico*, pela qual se decide os objectivos da organização, as alterações destes, as alterações dos recursos disponíveis e das políticas que orientam a obtenção e afectação desses recursos.

¹⁶ Assim, Allen Schicv (1966), The Road to PPB : The Stages of Budget Reform, in Public Budgeting, Program Planning and Evaluation, Fremont J. Lyden and Ernest G. Miller, Chicago (in Programação e Decisão Orçamental)

¹⁷ Cit Cabral Nazaré

Na função de controlo, o orçamento passa não só a respeitar a regra de especificação das despesas para se transformar num instrumento exclusivo de controlo da execução. Relativamente à *gestão* surge, pela primeira vez a referencia ao *Orçamento por Objectivos* ou *Orçamento Funcional* (Performance Budgeting). É nesta etapa e na sequência das conclusões apresentadas pela 2ª Comissão Hoover, (1954) que surge a nova e arrojada forma de apresentação orçamental, o orçamento programa, que viria a ser assumido mais tarde, como elemento central do processo orçamental, no quadro do sistema P.P.B.

Nazaré CABRAL, analisa este conceito *Performance Budgeting* e *Program Budgeting*, mostrando que por causa da proximidade, foram vulgarmente confundidas aspectos que viriam a merecer crítica de uns autores, como Arthur Smithies,¹⁸ e tentativas de delimitação conceptual, por outra parte. É que a diferença não se prende só com o hiato temporal que mediou entre o aparecimento do *Performance Budgeting* e do *Program Budgeting*, mas também de natureza substantiva. Ao contrário do *Performance Budgeting*, que é instrumento de gestão, o *Program Budgeting* obedece a uma perspectiva de planeamento, sendo certo que o seu maior objectivo é o da racionalização da decisão, ao assegurar: i) o fornecimento de dados sobre custos e benefícios referentes às diversas alternativas capazes de atingir as metas definidas; ii) a existência de indicadores de resultado que facilitam a concretização desses mesmo objectivos. Assim, enquanto o primeiro retira o seu *ethos* e grande parte da sua técnica da contabilidade de custos e da *gestão científica*, o segundo, retira as suas ideias-chaves da economia e da análise de sistema.

O PPBS mostrou-se como um projecto ambicioso que permitiu a ligação entre o orçamento e os objectivos mais vastos da política económica, tornando assim, um instrumento de política num processo planeamento, programação, orçamentação e controlo, isto é, assegura um processo sistemático e compreensivo de decisão orçamental. Neste processo o *planeamento* é o momento de definição dos objectivos, como expressão quantificada das missões a atingir; a *programação* é a organização dos meios necessários para alcançar os objectivos determinados, sendo o produto desta organização a elaboração de um programa; a orçamentação, como o cálculo, é a aquisição organizada dos recursos existentes em relação aos elementos dos programas já decididos na programação.

¹⁸ In Conceptual Framework for the Program Budget , in Program Budgetin, Program Analysis and the Federal Budget, cit, p.34

O PPBS, deixa nos sistemas modernos de orçamentação um legado evidente – *a orientação planeadora e uma nova especificação e classificação programática da despesa (o orçamento de programas)*.

1.3.3. A Racionalização das Decisões Orçamentais (RDO)

O método Racionalização das Decisões Orçamentais (RDO), teve forte influência do PPBS e surge de forma a superar as falhas do mesmo, protagonizado no esforço de racionalização *compreensiva*, do Plano para o Orçamento.

Esta nova forma e metodologia, surgida a partir de finais da década de sessenta, da orçamentação das receitas e despesa do Estado, denominada de Racionalização das Decisões Orçamentais – RDO (*Rationalisation des Choix Budgétaires*) e, dentro desta, a afirmação e desenvolvimento dos orçamentos de programas.

Para Jacques Bravo¹⁹, as origens do novo método resultaram da adequação de conjugação de uma necessidade com uma oportunidade, que ficou a dever-se ao “movimento racionalizador”, movimento este que, ao longo da década de sessenta, marcou os sistemas orçamentais de outros países desenvolvidos.

A necessidade prendia-se com as limitações do sistema tradicional francês e com a urgência posta na sua reforma, tendo um triplo fundamento: i) o desafio colocado às finanças públicas europeias no início da década de setenta, perante a limitação dos recursos disponíveis em face do crescimento exponencial das despesas públicas. Surge assim a importância atribuída às ideias de *eficiência* e da *eficácia*, com destaque para esta última no quadro de todos os sistemas PPB, no qual RDO se inclui; (ii) a existência de novos problemas postos à Administração, a exigir a procura de uma eficácia administrativa acrescida e, por conseguinte, a reforma da gestão pública e a própria renovação da ciência administrativa; (iii) a expansão dos sistemas PPB, a partir do exemplo pioneiro do sector da Defesa norte-americano.

O sistema tradicional francês, segundo J. Bravo, apresentava as seguintes características: o “*peso do precedente*”, expresso pela importância em cada orçamento, do montante dos créditos renovados (“*services votes*”) no conjunto dos créditos orçamentais; o carácter *marginal* da decisão orçamental; a *negligência em relação ao futuro*; um *orçamento de meios*; a *heterogeneidade da nomenclatura* orçamental,

¹⁹ Neste sentido, Jaques Bravo, *L'expérience française des budgets de programmes*, RE, n° 1, 1973, p.3 e 4.

misturando-se classificações tanto por natureza, como pelo tipo jurídico de intervenção, como ainda pelo seu destino; a *ausência de ventilação* das despesas atendendo ao objecto; a *indiferença aos resultados*; a *falta de ligação* entre as autoridades de decisão e de execução; a *ausência de projectos alternativos*; a *contração do calendário* de discussão orçamental; um *controlo orçamental restrito* à apreciação da legalidade, negligenciando a eficiência e a eficácia das decisões.

A RDO, trouxe para além da introdução de um novo processo decisional *objectivos racionais*, isto é, de racionalizar as escolhas orçamentais que consistia essencialmente, no quadro do processo orçamental, a explicitação dos objectivos prosseguidos pelas entidades públicas, a começar pelo Estado, o recenseamento, a comparação e selecção dos meios para os alcançar e de medir os resultados através de indicadores relevantes, aplicando os princípios e técnicas de gestão privada/empresarial, pondo a tónica na eficácia e eficiência.

A RDO foi assim concebida como um novo processo de abordagem de formulação e de execução das decisões públicas, apresentando quatro etapas principais: estudo, decisão, acção e controlo. No plano intelectual, a natureza circular e iterativa do processo fica clara: o estudo consiste na análise dos diferentes objectivos e dos meios alternativos para os concretizar, conduzindo às decisões sobre os programas de acção; a programação – como elemento central do processo – deve, por sua vez, ser concebida de molde a facultar permanentemente o quadro e os elementos informativos necessários ao bom desempenho analítico (decisão e acção) e, no final; a avaliação e controlo. O elemento central, à volta do qual se organiza todo o procedimento racional, é o programa, a combinação de meios em sequência das acções com vista à concretização dos objectivos traçados, uma estrutura programadora – da qual o orçamento dará, depois uma imagem anual aplicada.

1.3.4. O Orçamento base-zero

Os sistemas PPB, em especial a RDO, surgiram num momento inquietante da evolução das finanças públicas dos países ocidentais, em que a despesas do Estado crescia de forma “descontroladas”. Seria por isso necessário uma política de austeridade financeira. A RDO seria, nesta perspectiva, um modelo não só para conter as despesas

públicas, mas também facilitadora do crescimento económico. A prática mostrou que longe de se reduzir as despesas assumiu como *reveladores de necessidades* ²⁰

O Orçamento de base-zero (OBZ) surge assim como a primeira experiência de planeamento e orçamentação assumidamente orientada para a contenção do crescimento da despesa, quer a nível do sector privado quer ao nível do sector público.

O OBZ foi pensado a partir da contribuição teórica de PETER PYHRR, na empresa americana *Texas Instruments*, em 1969. Foi aplicado pelo então Governador Jimmy Carter ao Estado da Geórgia, na preparação do Orçamento de 1973.

Consiste em reavaliação permanente das despesas programadas de um dado sector ou departamento no momento da apresentação do orçamento. O processo exige a justificação detalhada das dotações relativas aos fins pretendidos. Chama a atenção para os excessos e para a duplicidade de esforços entre os departamentos, e foca nas quantias necessárias para os programas e não no aumento percentual em relação ao ano anterior.

As prioridades são especificadas dentro dos departamentos e nestes, nas respectivas unidades operacionais ou funcionais, permitindo comparações entre elas, e uma avaliação mais cabal do respectivo desempenho.

O OBZ baseia numa ideia “ managerial ” de *planeamento* numa primeira etapa do processo, permitindo o estabelecimento de programas, metas e objectivos e assumpção das decisões básicas em matéria de política da organização como um todo.

Apresenta dois momentos distintos: i) a identificação dos pacotes de decisão, onde se identifica e se descreve uma actividade específica, que pode ser aceite ou rejeitada no processo de decisão; ii) a priorização dos pacotes de decisão, que consiste em classificação e ordenação dos programas e as despesas de acordo com o grau de importância.

A OBZ ao priorizar os pacotes de decisões estaria a racionalizar as decisões: a saber, que novos programas de alta prioridade possam receber maiores dotações do que os programas obsoletos, desnecessários ou redundantes que podem, pois ser abandonados ou secundarizados.

O OBZ pretendeu assumir-se, acima de tudo, não sem inúmeras dificuldades de implementação, como um expediente pragmático de renovar a orçamentação das despesas de uma organização. Trata-se de permitir a avaliação constante dos programas

²⁰ Cit Cabral Nazaré -Programação e Decisão Orçamental. Da racionalidade das decisões orçamentais à Racionalidade Económica – TESES, Almedina, Coimbra 2008, Jean-Claude Ducros , La rationalisation des choit budgetaires.

(e das respectivas despesas). A avaliação das alternativas e da *performance* do programa pode, em circunstâncias pontuais suscitar a necessidade de repensar e redireccionar o programa, o que, em última análise, supõe “ deitar tudo fora e começar de novo ”. Todavia, na maior parte dos casos, os programas subsistem, incorporando as modificações e melhorias.

Como afirma PETER A.PYHRR ,na maior parte deles, a atenção principal incidirá na avaliação da eficiência e eficácia do programa e na avaliação e priorização dos diferentes níveis de esforço de despesa. (The Zero- Base Approach , p.264)

Em síntese “ Base Zéro signifie que la référence au passe n’est pas taboue, que la situation doit être analysée avec un oeil neuf , sans préjugés, hors de la pesanteur des structures actuelles, bref qu’il convient de repartir de zero!) ²¹

CAPÍTULO 2 -Orçamento do Estado de Cabo Verde

Sua trajetória logo pós independência até os dias de hoje.

2.1. A Administração financeira do Estado de Cabo Verde nos primeiros dias e anos da independência

Cabo Verde, em 5 de Julho de 1975 tornou-se num Estado independente.

Já o Conselho de Estado de Cabo Verde colonial, através da Lei nº 13/74, de 13 de Janeiro, ao preparar as condições para a transição da descolonização à independência, aprovou o Estatuto Orgânico do Estado de Cabo Verde e desenhou a sua respectiva Administração Financeira. Este desenho está plasmado no capítulo III da Lei supra mencionada: definindo o activo e o passivo, dando competência ao Governo de Transição a dispor dos seus bens e receitas, a definir seu o património o Estado de Cabo Verde e a especificar o o alcance da administração financeira do Estado de Cabo Verde, e ficando no entanto subordinado ao orçamento privativo, elaborado anualmente, e mandado executar pelo Governo de Transição, nos termos da lei outrora vigente.

Por Decreto nº 5-C /75, de 23 de Julho,²² no uso da faculdade conferida pelo então nº 3 do artigo 15º da Lei sobre a Organização Política do Estado, de 5 de Julho de 1975, o

²¹ \Marurice Tchenio, Jean Pierre Vaihen e Gerges Garibian, La pratique du BBZ... p. 23 Cit Cabral Nazaré - Programação e Decisão Orçamental. Da racionalidade das decisões orçamentais à Racionalidade Económica – TESES, Almedina, Coimbra 2008

²² Documento em anexo (1)

Governo decretou a primeira orgânica do Ministério das Finanças²³, dando assim o passo decisivo para a organização financeira do Estado independente de Cabo Verde.

2.1.1. Orçamento.

O primeiro orçamento do Estado Independente de Cabo Verde, foi publicado pela Lei nº1/76, de 19 de Abril no Boletim Oficial nº 16. Um Diploma com onze artigos, onde o Governo era “ (...) autorizado a arrecadar as contribuições, impostos e mais rendimentos do Estado e a obter outros recursos indispensáveis à administração financeira, de harmonia com as normas legais aplicáveis, como a utilizar o seu produto no pagamento das despesas inscritas no Orçamento Geral do Estado respeitante ao mesmo ano (. .).” (p.3 do Sup.ao Boletim Oficial nº16, de 19 de Abril de 1976 – artigo 2º da Lei nº 1/76), remetendo implicitamente as normas do Capítulo III da Lei nº 13/74, de 13 de Janeiro. Se propunha uma receita de 683.935.040\$00, sendo 274.190.000\$00 de receitas ordinárias e 409.745.040\$00 de receitas extraordinárias, fixadas despesas ordinárias e extraordinárias na quantia 903.196.241\$00, sendo 493.451.201\$00 as ordinárias e de 409.745.040\$00 as extraordinárias. No orçamento constava medidas de gestão de tesouraria, relativamente a utilização e distribuição de verbas, na fiscalização, no sentido de não serem permitidas despesas que não estejam de acordo com a política de austeridade proclamada pelo Governo – era assim a medida de contenção de despesas, com recorrência a reforço de verba só em casos excepcionais. o Ministério das Finanças em especial, e todas as entidades e funcionários fiscais ou com funções fiscalizadoras deveriam desenvolver a maior actividade na cobrança de receitas e mais rendimentos públicos, de forma a alcançar-se “óptimos rendimentos das respectivas fontes”.

Concernentes aos serviços autónomos, e aos que regiam por orçamentos ou por tabelas que não estavam incluídos no Orçamento Geral do Estado, foram autorizados a aplicar as receitas próprias na satisfação das suas despesas, constantes dos respectivos orçamentos, mas previamente aprovados pelo Conselho de Ministros.

As dotações do Orçamento Geral do Estado para a execução de planos de desenvolvimento não podiam ser aplicadas sem a sua especificação em programa devidamente aprovado.

²³ Documento em anexo (2)

Ao Ministério das Finanças foi atribuído a competência para gerir os auxílios financeiros obtidos através da Cooperação internacional.

O Orçamento Geral de Estado constituído por três mapas orçamentais, sendo o da receita ordinária e extraordinária, despesa ordinária e extraordinária (apenas por orgânica) e o mapa de receita e despesa dos serviços autónomos, que consideramos muito simples, mas suficiente para um Estado que acabava de se tornar independente.

Na política de construção do instrumento orçamental, surge o primeiro classificador funcional de despesas, aprovado pelo Decreto nº 6/77, de 29 de Janeiro. O diploma limitava à publicação dos códigos e classificação, sem contudo explicar a interpretação.²⁴ (Esquema do mapa a que se refere o Decreto nº 6/77 se encontra no anexo 2.).

O Orçamento Geral de Estado para o ano económico de 1977, publicado em 7 de Abril de 1977, trouxe melhoria significativa relativamente ao de 1976, ao apresentar cinco mapas orçamentais, detalhando as despesas orgânicas por serviços, o mapa funcional de despesas e o Programa de Investimentos por sectores, como a Educação, Saúde, Habitação e Urbanismo, Produtivos e de infra-estruturas económicas, Pesca, Indústria e Transportes e Comunicação.

Apenas as receitas vinham detalhadamente classificadas em económicas.

Este orçamento de 1977 tinha portanto elementos que permitia uma melhor leitura e interpretação das pretensões do Governo de então. Neste mesmo ano surgiam as contas de gerências do exercício de 1975 (2 de Julho).

Neste período são também aprovados os orçamentos ordinários dos Conselhos Deliberativos, surgem as primeiras alterações orçamentais publicadas por portaria, mostrando assim o pulsar da execução do orçamento. Surgem as prestações trimestral das contas dos projectos, contas essas enviadas ao Ministério da Coordenação Económica e a Secretaria de Estado da Cooperação e Planeamento, e o relatório sobre a evolução dos projectos e os montantes executados.

Por Lei nº 1/79, no seu artigo 5^a, na construção a cultura Orçamental, surge a autorização ao Governo para contrair empréstimos internos e externos, para fazer face ao défice do orçamento ordinário e ao financiamento do programa de investimentos do Estado, e ainda, a necessidade de medidas rigorosa de contenção de despesas públicas,

²⁴ O classificador anterior tratava apenas da económica e datava de 1944. Este não foi utilizado no orçamento de 1975, mas na apresentação mensais dos balancetes de despesas.

bem como, ao controlo da sua eficácia, com vista à redução do défice orçamental e à melhor aplicação dos recursos públicos.

É dado ao Governo o poder de, em caso de graves dificuldades financeiras, reduzir, suspender ou condicionar despesas do Estado e dos Serviços Autónomos. Surge de forma clara o estabelecimento de normas relativas à coordenação entre programas de investimentos, controlo e planificação. Portanto este orçamento, dá corpo ao controlo da qualidade das despesas públicas, medida essa consolidada e melhorada do ano seguinte no orçamento para 1980. O Governo estava em condições de adoptar, as medidas necessárias à contenção das despesas públicas, bem como, ao controlo da rentabilidade dos serviços públicos, com vista à redução de défice orçamental e à melhor aplicação dos recursos públicos, e ainda, a estabelecer normas relativas à execução dos projectos de investimento, tendo em vista melhorar a sua coordenação, controle e planificação.

Por Lei nº4/81, de 14 de Março surge um novo elemento - a aprovação das linhas gerais do Orçamento e a Lei de execução orçamental, lei essa que definia as normas e os procedimentos relacionados com a execução do orçamento, disciplinando e regulamentando o regime duodecimal, o sistema de cativo nas despesas e a regra de utilização da dotação provisional, surgindo assim o instrumento da programação financeira e o mecanismo de gestão de tesouraria.

Apesar de ganhos consideráveis a nível da legislação orçamental, não era claro o destino dos saldos de gerência, que só veio a ser regulamentado no orçamento de 1982 (Decreto nº 48/82, de 5 de Junho, que põe em execução o Orçamento Geral do Estado para o ano de 1982), onde os serviços eram obrigados a comunicar à então Secretaria de Estado das Finanças, até 30 de Junho do mesmo ano, as respectivas contas de gerências relativas ao ano de 1981. Caberia então ao Conselho de Ministros a afectação dos saldos positivos apurados, sob proposta do Ministro da Economia e das Finanças e do Ministro da Tutela.

2.1.2. Sistema de Planeamento /Orçamento

O estabelecimento de normas relativas à coordenação entre programas de investimentos, controlo e planificação, ganha novos contornos com a aprovação do I Plano Nacional de Desenvolvimento para o quadriénio 1982/85 pela Lei nº 20/II/83 e na sequência, é aprovado o Programa de Investimentos público de 1982 a 1985 com os respectivos orçamentos. O programa apresentava ainda, o número médio de trabalhadores para a sua

realização e, num outro quadro a repartição por ilhas dos anualizados empregos na realização do Plano, surgindo assim de forma autónoma da Lei do orçamento do Estado. “...O desenvolvimento implica a criação de meios e a realização de acções que levem de forma gradual, mas segura, ao progresso e à conquista da independência económica. É dentro deste espírito que o programa do PAICV²⁵ e a Constituição da República de Cabo Verde apontam a planificação da nossa economia como instrumento decisivo para a orientação do progresso económico e de realização de transformações sociais...”

O País acabava de ser tornar independente e tinha herdado da colónia um fraco nível de desenvolvimento das forças produtivas, condições adversas e forte dependência do exterior. O Planeamento surge também como uma exigência de desenvolvimento, permitindo assim reunir, coordenar os esforços e as iniciativas numa visão integrada a longo prazo.

O Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento inseria dentro desta perspectiva e nas orientações e objectivos definidos pelo PAICV, e do Programa de Governo, aprovado na 2ª Sessão Legislativa da II Legislatura da Assembleia Nacional Popular.

Neste contexto frágil da construção do Estado, surgia o primeiro Programa de Investimentos anual (1982) por sector de actividade e por natureza de despesa, dando substância ao primeiro ano do Plano Nacional de Desenvolvimento (PND).

Até então, os orçamentos anuais eram aprovados e publicados com melhoria de ano para ano, mas sem uma linha de orientação pré-estabelecida.

Pela Lei nº 51/II/85, de 10 de Janeiro (Boletim Oficial nº1) se estabeleceu os princípios e normas básicas a que se deverá obedecer a elaboração, votação e alteração do Orçamento Geral do Estado, bem como a fiscalização e responsabilidades orçamentais.

Tratava-se da primeira Lei de base do orçamento, muito simples, que apresentava no Capítulo I os seguintes princípios e regras: Anualidade e equilíbrio; Unidade e Universalidade; Não consignação; Especialização; Classificação das receitas e despesas. Aqui convém realçar o seguinte: no princípio da anualidade o ano económico coincide com o ano civil e o equilíbrio dizia respeito apenas à relação receitas correntes e despesas correntes; relativamente ao princípio da Unidade e Universalidade, os orçamentos das autarquias locais e das empresas públicas, embora independentes, deveriam fazer parte em anexo do orçamento geral do Estado, permitindo uma

²⁵ Sigla do Partido Africano para a Independência de Cabo Verde

apreciação da situação financeira de todo o sector público; na especificação das receitas e despesas não se mencionava a Dotação Provisional. (este constava do capítulo de alterações orçamentais).

No Capítulo II (Procedimento para a elaboração do orçamento Geral do Estado) apresentava o projecto da lei do orçamento, seu conteúdo, o processo da votação, a elaboração do orçamento, realçando a necessidade de vinculação ao Plano Nacional de Desenvolvimento, e o Decreto Orçamental.

Neste capítulo era já obrigado a apresentação dos elementos necessários à justificação orçamental, sem contudo especificar esses elementos.

O capítulo III retratava da Execução do Orçamento e Alterações Orçamentais.

As alterações orçamentais eram muito rígidas. Pois as que implicavam aumento de montante de cada sector orgânico, fixado na lei do orçamento, com excepção do reforço por contrapartida da dotação provisional, eram da competência da Assembleia Nacional Popular.

O Capítulo IV apresentava o processo da fiscalização e responsabilidade orçamentais e elaboração das contas do Estado.

A fiscalização administrativa da execução orçamental competia, além da própria entidade responsável pela gestão e pela execução, às entidades hierarquicamente superiores e de tutela, a órgãos gerais de inspecção e controlo administrativo, aos serviços da contabilidade pública e a fiscalização jurisdicional competia já ao Tribunal de Contas.

No último Capítulo V (normas programáticas transitórias) remetia o regime financeiro dos serviços e fundos autónomos a regulamentação por diploma especial, remetia o desenvolvimento dos princípios gerais em decreto-lei à necessária regulamentação e publicação.

Com a aprovação da lei de enquadramento orçamental, obrigando a classificação das receitas e despesas, cuja estrutura dos códigos seria definida por lei, surgia em consequência o Decreto-lei nº 120/85, que estabelecia novas regras de classificação das receitas e despesas orçamentais. Era pois premente a necessidade de o Governo dispor de indicadores de natureza financeira que lhe permitia introduzir oportunamente correcções que as circunstâncias de carácter político-financeiro nacional e internacional aconselhavam.

Para tanto, era indispensável que os sistemas em que se apoiava a contabilização se encontrem tecnicamente bem estruturados de forma a responderem com clareza e brevidade às exigências requeridas.

O classificador económico de despesas públicas aprovado por despacho de 22 de Novembro de 1985 apresentava a estrutura constante no anexo 3.

Ainda em Janeiro de 1985 pela Lei nº52/II/85 estabelecia os princípios gerais das bases do Planeamento Nacional, num diploma com três capítulos e dezoito artigos.

Nos termos constitucionais, a economia regia pelo princípio da direcção e planificação estatais. Por isso, toda a filosofia da elaboração, execução e acompanhamento do Plano exigia a montagem de um aparelho de planificação devidamente estruturado e organizado, onde o Plano se assumia como instrumento fundamental da direcção da economia.

O diploma do seu Primeiro capítulo (dos princípios gerais) assegurava que o Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) era o documento que deveria garantir o desenvolvimento sócio-económico harmonioso e equilibrado do país, no quadro do programa do Partido/Governo, e onde se concretizava a médio prazo as opções e a estratégia de desenvolvimento definidas pelo Partido/Governo.

A elaboração, a execução e controlo do Plano Nacional de Desenvolvimento assentavam no princípio do centralismo democrático, de cuja aplicação teoricamente decorreria a necessidade de garantir a todos os níveis, por um lado, a conjugação da direcção planificada e centralizada com a iniciativa e a autonomia dos órgãos do poder local e das empresas. Por outro, a participação organizada das populações na elaboração e execução do Plano Nacional de Desenvolvimento.

Se propunha um sistema centralizado de planeamento, que direccionava toda economia de forma a realizar um desenvolvimento harmoniosa e equilibrado, em benefício da sociedade no seu todo.

No capítulo II apresentava um Sistema de Planeamento organizado no quadro nacional e regional, e dentro do âmbito político, órgãos consultivos e técnicos do planeamento.

Os órgãos de planeamento a nível político seria a Assembleia Nacional Popular, a quem competia legislar em matéria do planeamento, aprovar o Plano Nacional de Planeamento e o controlo da execução do mesmo. Outro órgão seria o Governo a quem competia a preparação e a execução do Plano Nacional de Desenvolvimento. Nesta condição, deveria apresentar o relatório final da execução do Plano à Assembleia Nacional Popular para apreciação.

Os órgãos consultivos de planeamento tinham como objectivo permitir a participação e intervenção das populações, dos órgãos do poder local, das organizações de massas²⁶ e entidades representativas das actividades económicas e sociais na elaboração e acompanhamento do Plano Nacional de Desenvolvimento.

Os órgãos técnicos de Planeamento compreendiam pelo Órgão Central de Planeamento, Órgãos Sectoriais de Planeamento, Órgãos Regionais de Planeamento e Órgãos de Planeamento das empresas e organismos públicos.

De acordo com o diploma, ao órgão central incumbia, nomeadamente: formular e traduzir em termos económicos, os objectivos e estratégia de desenvolvimento; orientar metodologicamente a actividade de planificação a todos os níveis, de modo a assegurar a coerência do conjunto; efectuar as compatibilidades necessárias, com vista a elaboração do Plano Nacional de Desenvolvimento; garantir o controlo de execução do PND e respectivos programas de investimentos e o seguimento da conjuntura económica e social; elaborar os relatórios de execução e propor as medidas de correcção necessárias, e propor a constituição dos meios técnicos e financeiros necessários a elaboração e execução dos planos.

Aos órgãos sectoriais competia a elaboração e o controlo da execução dos planos do respectivo sector, respeitando as orientações metodológicas emanadas do órgão central do planeamento.

Aos órgãos regionais, competia a preparação e o controlo de execução dos planos nas respectivas ilhas ou grupos de ilhas e, aos órgãos de planeamento nas empresas públicas e nos organismos públicos, competia apoiar a Direcção na orientação, coordenação e controlo das actividades de planeamento da unidade, articulando a sua acção com o órgão sectorial de planeamento.

Nas disposições gerais e transitórias (Capítulo III) deveria o Governo promover a participação das Empresas, Cooperativas e Privadas, e tomar as medidas que garantia a integração de suas actividades nos objectivos e metas do Plano Nacional de Desenvolvimento.

Deveria ainda o Governo criar as condições para a implementação faseada do sistema de planeamento a todos os níveis (nacional, sectorial e regional), e em regulamentação, desenvolver os princípios gerais definidos de bases do Planeamento.

²⁶ Nome dado as organizações de sociedade civil na altura. Eram essencialmente organizações com forte pendor político ou político do partido / Governo num regime de partido único.

No orçamento do ano económico de 1986, o princípio de vinculação do Orçamento ao Plano (embora não explicitada na lei nos princípios e regras do orçamento) é plasmado na Lei do orçamento pela primeira vez “ (..) O Governo elaborará o Orçamento Geral do Estado e promoverá a sua execução em conformidade com a presente lei e de harmonia com as opções do Plano Nacional de Desenvolvimento (...)”.

Embora não estando desenvolvido o mecanismo de articulação e vinculação do orçamento ao planeamento, este era o primeiro passo de um orçamento tendo por base um “ sistema” de planeamento.

2.2. A reforma orçamental dos anos 90 e princípios de 2000

2.2.1. A reforma do orçamento / despesa

Da independência em 1975 até 1990 o país foi marcado por forte intervenção directa do Estado na economia. Nos finais dos anos oitenta surgiram alterações profundas a vários níveis em Cabo Verde, que culminaram com a abertura política e com a eleição multipartidária em 1991. Deixou de existir o Partido/Estado como “ luz e guia²⁷” e alterou-se profundamente o sistema político. O Governo começou a empreender importantes reformas económicas, visando a criação de um quadro legal e institucional, característico de uma economia de base privada, regulada pelos mecanismos do mercado.

Por conseguinte, a nível do Ministério das Finanças, foram efectuadas reformas estruturantes, com vista a melhorar significativamente o funcionamento e o desenvolvimento das Finanças Públicas.

Definição das normas e procedimentos relacionados com registo, processamento, orçamentação e contabilização e pagamentos dos vencimentos, pensões, descontos, abonos e outras despesas com o pessoal da Função Pública -Decreto Lei nº9/96, de 26 de Fevereiro.

A reforma a nível orçamental começou em 1996, com a definição dos novos procedimentos relacionados com o registo, processamento, orçamentação,

²⁷ Expressão muito usado na altura, dando a entender que o partido que lutou pela independência de Cabo Verde era a Luz e guia do Povo, isto é, o único que deveria ser seguido por todos.

contabilização e pagamentos dos vencimentos, pensões, descontos, abonos e outras despesas com o pessoal da Função Pública. Este diploma visava: simplificar, racionalizar e modernizar os procedimentos actuais; reduzir significativamente a carga administrativa, resultante das tarefas relacionadas com o processamento, e pagamento dos vencimentos nos serviços dos Ministérios, na Direcção Geral do Orçamento, Direcção Geral do Tesouro e nas repartições de Finanças; reduzir significativamente a emissão de títulos de despesas, facilitar, através de processamento informático, o registo contabilístico e controle orçamental das despesas com o pessoal, descontos e abonos; introduzir nas Finanças um balcão único de atendimento e processamento de operações e assuntos relacionados com a gestão financeira do pessoal da Administração Pública; e disponibilizar com rapidez e flexibilidade, através de sistema informático próprio, informações para a gestão administrativa, técnica e financeira de pessoal.

O Diploma definia as competências dos serviços na gestão orçamental e financeira. Neste contexto, a nível Central no Ministério das Finanças, a Direcção Geral do Orçamento, assegurava a execução de todas as operações e procedimentos relacionados com o registo, conferência, processamento e execução orçamental das despesas com o pessoal da Administração Pública, e a nível sectorial, às Direcções Gerais de Administração ou serviços equivalentes, devia coordenar e centralizar, para efeito de remessa à Direcção Geral do Orçamento, os mapas de assiduidade, registo de horas extraordinárias e abonos dos funcionários dos Ministérios onde estão integrados.

Neste processo, por forma a bancarizar o sistema de pagamentos foi instituída a obrigatoriedade da abertura de uma conta bancária, num dos bancos comerciais que operam em Cabo Verde, por todos os funcionários, reformados, pensionistas ou outros agentes do Estado, aos quais são processados vencimentos ou outras remunerações.

Na implementação do sistema, de forma faseada, foram abolidos os lançamentos manuais nos livros modelo 17 e modelo 24 na Direcção Geral do Orçamento e nas Repartições Concelhias de Finanças de então.

Definição das normas e procedimentos a adoptar na programação financeira e gestão de tesouraria, a contabilização integrada de receitas e despesas e na gestão orçamental – Decreto Lei nº10/96, de 26 de Fevereiro.

A definição de um novo sistema de pagamento do Tesouro surgiu como um imperativo para a modernização e melhoria da eficiência e eficácia da Administração Financeira do Estado.

Até então, o sistema baseava no Regulamento da Fazenda Pública de 1901, da época colonial, que tinha já demonstrado muito inadequado às novas exigências de funcionamento da Administração, por se assentar num sistema extremamente burocratizado, com intervenções de vários órgãos nos procedimentos administrativos de controlo, contabilização, emissão de títulos e pagamentos.

Com a integração do Tesouro na Câmara de Compensação e as facilidades permitidas pelo sistema bancário, exigia também uma reestruturação profunda dos procedimentos adoptados na altura.

A necessidade da definição de um sistema integrado e eficiente, que suporta a execução das operações de despesas de funcionamento e de investimentos do Estado, implicava a alteração dos procedimentos existentes de requisição, cabimentação, liquidação e pagamento de despesas, nomeadamente, através da racionalização de circuito, descentralização da execução de determinadas rúbricas do orçamento e processamento informático das operações.

A programação financeira da tesouraria do Estado foi um outro imperativo para a reformulação de procedimentos, de forma a permitir ao Tesouro uma utilização mais eficiente dos instrumentos de financiamento, nomeadamente, bilhetes e obrigações do tesouro, e programar os pagamentos de acordo com as disponibilidades de tesouraria.

O diploma portanto, definia as normas e procedimentos a adoptar na programação financeira e gestão de tesouraria, na contabilização integrada das receitas e despesas do Orçamento de Estado, na gestão e controlo orçamental e instituiu novos meios de pagamentos do Tesouro.

Surge a programação financeira, que assentava na previsão da arrecadação das receitas e dos pagamentos, através do plano anual de tesouraria mensualizado, e no apuramento das necessidades de financiamento da tesouraria, que normalmente resulta de defasamentos temporais entre a arrecadação das receitas e a realização das despesas, sendo a gestão da programação financeira da tesouraria do Estado da competência da Direcção Geral do Tesouro.

Cabia à Direcção Geral do Tesouro, como órgão gestor da tesouraria do Estado, a execução dos pagamentos, centralização todos os movimentos cabimentados e liquidados, para efeitos de pagamento e todas as arrecadações de receitas e respectivas

contabilizações e elaborar o Plano anual de tesouraria, enquanto documento que regista as origens e as aplicações dos recursos do Estado, para o financiamento dos orçamentos de funcionamento e de investimentos.

O diploma introduziu a gestão de compromisso, a consolidação orçamental e o controlo orçamental. Com a gestão de compromisso pretendia-se descentralizar, a nível das Finanças, a execução orçamental, atribuindo competências a dois níveis de estruturas: à Direcção Geral do Orçamento a execução de despesas com pessoal, as transferências para o exterior (dívida externa, quotas a organismos internacionais, transferências a embaixadas etc.), as transferências no país (dívida interna, transferências para os Fundos e Serviços Autónomos, subsídios, etc.) e os programas de investimentos;

À Direcção Geral do Património do Estado, a execução de despesas com aquisição de bens e serviços, investimentos e outras despesas correntes objecto de contrato (electricidade, água, telefone, fax, rendas, seguros).

Contudo, os reforços, anulações e transferências de verbas continuaram centralizados na Direcção Geral do Orçamento.

Uma grande inovação foi a abertura da possibilidade da execução desconcentrada do orçamento pelos Ministérios sectoriais, ainda que mediante a atribuição dessa competência ao Conselho de Ministros.

A consolidação orçamental estaria a dois níveis no Ministério em base de dados separados, uma na Direcção Geral do Orçamento, centralizando as cabimentações e liquidações efectuadas, e outra na Direcção Geral do Tesouro, centralizando as cabimentações, liquidações e pagamento de despesas efectuadas e todas as receitas arrecadadas.

O controlo orçamental estava a cargo da Direcção Geral do Orçamento.

Neste diploma foram definidas as transferências permanentes – a execução orçamental e financeira dos compromissos e responsabilidades do Estado, inscritos no Orçamento, e cuja regularidade, montante e data de pagamento eram previamente conhecidos e programados (transferências duodécimos aos Fundos e Serviços Autónomos, aos municípios, embaixadas e outras instituições públicas e privadas, pagamentos de juros da dívida etc.), e transferências eventuais, cuja execução, montante e data de pagamento não eram previamente conhecidas e programáveis.

A outra novidade do diploma foi a introdução dos novos meios de pagamentos (transferências bancárias e o cheque sobre o Tesouro, sendo este último

obrigatoriamente nominativo e cruzado, com um prazo de validade após sua emissão de trinta dias).²⁸

Definição das normas e procedimentos relacionados com o sistema de pagamentos do Tesouro – Decreto Lei n°29/98, de 3 de Agosto.

Com a integração do Tesouro na Câmara de Compensação, a necessidade de centralizar as contas na Direcção Geral do Tesouro e unificar os procedimentos de abertura e movimentação das contas do Tesouro, foi aprovado o Diploma n° 29/98, de 3 de Agosto, que definia as normas e os procedimentos relacionados com a gestão de pagamentos e recebimentos dos organismos que gerem os recursos do Estado, sejam eles de origem interna ou externa, aplicando a todos os serviços simples da Administração Pública, serviços e fundos autónomos, institutos públicos, unidade gestores de projectos e quaisquer outros organismos públicos com autonomia financeira e que não tenham natureza, forma ou designação de empresa pública, que tem sob sua responsabilidade a arrecadação de receitas tributárias e não tributárias, o pagamento de despesas de funcionamento e de investimentos, independentemente da origem do financiamento.

O presente diploma definia ainda as normas e os procedimentos sobre a abertura e movimentação das contas bancárias junto da Direcção Geral do Tesouro e do Banco de Cabo Verde.

O diploma clarificava a conta corrente do Tesouro e as contas de passagem, sendo a conta corrente do Tesouro a existente junto do Banco de Cabo Verde e que reflectia a posição consolidada da tesouraria do Estado, registando a crédito todas as transferências e originárias das receitas e a débito todos os pagamentos, ordenados pela Direcção Geral do Tesouro e as de passagem de fundos existentes junto dos bancos comerciais, denominada “ Tesouro/Orçamento do Estado” que é movimentada a crédito pelos depósitos de receitas, tributárias e não tributárias, e a débito pelas transferências, efectuadas através da Câmara de Compensação para a conta corrente do Tesouro.

A unificação das contas pressupunha que todas as receitas, tributárias e não tributárias, arrecadadas pelos serviços, fundos autónomos, institutos públicos deveriam ser depositadas imediatamente, após a cobrança, na conta Tesouro/Orçamento do Estado,

²⁸ O modelo do cheque sobre o Tesouro e modelo de transferências foram aprovados pela Portaria n°30/97, de 26 de Maio. O cheque do Tesouro é nominativo e cruzado.

existente junto da agência do banco de domicílio desses organismos, devendo uma via do talão de depósito, devidamente certificado pelo banco receptor, ser remetida pelo serviço competente após a efectivação do depósito, à Direcção Geral do Tesouro.

Pois, desde 1995 que o Tesouro já integrava a Câmara de Compensação que funciona junto do Banco de Cabo Verde, permitindo assim que os movimentos de receitas e de despesas arrecadadas e ordenadas pelos serviços do Estado competentes fossem contabilizados diariamente na conta corrente do Tesouro, e criando as condições para que o Banco de Cabo Verde passasse a funcionar efectivamente como Caixa do Tesouro.

Com a modernização dos meios de pagamentos, processou-se à bancarização da maior parte das operações do Tesouro e introduziram-se mecanismos de maior controlo e segurança nos pagamentos e recebimentos do Estado.

A existência de diversas contas bancárias junto dos bancos comerciais dificultava a execução plena do objectivo traçado quanto ao papel que o Banco Central deveria assumir como Caixa do Tesouro, para além de conduzir a uma gestão pouco racional dos recursos do Estado, com custos evidentes no seu financiamento. A existência de disponibilidades elevadas do Estado junto dos bancos comerciais, não remuneradas, que resultavam das transferências do Orçamento do Estado aos fundos e serviços autónomos e institutos públicos., dos depósitos a favor dos serviços simples da Administração Pública e das disponibilidades das contas de projectos, contrastavam com a posição deficitária da conta corrente do Tesouro, sobre a qual incidia diariamente juros à taxa de redesconto. Por outro lado, a Lei Orgânica do Banco de Cabo Verde já considerava a possibilidade de abertura de contas especiais.

A racionalização de gestão dos recursos do Estado, através da adopção do princípio da unicidade de caixa e integração na tesouraria do Estado, de todas as receitas de origem interna e externa, incluindo as geradas pelos serviços e fundos autónomos, institutos públicos e unidade gestoras de projecto, era um dos objectivos fixados pelo Orçamento de Estado para 1998.

Assim, o diploma conciliava os objectivos de racionalização dos recursos, da transparência e segurança das operações, com a agilização de procedimentos de gestão operacional dos recebimentos e pagamentos.

A nova lei de Base do Orçamento - Alteração da Lei do Enquadramento do orçamento – Lei nº78/V/98, de 7 de Dezembro ²⁹ .

Este novo Diploma traz mudança profunda, relativamente ao anterior (Lei nº 51/II/85, de 10 de Janeiro).

A Nova lei de base tem por objecto a definição dos princípios e as regras referentes ao Orçamento do Estado, os procedimentos para a sua elaboração, discussão, aprovação, execução, alteração, e fiscalização e a responsabilidade orçamental, bem como as regras relativas à Conta Geral do Estado.

A nova lei introduz o conceito da qualificação da despesa pública, o conceito de gestão por resultado e indicadores de desempenho, e vincula definitivamente a orçamento a instrumento de políticas macroeconómicas.

Efectivamente, a Lei nº 78/V/98, de 7 de Dezembro transforma “ legalmente” o orçamento de Estado num verdadeiro instrumento de política do Governo.

No primeiro capítulo “ princípios e regras orçamentais” traz novos princípios orçamentais, aprofunda e clarifica os princípios anteriormente consagrados.

O princípio do equilíbrio é apresentado de forma autónoma (no anterior estava incluído na anualidade), com limites diferenciados da dívida interna e externa. Surge o princípio da unicidade de caixa, dando assim consistência ao Decreto lei nº 29/98, de 3 de Agosto, que definia as normas e os procedimentos relacionados com o sistema de pagamentos do Tesouro, o princípio do orçamento bruto e o da consolidação orçamental.

No segundo capítulo “ Elaboração, organização e estrutura do Orçamento do Estado”, na secção Elaboração da proposta do orçamento, define todos os aspectos da apresentação do orçamento, introduzindo as diferentes fases do ciclo orçamental, definindo as etapas e calendários para a preparação do Orçamento do Estado, a serem executados anualmente, e separa claramente a elaboração do orçamento de funcionamento do orçamento de investimentos.

Ainda no processo da preparação anual do orçamento são definidas as despesas obrigatórias e realça o tratamento a ter em conta na orçamentação da despesa com pessoal.

²⁹ Esta lei vigora até a presente dada .

Relativamente à apresentação e organização, abre a possibilidade da apresentação do Orçamento de Estado sob forma de Orçamento – Programa, definindo a Estrutura e Organização do Programa Plurianual de Investimentos Públicos (PPIP), reforça o princípio da vinculação do Programa de Investimentos Públicos às Grandes Opções do Plano e ao Plano Nacional de Desenvolvimento, introduzindo o conceito de Projectos e os elementos que o devem suportar, designadamente, objectivos, meta, principais políticas, indicadores de resultados e o respectivo orçamento plurianual.

O Orçamento de investimentos, apresentado em programa e subprograma, a execução é feito através dos projectos, devendo esses estarem enquadrados nos programas e subprogramas do Plano Nacional de Desenvolvimento. Para o efeito, os projectos devem conter todos os elementos que permitam o seu financiamento, execução, avaliação, nomeadamente a coerência com as políticas, objectivos e metas dos programas e subprogramas em que se integram, os custos directos e recorrentes, a programação física e financeira das actividades a desenvolver, e os indicadores de resultados.

Cada projecto, por sua vez, deverá indicar obrigatoriamente as fontes de financiamento, todas as informações relevantes para um adequado enquadramento, classificação e execução orçamental e financeira das despesas. Ainda neste capítulo se define o conteúdo do articulado da proposta de lei e a estrutura dos mapas orçamentais ³⁰ e a justificação da política macroeconómica que suporta a proposta do orçamento ³¹

³⁰ Mapa I – Receitas correntes e de capital do Estado, excluindo os impostos locais; Mapa II – Despesas de funcionamento do Estado, especificadas segundo uma classificação económica e orgânica; mapa III – Despesas funcionamento e de investimentos do Estado, especificadas segundo uma classificação funcional; mapa IV – Receitas globais dos serviços e fundos autónomos, segundo uma classificação orgânica e económica; mapa V – Despesas globais dos serviços e fundos autónomos, especificadas segundo uma classificação económica e orgânica; mapa VI – Despesas globais dos serviços e fundos autónomos, especificadas segundo uma classificação funcional; mapa VII – Orçamento consolidado das receitas correntes e de capital e das despesas de funcionamento da Administração Central, segundo uma classificação económica; mapa VIII – Orçamento consolidado das receitas correntes e de capital e das despesas de funcionamento da Administração Central, segundo uma classificação económica; mapa IX – Orçamento consolidado das despesas da Administração Central, segundo uma classificação funcional; Mapa X – Programa Plurianual de Investimento Públicos, estruturado por programas e sub-programas; Mapa XI – Finanças Locais – Fundo de Equilíbrio Financeiro especificando a sua distribuição pelos municípios, nos termos da Lei das Finanças Locais e dos critérios de distribuição aprovados anualmente pela Lei do Orçamento do Estado; Mapa XII – Finanças Locais – Impostos Locais, especificando as receitas previstas da cobrança dos impostos locais, segundo uma classificação económica; Mapa XIII –

Relativamente a discussão e aprovação, define as datas para as mesmas e indica as situações em caso de atraso na votação e aprovação da proposta do orçamento.

O terceiro capítulo define a execução do orçamento e as alterações orçamentais, designadamente a execução orçamental, os efeitos do orçamento das receitas, disciplina e controlo orçamental, a administração orçamental e contabilidade pública, e define as competências dos diferentes órgãos no processo de alteração do orçamento.

O quarto capítulo traz a Fiscalização e Responsabilidade orçamentais, destacando a fiscalização orçamental dos diversos intervenientes no processo orçamental, a responsabilidade dos titulares de cargos políticos e funcionários na execução orçamental

Finanças Locais – Transferências, especificando as transferências correntes e de capital a efectuar pelo Estado aos municípios no âmbito do Orçamento do Estado; Mapa XIV – Orçamento da Segurança Social; mapa XV – Despesas de funcionamento do Estado por unidade orgânica, especificadas segundo uma classificação económica; mapa XVI – Resumo das operações fiscais do Governo Central, especificando os saldos e a natureza do seu financiamento.

³¹ A justificação da política macroeconómica, nos termos do nº 19 da Lei nº 78/V/78 apresenta os seguintes relatórios e elementos:

a) Diagnóstico da conjuntura económica, especificação da política macroeconómica a ser executada, bem como os efeitos sobre as principais variáveis e indicadores macroeconómicos para o exercício económico a que se refere o orçamento; b) Prioridades e metas principais da política de investimentos; c) Política de gestão de recursos humanos; d) Evolução dos últimos três anos, do stock da dívida pública, interna e externa, e sua estrutura e composição, indicando a sua variação líquida e as previsões para o exercício económico a que respeita o Orçamento de Estado; e) Operações de tesouraria e contas do Tesouro com o apuramento dos respectivos saldos; f) a relação dos avales e garantias concedidas pelo Estado, nos termos da lei; g) Mapas de evolução das receitas e despesas do Estado dos últimos três anos, e análise comparativa relativamente às previsões para o exercício económico a que respeita o Orçamento do Estado; h) Receitas consignadas, com a indicação das respectivas contrapartidas em despesas de funcionamento e de investimentos; i) Mapas de efectivos, das previsões de acréscimo do pessoal e orçamento de encargos provisionais com o pessoal; j) Situação financeira de todos os serviços e fundos autónomos; k) benefícios fiscais e estimativa da receita cessante.

Além disso, devem também ser remetidos os seguintes relatórios: a) forma de financiamento do eventual défice orçamental efectivo e das amortizações; b) Situação financeira da Segurança Social; c) Receitas e despesas das autarquias locais; d) Orçamento consolidado do Sector Público Administrativo; e) Justificação económica e social dos benefícios fiscais; f) Justificação das previsões das receitas fiscais com discriminação da situação dos principais impostos.

e o processo de elaboração das contas provisórias trimestrais e conta geral do Estado e a sua respectiva estrutura.³²

Definição dos princípios e das normas relativos ao regime financeiro da Contabilidade Pública – Decreto Lei nº 29/02, de 19 de Novembro.

Até então, a Contabilidade Pública vigente caracterizava-se fundamentalmente pela existência de vários tipos de contabilidade no Sector Público Administrativo, pelas variações nas classificações orçamentais, dificultando a análise e a comparabilidade das despesas públicas, pela execução das despesas baseadas apenas na óptica da legalidade formal e não no critério de economicidade, oportunidade, eficiência, eficácia e disponibilidade de tesouraria, pela existência de uma contabilidade unigráfica, manual e baseada unicamente na execução orçamental utilizando o regime de caixa.

Para tanto, é indispensável que o sistema em que se apoia a contabilização, o processo de execução de despesas e receitas, a organização e o controle dos serviços, se encontre técnica e juridicamente bem estruturado, de forma a poder responder com clareza e celeridade às exigências requeridas.

Um Sector Público Administrativo moderno e uma Administração Financeira dotada de recursos actualizados, e com uma visão clara, apoiada na utilização de novas tecnologias, têm viabilidade e apresentam um conjunto muito importante de vantagens em relação a uma Administração Pública tradicional, assente numa contabilidade concentrada, unigráfica e baseada exclusivamente numa execução orçamental, regendo-se por movimentos sob o regime de caixa.

³² O articulado da proposta de lei deve conter:

“....

As condições de aprovação dos mapas orçamentais e as normas necessárias para orientar a execução orçamental; a indicação das fontes de financiamento que acresçam as receitas efectivas, bem como a indicação do destino a dar aos fundos resultantes de eventual excedente; o montante e as condições gerais de recurso ao crédito público, interno e externo; a indicação do limite dos avales a conceder pelo Governo durante o exercício orçamental; o montante de empréstimos a conceder e de outras operações activas a realizar pelo Estado e pela Segurança Social, incluindo os serviços e fundos autónomos desde que não sejam de dívida flutuante; todas as outras medidas que se revelem indispensáveis à correcta gestão orçamental do Estado para o ano económico a que o Orçamento se destina... “

O novo regime da Contabilidade Pública assenta num sistema moderno, inovador, digráfico e informatizado, que prima pela transparência e que se preocupe com a produção das informações indispensáveis à gestão e ao controlo, não só na óptica de funcionamento como também financeira, patrimonial e de contingência. Torna-se uma necessidade imperativa de qualquer Estado que queira renovar o processo orçamental, modernizar a gestão pública, numa procura incessante da economicidade, eficiência e eficácia e sobretudo do desenvolvimento sustentado.

Com o presente diploma, visa-se a reformar a Contabilidade Pública, que assenta nos princípios básicos do rigor, transparência, boa gestão e disciplina financeira do Sector Público Administrativo, modernização do Estado e da gestão pública, nomeadamente através da utilização das novas tecnologias de informação, maior desconcentração e responsabilização dos dirigentes da Administração Pública, melhor controlo e rigor na realização das despesas, celeridade e segurança nos pagamentos, melhor gestão da tesouraria, da dívida pública, do património público e dos recursos humanos.

Lançam-se, assim, as bases para a criação de um Sistema de Informação para a Gestão Financeira, orientado pelas novas e modernas correntes da Administração Pública, sustentado nomeadamente pelo manual das finanças públicas do Fundo Monetário Internacional (FMI) e pelas recomendações da International Federation of Accountants (IFAC), que abrangerá todo o Sector Público Administrativo, e cujo objectivo maior é a melhor gestão dos recursos públicos, procurando-se sempre a transparência na gestão Pública.

Com o Novo Sistema de Contabilidade Pública, a consolidação das Contas Públicas será uma realidade, o controle será facilitado, a sua utilização pelos decisores públicos e pelos observadores das Finanças Públicas será grandemente facilitada e as Contas Nacionais serão mais fiáveis.

A perspectiva da desconcentração orçamental ganha corpo neste diploma, com a criação da figura do Controlador financeiro, encarregue de proceder ao controlo prévio e concomitantemente da legalidade e regularidade financeira das operações de receitas e despesas, e a figura do Serviço Ordenador, responsável pelo início e autorização das operações de execução de receitas, quando da sua iniciativa, bem como de despesas, verificando sempre a correcção jurídico-financeira das mesmas.

2.2.2. A reforma do sistema de planeamento

Globalmente, pode-se afirmar que o sistema actual de planeamento é caracterizado por um vazio total em termos de regulamentação dos processos, circuitos, mecanismos e instrumentos do sistema de planeamento.

A nova lei constitucional; as novas exigências da dinâmica sócio económica; as crescentes expectativas e demandas dos cabo-verdianos; a actual estrutura do sistema nacional de planeamento com a consagração do Documento Estratégico de Crescimento e Redução da Pobreza e do Quadro de Despesa Médio Prazo veio a mostrar inequivocamente a inoperância da Lei de Base de 1985.

A arquitectura jurídica do planeamento carece pois ainda de uma lei-quadro, que explicito o quadro conceptual que deve ser tomado como referência, que estabeleça uma orgânica a vários níveis, que defina as atribuições e competências do sistema e que estabeleça as normas de funcionamento.

A necessidade de uma base legal, para melhor enquadramento do sistema nacional de planeamento, é pois uma evidência premente e actual. Não existe em rigor planeamento sem sistema de planeamento.

O sistema nacional de planeamento aprovado pela Lei n.º 52/II/85, de 10 de Janeiro, advoga que a economia nacional se rege por princípios da direcção e planificação estatais, modelo hoje ultrapassado e desactualizado face à nova realidade jurídica, política, económica e social imprimida pela nova Constituição de 1992.

Desde 1992 a esta parte, não existe nenhum texto legislativo que enquadra especificamente o processo de planeamento. Em termos de enquadramento jurídico, o Sistema Nacional de Planeamento conta actualmente, apenas:

i) um suporte legal que legitima o processo de enquadramento, preparação e execução do orçamento do Estado, a saber: lei de enquadramento³³, lei de aprovação do orçamento, decreto-lei de execução orçamental. É neste quadro que se enquadram actualmente as normas, procedimentos e calendários referentes ao sistema de planeamento; ii) algumas referencias básicas no que tange às exigências da Constituição da Republica (Lei Constitucional n.º 1/V/99, de 23 de Novembro). A este respeito, destacam-se: artigos 91.º – o desenvolvimento económico e social de Cabo Verde podem ser orientado por planos de médio prazo e de carácter indicativo;iii) artigo 94.º –

³³ DL n.º 78/V/98, de 7 de Dezembro.

O Orçamento do Estado pode ser estruturado por programas, anuais ou plurianuais, devendo, neste último caso, inscrever-se no Orçamento de cada ano os encargos que a ele se refiram.

Como nota importante a destacar na Lei Constitucional n.º 1/V/99 de 23 de Novembro, é a indicação implícita de uma hierarquia dos instrumentos de planeamento, quando estabelece a precedência e prevalência da definição por lei das Grandes Opções do Plano (GOP), relativamente ao Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) e a vinculação das GOP e PND ao Programa do Governo.

2.2.2.1. O Modelo e os Instrumentos Actuais do Planeamento

O Programa do Governo, as Metas do Desenvolvimento do Milénio e as Grandes Opções do Plano, representam o quadro genérico de políticas e objectivos gerais, que orientam actualmente o exercício de planificação ao nível nacional. Deste quadro geral são esboçadas as políticas, os objectivos e os programas que traduzem as intervenções que o Estado e a definição de prioridades dentro dos limites impostos pelos recursos disponíveis ou a mobilizar. O Documento de Estratégia de Crescimento e redução da Pobreza II e o Quadro de Despesas de Médio Prazo (QDMP)³⁴ são os instrumentos que apoiam, respectivamente, esses exercícios e permitem harmonizar as políticas com as prioridades, bem como a determinação do envelope de recursos necessários à sua implementação.

O Orçamento do Estado constitui o único documento anual e é a expressão financeira do DECRP e do QDMP (³⁵).

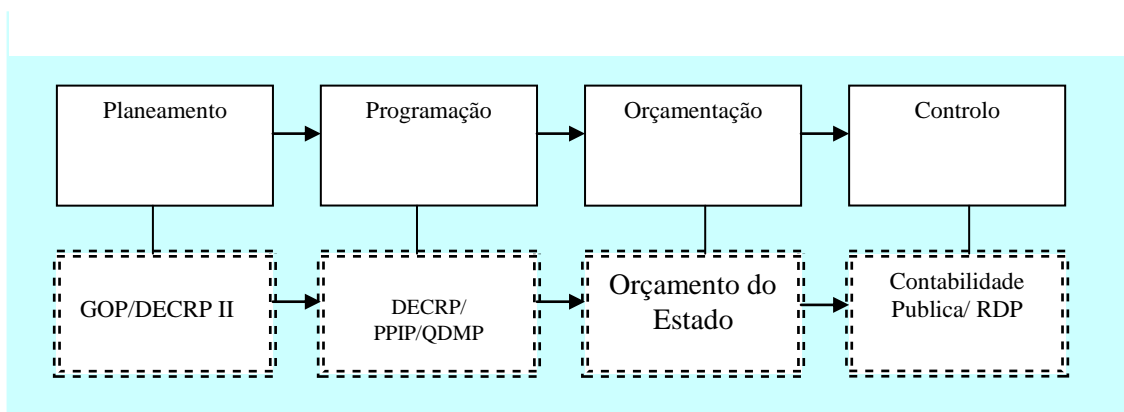
Uma questão central que ainda se coloca neste momento em Cabo Verde é a natureza do modelo de planeamento, programação e orçamentação que se pretende implantar e desenvolver no futuro.

O modelo de planeamento concebido à luz das Grandes Opções do Plano, assenta parcialmente no modelo PPBS, (Planning, Programming, Budgeting System), cuja arquitectura de base está apresentada no seguinte diagrama:

³⁴ DECRP e QDMP – Instrumentos recentes na configuração do SNP

³⁵ Não existe o instrumento das Grandes Opções Anuais

Figura 1– Modelo de Planeamento/programação/orçamentação e controlo



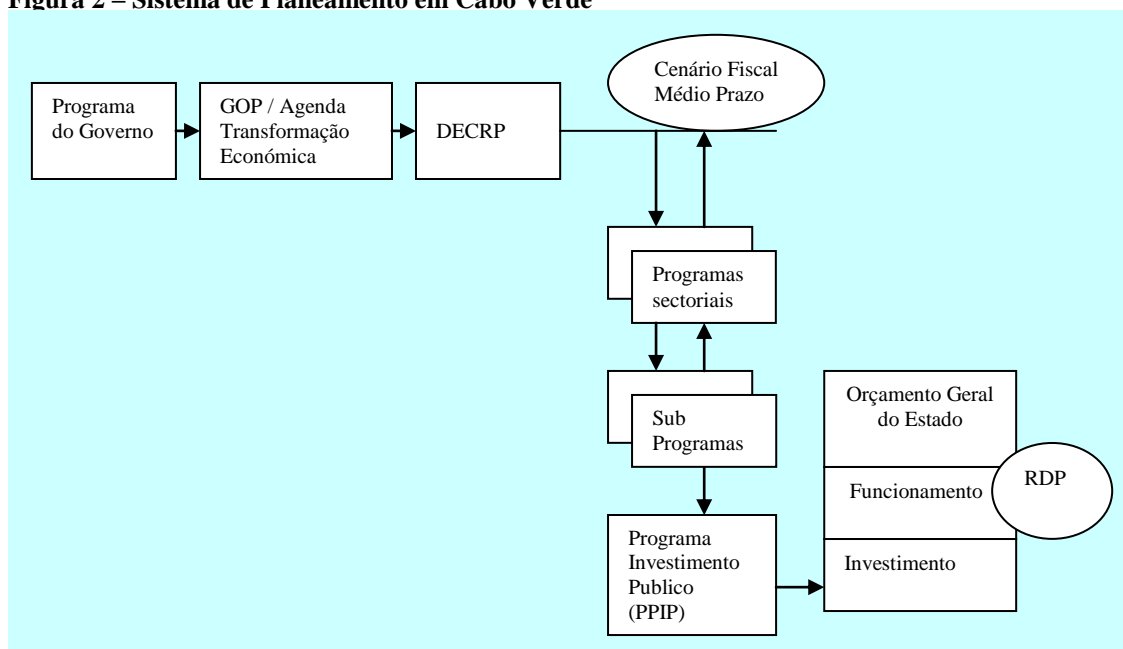
Fonte: Manual do Processo e das Técnicas de Planeamento Socio-Económico Ministério das Finanças e Desenvolvimento Regional de Cabo Verde.

Este modelo na sua dimensão, permite integrar de forma coerente e consistente, a formulação de políticas públicas, o processo de planeamento, programação e orçamento na sua vertente despesa (o desenho de programas, subprograma, projectos / recursos financeiros) e o controlo (seguimento e avaliação).

Tem-se dado passos importantes visando tornar o sistema de planeamento mais abrangente, efectivo e integrado, sendo de destacar as seguintes: a Abordagem por Programas – metodologicamente o governo já deu sinais claros relativamente à nova abordagem do planeamento. A nova Proposta de Lei de enquadramento Orçamental são sintomáticos a esse respeito, ao permitir a operacionalização faseada de um conjunto de novos princípios e praticas como o orçamento programa e a gestão por objectivos, pretendendo assim alargar os conceitos de Orçamento-Programa e de gestão orçamental por objectivos à elaboração, apresentação e execução do orçamento de Estado na sua globalidade, definindo e realizando gastos públicos no quadro de programas detalhados por órgão, função, projecto ou actividade a desenvolver; a consagração do Quadro de Despesas a Médio Prazo (QDMP) e dos Quadros de Despesas a Médio Prazo Sectoriais (QDSMP), enquanto instrumentos que orientam a elaboração do Orçamento do Estado, definindo as prioridades das despesas públicas, bem como de um Sistema de Informação e Seguimento, (SIGOF) que irá apoiar o Sistema de Planeamento, sobretudo, na recolha, conservação e gestão de dados e no seguimento e avaliação dos programas e projectos públicos.

De forma genérica, o sistema de planeamento em Cabo Verde integra os seguintes instrumentos:

Figura 2 – Sistema de Planeamento em Cabo Verde



Fonte: DECRP

i) **As Grandes Opções do Plano (GOPs)**, que contém a formulação das grandes opções estratégicas, projectadas sobre o período correspondente ao da legislatura. Constitui-se como o quadro de referência para a definição das políticas públicas em todos os domínios em que o Estado intervém directa e indirectamente;

ii) **Estratégia de Crescimento Económico e Redução da Pobreza (PRSP)**, instrumento recente na arquitectura de planeamento de Cabo Verde. Ela materializa as Grandes Opções definindo as políticas, os objectivos e os programas que traduzem as intervenções que o Estado se propõe levar a efeito em coerência com a estratégia definida nas grandes opções de médio prazo;

iii) **O Quadro de Despesas Publica a Médio Prazo**, conhecido na literatura especializada como *Medium Term Expenditure Framework (MTEF)*, é um instrumento recente na configuração do sistema nacional de planeamento, que visa integrar de um modo globalmente coerente as diferentes fase do processo de formulação de políticas, de programação da despesa publica e da respectiva orçamentação. Compreende a despesa corrente e a de investimento, racionalizando assim a despesa pública associada aos programas do DECRP, compatibilizando-as com a evolução macroeconómica do País, dando-lhe sustentabilidade;

iv) Orçamento do Estado. Na sua actual configuração o OGE assenta num sistema dual, com um orçamento corrente e um orçamento de investimento, sendo esta a anualização do Programa Plurianual de Investimentos Públicos.

O Programa Plurianual de Investimento Público, está estreitamente interligado com o DECRP, na medida em que faz a sua tradução em termos de despesa pública. Deveria ter um carácter plurianual, em coerência com a natureza da programação da despesa de investimento que requer por norma um horizonte temporal que excede um único exercício orçamental.

2.2.2.2. A estratégia de transformação económica ao documento de estratégia de crescimento e redução da pobreza

A introdução do documento estratégico de crescimento e redução da pobreza trouxe uma nova abordagem ao sistema de planeamento. Face a necessidade de equacionar os novos desafios do desenvolvimento, o Governo promoveu uma série de reflexões estratégicas para desenvolver uma agenda nacional para a transformação económica e a redução da pobreza. A primeira destas reflexões resultou na elaboração das “Grandes Opções do Plano” 2001, que foi aprovada pelo Parlamento em 2002, seguida da Estratégia de Transformação Económica (ETE), entre 2002 e 2003.

Após o Governo ter aprovado em 2001 a Estratégia de Crescimento e de Redução da Pobreza, na sua versão preliminar³⁶ que cobriu o período 2002-2004, documento esse apreciada conjuntamente com o staff do Banco Mundial e do FMI, de imediato, foi elaborado e adoptado o Documento de Estratégia de Crescimento e Redução da Pobreza (DECRP) cobrindo o período 2004-2007, de modo a vincular o crescimento económico à redução da pobreza.

Documento Estratégico de Crescimento e Redução da Pobreza I.

O Documento de Estratégia de Crescimento e Redução da Pobreza I insere-se no quadro do sistema e do processo de planeamento estratégico que tem vindo a ser prosseguido por Cabo Verde, e que tem como instrumentos fundamentais as Grandes Opções do Plano 2002-2005 (GOPs) e o Plano Nacional de desenvolvimento 2002-2005 (PND). A articulação entre o PND e a Estratégia de Crescimento e Redução da Pobreza (ECRP) assegura a coerência global dos instrumentos de planeamento, facilitando o processo de gestão e acompanhamento dos programas, e evitando a duplicação de intervenções e de

³⁶ Foi então designado pela sigla iPRSP.

procedimentos. Por outro lado, tanto o PND como a ECRP agregam os vários programas sectoriais, assegurando a coerência entre os objectivos globais de crescimento e de redução da pobreza e as políticas sectoriais, trazendo uma abordagem integradora das Grandes Opções do Plano, do Plano Nacional de Desenvolvimento, dos Planos estratégicos sectoriais, tendo por detrás um quadro lógico coerente e consistente para prossecução dos objectivos preconizados para o crescimento e a redução da pobreza.

O DECRP I aproxima na prática a abordagem do orçamento programa ,embora deixa de fora as despesas de funcionamento na sua programação financeira.

Na prossecução do seu objectivo, o DECRP I centra-se em cinco grandes eixos; Boa Governação; Capital Humano; crescimento e Competitividade; Infraestruturação e Coesão Social. Os resultados do ECRPI têm sido bastante positivos como atestam o ambiente macroeconómico, a redução do desemprego e da pobreza, bem como outros indicadores do desenvolvimento humano. De realçar, que a dinâmica do desenvolvimento do país reflectida nas taxas de crescimento e, muito especialmente, na dinâmica do sector de serviços com um peso crescente na formação do produto interno bruto em que se destaca o subsector do turismo e dos transportes, bem assim os novos pressupostos e desafios que os patamares de desenvolvimento colocam na formulação de políticas, tanto no plano interno, como no plano externo, com exigências de grau mais elevado seja aos poderes públicos, seja à sociedade civil.

O DECRP II e os Instrumentos de Planeamento

O Programa do Governo para a VII Legislatura (2006-2011), aprovado pela Assembleia Nacional em 2006, é o principal instrumento da Estratégia de Crescimento e Redução da Pobreza II, o qual centra o combate à pobreza num crescimento robusto, gerador de emprego e de rendimentos, e assente num importante papel reservado ao sector privado na promoção do desenvolvimento económico do país. Isto é, há a reafirmação de que o combate à pobreza é parte integrante das políticas públicas, estando intimamente associado às opções estratégicas de transformação económica, ganhando por isso a devida visibilidade no orçamento do Estado e mais transparência na afectação de recursos públicos a nível sectorial e regional. Daí que a estratégia de redução da pobreza seja perspectivada, por um lado a nível macro, a nível sectorial e a nível micro, nas políticas e medidas de políticas de mobilização do investimento, bem como de fomento do empresariado nacional (micro, pequenas e médias empresas de produção de bens e

serviços) e, por outro, através de medidas e acções cobrindo as camadas vulneráveis pobres. O presente DECRP II visa o horizonte 2011 tendo como linhas de política orientadora, eixos estratégicos, objectivos e indicadores, o Programa do Governo, procurando por isso dar coerência aos grandes objectivos temporais, facilitar o processo de gestão, acompanhamento e avaliação, bem como racionalizar, integrar e evitar duplicação de recursos, processos, abordagens metodológicas e procedimentos. Daí fazer parte integrante do documento um quadro lógico e respectiva orçamentação (está em curso de elaboração e adopção com a contribuição dos sectores), bem como um quadro temporal de concepção e implementação de um sistema de seguimento e avaliação dos programas e projectos. De referir que a graduação de Cabo Verde a País de Rendimento Médio, a acessão à Organização Mundial do Comércio e a parceria estratégica com a União Europeia, são tantos novos desafios que se colocam a Cabo Verde, a todos os sectores e agentes da vida política, económica e social do país, impondo patamares mais elevados de organização política e social, administração pública moderna, níveis acrescidos de conhecimento, competitividade de elevados níveis de produção e produtividade. O DECRP II trouxe inovação relativamente ao DECRP I na própria arquitectura de primeiro eixo estratégico, que era simplesmente a Boa Governação, mas alargou e conceito à Reforma do Estado / Nação como o eixo transversal, onde enquadra a Boa Governação.

ESTRUTURA DO DOCUMENTO

O DECRP II é configurado segundo três grandes vertentes da sua estrutura: i) contexto actual, abrangendo seja o quadro macroeconómico, como ainda a economia real, a dimensão socioeconómica; ii) a estrutura e dinâmica da pobreza, iii) os progressos dos elementos centrais da situação política, bem como as vulnerabilidades, assente em cinco eixos: eixos estratégicos do desenvolvimento (ver fluxo grama seguinte) que, retomando o Programa do Governo, é apresentado em cinco pilares:

Pilar I A Reforma do Estado e Boa Governação abrangendo desde a ética e transparência na gestão da coisa pública, à liberdade económica, desenvolvimento regional e representação política, reforma da justiça e protecção civil, continuando assim a ser uma característica marcante dos órgãos do poder do Estado e demais instituições;

Pilar II – Capital Humano como fundamental para o desenvolvimento económico e social do país, indo à necessidade de modernização do sistema educativo desde o pré-escolar ao ensino superior, ciência e tecnologia, formação técnica e profissional, cultura e cidadania, saúde, juventude e papel da mulher no processo de desenvolvimento;

Pilar III – O Crescimento e a Competitividade que atravessa todos os sectores, desde o primário ao terciário, com especial ênfase para este último como sector gerador de serviços e de emprego em especial o turismo, bem como destaca o papel do sector privado na dinamização da economia;

Pilar IV – A Infra estruturação, com incidência na sua íntima relação com o desenvolvimento económico, desde o ordenamento do território a aspectos como o urbanismo, os transportes e comunicações, o sector energético e a gestão dos recursos hídricos. Função económica;

Pilar V – A Coesão social estabelecendo a relação da pobreza com as actividades económicas, as parcerias público/privado/sociedade civil, a melhoria das condições laborais, a protecção social, direitos das crianças e família.

Á pobreza é dado um tratamento transversal das políticas e medidas de política, numa visão integrada do processo de desenvolvimento, num quadro da globalização, de liberdade económica e de papel de relevo reservado ao sector privado no crescimento económico, na criação de empresas produtivas, geradoras de emprego proporcionando acesso aos rendimentos, condição *sine qua non* para a redução da pobreza.

Figura 3 – A Estrutura do DECRPII



Fonte: DECRP

Acompanham o documento propostas de quadro lógico e de concepção de um sistema de M&A, que procuram obedecer a uma lógica e racionalidade de construção do processo de desenvolvimento em vias de implementação, no quadro de um novo sistema nacional de planeamento a adoptar em breve.

2.3. A Avaliação das Finanças Públicas / Despesa Pública

2.3.1. Avaliação da Gestão das Finanças Públicas (CFAA)

Nos últimos anos tem-se dado muita atenção à avaliação de despesas públicas.

O primeiro exercício da avaliação das finanças públicas, denominada Country Financial Accountability Assessment (CFAA), foi iniciado em 2002 pelo Governo de Cabo Verde, em concertação com a Embaixada do Reino dos Países Baixos, a União Europeia e o Banco Mundial. Tratava-se de um estudo que consistia num instrumento de diagnóstico, que procura avaliar os dispositivos de gestão financeira nos sectores

público e privado. Neste caso, o estudo constatou os procedimentos e prática existentes na gestão das finanças públicas e fez uma avaliação detalhada das forças e fraquezas, assim como as causas, e simultaneamente indica os riscos associados.

O exercício CFAA, enquadrado num projecto da Reforma da Administração Financeira do Estado, inseria-se no quadro da Estratégia de Apoio ao País em prosseguir com as reformas económicas e financeiras e sobre a Estratégia de Crescimento e Redução da Pobreza, denominado, Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP).

O estudo interessou-se essencialmente pelos aspectos relativos à previsão, execução e controlo orçamentais, assim pelos aspectos dos recursos humanos do Ministério das Finanças e dos agentes especializados.

Concernente às despesas, constatou-se a vontade política na altura na implementação, desde 1998, de novos regulamentos e instrumentos de gestão das finanças públicas, pilotados pela Reforma da Administração Financeira do Estado (RAFE): i) a segregação das funções de autorização das despesas e de pagamento, pela separação do Tesouro e da Contabilidade Pública, e a integração deste último com a Direcção Geral do Orçamento (como definido na nova lei orgânica de 2001); ii) a elaboração do novo regime financeiro da contabilidade pública.

Contudo persistia várias fragilidades, com destaque: na preparação do orçamento; no circuito da receita e na gestão da tesouraria; na contabilidade pública e no encerramento do exercício; nos controlos externos e na gestão dos municípios e na descentralização.

Na altura da avaliação CFAA, cinco grandes medidas estavam na fase de concepção ou de teste: a implementação do novo classificador orçamental (Janeiro 2003); a aplicação do novo Regulamento da Contabilidade Pública (Janeiro de 2004); o recenseamento do pessoal da Administração Pública e a implementação do (sistema integrado da gestão dos recursos humanos (SIGRH), como módulo do sistema integrado de gestão orçamental e financeira (SIGOF); reforma na Direcção Geral das Alfandegas (textos regulamentares da nova aplicação informática SYDONIA ++); introdução do Imposto sobre Valor acrescentado (IVA).

A preparação orçamental apresentava algumas fraquezas importantes: o orçamento caracterizava por um dualismo excessivamente marcado, onde coexistem uma abordagem orçamental por programas e uma abordagem convencional por categoria de despesas; uma falta de coordenação que afectava as diferentes fases do processo de preparação orçamental; a programação das despesas padecia da insuficiente articulação

entre a política macroeconómica e a política orçamental; alterações orçamentais frequentes no fim do exercício, introduzindo orçamento corrigido sem base legal.

Os procedimentos de execução da despesa pública eram ainda complexos: discordâncias importantes entre os procedimentos teóricos e as práticas efectivas, para as despesas efectuadas com recursos nacionais; os procedimentos e sub-procedimentos específicos que eram accionados simultaneamente, respondendo cada um a um tipo de financiamento particular (recursos nacionais, fundos de contrapartida da ajuda alimentar, empréstimos externos, doações) ou a um financiador determinado.

Os procedimentos relativos às despesas públicas de funcionamento diferentes daquelas geridas pela Direcção Geral do Património do Estado.

Relativamente às despesas de investimento, a situação caracterizava pela proliferação de procedimentos ligados à natureza dos recursos.

O encerramento orçamental colocava numerosos problemas à Direcção Geral da Contabilidade Pública: o período complementar variava de um ano para outro e isso afectava as comparações da taxa de execução orçamental; a elaboração da Conta Geral do Estado enfrentava dificuldades, concernentes em particular à recolha de informação sobre as receitas, a recuperação contabilística dos dados era feita com atraso; a tomada em consideração dos pagamentos feitos através dos financiamentos externos não eram efectuados com o rigor suficiente; o tratamento dos atrasados aos fornecedores na altura do encerramento do exercício não era adequado.

Do exercício CFAA, tendo em consideração das fraquezas verificados nos diversos domínios, foi elaborado um plano de acção com sete temas prioritários e relativamente à despesa foram definidas as seguintes prioridades: o reforço das capacidades de programação e de preparação orçamental; o melhoramento das condições da execução orçamental, nomeadamente no concernente ao encerramento orçamental (respeito dos prazos e do calendário de elaboração da Conta Geral do Estado).

O reforço das capacidades de Programação e de Preparação do orçamental, o enfoque centra-se nos objectivos da política económica e da programação orçamental.

O sistema de gestão orçamental não integrava na abordagem o enquadramento macroeconómico e as fases de preparação orçamental. A preparação orçamental era vista como um exercício anual destinados a mobilizar recursos, sem ligação estreita com os objectivos da política económica e as estratégias sectoriais.

Apesar de existência de instrumentos de política geral para concepção de política económica e financeira coerente, o sistema de gestão orçamental era confrontado com um certo número de impasses resultante em parte da natureza dualista da estrutura orçamental. Como consequência, a modulação da despesa pública não podia ser utilizada como um instrumento destinado a aliviar os choques de origem externa ou os desequilíbrios de origem interna. A tendência recorrente de subestimar a despesa pública global, combinada com a sobrestimação das receitas, aparece como um efeito induzido pela fraqueza do enquadramento macroeconómico: isto explica em larga medida as múltiplas revisões que se constata aquando da execução orçamental.

Neste capítulo, o relatório recomendava a necessidade premente de o Ministério das Finanças de Desenvolvimento Regional de então assegurar uma gestão integrada e coerente da despesa pública, seja de funcionamento ou de investimentos, devendo o Governo criar as condições para a consolidação de todos os tipos de despesas (nível central directa e indirecta e nível local directa e indirecta). Devia ser respeitado rigorosamente os princípios e regras orçamentais.

A elaboração do orçamento deveria arrancar com a fixação do quadro macroeconómico para o ano fiscal, tendo em consideração os níveis admissíveis do ponto de vista da sustentabilidade, partindo de projecções de receitas prudentes e realistas (internas e externas) e o nível do défice suportável e sustentável a curto, médio e longo prazo.

Seria portanto necessário a implementação de um mecanismo estável de programação. O enquadramento legal e institucional da preparação do orçamento mostrava em vários aspectos desfasado dos novos desafios

A lei de base do orçamento (Lei nº78/V/98, de 7 de Dezembro) fixa os princípios fundamentais, mas na base de um modelo tradicional e dualista. O Programa Plurianual de Investimento Público (PPIP), embora formalmente tem um tratamento da lei de enquadramento, esta disposição data de 1982, época marcada por um forte centralismo económico, não estando portanto adaptada à economia do mercado, numa lei de base do planeamento que não acompanhou o processo da descentralização do país.

O ciclo da preparação do orçamento mostrava-se inadequado. Conforme estipulado na lei, o ciclo deveria inscrever-se num período de nove meses, de Março a Dezembro, mas a prática pôs em evidência o carácter irrealista deste calendário.

A preparação do programa de investimentos públicos é objecto de menções muito gerais na lei de base do orçamento. Há vários anos o programa plurianual de Investimentos Públicos deslizante não é elaborado.

Concernente ao melhoramento das condições da execução orçamental, nomeadamente no concernente ao encerramento orçamental (respeito dos prazos e do calendário de elaboração da Conta Geral do Estado).

A elaboração das Contas Gerais do Estado apresentava várias deficiências e eram elaborados com muito atraso. (na altura da avaliação CFAA a Conta Geral do Estado dos anos 1998,1999, 2000 e 2001 não tinham sido submetidas ao Tribunal de Contas). Apesar das regras aplicáveis em matéria de encerramento orçamental eram definidas anualmente na lei de execução orçamental, o encerramento era acompanhado de práticas que limitavam de forma importante a fiabilidade dos dados:

O período complementar ³⁷ variava todos os anos, o que introduz distorções importantes na medida em que na execução orçamental eram considerados os pagamentos realizados numa contabilidade base de caixa e não de compromisso;

O encerramento da execução orçamental é consideravelmente prejudicado pelas dificuldades encontradas aquando da recolha dos dados relativos à execução do Programa de investimentos Públicos, nomeadamente no concernente à parte financiada com recursos externos, tanto para os empréstimos como para os donativos;

Em numerosos casos, a Contabilidade Pública encontrava-se na impossibilidade de saber se os pagamentos com financiamento externo foram realizados antes ou após o fim do período complementar. Isto dificultava a comparabilidade das contas gerais anuais.

Em termos de recomendações seria necessária a implementação do novo regime da contabilidade pública (estava já prevista para o ano de 2004) e a implementação de a renovação da cadeia informatizada da despesa.

2.3.2. A Revisão de Despesa Pública

O objectivo de uma Revisão de Despesa Pública (RDP) é de contribuir para a reestruturação e melhoria da despesa pública e, por isso, faz uma avaliação, de forma sistemática e periódica, da coerência entre os objectivos da política de desenvolvimento do país e as orientações da política orçamental, na base da afectação eficaz dos recursos públicos financeiros, quer a nível global focando sobre a eficiência e a eficácia na afectação dos recursos públicos, quer sectorial, centrada num sector.

³⁷ Período concedida para pagamento de despesas liquidadas no ano transacto.

O objectivo mais abrangente da RDP é apoiar o Governo nos seus esforços para reforçar a qualidade das despesas.

O exercício da RDP surgiu como uma “imposição” dos parceiros internacionais, de forma a acompanharem a aplicação dos recursos posto à disposição de Cabo Verde.

Embora a realização de análises da despesa pública seja frequentemente um factor que condiciona a concessão de financiamentos internacionais, ela é um instrumento incontestável de avaliação da gestão de finanças públicas.

Este exercício iniciou em Cabo Verde em 1999, com a análise da despesa pública referente ao ano fiscal de 1999, e abrangendo os sectores da Educação e da Saúde, (estes como experiências piloto), para além da análise global, na base de metodologia ainda não satisfatoriamente integradas e normalizadas. Em 2000 foram aprofundadas as RDP dos sectores da Educação e da Saúde e foram ainda realizados RDP global em 2002, 2004, 2006 e 2008, enfatizando um ou outro sector em particular, mas abordando sempre a situação macroeconómica e a gestão das finanças públicas.

Assim, e sem prejuízo de se encontrarem conteúdo diversos em exercícios diferentes, a RDP compreende habitualmente uma análise das receitas, a determinação do nível e composição da despesa pública, avaliação das prioridades da despesa pública, intra e inter-funcoes, tendo em conta as restrições orçamentais e os objectivos de politica; uma análise inter e intersectorial, governação, e o funcionamento e eficácia das instituições públicas.

Das diversas RDP, como em outras avaliações traz as recomendações e são elaborados, pelo Ministério das Finanças, planos de acções para melhoria dos aspectos negativos constatados.

A Revisão da Despesa Pública de 2008 sob o signo “ Melhorar o Planeamento e o Controlo para aumentar a eficiência da Despesa Pública”.

Esta revisão analisa o quadro macroeconómico do país ,após a implementação do primeiro Documento Estratégico de Crescimento e Redução da Pobreza, no período 2004-2007. Constata-se que Cabo Verde tem tido um crescimento robusto nos últimos anos com o crescimento real do PIB em média de 6.3%, alcançando 10.8% em 2006. Estimativa para 2007 indicava um crescimento de 7%. Exceptuando 2004, o crescimento real do PIB excedeu as estimativas do DERCP I.

A nível da despesa, o documento faz uma análise da tendência e composição das despesas públicas de 2002 a 2007. Neste capítulo mostra a tendência estável das despesas em termos de classificação económica, onde em média 64 % dos recursos

custeiam as despesas correntes e os restantes 36% cento custeia o programa de investimentos.

Analisa as despesas obrigatórias onde as três categorias (salário, transferências, subsídios e pagamento de juros da dívida) representaram 83 % do total das despesas correntes e onde se destaca o peso das despesas com o pessoal que vem aumentando de ano para ano. Analisa os riscos associados à dívida contingente referentes a passivos de empresas estatais, instituições autónomas, fundos e serviços autónomos.

Em termos de recomendações, alerta para a necessidade do melhor controlo das despesas obrigatórias e compromissos de forma a garantir espaço fiscal para suportar eventuais choques externos. Aqui destacam as seguintes medidas: continuar a restringir o recrutamento de funcionários públicos; maior controlo sobre o nível do aumento salarial e sua extensão; maior controlo e eficácia das transferências (transferências aos municípios, bolsas de estudos); melhor articulação no processo orçamental entre o Governo e os institutos, serviços e fundos autónomos; maior controlo e possíveis relações financeiras e contingências entre Governo e Empresas Públicas; ajustamento nos preços e tarifas dos produtos derivados do petróleo de forma a reduzir os subsídios as empresas prolíferas; registar todas as despesas e receitas no orçamento.

Relativamente aos instrumentos de planeamento, o documento faz uma avaliação da relação entre o DECRP I, QDMP e o Orçamento.

A primeira constatação é a inexistência de coerência consistente entre os três documentos: i) em geral a programação financeira associada às acções prioritárias do DECRP I foi bastante ambiciosa com montantes acima do QDMP. Para além disso, a afectação orçamental foi superior tanto ao QDMP como ao DECRP, e que levou a uma execução do Programa de Investimentos de apenas 73%, com implicação na conclusão, atraso ou cancelamento de projectos planificados; ii) as afectações orçamentais anuais (e execução) por pilares não foram consistentes com a programação financeira do DECRP I, o que mostra que este não orientou a preparação dos orçamentos; iii) o QDMP (2005-2007) e o DECRP I não estão alinhados entre si. As autoridades prepararam o primeiro quadro global em 2004, que compreende o período 2005-2007, o mesmo período do DECRP I. Contudo, foram preparadas separadamente com pouca coordenação. Enquanto o DECRP está estruturado em pilares e objectivos (classificação por programas), o QDMP é preparado apenas de acordo com a classificação económica; iv) não existe um quadro legal para a preparação do QDMP, o que pode explicar o carácter incipiente do processo. A actual lei de planificação é de 1985. O projecto da

nova lei de base do planeamento (aprovada em Conselho de Ministro em 2006) introduziu vários instrumentos de planificação: o Plano de Desenvolvimento Económico Social, o QDMP global e sectorial. Após a primeira discussão no Parlamento, a lei foi retirada. O debate sobre conceitos críticos tais como desconcentração e regionalização, levou a revisão do projecto-lei, que se espera que seja iniciado em 2010.

Como recomendação, a Revisão da Despesa Pública propõe: revisão da nova lei de base do Planeamento para institucionalizar os instrumentos estratégicos e dotar os processos de planificação e orçamentação de linhas orientadoras comuns; avançar com o processo de adopção de lei de bases do orçamento que estabelecerá o QDMP e a orçamentação por programas; preparar o QDMP num processo deslizante, através da sua revisão anual; encorajar os principais ministérios a participarem na preparação do QDMP global (sob liderança do Ministério das Finanças), com os ministérios a prepararem os seus próprios exercícios intra-sectoriais em seguida; criar a capacidade a nível sectorial para preparação do QDMP; promover uma maior integração das equipas sectoriais de planificação e orçamentação para evitar dispersão de recursos e facilitar a preparação de cenários intra-sectoriais que estejam ligados à realidade económica e financeira ou prioridades políticas reais. Para esse fim, uma maior integração entre a planificação e a orçamentação deveria ser facilitada pela introdução de unidades de coordenação sectoriais em todos os Ministérios (Direcção Geral de Planeamento, Orçamento e Gestão -DGPOG); assegurar a adequada integração entre o QDMP e o processo orçamental; corrigir a dicotomia entre o DECRP e o Programa de Investimentos Público de forma a permitir uma melhor conversão dos planos do DECRP em acções.

2.3.3. Avaliação do Sistema Nacional de Planeamento

A Revisão da Despesa Pública global 2008 debruçou sobre o “ sistema” de planeamento, já mencionado, dando pistas para a preparação do novo sistema, a saber i) articulação Lógica entre o Planeamento, Programação e Orçamentação (DECRP / Quadro de Despesa Médio Prazo / Orçamento). Um sistema de intervenções públicas, devidamente estruturado, assenta numa cadeia lógica que articula políticas, programas, subprogramas, medidas, projectos e actividades. Neste domínio, registaram-se dificuldades em assegurar a coerência entre os objectivos de política e a definição da política orçamental e de investimento público. A evidência é de que não tem havido uma adequada articulação entre os objectivos de política e as opções orçamentais. Por

outro lado, a articulação lógica entre o Quadro de Despesas Médio Prazo global e o Documento Estratégico de Crescimento e Redução da Pobreza é deficiente.

O QDMP (2005- 2007) foi elaborado sem ter em conta um cenário global e tendo apenas quatro quadros de despesas sectoriais em versões preliminares (Educação, Saúde, Agricultura, Trabalho de Solidariedade).

Da análise efectuada pelo Banco Mundial³⁸ sobre a articulação lógica entre o QDMP (2005-2007) e o DECRP-I evidencia o quanto ainda se precisa melhorar neste aspecto:

...”O QDMP (2005-2007) e o DECRP-I não estão alinhados entre si. As autoridades prepararam o primeiro QDMP global em 2004, que compreende o período de 2005-2007, o mesmo período do DECRP-I. Contudo, foram preparados separadamente com pouca coordenação. Enquanto o DECRP está estruturado em pilares e objectivos, o QDMP é preparado de acordo com uma classificação que compreende uma mistura de funções administrativas e objectivos (para os orçamentos correntes e de investimento) ”.

Assegura ainda o Banco Mundial, *no caso articulação do DECRP com o Orçamento que...”as afectações orçamentais anuais (e execução) por pilares não são consistentes com a programação financeira do DECRP, o que indica que o DECRP-I não orientou a preparação do orçamento”.*

Conclui-se a partir dessas observações, que o QDMP não serviu de orientação para a preparação do DECRP-1, não apoiando a estratégia fiscal do Governo, e consequentemente, a consistência entre as afectações sectoriais e os Ministérios e as prioridades de políticas, assim como o financiamento adequado e de forma previsível dos projectos e programas através do orçamento.

A ausência de estruturas de coordenação dos programas, bem como, de mecanismos e métodos de acompanhamento e avaliação, são apontados como factores responsáveis por essa desarticulação.

ii) outros Constrangimentos de destaque: o sistema de programação orçamental que tem sido efectivamente seguido, corresponde a uma solução híbrida, onde a abordagem de programação de tipo incremental (orçamentação por categorias de despesa), centrada

³⁸ conforme o relatório do Banco Mundial – Melhorar o Planeamento e o Controlo para Aumentar a Eficiência da Despesa Pública (Revisão das Despesas Públicas) – Ministério das Finanças – Cabo Verde, Junho de 2008.

nas chamadas “despesas de funcionamento” tem coexistido com uma gestão autónoma do investimento, o qual incorpora todavia um valor indeterminado de despesa corrente. Deste modo, o Orçamento do Estado acaba por assumir uma estrutura dualista, materializada na distinção e na separação dos orçamentos de investimento e de funcionamento, quando na realidade, espera-se uma integração das despesas correntes e de investimento público, no seio de um modelo integrado de gestão e execução orçamental; a formulação dos planos anuais (PA) ou de grandes opções anuais (GO) não é ainda uma realidade. A ponderação da introdução destas figuras (GO e PA) confronta-se com a capacidade limitada do sistema de planeamento, nomeadamente do seu órgão central, e aconselha soluções mais pragmáticas; a gestão de projectos de investimentos é um dos domínios onde a necessidade de normas e procedimentos regulamentadoras da sua execução se faz sentir com muita acuidade, particularmente, ao nível do controlo de execução física e financeira; o “sistema” actual de planeamento é ainda muito limitado. Quanto à sua promoção de um sistema de planeamento orientado para resultados, não comporta de modo satisfatório, algumas funções essenciais num dispositivo de planeamento, nomeadamente o sistema de seguimento e avaliação, não obstante melhorias substanciais ao nível do SIGOF³⁹; a estrutura orgânica actual da Direcção Geral do Planeamento não está igualmente adequada à concepção e implementação de um sistema de informação para o planeamento (SIP), baseado em programas sectoriais (GEP’s) ou programas regionais; escassez de recursos humanos qualificados, particularmente, no domínio da gestão de programas e projectos; alguns problemas de inconsistência na arquitectura do Plano, designadamente no que se refere à hierarquização de programas/subprogramas/medidas; dificuldades na coordenação da ajuda e do financiamento externo. Na realidade, as dificuldades encontradas na coordenação da ajuda e do financiamento externo explicam muitas das situações identificadas. A grande dispersão dos doadores, a multiplicidade de métodos de gestão e de acompanhamento, a falta de informação sobre algumas intervenções directas junto dos beneficiários, é alguns dos factores que explicam essas dificuldades; o “sistema” actual não comporta tampouco o planeamento regional.

Segundo estudos avançados pela Unidade de Coordenação da Reforma (UCRE), no que respeita aos serviços desconcentrados do estado, a administração central é altamente

³⁹ SIGOF – Sistema Integrado de Gestão Orçamental e Financeira do Estado.

sectorial, e é caracterizada pela ausência de coordenação e de falta de transparência nas políticas públicas com impacto territorial. As estruturas desconcentradas não têm qualquer mecanismo de coordenação entre si, nem o Estado dispõe de formas de tutela horizontal dos serviços desconcentrados em torno da elaboração de instrumento de planeamento regional, de um programa de investimentos ou, na preparação de um instrumento de ordenamento do território.

Muitos desses problemas permanecem ainda por resolver, e, constituem um desafio para a gestão do novo ciclo de planeamento, justificando por isso que se venha a dar uma atenção muito particular à criação das condições de viabilização e de sustentabilidade dos novos instrumentos de planeamento e de programação.

2.3.3.1. Seguimento e Avaliação

Não existe ainda um rigoroso sistema nacional de seguimento e avaliação integrando, de forma harmoniosa, vários instrumentos de planificação e que seja parte rotineira do processo de planeamento. Cada sistema encontra-se voltado para responder a uma necessidade específica ou mesmo sectorial.

As acções de seguimento e avaliação são restringidas a cada instrumento. Os instrumentos “não conversam entre si”, embora sejam operados pelos mesmos actores. Apesar de bem enraizado nas instituições, o sistema ainda não conseguiu resolver a problemática da desejável integração entre os sistemas existentes.

De facto, não há seguimento e avaliação sem a disponibilização de informação fiável, completa e actual. A experiência recente de Cabo Verde revela um avanço importante no sentido da produção estatística.

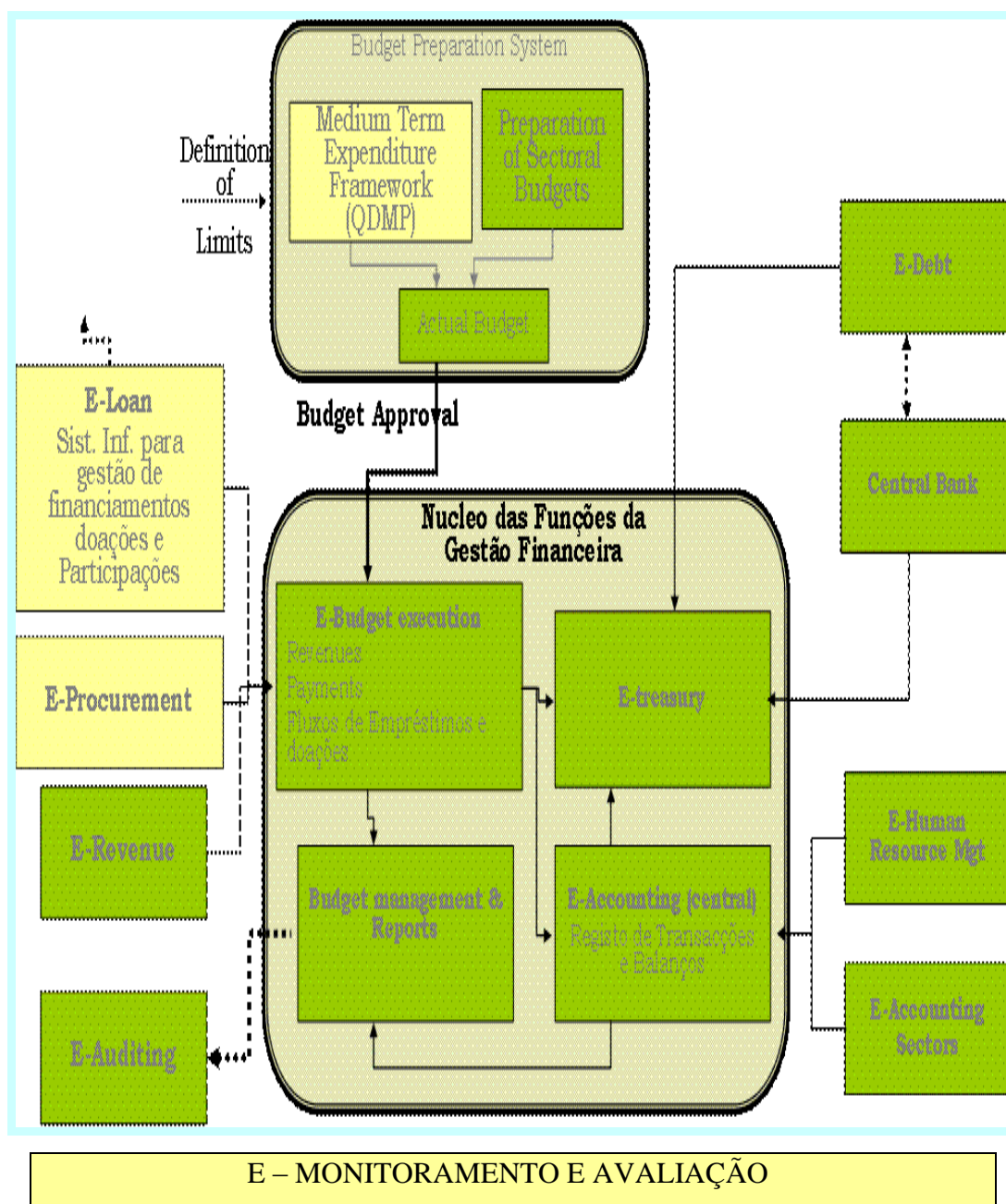
Por um lado, a base de dados multisectoriais, nacionais e regionais, sob a responsabilidade do Instituto Nacional de Estatísticas: o Sistema de Informação Geográfico; o Sistema de informações respeitantes ao ordenamento do território; o Sistema de Informação Regional. Neste último sistema destaca-se o projecto do cálculo do Produto Interno Bruto (PIB) por regiões/ilhas preparado na óptica do rendimento e da despesa. Uma informação que certamente impulsionará o planeamento regional.

Por outro lado, o projecto em curso do SIGOF – Sistema de Informação de Gestão Orçamental e Financeira – que se encontra numa fase bastante acelerada, respeita a programas e projectos ligados às políticas e estratégicas adoptadas para assegurar o desenvolvimento económico e social. O SIGOF fornece uma plataforma comum a todos

os ministérios e organismos públicos centrais, para aceder a informações orçamentais e financeiras, estando sob a responsabilidade da Direcção Geral do Orçamento a nível dos dados. A rede é um sistema que permite o tratamento, classificação e difusão da informação no sector público, e actualmente, está ligado a todos os serviços da Administração Central (Órgãos de soberania, Ministérios, Fundos e Serviços Autónomos) e na fase de alargamento ao Municípios (na fase de conclusão).

Face à existência de uma multitude de sistemas não integrados, torna-se indispensável uma certa precaução de ordem legal e o respeito pelos direitos e regulamentos em vigor no país.

Figura 4 -Sistemas de Informação de Gestão Orçamental e Financeira



Fonte: NOSI – O que está a verde são módulos do sistema de informação SIGOF que já se encontram em funcionamento. Em amarelo são projectos futuros.

2.3.4. Avaliação PEFA (Public Expenditure & Financial Accountability),

Em 2007, com o financiamento da União Europeia ,foi efectuado uma avaliação das Finanças Públicas, utilizando a metodologia internacional PEFA, que consiste num método *standard* na avaliação da qualidade dos seus sistemas de Gestão de Finanças Pública, já assumido pelo Governo de Cabo Verde com os seus parceiros de desenvolvimento. Assim sendo, o PEFA 2007 estabelece um *benchmark* de referência na avaliação do progresso registado na implementação das reformas da Gestão das Finanças Públicas.

Do estudo, foi apresentado uma avaliação da Gestão das Finanças Públicas (GFP) em Cabo Verde, no final do ciclo orçamental de 2007, considerando a informação contabilística e de auditoria de anos anteriores produzida ao longo de 2008, que inclui um *ranking* da situação dos sistemas e processos da Gestão das Finanças Públicas em fins de 2007, uma revisão das tendências emergentes ao longo de 2008 e, nesta Avaliação Sumária, conclui com um exame das suas implicações.

A intensidade e o âmbito das reformas cresceram significativamente após a Avaliação da Responsabilidade Financeira do País (CFAA) de 2003 e, do conseqüente ‘Plano de Acção CFAA’. Embora não seja possível a comparação directa entre o CFAA de 2003 e o PEFA de 2007, dadas as diferenças substantivas entre ambas as metodologias, fica claro que significativas melhorias na qualidade do sistema de Gestão das Finanças Públicas têm sido alcançadas. Isto deve-se, em larga medida, à introdução do Sistema Integrado de Gestão Orçamental e Financeira (SIGOF), e às reformas complementares do quadro legal e regulamentar, em particular à criação da nova lei de base do orçamento – a Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado (LEOE). Este conjunto de reformas tem afectado positivamente o ciclo orçamental em todos os seus aspectos – incluindo formulação do orçamento, execução, gestão de tesouraria, reporte e contabilização financeira, bem como a administração e cobrança de impostos.

O PEFA utiliza 31 indicadores universais, com critérios muito objectivos independentemente do nível económico, social do país em avaliação, do qual se elabora a classificação que varia de “ A a D”.

De acordo com a metodologia, o Quadro de Avaliação do Desempenho da GFP identifica seis dimensões essenciais de um sistema organizado e transparente ,a seguir indicadas: i) credibilidade do orçamento – o orçamento é realista e implementado como previsto; ii) abrangência e transparência – o orçamento e o acompanhamento do risco orçamental são abrangentes e as informações fiscais são acessíveis ao público; iii) orçamentação com base em políticas – o orçamento é preparado tendo presente a política do Governo e as suas implicações a médio prazo;iv) previsibilidade e controlo da execução orçamental – o orçamento são implementados de forma organizada e previsível e existem mecanismos de acompanhamento da utilização dos fundos públicos; v) contabilidade, registo da informação e relatórios financeiros – dados e informações adequados são produzidos, mantidos e difundidos para responder às necessidades ligadas à tomada de decisões, de gestão e de preparação de relatórios; vi) fiscalização e auditoria – as disposições legais e institucionais visando o exame das contas públicas estão em funcionamento e os mecanismos para a respectiva fiscalização e auditoria encontram-se operacionais; ainda é coberta a prática dos doadores - os donativos e os empréstimos externos concedidos para financiar actividades do Governo são orçamentados e desembolsados tendo presente a previsibilidade dos fundos, a transparência na alocação e uso desses fundos, promovendo a utilização dos sistemas e procedimentos operacionais.

Globalmente, a pontuação alcançada é relativamente alta. Destacando-se, em particular, os resultados alcançados nos indicadores de avaliação da credibilidade do orçamento (PI 1-4), abrangência e transparência (PI 5-10) e previsibilidade e controlo da execução do orçamento (PI 13-21). Dos 31 indicadores que compõem a metodologia PEFA, foram atribuídos 17 pontuações de valor igual ou superior a “B” e 9 a avaliação da Gestão de Finanças Públicas em Cabo Verde - PEFA 2007.

Os indicadores encontram-se agrupados da seguinte forma: *A. Resultados do sistema de GFP -Credibilidade do orçamento – PI 1 a PI-4;*

B. Questões transversais chaves -Transparência e abrangência – PI 5 – PI 10;

C. Ciclo Orçamental.

-c (i) Orçamentação com base em políticas –PI 11 – PI 12;

-c (ii) Previsibilidade e Controlo da Execução Orçamental – PI 13 – PI 21;

-c (iii) Contabilidade, Registo e Reporte PI 22- PI 25;

-c (iv) Escrutínio e Auditoria Externa - PI 26 –PI 28 e

D. Práticas dos Doadores - D 1 – D 3 .

Na análise, tem-se sempre em conta os últimos três anos (nesta avaliação em concreto os anos de 2005, 2006 e 2007). Realçamos, portanto, que a avaliação constante abaixo e referente ao ano de 2007 e, de acordo com a própria metodologia, não considera as mudanças e melhorias depois de 2007, muita embora o estudo ter sido apresentado em Dezembro de 2008.

Tabela 1 Quadro síntese da Pontuação do Desempenho da GFP no final de 2007

	INDICADOR	
A.	RESULTADO DO SISTEMA DA GFP: Credibilidade do Orçamento	
PI -1	Resultado da despesa agregada comparada com o orçamento original aprovado	A
PI -2	Composição do resultado da despesa comparada com o orçamento original aprovado	B
PI-3	Resultado da receita agregada comparada com o orçamento original aprovado	B
PI-4	Montante e monitoria do pagamento de despesa em atraso	B+
B	Questões transversais chave: Abrangência e Transparência	
PI-5	Classificação do orçamento	B
PI-6	Abrangência da informação incluída na documentação do orçamento	A
PI-7	Dimensão das operações do Governo não reportadas	B
PI-8	Transparência das relações fiscais intergovernamentais	B
PI-9	Vigilância do risco fiscal agregado de outras entidades do sector público	D+
PI-10	Acesso público à informação fiscal chave	C
C	CICLO ORÇAMENTAL	
C (i)	Orçamento com base em política	
P-11	Ordem e participação no processo de orçamentação anual	B+
P-12	Perspectiva plurianual no planeamento fiscal, nas políticas de despesa e no orçamento	C+
C (ii)	Previsibilidade e controlo da execução orçamental	
PI-13	Transparência das obrigações fiscais e responsabilidades dos contribuintes	B
PI-14	Eficácia de medidas de registo dos contribuintes e avaliação tributária	A
PI-15	Eficácia na cobrança de impostos	D+
PI-16	Previsibilidade da disponibilidade de fundos para compromissos de despesa	C+
PI-17	Registo e gestão dos balanços de caixa, dívida e garantias	C+
PI-18	Eficácia no controlo da folha de pagamento de salários	B+
PI-19	Concorrência, eficácia e controlo no processo de aprovisionamento	B
PI-20	Eficácia de controlos internos para despesas não salariais	B+
PI-21	Eficácia da auditoria interna	D+
C (iii)	Contabilidade, registo e reporte	
PI-22	Prazo e regularidade de reconciliação de contas	B+
PI-23	Disponibilidade de informação de recursos recebidos por unidade de prestação de serviços	D
PI-24	Qualidade e prazo dos relatórios orçamentais anuais	C+
PI-25	Qualidade e prazo dos relatórios anuais de contas	C+

C (iv)	Análise e auditorias externas	
PI-26	Âmbito, natureza e acompanhamento da auditoria externa	D+
PI-27	Análise parlamentar da lei orçamental anual	B+
PI-28	Análise parlamentar dos relatórios de auditoria externa	D+
D	Práticas dos doadores	
D-1	Previsibilidade do Apoio Directo ao Orçamento	B+
D-2	Informação financeira prestada pelos doadores para a orçamentação e reporte do apoio a projectos e programas	D
D-3	Proporção da ajuda que é gerida de acordo com procedimentos nacionais	D

Da avaliação PEFA deverá ser realizado um plano de acção (em preparação), a partir do ano de 2010 e a ser financiado em parte pelos parceiros de desenvolvimento de Cabo Verde.

CAPÍTULO 3 -O que deve ser melhorado e introduzido nas reformas em curso.

Propostas na perspectiva da desconcentração orçamental.

A introdução do Quadro de Despesa Médio Prazo no ciclo orçamental.

O Quadro de Despesa de Médio Prazo (QDMP)⁴⁰ é uma previsão da despesa pública, bem como, dos recursos financeiros disponíveis a nível global e sectorial, num horizonte temporal de médio prazo, sendo consequentemente, um instrumento de programação financeira que relaciona as políticas, o planeamento e o orçamento público ,num período de médio prazo (em norma 3 a 5 anos), cobrindo a totalidade da Administração Pública. O QDMP é um exercício deslizante, estando por isso sujeito a uma actualização anual, no contexto do ciclo orçamental. O processo da sua elaboração , e o fluxo de informação daí resultante, deve ser visto em dois sentidos:

- i) Descendente, ou seja do Ministério das Finanças (MF) para os ministérios sectoriais: O Ministério das Finanças define os limites orçamentais e estabelece as directivas para a preparação do QDMP, bem como as principais orientações processuais;
- ii) Ascendente, ou seja, dos ministérios sectoriais para o Ministério das Finanças, segundo o qual os sectores submetem as suas propostas orçamentais plurianuais, justificadas pelos seus objectivos de política sectorial. O QDMP, sendo um instrumento da política orçamental, deve respeitar os princípios e finalidades dessa política, ou seja, deve contribuir para: uma política fiscal mais estável; uma alocação mais criteriosa de

⁴⁰ Na literatura anglo-saxónica é designado por MTEF – Medium-Term Expenditure Framework.

recursos por aéreas prioritárias; uma aplicação mais eficiente e efectiva dos recursos financeiros na prestação de serviços públicos numa perspectiva de eficiência.

Em conformidade com estes princípios, os objectivos técnicos do QDMP são, mais concretamente: a melhoria da situação macro-fiscal e dos equilíbrios macro-económicos em geral, com base num quadro de recursos consistente e realista, o que implica défices públicos controlados, situação económica melhorada, e uma maior estabilidade das finanças públicas; a melhoria da afectação dos recursos orçamentais pelos sectores, segundo as prioridades estratégicas de crescimento e de redução da pobreza; uma mais elevada previsibilidade na disponibilização dos recursos financeiros, viabilizando uma melhor programação sectorial e contribuindo para a sua sustentabilidade. Este objectivo é alcançado através de uma mais clara fixação dos tectos orçamentais para os sectores, acompanhada de uma maior autonomia de gestão e de uma política de incentivos, visando um uso mais eficiente dos recursos financeiros.

Neste contexto, deve se dar relevância ao fluxo ascendente, isto é, de forma desconcentrada os sectores terão um papel chave na definição dos objectivos sectoriais, em consonância com os recursos postos à disposição e dentro da estratégia global coordenada pelo Ministério das Finanças. Ainda a nível sectorial, deve ser dada atenção especial ao fluxo ascendente intra sectorial (Direcções Gerais e Direcção Geral de Planeamento, Orçamento e Gestão). Implica desde logo, a introdução de um subsistema de seguimento e avaliação programática/sectorial, que servirá de *input* ao sistema de seguimento e avaliação global. Portanto, coordenado em cada sector, pelo serviço responsável pelo Planeamento, Orçamento e Gestão (DGPOG), onde cada centro de custo sectorial (Direcções Gerais) deve definir os objectivos e preparar o seu orçamento, inserido no QDMP, numa abordagem por resultados. Efectivamente, o ponto mais crítico está na preparação e elaboração do orçamento e, por isso, deve ser criteriosamente desconcentrado, e tendo como instrumento o QDMP, onde a programação agrega já a orçamentação, devendo assim, definitivamente entrar no ciclo orçamental.

A lei de base do orçamento em vigor, no seu princípio da anualidade, abre a possibilidade do orçamento plurianual relativamente a programas de investimentos públicos, mas torna-se necessário a sua alteração e a implementação da lei de base do planeamento, introduzindo a obrigatoriedade da elaboração do QDMP.

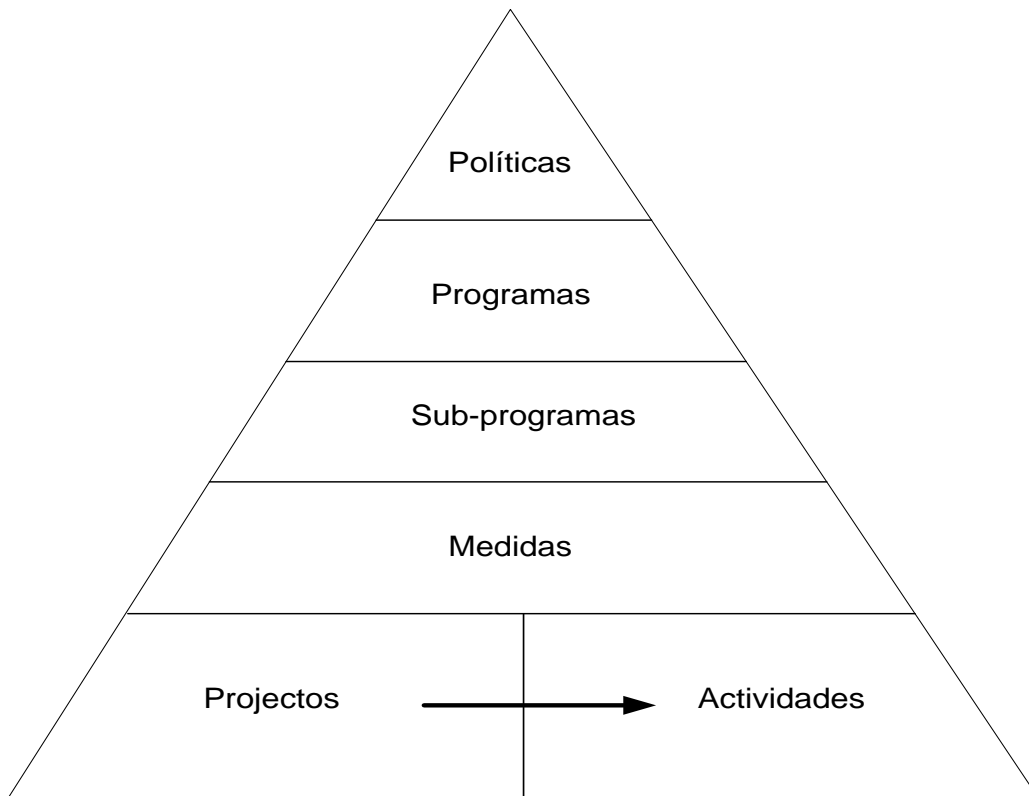
A nova lei de base do Planeamento deverá assumir o princípio da desconcentração da estrutura e do processo de planeamento, o que determinando que o conceito de planeamento regional seja enquadrado num figurino institucional, baseado na desconcentração de poderes e responsabilidades a partir das estruturas administrativas presentes, isto é, a linha de decisão sectorial/programática, de modo a assegurar a coexistência no mesmo sistema de planeamento, por um lado, uma lógica de planeamento e programação centrada nos sectores (ministérios), por outro lado, centrada em programas cuja estrutura de gestão não se confunde com a orgânica ministerial (multisectorial).

3.1.1. O QDMP no contexto do sistema de planeamento, programação e orçamentação

O sistema de intervenções públicas, devidamente estruturado, assenta numa cadeia lógica de objectivos que articula políticas, programas, subprogramas, projectos e actividades. O diagrama seguinte mostra a arquitectura programática subjacente ao modelo de planeamento e orçamento ,que está em fase de desenvolvimento em Cabo Verde.

A estrutura de objectivos parte da definição de uma política, a qual se materializa num programa e estes num conjunto de subprogramas, os quais se concretizam finalmente em projectos de desenvolvimento e em actividades de rotina.

Figura 5 - Estrutura programática



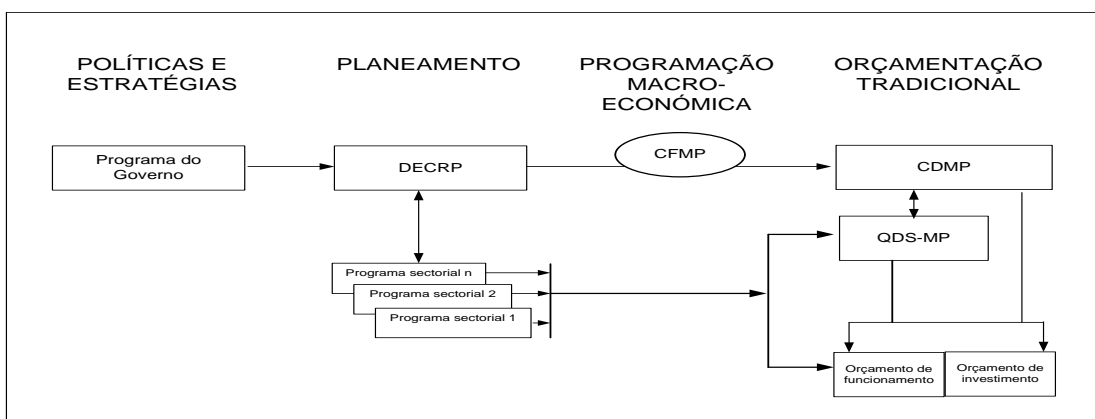
O Programa corresponde ao modo como uma determinada política é materializada e aplicada, embora na prática a designação de ‘Programa’ seja atribuída a diferentes tipos de intervenção.

A estrutura de planeamento e orçamento de Cabo Verde está representado na figura seguinte, a qual mostra a ligação entre os vários instrumentos/documentos actualmente produzidos ou em vias de preparação e consolidação.

O Programa do Governo estabelece as grandes orientações de política, com base em opções estratégicas. Estas determinam os objectivos do Documento de Estratégia de Crescimento e de Redução da Pobreza (DECRP), o qual determina, por sua vez, os objectivos dos Programas Sectoriais, embora estes possam também influenciar os objectivos da estratégia de redução da pobreza.

A implementação da estratégia de redução da pobreza apoia-se numa política macroeconómica sustentável, a qual é representada, numa perspectiva de médio prazo. Este serve de base à elaboração do Quadro de Despesa de Médio Prazo (QDMP), quer na sua dimensão macro, quer na sua dimensão sectorial, através dos Quadros de Despesa Sectorial de Médio Prazo.

Figura 6 - O QDMP no contexto do sistema de planeamento e orçamento de Cabo Verde



Fonte: manual de quadro de despesa médio prazo.

Finalmente, o Orçamento do Estado (OE), anual, é enquadrado pelo Quadro de Despesa de Médio Prazo (QDMP), de tal modo que o primeiro ano do QDMP corresponde exactamente ao OE, sendo por isso vinculativo, enquanto os dois anos seguintes são indicativos.

No processo da preparação do orçamento, se propõe ao Ministério das Finanças a coordenação da programação macroeconómica num exercício periódico, e feita em coerência com o calendário do ciclo orçamental que consistirá, no essencial, na fixação de metas de política económica (orçamental, monetária), no contexto de um determinando cenário macroeconómico de médio prazo⁴¹. É justamente neste contexto que se faz uma previsão da despesa e das receitas públicas agregadas e a determinação e estipulação dos plafonds sectoriais ,tendo por base os recursos programados e as prioridades sectoriais. O processo é ainda coordenado a nível intra sectorial.

O QDMP como parte integrante do ciclo orçamental, assume um papel fundamental na programação temporal da despesa pública, em estreita ligação com os resultados esperados das políticas sectoriais. Esta integração do QDMP no ciclo orçamental muda significativamente o modo como se prepara e executa o Orçamento do Estado.

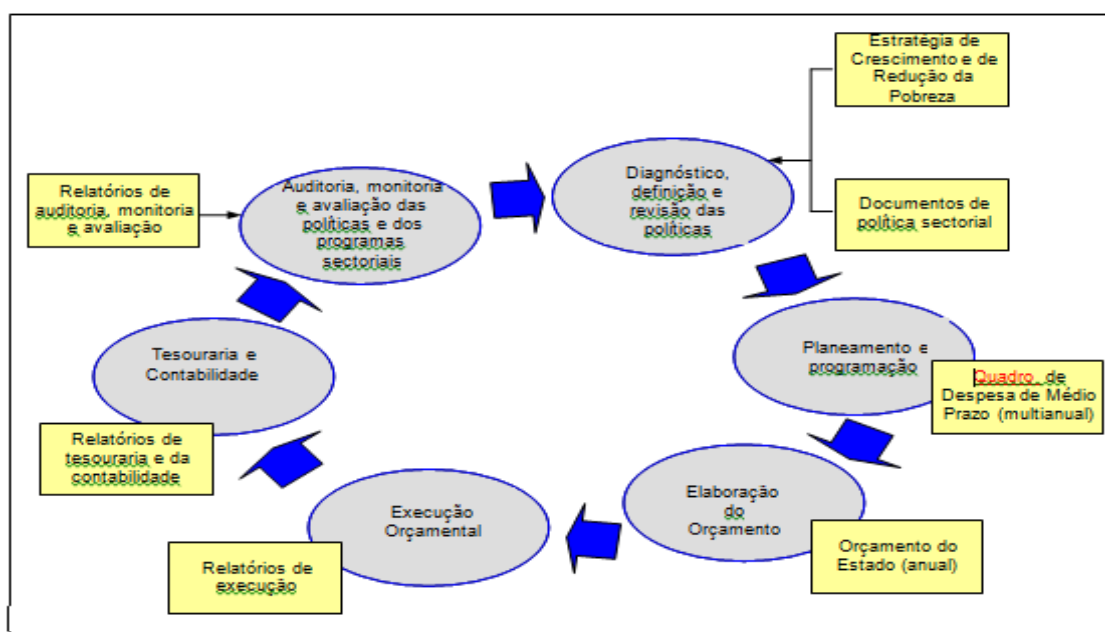
⁴¹ A programação macroeconómica é viabilizada através de um **modelo de previsão macroeconómica**.

O modelo macroeconómico que tem sido mais usado em Cabo Verde, é o RMSM-X, construído pelo Banco Mundial e ultimamente tem-se utilizado o novo modelo do FMI.

O QDMP permite a integração das várias dimensões do processo orçamental que antes eram fragmentadas: i) a dimensão horizontal, entre várias categorias de despesa; ii) a dimensão vertical, entre concepção de políticas, o planeamento e o orçamento e iii) a dimensão temporal, na medida em que o QDMP fornece um horizonte mais claro e mais realista para a implementação das políticas e dos programas.

O ciclo orçamental obedece a uma sequência lógica de fases, as quais estão representadas na figura seguinte. A figura evidencia, em particular, o papel e a posição do Quadro de Despesa de Médio Prazo.

Figura 7 - ciclo orçamental



Fonte: manual de elaboração do Cenário de Despesa Médio Prazo

3.2. A Revisão da Despesa Pública como input ao Quadro de Despesa Médio Prazo

O exercício da Revisão da Despesa Pública (RDP) inscreveu-se no objectivo do assumido pelo Governo de Cabo Verde de melhorar a gestão das finanças públicas, e ocorreu no momento em que se dava passos importantes na reforma orçamental, com a implementação da reforma da contabilidade pública.

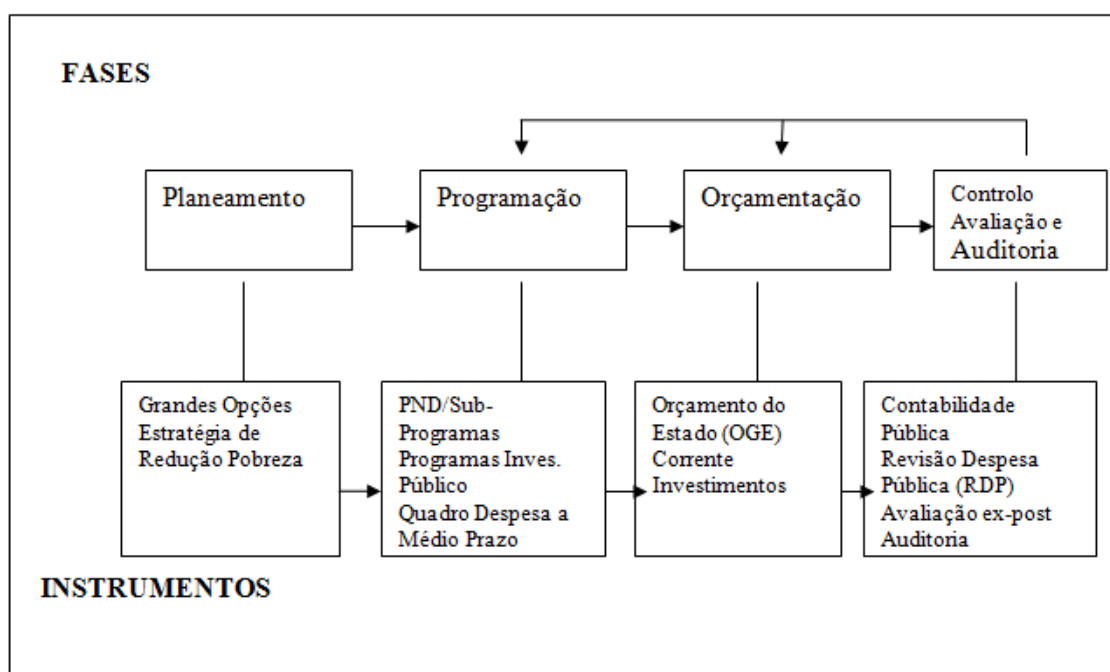
A Revisão da Despesa Publica surge como um dos instrumentos de planeamento e de gestão económico-financeiro em Cabo Verde.

Assumidamente, a Revisão da Despesa Pública deverá integrar o ciclo orçamental. A sua calendarização deve ser estabelecida de modo a assegurar que as recomendações que resultam da análise sejam consideradas na elaboração / actualização do QDMP, onde integra o Orçamento Geral do Estado do ano seguinte.

O modelo de programação orçamental ainda não está totalmente edificado e consolidado. Apesar dos progressos verificados ainda existe um modelo dual, com uma separação nítida entre o orçamento corrente e o orçamento de investimentos.

O modelo de orçamento-programa baseia-se no modelo PPBS (Planning, Programming, Budgeting System), cuja arquitectura de base, tal como é ainda adoptada em Cabo Verde, está apresentada no seguinte diagrama.

Figura 8 – Modelo de programação orçamental



Fonte: adaptado pelo autor do DGP (2002) Manual do Processo e das Técnicas de Planeamento Macroeconómico.

O diagrama, que na realidade só se refere às despesas de desenvolvimento materializadas no PPIP e o processo de implementação do Quadro de Despesas Médio Prazo, ainda até a presente data está na fase de teste.

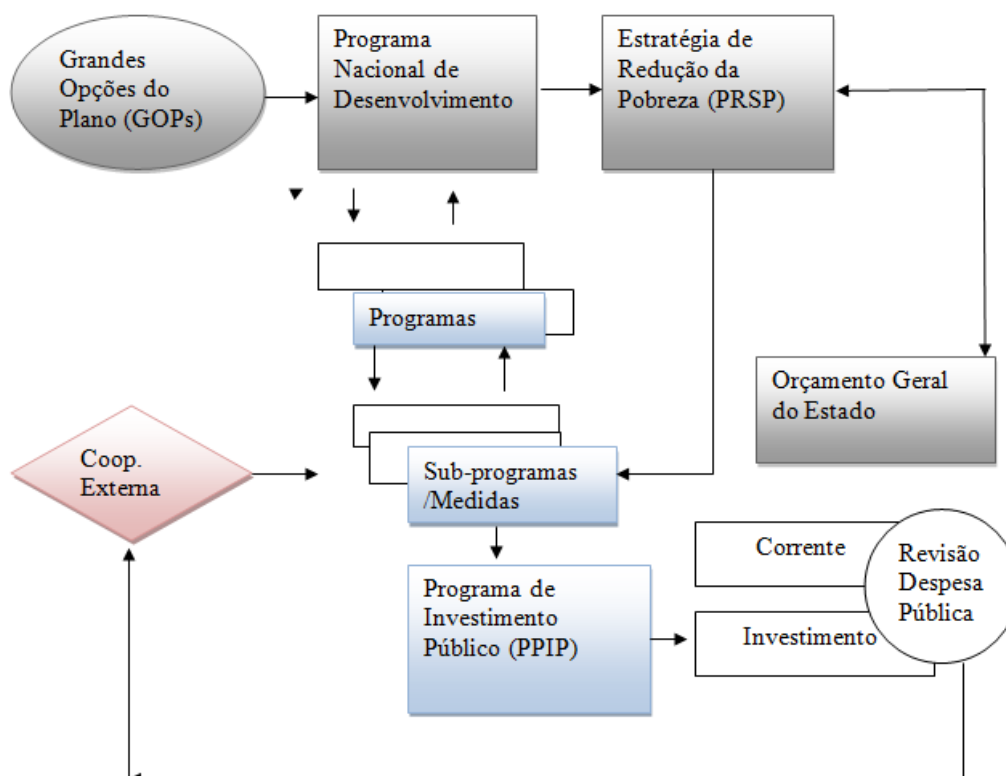
O diagrama efectivamente evidencia a sequência lógica do processo de planeamento que começa pelo planeamento estratégico, materializado nas Grandes Opções do Plano (GOPs) o qual é posteriormente concretizado através do Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), onde se explicitam as políticas globais e sectoriais.

Por outro lado, como anteriormente referida não existe um sistema de seguimento e avaliação. Torna-se portanto fundamental, a Revisão da Despesa Pública não só num calendário coerente com ciclo orçamental, mas num sistema de seguimento e avaliação. Por isso, se propõe a implementação de Revisão Trimestral Sectorial das Despesas Públicas de forma desconcentrada. Para isso, torna-se necessário o respectivo enquadramento legal, através da alteração da lei de base do orçamento.

A lei de base do orçamento em vigor obriga a apresentação trimestral das contas provisórias. Apesar de o Governo ter conseguido apresentar desde 2004 as contas provisórias ao Parlamento, os sectores não têm participado na elaboração dessas contas (tem sido efectuada pela Direcção Geral da Contabilidade Pública do Ministério das Finanças) e dos Órgãos de Soberania e dos Fundos e serviços Autónomos o MF tem recebido balancetes de execução financeira, dados esses que agora podem ser consultados directamente no Sistema Integrado de gestão Orçamental (SIGOF). Por outro lado, as contas trimestrais provisórias não são analisadas tão pouco servem de elementos de avaliação trimestrais. Assim, a introdução e implementação de Revisão de Despesa Pública sobre as contas trimestrais, traz a avaliação ao ciclo orçamental e seria um instrumento de melhoria da qualidade de despesa pública, num sistema de seguimento da execução orçamental.

A implementação trimestral da RDP permite por outro lado avaliar “provisoriamente” os QDMP sectorial, fornecendo informações úteis, não apenas para a melhoria do sistema orçamental, mas também para a implementação da Estratégia de Redução da Pobreza (PRSP), para a elaboração anual do Programa de Investimentos Públicos (PIIP), e ainda para a Cooperação Externa, fornecendo aos doadores e financiadores internacionais um quadro mais objectivo e transparente dos resultados da política orçamental.

Figura 9 – Circuito entre os diferentes instrumentos de planeamento



Fonte: Revisão Despesa Pública Sector de Educação – Metodologia

A figura evidencia as ligações que se podem estabelecer entre os diferentes instrumentos de planeamento actualmente existentes em Cabo Verde, e o papel específico que, nesse quadro, cabe à Revisão da Despesa Pública, permitindo estudar em profundidade a afectação dos recursos financeiros do Estado à luz das políticas públicas, que global quer sectoriais.

3.3. Desconcentrar Por Resultados

Propostas da desconcentração da preparação, elaboração e prestação de contas.

Transformação dos actuais centros de custos em centros de responsabilidade.

O novo regime da Contabilidade Pública trouxe efectivamente renovação do processo orçamental e a modernização da gestão pública. Contudo, a economicidade, eficiência e eficácia na boa gestão dos recursos públicos e disciplina financeira não deve começar na fase de execução. A desconcentração deve resultar na maior responsabilização na gestão da coisa pública. Por isso, esta deve ser efectivada ao longo do ciclo orçamental – na

preparação e elaboração do orçamento e aprofundada no processo de prestação de contas.

O princípio da desconcentração orçamental, timidamente assumido no Decreto Lei nº 10/96, com a possibilidade da execução desconcentrada de algumas rúbricas do orçamento, atribuindo ao Conselho de Ministro essa competência, começa a ganhar corpo com o novo regime da Contabilidade Pública (Decreto Lei nº29/2001, de 19 de Novembro), mais concretamente com a regulamentação da figura do Controlador Financeiro e do Ordenador Financeiro (decreto regulamentar nº 2 e 3, de 15 e 29 de Janeiro de 2007, respectivamente), trazendo a renovação do processo orçamental, modernização da gestão pública, numa procura incessante da economicidade, eficiência e eficácia e, sobretudo, do desenvolvimento sustentado, fundamentado nos princípios do interesse público, legalidade, transparência, responsabilização, controlo financeiro, separação e segregação de funções, boa gestão dos recursos públicos e disciplina financeira.

As regras da contabilidade pública visam fazer respeitar as decisões da autoridade orçamental, não só instituindo controlos internos, mas dando a esta autoridade a possibilidade de garantir a conformidade da execução com a decisão final. Assim, o diploma institucionalizou, no âmbito da gestão orçamental desconcentrada e administração financeira do Estado, o Serviço Ordenador de uma unidade orçamental e criou, entre outros, a figura de Ordenador Financeiro⁴², o responsável pelo início e autorização das operações de execução de receitas, quando da sua própria iniciativa, e de despesas, e indica os termos em que essa responsabilidade deve ser assumida e exercida. Por outro lado, põe em evidência os poderes do Ordenador Financeiro, em matéria de assunção de compromissos e autorização de despesas no âmbito da gestão corrente.

Neste sentido, com a introdução do sistema integrado de gestão orçamental e financeira foram desconcentrados as fases de cabimentação, compromisso e liquidação das despesas ao Serviço Ordenador e reforçado o controlo por parte do Ministério das finanças, através dos Controladores Financeiros.

A grande inovação na atribuição do ordenador é efectivamente a desconcentração e responsabilização na execução do orçamento, a desmaterialização dos processos que suportam a realização das despesas e a conseqüente desconcentração dos arquivos.

⁴² Na gestão corrente, de acordo com a lei de estrutura esta função é exercida pelos directores gerais de planeamento, orçamento e gestão (DGPOG)

A desconcentração orçamental foi efectuada a nível dos Ordenadores Financeiros/ Direcção Geral de Planeamento, Orçamento e Gestão (DGPOG), responsáveis sectoriais pela execução dos orçamentos. Portanto, a nível de cada sector existe uma “concentração” da execução nas DGPOGs.

Da avaliação realizada, ao processo de desconcentração da execução orçamental, ficou claro que permitiu aos sectores uma maior apropriação dos seus orçamentos, mas é notável ainda alguma desresponsabilização dos sectores na prossecução dos objectivos e metas estabelecidas nos orçamentos anuais. O Ministério das Finanças tem estado a “policar” os sectores, a lembra-los e a exigir-los o cumprimento dos objectivos pré fixados para o ano orçamental, sobretudo os negociados no quadro da ajuda orçamental⁴³.

A nova abordagem do orçamento em construção – Orçamento-Programa, pressupõe uma gestão por resultados nos diversos níveis de decisão, intra e infra sectoriais, com níveis de coordenação também diferenciados (nível nacional pela Direcção Nacional do Plano e a nível sectorial pelas Direcções Gerais de Planeamento, Orçamento e gestão).

A coordenação dos diferentes níveis tem por finalidade garantir a coerência e os objectivos gerais e específicos de políticas plasmados no DECRP, mas a responsabilização na preparação, definição dos objectivos e a respectiva execução e prestação das contas deve estar a cargo dos executores nos diversos centros de custos⁴⁴.

Por outro lado, a execução e prestação de contas deve surgir naturalmente num sistema de seguimento e avaliação, onde a execução ultrapassa a mera questão financeira e arquivo dos justificativos de despesas, para se transformar na avaliação dos resultados.

Propõe-se em primeiro lugar, a desconcentração de todas as fases do ciclo orçamental, onde ao Ministério das Finanças é reservado o papel de coordenação e consolidação do orçamento e das contas num sistema de seguimento e avaliação.

A desconcentração da execução do orçamento nas suas duas fases de despesa (cabimento e liquidação) na verdade transfere atribuições do Ministério das Finanças – (Direcção Nacional do Orçamento e da Contabilidade Pública e da direcção Nacional do Planeamento) aos Directores Gerais de Planeamento, Orçamento e Gestão dos sectoriais

⁴³ Com a introdução da modalidade da ajuda orçamental o Governo, vem anualmente, no quadro de uma matriz conjunta com indicadores de resultados a serem atingidos anualmente e neste quadro é avaliado em missão conjunta duas vezes ao ano.

Fazem parte do grupo de ajuda orçamental os seguintes parceiros: Banco Mundial, União Europeia, Cooperação Austríaca, Cooperação Portuguesa, Países Baixos.

⁴⁴ São os centros onde ocorre a tomada de decisão na execução, particularmente da despesa pública – Direcções Gerais dos Vários Ministérios.

(DGPOG). Contudo, o centro das decisões na implementação de política está a nível das Direcções Gerais, que não executam directamente os seus orçamentos. Estes dependem da discricionariedade dos Directores Gerais de Planeamento, Orçamento e Gestão, quando respondem directamente perante o membro do Governo na implementação de políticas sectoriais (conforme atribuição da Direcção Geral), mediante um contrato de gestão⁴⁵, o que não é razoável. Para responsabilizar com rigor os Dirigentes, na implementação de políticas devem ser-lhes atribuído competência na gestão desconcentração dos respectivos recursos alocados.

Portanto, a nossa segunda proposta vai no sentido de Desconcentração **a nível das Direcções Gerais**. A desconcentração orçamental deve surgir como um dos princípios da preparação do orçamento, reforçado pela obrigatoriedade de utilização do QDMP sectoriais como instrumento.

A prestação das contas é um dos momentos mais marcante de um Estado de Direito, um dos princípios fundamentais da transparência fiscal. Por isso, deve ser o momento de avaliação dos resultados e não da mera apresentação contabilística da execução orçamental. Neste contexto, se propõe a organização em centro de responsabilidade, como um dos instrumentos mais relevantes que conduzam, de forma segura e sustentada, a desconcentração; à responsabilização e à avaliação do desempenho dos gestores públicos.

Em decorrência dos princípios e deveres constitucionais, e das grandes opções do Plano, um dos componentes e objectivos da Boa Governação é a transparência na gestão de Recursos Públicos e apresentação das Contas Públicas do Estado.

Por outro lado, tem sido, igualmente, uma exigência e um compromisso assumido, em diferentes momentos, com os nossos parceiros de desenvolvimento, pese embora o reconhecimento dos avanços verificados na construção dos alicerces para um sistema de gestão financeira pública, assente em princípios de prossecução do interesse público, legalidade, transparência, responsabilidade, controlo financeiro, separação e segregação de funções e boa gestão dos recursos públicos e de “account” (Decreto-Lei n.º 29/2001 que aprova o novo sistema de contabilidade pública).

Para além dos objectivos “tradicionalis” - melhor e maior sistematização das operações de programação, gestão, avaliação dos recursos públicos, adopção de procedimentos adequados para o registo, documentação e informação de todos actos de gestão

⁴⁵ Com o novo estatuto do pessoal dirigente os Directores Gerais são recrutados e mediante um contrato de gestão onde consta os objectivos, metas sem contudo referir ao recurso posto à disposição.

financeira, bem como o controlo e apresentação de Contas, de forma célere e transparente pretende-se a responsabilização dos serviços executores a último nível.

Torna-se de capital importância, a necessidade da consolidação das acções de reforma em curso e o reforço da capacidade institucional – financeira, particularmente, no que se refere a apresentação de Contas Públicas do Estado. A desconcentração orçamental permite aos ordenadores / gestores melhores desempenhos na gestão do dia-a-dia das actividades, porque conhecem melhor as condições de trabalho, os desafios sectoriais e concentram a sua decisão num número limitado de variáveis, o que lhe permite tomar decisões mais rápidas e mais eficazes.

Mas a desconcentração por si só não constitui garantia de sucesso. É necessário responsabilizar os gestores pela utilização de recursos e pelos objectivos pré-definidos. Por isso, não basta desconcentrar a preparação, a elaboração execução, mas também o processo de elaboração de contas, que deverá ultrapassar a simples apresentação de justificativo de despesas. A desconcentração de contas sectoriais permite responsabilizar os gestores: para o efeito, é preciso um mecanismo de seguimento e avaliação desconcentrado, com regras pré-negociadas com o Ministério das Finanças, com conhecimento do órgão de controlo interno e externo.

O exercício da programação deverá corresponder à operacionalização das políticas, através da estratégia de intervenção, que inclui a definição dos objectivos, a identificação dos correspondentes resultados a alcançar, bem como as actividades a desenvolver e por último os recursos a mobilizar. Neste contexto, os programas são desenhados, obedecendo o quadro lógico estruturado em sub-programas, esses em medidas, e os projectos e as actividades fazem parte por sua vez das medidas, devendo os seus objectivos ser pertinentes face aos objectivos dessas medidas.

A orçamentação processa-se a vários níveis (nível de projecto de actividades, acções, de sub-programas e de programas), mas converge para um orçamento sintético e unificado a nível global, ou seja o Orçamento – Programa.

A função de controlo assume um papel essencial no modelo PPBS, tendo em vista assegurar a sua eficácia e mesmo a sua viabilidade. Compreende todos os procedimentos de acompanhamento e avaliação, apoiados num sistema de informação de apoio à gestão dos programas e capaz de produzir informação que permita o controlo global e central da afectação de recursos.

Neste cenário proposto, O Tribunal de Conta terá que ter atribuição que ultrapassa o simples controlo jurisdicional para ir também para o controlo por resultados.

Os sectores na elaboração do cenário macro, coordenado pelo Ministério das Finanças ,deverão definir os objectivos consoante o montante orçamental disponibilizado e definir os respectivos indicadores de resultado, enquadrado num sistema de seguimento e avaliação. Os serviços seriam organizados em centros de responsabilidade, entendido como uma unidade da organização chefiada por um gestor que é responsável pela realização de um conjunto de resultados, assegurando o exercício de um conjunto de actividades, com objectivos sectoriais próprios; e o gestor tem poder de decisão sobre os meios necessários à realização dos objectivos⁴⁶ – entende-se também maior competência na alteração dos seus próprios orçamentos, respeitando os princípios da lei de base.

A organização dos serviços em centro de responsabilidade permite: melhorar o estabelecimento dos objectivos que o gestor deve prosseguir; avaliar o seu desempenho com base em objectivos definidos; recompensá-lo em conformidade com o seu desempenho e promover o alinhamento estratégico. Para além de clarificarem a missão e objectivos de cada serviço (Direcções Gerais e DGOPG,) permite à luz das orientações estratégicas do sector e do Governo, e com estes pressupostos elaborarem as contas programáticas/sectoriais (contas provisórias e definitivas) desconcentradas que serão consolidadas pelo Ministério das Finanças.

Por sua vez, a abordagem sectorial deve ser complementada pela lógica problemas – operações, de forma a permitir a transversalidade do programa / problema, que ultrapassa a pura e simples abordagem sectorial.

A avaliação do desempenho deve, por isso, estar enquadrada numa lógica de intervenção de enfrentar os problemas /resolução dos problemas.

⁴⁶ Definição adaptada segundo os autores José Azevedo Rodrigues e Ana Maria Simões (Descentralizar e responsabilizar por resultados)

CONCLUSÃO

A transparência e a boa governação estão hoje no centro das preocupações e prioridades dos Governos. Não se resumem a duas “*palavras bonitas*”, mas tem que ser demonstradas e implementadas na gestão da *coisa pública*. Hoje os organismos internacionais e os parceiros de desenvolvimento dos países menos desenvolvidos têm assumido como “*bandeira*” e condições ao financiamento do desenvolvimento dos países a boa governação, com realce para a boa gestão da coisa pública, que passa necessariamente pela gestão dos recursos públicos, isto é, pela gestão orçamental no sentido amplo do termo.

A qualificação da despesa pública é o elemento chave na gestão orçamental, sobretudo quando e onde os recursos não abundam, perante os desafios cada vez maiores.

É rotineiro a mensagem de que a boa gestão das finanças públicas passa pela contenção da despesa de funcionamento e libertação de recursos para financiar as despesas de investimentos (despesa de capital). Na reforma orçamental em curso tal mensagem já não faz muito sentido – a reforma vai no sentido da “*eliminação*” da dualidade nos orçamentos, onde por um lado, são apresentadas as despesas de funcionamento e do outro, as despesas de investimentos para se centrar no orçamento / despesa único por resultados, onde o foco não é em mais ou menos despesas, mas na qualidade das mesmas, onde podem e devem surgir vários instrumentos para o efeito.

A introdução do instrumento “*desconcentração orçamental*” na qualificação da despesa pública surge como um contributo para uma nova abordagem da problemática orçamental, num *processo Planeamento -Programação – Orçamentação - Controlo*.

Neste instrumento, também surge o conceito organizacional – os centros de responsabilidade, em substituição dos actuais centros de custos existentes em de Cabo Verde. A responsabilidade dos gestores na utilização dos recursos tem que ultrapassar a mera questão orçamental/despesa.

Sem minimizar a questão financeira, é necessário que os objectivos sejam bem determinados e definidos, seguidos e avaliados e alguém assumir plenamente a responsabilidade pelo processo no seu todo, prestando por isso as “*contas*”.

Assim, se propõe por um lado, a desconcentração de toda as fases do ciclo orçamental, introduzindo novos instrumentos na preparação do orçamento – os Quadros de Despesas

Médio Prazo e Revisão de Despesas Públicas, e por outro, a desconcentração do processo orçamental até o último nível de tomada de decisão, transformando-os em centros de responsabilidade.

Nesta proposta, todo o processo orçamental / ciclo – da preparação à elaboração das contas teriam uma abordagem programática/sectorial focalizado em problemas – operações e o papel do Ministério das Finanças seria reservado na coordenação e consolidação dos orçamentos/programas e contas programáticas e sectoriais.

A organização dos serviços em centros de responsabilidade, onde o centro de custo é uma das partes integrante, e liderados e coordenados num primeiro nível intra-sectorialmente, pelas diferentes Direcções Gerais de Planeamento Orçamento de Gestão existentes nos vários sectores e, num segundo nível pelas Direcções Nacionais do Orçamento e da Contabilidade Pública e pela Direcção Nacional do Planeamento do Ministério das Finanças, seria o elemento determinante para se melhorar a qualidade da despesa pública.

¹ Verne B.Lewis, Toward a Theory of Budgeting , cit.p.184

² In programação e decisão orçamental cit. Pag 358

BIBLIOGRAFIA

CABRAL, Nazaré Costa, Programação e Decisão Orçamental, Da racionalidade das Decisões Orçamentais à Racionalidade Económica, TESES, Edições Almedina SA , Coimbra 2008

GUY Caire, La Planification ,2^a edition Cujas Paris, 1972

HUERTAS, F. O método: entrevista com Matus. São Paulo FUNDAP, 1996

IDEA Internacional, A Gestão com Base em Resultados (GBR ou GAR) dos Programas Públicos, Março 2001

MATUS Carlos O Líder Sem Estado-Maior, Edições Fundap, São Paulo 2000.

MATUS Carlos, Adeus, Senhor Presidente Governantes Governados, Edições Fundap São Paulo 1996

MURDEIRA Mario, Planeamento Económico Edições Aster , 1979.

PAZ Ferreira Eduardo, Lições de Direito da Economia A.A.F.D.L, Lisboa, 2001-

PHILIPPE Huet, Contribution a L'étude des Relation entre l'analyse Cout-avantages et budget de programme PF, Vol 27 n° 2, 1972.

REIGADO, Felisberto Marques, Introdução ao Planeamento, Teorias e Técnicas, Publicação Dom Quixote Lisboa, 1983

REIGADO, Felisberto Marques, Modelo de Crescimento e Técnicas de Planeamento Económico, Editorial Presença, Lda, Lisboa, 1980.

RODRIGUES, José Azevedo e Simoes, Ana Maria, Descentralizar e responsabilizar por Resultados, A organização em centros de responsabilidade, Áreas Editora, SA Lisboa, 2009

SANCHES, Osvaldo Maldonado, Dicionário de Orçamento, Planeamento e Áreas Afins, 2^a Edição, Actualizada e Ampliada, oms, Brasília, 2004

SOUSA Franco António, Finanças Públicas e Direito Financeiro Vol.I e III Edições Almedina Coimbra 2008

The World Bank, Budgeting and Budgetary Institutions , Edited by Anwar Shah

The Word Bank Peterson, Stephen.B, Automating Public Financial Management in Developing Countries.

The World Bank Boothe Paul, Accrual Accounting in the Public Sector: Lesson for Developing Countries.

DOCUMENTAÇÕES / RELATÓRIOS

Comissão das Comunidades Europeias, Série Métodos e Instrumentos para Gestão de Ciclo de Projectos, Manual Gestão do Ciclo de Projectos Abordagem Integrada e Responsabilidade Financeira, 2008.

Ministério das Finanças, Direcção Geral do Orçamento, Cenário de Despesa de Médio Prazo – Manual de Elaboração, Julho de 2008.

Ministério das Finanças, Planeamento e Desenvolvimento Regional Direcção Geral do Planeamento, Manual do Processo e das Técnicas de Planeamento Sócio -Económico, 2002.

Ministério das Finanças e Planeamento, Documento de Estratégia de Crescimento e de Redução da Pobreza I , Setembro 2004.

Ministério das Finanças, Documento de Estratégia de Crescimento e de Redução da Pobreza II , 2009.

Ministério das Finanças e Banco Mundial - Revisão de Despesas Públicas do Sector de Educação 2000.

Ministério das Finanças e Banco Mundial - Revisão de Despesas Públicas do Sector da Saúde.

Ministério das Finanças e Banco Mundial - Revisão de Despesas Pública 2000.

Ministério das Finanças e Banco Mundial - Revisão de Despesas Pública 2002.

Ministério das Finanças e Banco Mundial - Revisão de Despesas Públicas – Melhorando a gestão da despesa pública sob uma forte restrição orçamental, 2004.

Ministério das Finanças e Banco Mundial -Revisão de Despesas Públicas – Melhorando o Planeamento e o Controlo e aumentar e eficiência da despesa pública, 2008.

Ministério das Finanças e União Europeia - Avaliação da Gestão de Finanças Públicas em Cabo Verde 2007: Aplicação da Metodologia PEFA- Despesa Pública e Responsabilidade Financeira 2008.

Ministério das Finanças e União Europeia - Avaliação da Gestão das Finanças Públicas – CFAA Country Financial Accountability Assessment.

LEGISLAÇÕES.

Lei nº 13/74 – Aprova o Estatuto Orgânico do Estado de Cabo Verde, Boletim Oficial nº 2, Suplemento de 13 de Janeiro de 1975.

Lei sobre Organização Política do Estado, Boletim Oficial nº 1, de 5 de Julho de 1975.

Texto da Proclamação da Independência de Cabo Verde, Boletim Oficial nº 1 de 5 de Julho de 1975.

Decreto nº 5-C /75, que aprova a Orgânica do Ministério das Finanças, Boletim Oficial nº 3 Suplemento de 23 de Julho de 1975.

Lei nº 1/76 – Aprova o Orçamento de Estado para o ano de 1976, Boletim Oficial nº 16 de 19 de Abril de 1976.

Decreto nº 6/77, de 29 de Janeiro – Aprova o classificador funcional de despesa. Boletim Oficial nº 5 de 29 de Janeiro de 1977.

Lei nº 1 /77 – Aprova o Orçamento de Estado para o ano de 1977, Boletim Oficial nº 14, suplemento de 7 de Abril de 1977.

Decisão com Força da Lei nº 15/78, de 31 de Dezembro, Boletim Oficial nº 52 de 31 de Dezembro.

Lei nº 1/79 – Aprova o Orçamento de Estado para 1979, Boletim Oficial nº 7, de 17 de Fevereiro de 1979.

Lei nº 1/80 – Aprova o Orçamento de Estado para o ano de 1980, boletim Oficial nº9, de 1 de Março de 1980.

Decreto Lei nº 41/80 – Procede à Reforma das Finanças Locais, Boletim Oficial nº 24, de 14 de Junho de 1980.

Decreto Lei nº 47/80 – Estabelece as regras aplicáveis ao orçamento e contabilidade municipais, Boletim Oficial nº26, de 2 de Julho de 1980.

Lei nº 4/81 – Aprova as linhas gerais do Orçamento Geral do Estado para 1981, Boletim Oficial nº11, de 14 de Março de 1981.

Decreto-lei nº 25/81 – Estabelece a organização e o funcionamento do Governo, Boletim Oficial nº 11, de 14 de Março.

Decreto Lei nº 26/81 – Põe em execução o Orçamento Geral do Estado para 1981, Boletim Oficial nº11, de 14 de Março.

Decreto nº 8/83 – Põe em execução a Lei de alteração do Orçamento Geral de 1982. Boletim Oficial nº 7, de 14 de Fevereiro.

Lei nº 23/II/83 – São aprovadas as linhas gerais do Orçamento Geral do Estado para 1983, Boletim Oficial nº 2, de 12 de Janeiro de 1983.

Lei nº 20/II/83 – Aprova o I Plano Nacional de Desenvolvimento para o quadriénio 1982/85, Boletim Oficial nº 2, de 12 de Janeiro de 1983.

Lei nº 21/II/83 – Aprova o Programa de Investimentos para o ano de 1982, Boletim Oficial nº 2 de 12 de Janeiro de 1983.

Lei nº 23/II/83 – Aprova o orçamento geral do Estado para o ano económico de 1983, Boletim Oficial nº 2, de 12 de Janeiro de 1983.

Decreto nº 1/83 – Põe em execução o Orçamento Geral do Estado para 1983, Boletim Oficial nº 2, de 12 de Janeiro de 1983.

Lei nº 39/II/84 – Aprova as linhas gerais do Orçamento Geral do Estado para o ano económico de 1984, Boletim Oficial nº 6, de 11 de Fevereiro de 1984.

Decreto nº 21/84 – Põe em execução o Orçamento de Estado para 1984, Boletim Oficial nº 8, de 25 de Fevereiro de 1984.

Ordem nº 2/84 – Adota medidas tendentes à contenção das despesas orçamentadas para o ano corrente ano económico, Boletim oficial nº 37, de 15 de Setembro.

Lei nº 50/II/84 – Aprova as linhas gerais do Orçamento de Estado para 1985, Boletim Oficial nº 52, de 31 de Dezembro de 1984.

Lei nº 51/II/85 – Estabelece os princípios e normas básicas a que deverá obedecer a elaboração, votação e alteração do Orçamento Geral do Estado, bem como a fiscalização e responsabilidades orçamentais, Boletim Oficial nº 1, de 10 de Janeiro de 1985.

Lei nº 52/II/85 – Estabelece os princípios gerais das bases do Planeamento Nacional, Boletim Oficial nº 1, de 10 de Janeiro de 1985.

Decreto Lei nº 120/85 – Estabelece novas regras de classificação das receitas e despesas orçamentais, Boletim Oficial nº 43, de 26 de Outubro.

Despacho – Aprovação do Código de classificação económica de despesa, Boletim Oficial nº 49, de 7 de Dezembro de 1985.

Lei nº 2/III/86 – Aprova as linhas gerais do Orçamento Geral do Estado; Boletim Oficial nº 12, de 24 de Março de 1986.

Decreto nº 4/86 – Põe em execução o Orçamento Geral para 1986, Boletim Oficial nº 12 de 24 de Março de 1986.

Lei nº 8/III/86 – Aprova o Orçamento Geral de Estado para 1987, Boletim Oficial nº ,de 31 de Dezembro.

Decreto nº 163/87 – Põe em execução o Orçamento Geral de Estado para 1988, Boletim Oficial nº 52, de 31 de Dezembro de 1987.

Lei nº 30/III/87 – Aprova as linhas gerais do Orçamento Geral do Estado para o ano de 1988. Boletim Oficial nº 52, de 31 de Dezembro.

Lei nº 40/III/88 – Aprova as linhas gerais do Orçamento de Estado para 1989, Boletim Oficial nº 52, de 27 de Dezembro de 1988.

Decreto nº 121/88 – Põe em execução o Orçamento de Estado para 1989, Boletim Oficial nº 53, de 31 de Dezembro.

Decreto nº 66/90 – Estabelece os Regulamentos Orgânicos das Direcções Gerais do Orçamento da Fazenda Pública e Direcção de Administração Geral que integram o Ministério das Finanças, conforme o Decreto Lei nº 148/87, de 26 de Dezembro, Boletim Oficial nº 33, de 18 de Agosto.

Decreto Lei nº 9/96 - Define as normas e os procedimentos relacionados com registo, processamento, orçamentação, contabilização e pagamentos dos vencimentos, pensões, descontos, abonos e outras despesas com o pessoal com da Função Pública, Boletim Oficial nº 4, de 26 de Fevereiro.

Decreto-lei nº 10/96 – Define as normas e os procedimentos a adoptar na programação financeira e gestão de tesouraria, na contabilização integrada das receitas e despesas do orçamento do Estado, na gestão e controlo orçamental e institui os novos meios de pagamento do Tesouro, Boletim Oficial nº 4, de 26 de Fevereiro.

Decreto Lei nº 29/98 – Define as normas e os procedimentos relacionados com o sistema de pagamentos do Tesouro, Boletim Oficial nº 28, de 3 de Agosto.

Decreto Lei nº 78/V/98 – Altera a Lei de Enquadramento Orçamental, Boletim Oficial nº , de 7 de Dezembro.

Decreto Lei nº 29/01 – Define os princípios e as normas relativos ao regime financeiro da Contabilidade Pública, Boletim Oficial nº 38, de 19 de Novembro.

Decreto Lei nº 53-A/03- Define os classificadores das receitas, das despesas e das operações financeiras, Boletim Oficial nº 39, de 26 de Novembro.

Decreto Lei nº 10/06- Aprova o Plano Nacional da Contabilidade Pública (PNCP), Boletim Oficial nº 5, de 30 de Janeiro.

Decreto Regulamentar nº 1 – Regulamenta o Fundo de Maneio, Boletim Oficial nº 3, de 15 de Janeiro.

Decreto Regulamentar nº 2 – Regulamenta a missão, carreira e o recrutamento de Controlador Financeiro, Boletim Oficial nº 3, de 15 de Janeiro.

Decreto Regulamentar n º 3 – Regulamenta o Serviço Ordenador e a Função de Ordenador Financeiro, Boletim Oficial nº 5, de 29 de Janeiro.

ANEXOS

Anexo 1

Decreto nº 5-C/75, de 23 de Julho

No uso da faculdade conferida pelo nº 3 do artigo 15º da Lei sobre a Organização Política do Estado, de 5 de Julho de 1975, o Governo decreta e eu promulgo o seguinte:

Artigo 1º – O Ministério das Finanças compreende os seguintes departamentos:

- a) Repartição de Gabinete;
- b) Direcção Nacional de Planeamento;
- c) Direcção Nacional dos Investimentos do Estado;
- d) Direcção Nacional de Finanças;
- e) Direcção-Geral das Alfandegas.

Artigo 2º – 1. A Direcção Nacional de Finanças tem a seguinte composição:

- a) Direcção Geral do Orçamento;
- b) Direcção Geral do Tesouro;
- c) Inspeção-geral de Finanças
- d) Secretaria.

2. Na Inspeção-Geral de Finanças e na Secretaria são criados, respectivamente, os cargos de Inspector e Chefe de Secretaria.

Artigo 3º – 1. Integram a Direcção Geral do Orçamento:

- a) Departamento do Orçamento;
- b) Departamento da Contabilidade Pública;
- c) Departamento das Contribuições e Impostos.

2. Integra a Direcção Geral do Tesouro:

- a) Departamento de Fazenda Pública;
- b) Departamento da Tesouraria Central.

3. Em cada departamento é criado o lugar de chefe de departamento.

Artigo 4º – 1. Integram a Direcção Geral das Alfândegas:

- a) Alfândega da Praia;
- b) Alfândega do Mindelo;
- c) Alfândega do Espargo;
- d) Gabinete de Estudos e Relações Internacionais;
- e) Inspeção das Alfândegas

2. São criados três lugares de director de Alfândega, um de director do Gabinete de Estudos e Relações Internacionais e um inspector.

Artigo 5º - O pessoal do quadro da Repartição de Gabinete, da Direcção Nacional de Planeamento e da Direcção Nacional dos Investimentos do Estado é o constante do mapa em anexo a este diploma, do qual faz parte integrante e que segue assinado pelo Ministro das Finanças.

Artigo 6º - Este diploma entra imediatamente em vigor.

Visto e aprovado em Conselho de Ministros

Pedro Pires – Amaro da Luz.

Promulgado em 23 de Julho de 1975

Publique-se

O Presidente da República, ARISTIDES MARIA PEREIRA

Mapa

Unidades	Categorias	Vencimentos mensais
----------	------------	---------------------

Repartição de Gabinete

1	Chefe de gabinete	8.000\$00
1	Secretária	7.500\$00
1	Aspirante	4.000\$00
1	Dactilógrafo	3.700\$00
1	Servente	2.500\$00

Direcção Nacional de Planeamento

1	Director Nacional	10.000\$00
---	-------------------	------------

Serviço de Planeamento

5	Especialistas de formação universitária	12.000\$00
3	Especialistas de formação média	8.000\$00
1	Técnico auxiliar	6.000\$00

Pessoal administrativo

1	2º oficial	5.800\$00
1	Dactilógrafo	3.700\$00

Direcção Nacional dos Investimentos do Estado

1	Director Nacional	10.000\$00
---	-------------------	------------

Pessoal técnico

2	Especialistas de formação universitária	12.000\$00
1	Especialista de formação média	6.000\$00

Direcção Nacional de Finanças

1	Director Nacional	10.000\$00
---	-------------------	------------

O Ministro das Finanças, Amaro da Luz.

Anexo 2

Esquema do mapa a que se refere o artigo 1º do Decreto nº6/77, de 29 de Janeiro

Código	Classificação
1	Serviços gerais da Administração Pública :
1.1	Administração geral;
1.1.1	Órgãos supremos;
1.1.2	Administração financeira;
1.1.3	Administração interna;
1.1.4	Serviços comuns ao conjunto das administrações
1.2	Negócios estrangeiros
1.3	Justiça e ordem pública
1.4	Investigação de carácter geral
2	Defesa Nacional
3	Educação:
3.1	Administração, regulamentação e investigação
3.2	Escolas, liceus e outros centros de ensino
3.3	Serviços anexos
4	Saúde
4.1	Administração, regulamentação e investigação
4.2	Hospitais e clínicas
4.3	Serviços individuais de saúde
5	Previdência social :
5.1	Administração e regulamentação
5.2	Previdência e assistência técnica
5.3	Serviços de assistência social
6	Habituação e desenvolvimento comunitário:
6.1	Habituação
6.2	Desenvolvimento comunitário
6.3	Higiene e saneamento básico
7	Outros serviços colectivos e sociais
7.1	Serviços recreativos e culturais

7.2 Outros serviços não especificados

8 Serviços económicos

8.1 Administração, regulamentação e investigação

8.2 Agricultura, silvicultura, pecuária, caça e pesca

8.2.1 Agricultura e silvicultura

8.2.2 Pecuária, caça e pesca

8.3 Indústrias extractivas, transformadoras e de construção civil

8.3.1 Indústria extractivas

8.3.2 Indústria transformadora

8.3.3 Indústria de construção civil

8.4 Electricidade, gás e água

8.5 Estradas

8.6 Vias navegáveis e portos

8.7 Outros transportes e comunicações

8.8 Turismo

8.9 Comércio

8.10 Outros serviços económicos

9 Outras funções

9.1 Operações da dívida pública

9.2 Transferências entre o sector público

9.3 Despesas resultantes de desastres e calamidades

9.4 Diversas não especificadas.

Anexo 3

Código Rúbricas Despesas correntes

1. Remunerações certas e permanentes:
 - 1.1 Honorários do Presidente da República.
 - 1.2 Pessoal dos quadros aprovados por lei.
 - 1.3 Pessoal de nomeação vitalícia além dos quadros
 - 1.4 Pessoal contratado não pertencente aos quadros
 - 1.5 Pessoal destacado de outros serviços do Estado
 - 1.6 Pessoal separado do serviço
 - 1.7 Pessoal em disponibilidade
 - 1.8 Pessoal adido aos quadros
 - 1.9 Pessoal civil contratado
 - 1.10 Pessoal substituído
 - 1.11 Pessoal fora do serviço em disponibilidade
 - 1.12 Pessoal fora do serviço aguardando aposentação
 - 1.13 Pessoal fora do serviço em qualquer outra situação
 - 1.14 Pessoal interno ou eventual
 - 1.15 Pessoal aguardando vaga nos quadros
 - 1.16 Pessoal reintegrado

-
- 1.17 Pessoal assistido
 - 1.18 Pessoal em qualquer outra situação
 - 1.19 Pessoal equiparado a militar
 - 1.20 Pessoal militar convocado
 - 1.21 Pessoal militar contratado
 -

 - 1.40 Salários do pessoal dos quadros
 - 1.41 Salários do pessoal eventual
 - 1.42 Remuneração do pessoal diverso
 - 1.43 Gratificação certas e permanentes
 - 1.44 Representações certas e permanentes
 - 1.45 Participação emolumentar
 - 1.46 Diurnidades
 -
 - 2. Gratificações
 - 3. Horas extraordinárias
 - 4. Alimentação e alojamento
 - 5. Vestuário e artigos pessoais
 - 6. Abonos diversos – Numerário
 - 7. Alimentação e alojamento – Espécie
 - 8. Vestuário e artigos pessoais – Espécie
 - 9. Abonos diversos – Espécie
 - 10. Prestações directas – Previdência social
 - 10.1 Abono de família
 - 10.2 Encargos com a saúde
 - 10.3 Outras prestações directas
 - 11. Contribuições para instituições – Previdência social
 - 12. Alimentação e alojamento – compensação de encargos
 - 13. Vestuário e artigos pessoais
 - 14. Deslocações – Compensação de encargos
 - 15. Abonos diversos – Compensação de encargos
 - 16. Pensões de reserva
 - 17. Pensões de aposentação , reforma e invalidez
 - 18. Classes inactivas - Despesas diversas
 - 19. Bens duradouros – Construções e grandes reparações
 - 20. Bens duradouros – Material militar
 - 20.1 De defesa e segurança
 - 20.2 De aquartelamento e alojamento
 - 20.3 De educação, cultura e recreio
 - 20.4 Fabril , oficina e de laboratório
 - 21. Bens duradouro – Outros
 - 22. Bens não duradouros – Matérias primas e subsidiárias
 - 23. Bens não duradouros - Combustíveis e lubrificantes
 - 24. Bens não duradouros – Munições, explosivos e artifícios
 - 25. Bens não duradouros – Alimentação, roupas e calçados
 - 26. Bens não duradouros - Consumo de secretaria

-
27. Bens não duradouros – Outros
 28. Aquisição de serviços -Encargos das instalação
 29. Aquisição de serviços – Locações de bens
 30. Aquisição de serviços – Transportes e comunicações
 31. Aquisição de serviços – não especificados
 32. Juros –Sector público
 33. Juros –Empresas públicas
 34. Juros – Empresas privadas

 35. Juros – Instituições particulares
 36. Juros – Particulares
 37. Juros – Exterior
 38. Transferências – Sector Público
 - 38.1. O.G.E
 - 38.2. Fundos autónomos
 - 38.3. Serviços autónomos
 - 38.4. Autarquias locais
 - 38.5. Segurança social
 - 38.6. Outros serviços ou entidades colectivas
 39. Transferências – Empresas públicas.
 40. Transferências – Empresas privadas
 41. Transferências – Instituições particulares
 42. Transferências - Particulares
 43. Transferências – Exterior
 44. Outras despesas correntes
 - 44.1 Imposto indirectos
 - 44.2 Rendas de terrenos
 - 44.3 Activos incorpóreos
 - 44.4 Seguro de material
 - 44.5 Restituição
 -
 - 44.9 Diversas
Despesas de capital

 45. Investimentos – Terrenos
 46. Investimentos –Habitação
 47. Investimentos –Edifício
 48. Investimentos –Construção diversas
 49. Investimentos –Melhoramento fundiários
 50. Investimentos –Plantações
 51. Investimentos –Material transportes
 52. Investimentos –Maquinaria e equipamento
 53. Investimentos –Animais
 54. Transferências -Sector público
 - 54.1. O.G.E
 - 54.2. Fundos autónomos
 - 54.3. Serviços autónomos
 - 54.4. Autarquias locais
 - 54.5. Segurança social

-
- 54.6 Outros serviços
 - 55. Transferências –Empresas públicas
 - 56. Transferências –Empresas privadas
 - 57. Transferências –Instituições particulares
 - 58. Transferências –Particulares
 - 59. Transferências –Exterior
 - 60. Activos financeiros –Título a curto prazo
 - 61. Activos financeiros –Título a médio e longo prazo
 - 62. Activos financeiros –Títulos de participação
 - 63. Activos financeiros –Empréstimo a curto prazo
 - 64. Activos financeiros –Empréstimo a médio e longo prazo
 - 65. Activo financeiros –Outros activos financeiros
 - 66. Passivos financeiros –Títulos a curto prazo
 - 67. Passivos financeiros –Título a médio e longo prazo
 - 68. Passivos financeiros –Empréstimo a curto prazo
 - 69. Passivos financeiros –Empréstimo a médio e longo prazo
 - 70. Passivos financeiros –Outros passivos financeiros
 - 71. Outras despesas de capital
 - 71.1. Activos incorpóreos
 -

71.9 Diversas

Classificador funcional de despesas aprovado pela mesma portaria (22 de Novembro de 1985)

Código	Rubricas
1.	Serviços gerais da administração pública
1.1	Administração geral
1.2	Negócios estrangeiros
1.3	Segurança e Ordem Pública
1.4	Investigação de carácter geral
2.	Defesa Nacional
2.1	Administração
2.2	Exército
3.	Educação
3.1	Administração, regulamentação e investigação
3.2	Escolas, liceus e outros centros de ensino
3.3	Serviços auxiliares
4.	Saúde
4.1	Administração, regulamentação e investigação
4.2	Hospitais e clínicas
4.3	Serviços individuais de saúde
5.	Segurança e assistência social
5.1	Administracao e regulamentação
5.2	Previdência e assistência social
5.3	Serviços de assistência social

-
- 6. Habitação e equipamentos urbanos
 - 6.1 Habitação
 - 6.2 Equipamentos urbanos
 - 6.3 Higiene e saneamento básico
 - 7. Outros serviços colectivos e sociais
 - 7.1 Serviços recreativos e sociais
 - 7.2 Cultos e outros serviços não especificados
 - 8. Serviços económicos
 - 8.1 Administração geral, regulamentação e investigação
 - 8.2 Agricultura, silvicultura, pecuária, caça e pesca
 - 8.2.1 Agricultura e silvicultura
 - 8.2.2 Pecuária , caça e pesca
 - 8.3 Indústria extractivas, transformadoras e de construção civil
 - 8.3.1 Industrias extractivas
 - 8.3.2 Indústrias transformadoras
 - 8.3.3 Indústrias de construção civil
 - 8.4 Electricidade, gás e agua
 - 8.5 Estradas
 - 8.6 Vias navegáveis e portos
 - 8.7 Outros transportes e comunicações
 - 8.8 Turismo
 - 8.9 Comércio
 - 8.10 Outros serviços económicos
 - 9. Outras funções
 - 9.1 Operações da dívida pública
 - 9.2 Despesas resultantes de desastres e calamidades
 - 9.3 Diversas não especificadas

Anexo 4

Decreto-Regulamentar nº/ 03 / 2007

De 29 de Janeiro

Preâmbulo

A reforma da contabilidade pública retomada e aprofundada pelo Decreto-Lei nº 29/2001, de 19 de Novembro, visa atingir importantes objectivos no quadro do sistema integrado de gestão financeira do Estado. O diploma definiu um conjunto de regras jurídicas e técnicas aplicáveis à descrição, execução e controlo das operações financeiras e dos fenómenos económicos dos organismos públicos.

Para renovar o processo orçamental, modernizar a gestão pública, numa procura incessante da economicidade, eficiência e eficácia e, sobretudo, do desenvolvimento sustentado, há que observar fundamentalmente os princípios orientadores que o próprio diploma enuncia: prossecução do interesse público, legalidade, transparência, responsabilização, controlo financeiro, separação e segregação de funções, boa gestão dos recursos públicos e disciplina financeira.

As regras da contabilidade pública visam fazer respeitar as decisões da autoridade orçamental, não só instituindo controlos internos, mas dando a esta autoridade a possibilidade de garantir a conformidade da execução com a decisão final. Assim, o diploma institucionalizou, no âmbito da gestão orçamental desconcentrada e administração financeira do Estado, o Serviço Ordenador de uma unidade orçamental e criou, entre outros, a figura de Ordenador Financeiro.

O diploma estabelece que o Serviço Ordenador visa o serviço responsável pelo início e autorização das operações de execução de receitas, quando da sua própria iniciativa, e de despesas, e indica os termos em que essa responsabilidade deve ser assumida e exercida. Por outro lado, põe em evidência os poderes do Ordenador Financeiro, em matéria de assunção de compromissos e autorização de despesas no âmbito da gestão corrente.

A contabilidade pública tem o objectivo de informar de maneira rápida, completa e precisa sobre o ritmo de execução das operações orçamentais e sobre a evolução dos recursos da tesouraria. Deste modo, pela natureza das suas atribuições, o Serviço Ordenador desempenha um papel importante nesse sentido, tendo em vista o grau de consumo dos créditos orçamentais, tanto no estágio de compromisso como no pagamento, a cadência das tributações fiscais, o grau de adiantamento dos programas, entre outros.

Porém, não obstante as responsabilidades que detém em matéria de operações financeiras e contabilísticas resultantes da execução orçamental desconcentrada, o Serviço Ordenador, onde o Ordenador Financeiro desenvolve sua acção, não foi ainda objecto de regulamentação. A regulamentação do Serviço Ordenador permite instituir um certo número de mecanismos destinados a assegurar que as operações de execução orçamental serão conformes com as autorizações iniciais da autoridade orçamental. É necessário, pois, criar um quadro regulador visando essencialmente a desconcentração na execução de receitas e despesas, pelo que se torna imperativo regulamentar o Serviço Ordenador e a intervenção do Ordenador Financeiro, tendo em vista os objectivos a prosseguir no quadro da reforma da contabilidade pública e administração financeira do estado.

Assim:

No desenvolvimento do regime jurídico estabelecido pelo Decreto-Lei nº 29/2001, de 19 de Novembro;

No uso da faculdade conferida pela alínea b) do artigo 204º da Constituição da República, o Governo decreta o seguinte:

CAPITULO I

Disposições gerais

Artigo 1º

(Objecto e âmbito)

O presente diploma regulamenta, nos termos do n.º 1 do artigo 10 do Decreto-Lei n.º 19/2001, de 19 de Novembro, o Serviço Ordenador e a função do Ordenador Financeiro.

Artigo 2º

(Conceito)

O Serviço Ordenador de uma Unidade Orçamental é o serviço responsável pelo início e autorização das operações de execução das receitas, quando de sua própria iniciativa, bem como de despesas, verificando sempre a correcção jurídico-financeira das mesmas.

Artigo 3º

(Atribuições)

São atribuições do Serviço Ordenador:

- a) Proceder, em matéria de receitas da sua iniciativa, a liquidação destas e emitir as respectivas ordens de recebimento para o Tesouro Público.
- b) Proceder, em matéria de despesas, ao cabimento, compromisso e liquidação destas e emitir as respectivas ordens de pagamento para o Tesouro Público.
- c) Organizar o sistema de arquivo e conservação da documentação e informação contabilísticas.
- d) O mais que lhe for cometido por lei ou por determinação superior.

Artigo 4º

(Direcção)

1. O Serviço Ordenador é dirigido pelo Ordenador Financeiro Principal, a quem compete, no âmbito da gestão corrente, proceder ao controlo prévio e concomitante da legalidade e regularidade financeira das operações de receitas e despesas.

2. Fora da gestão corrente, são ordenadores financeiros principais o Presidente da República, o Presidente da Assembleia Nacional, o Conselho de Ministros, O Primeiro Ministro, o Vice-Primeiro Ministro, os Ministros, os Secretários de Estado, o Presidente do Supremo Tribunal de Justiça, o Presidente do Tribunal Constitucional, o Presidente do Tribunal de Contas e o Procurador Geral da República.

3. Os ordenadores financeiros principais poderão ocupar-se de determinados departamentos governamentais ou unidades orçamentais, em conformidade com portaria do membro do Governo competente, e delegar poderes a um ou mais ordenadores secundários, sem prejuízo do seu poder de direcção.

Artigo 5º

Ordenador Financeiro

(Recrutamento)

1. No âmbito da gestão corrente os ordenadores financeiros principais são designados em regra, de entre o pessoal dirigente da função pública e equiparado, preferencialmente com formação na área de gestão financeira ou afins, por despacho conjunto do Ministro das Finanças e do Ministro responsável pelo departamento onde os mesmos se encontram afectos.

2. Os ordenadores financeiros secundários são designados por despacho do Ministro responsável pelo departamento onde os mesmos se encontram afectos, sob proposta do Ordenador Financeiro Principal.

3. A delegação de poderes nos ordenadores financeiros secundários é feita directamente pelo ordenador financeiro principal, não podendo em momento algum pôr em causa o princípio de separação e segregação de funções.

4. Os despachos de designação dos ordenadores financeiros principais e secundários devem ser publicados no Boletim Oficial.

Artigo 6º

Ordenadores financeiros

(Competências)

1. Compete ao ordenador financeiro principal, no âmbito da gestão corrente, iniciar e autorizar o processo de execução de receitas, quando da própria iniciativa do serviço ordenador, e de despesas, verificando sempre a correcção jurídico-financeira das mesmas.

2. Compete nomeadamente aos ordenadores financeiros principais:

-
- a) Iniciar e acompanhar e efectivar os processos de execução de receitas e de despesas;
 - b) Assegurar a coordenação do processo de execução de receitas e de despesas, garantindo a necessária transversalidade, nomeadamente a integração e consolidação das contas e promovendo a articulação entre as diversas etapas do processo de execução;
 - c) Manter como suporte gestor o processo de comunicação entre os agentes integrantes no âmbito do processo de execução orçamental;
 - d) Assegurar o auto controlo no âmbito do controlo interno ou concomitante do processo de execução orçamental de receitas e de despesas;
 - e) Participar na elaboração dos planos anuais de aquisição e quadros de despesas de médio prazo, assim como em negociações visando a fixação de plafonds anuais para as respectivas áreas de jurisdição.
 - f) Elaborar relatórios de seguimento e avaliação
 - g) Elaborar relatórios de gestão e proceder a prestação de contas;
 - h) Dar seguimento e proceder ao controle dos indicadores de desempenho;
 - i) Proceder a avaliação do impacto das actividades;
 - j) Assegurar a preparação dos pedidos de realimentação do fundo de maneo;
 - k) Assegurar a guarda e boa conservação do arquivo de todos os documentos e outros suportes contabilísticos.
 - l) O mais que lhe for conferido por lei ou por determinação superior.

3. As competências referidas no presente artigo são conferidas ao ordenador financeiro secundário por via de delegação de poderes.

CAPITULO II

Gestão

Artigo 7º

Princípios de gestão

1. A gestão e a actuação dos ordenadores financeiros sujeitam-se aos princípios e normas consagrados no regime financeiro da contabilidade pública, nomeadamente o princípio da qualidade na gestão da coisa pública e o da gestão por objectivo, para além dos deveres gerais do funcionalismo público.

2. Sem prejuízo do estabelecido no número antecedente, a actividade do Ordenador Financeiro obedece aos princípios da prudência, economicidade, eficiência, eficácia, transparência, do rigor e da boa gestão dos recursos públicos.

Artigo 8º

Instrumentos de gestão previsional

1. A gestão do ordenador financeiro deve enquadrar-se e orientar-se pelos seguintes instrumentos de gestão previsional:

- a) Instrumentos de gestão plurianuais, designadamente o Quadro de Despesa de Médio Prazo e o Orçamento Programa;
- b) Programa anual de actividades;
- c) Orçamento e sua alteração;
- d) Programa financeiro de desembolso.

2. O Ordenador Financeiro, no âmbito da execução e processamento de receitas e de despesas, actua em coordenação com a Direcção Geral do Orçamento e Direcção Geral da Contabilidade Pública, tendo sempre presente a respectiva programação financeira do Tesouro Público.

3. Os Ordenadores Financeiros obrigam-se à certificação de suas assinaturas pela Direcção Geral do Orçamento.

CAPITULO III

Direitos, Obrigações, Incompatibilidades e Responsabilidades

Artigo 9º

Direitos e Garantias

O Ordenador Financeiro, para além de outros previstos na lei geral goza de autonomia e independência funcional no exercício das suas funções;

Artigo 10º

Deveres especiais

1. Para além dos deveres gerais do funcionalismo público, o Ordenador Financeiro está sujeito aos seguintes deveres especiais:

- a) Desempenhar com sentido de responsabilidade, eficácia, eficiência, correcção e diligência as funções inerentes ao cargo;
- b) Zelar pela rigorosa aplicação das leis relativas a administração financeira, tomando as providências que estiverem no âmbito das suas competências para o seu exacto cumprimento;
- c) Exercer os poderes disciplinares nos termos da lei;
- d) Participar as entidades competentes todas as infracções de natureza criminal em violação às normas aplicáveis a correcta gestão da coisa pública de que tiver conhecimento.

Artigo 11º

Incompatibilidades

1. Sem prejuízo das incompatibilidades gerais previstas na lei, é vedado ao Ordenador Financeiro executar quaisquer operações financeiras em que sejam visados parentes ou afins em qualquer grau de linha recta ou até ao terceiro grau da linha colateral;

2. Em caso de incompatibilidades, as situações previstas no número antecedente serão automaticamente transferidas para o Ordenador Secundário, que executará as operações financeiras respectivas.

Artigo 12º

Responsabilização administrativa e criminal

1. Os Ordenadores Financeiros responderão administrativa e criminalmente pelas autorizações em desacordo com especificações orçamentárias e legislação aplicável.

2. A responsabilidade dos Ordenadores Financeiros termina logo que o Tribunal de Contas julgue e considere regulares os processos de contas submetidos a julgamento no âmbito da legislação aplicável.

CAPITULO IV

Intervenção do Ordenador Financeiro

Artigo 13º

(Exercício de poderes)

O exercício dos poderes e competências conferidos ao ordenador financeiro, em matéria de execução orçamental e financeira, é feito essencialmente no quadro do Sistema Integrado de Gestão Orçamental e Financeira (SIGOF), praticando os actos necessários e convenientes à cobrança de receitas e realização de despesas, bem como produzindo e extraindo os relatórios nos termos do presente diploma.

Artigo 14º

Processo de execução de receitas

No processo de execução de receitas, o Ordenador Financeiro, no exercício de funções, procede a sua liquidação, emitindo a respectiva ordem de recebimento ao Tesouro.

Artigo 15º

Processamento de execução de despesas

1. No processamento de execução de despesas, o ordenador financeiro actua nas fases de cabimento, do compromisso e da liquidação, da seguinte forma:

- a) o ordenador financeiro procede à determinação do saldo orçamental disponível na rubrica orçamental apropriada e, tendo em consideração o regime duodecimal, se ao caso couber, e a programação financeira, estabelece a data da sua realização.
- b) Estabelecida a data referida na alínea anterior, o ordenador financeiro assume determinado compromisso através do qual vincula o Estado a uma provável obrigação de pagamento.
- c) Realizada a verificação da legalidade e do cabimento pelo controlador financeiro, o ordenador financeiro procede à liquidação de despesas, isto é, à verificação da comprovação do direito do beneficiário e emite uma ordem de pagamento.

2. Não se aplica o disposto no número antecedente quando:

- a) As despesas parcelares provindas de uma mesma causa, constituírem despesas fixas mensais da Administração e tiverem já sido inicialmente objecto do procedimento normal na sua globalidade.

b) As despesas forem urgentes e inadiáveis, sem prejuízo do seu registo contabilístico, processando-se a sua regularização no prazo de trinta dias.

c) As despesas assumirem carácter confidencial, sem prejuízo do seu registo contabilístico, nos termos da legislação vigente.

3.No âmbito da do processamento das despesas e receitas o Ordenador Financeiro actua em coordenação com a Direcção Geral do Tesouro.

4. O Ordenador Financeira realiza todos os actos de engajamento de despesas, podendo, no entanto, priorizar aqueles cuja incidência financeira se revestem de maior importância, nomeadamente:

- a) Quaisquer despesas relativos ao recrutamento, promoção ou reforma na função pública;
- b) Despesas com deslocações e estadias dentro e fora do país;
- c) Despesas de fornecimento de serviços de terceiros que excedam o valor fixado por portaria ou despacho do membro do governo responsável pela área das finanças;
- d) Despesas de investimentos;
- e) Despesas de representação de serviço.

5. Em nenhuma das etapas de intervenção pode o ordenador financeiro ficar na posse de um dossier por mais de cinco dias, salvo motivos de força maior.

Artigo 16º

Classificação de despesas

1. Para efeitos de cabimentação as despesas classificam-se em:

- a) Ordinárias – quando destinadas a atender despesas cujo pagamento se processa de uma só vez;
- b) Por Estimativa – quando destinadas a atender despesas para as quais não se possa previamente determinar o respectivo montante;

-
- c) Globais – quando destinadas a atender despesas contratuais e outras sujeitam a parcelamento, cujo montante exacto possa ser determinado.

Artigo 17º

Fase de cabimentação

1. Na fase de cabimentação caberá ao ordenador financeiro através do serviço ordenador:

- a) Verificar a conformidade dos pressupostos referidos para a formulação da requisição interna que deverá expressar a identificação do centro de custo requisitante ao qual deverá ser afectada a despesa requerida e ser acompanhada da respectiva fundamentação da pertinente necessidade;
- b) Enviar um correio electrónico ao centro de custo requisitante, com a indicação da sua conformidade, bem como a indicação do número de processo atribuído, quando verificada a conformidade dos pressupostos;
- c) No contexto do quadro normativo legal, proceder ao enquadramento legal da requisição interna formulada, quanto ao tipo de procedimento a adoptar, de modo a que o mesmo seja procedido dos respectivos procedimentos previstos na Lei e que todos os seus pressupostos sejam devidamente salvaguardados;
- d) Proceder a análise e a outorga das propostas externas apresentadas pelos potenciais fornecedores, verificando a sua conformidade e garantir a negociação interna e externa, tendo sempre presente os princípios de economicidade e eficiência e a perspectiva do resultado;
- e) Concluída a fase prévia da contratação, integra, sob forma de proposta orçamental, a requisição de bem (s) e/ou serviço (s) na aplicação informática SIGOF, de onde procederá de acordo com a dotação disponível, a cobertura financeira e o visto do Controlador Financeiro, à cabimentação ou não do proposto;
- f) Caso o processo mereça a objecção do Ordenador Financeiro, este serviço deverá remeter o processo ao serviço requisitante para reformulação de modo a ser colmatada a falha;
- g) Proceder a emissão da nota de cabimento

Artigo 18º

Compromisso

1. Na fase do Compromisso o Ordenador Financeiro assume a obrigação do Estado com o Terceiro de que resultará uma dívida provável, desde que tenha a devida cobertura orçamental. Para o efeito, nesta fase, caberá ao Serviço Ordenador:

a) Proceder à requisição efectiva (requisição externa) do (s) bem (s) e/ou serviço (s) proposto (s), nos termos da proposta aceite;

b) Proceder à informação mensal dos responsáveis das unidades e serviços, enviando-lhes o mapa resumo do estado de evolução dos processos de execução de despesas requeridos;

c) Proceder a análise e assinatura de contratos ou acordos de fornecimentos escritos;d) depois de verificada a conformidade com o quadro de referência legal;

e) Dar instruções claras aos fornecedores no intuito de todas as entregas de bem (s) a serem efectuadas, no Serviço Ordenador, de modo a serem verificados e lavrado o competente termo de certificação de despesa.

2. Os compromissos contratuais que ultrapassem um ano económico são parcialmente transferidos para o ano seguinte ao período de gestão orçamental corrente.

3. Os encargos plurianuais serão assumidos nos termos do n.º 2 do artigo 37º. Do Decreto-Lei n.º 29/2001, de 19 de Novembro, ou seja, através de portaria conjunta do membro do Governo responsável pelas Finanças e do ministro competente para o departamento a que pertence o respectivo serviço ou organismo, salvo quando tais encargos resultarem da execução de planos plurianuais já aprovados.

4. Nenhum compromisso que implique aumento de despesas pode ser validamente assumido sem o acordo prévio e expresso do ministro responsável pelas Finanças.

Artigo 21º

Liquidação

1. Na liquidação, o Ordenador Financeiro determina o montante exacto da obrigação assumida, após análise do título apresentado pelo beneficiário e comprovação do serviço executado e emite ordem ao Tesouro para pagamento do montante apurado, mediante visto do controlador financeiro.

2. É obrigatório o registo de cada liquidação segundo normas gerais da contabilidade pública.

3. Por portaria do membro do Governo responsável pela área das Finanças serão definidas as regras gerais da contabilidade pública sobre a matéria.

Artigo 22º

Formas de pagamento

Os pagamentos serão feitos pela Direcção Geral do Tesouro, em cheques, ordens de pagamento, crédito em conta ou, em casos especiais, ou por quaisquer outros meios de pagamento permitidos por lei.

Artigo 23º

Manual do Serviço Ordenador

Por portaria do Ministro das Finanças serão definidos os documentos que constituirão os suportes justificativos e comprovativos das receitas e despesas.

Artigo 24º

Relatório

1. O Ordenador Financeiro deve mensalmente remeter um relatório circunscrito sobre a execução orçamental à Direcção Geral da Contabilidade Pública e ao Ministro da tutela.
2. Os relatórios serão elaborados com base no SIGOF e devem fazer menção expressa de todos os intervenientes sectoriais de execução orçamental, natureza e histórico de todas as operações realizadas.
3. Trimestralmente serão produzidos relatórios consolidados com uma descrição pormenorizada da execução orçamental bem como uma projecção para o trimestre seguinte.

Artigo 25º

Arquivo

Os documentos previstos no artigo 23º do presente diploma ficarão arquivados no órgão do Serviço Ordenador respectivo e à disposição das autoridades responsáveis pelo acompanhamento administrativo e fiscalização financeira, bem assim dos agentes incumbidos do controle externo de competência do Tribunal de Contas.

Artigo 26º
Legislação subsidiária

Ao presente diploma aplica-se subsidiariamente o disposto no Decreto-Lei n.º 29/2001, de 19 de Novembro.

Artigo 27º
Entrada em vigor

O presente diploma entra em vigor no dia seguinte ao da sua publicação.

Visto e aprovado em Conselho de Ministros

Primeiro Ministro,

José Maria Pereira Neves

Promulgado em

Publique-se.

O Presidente da República,

PEDRO VERONA PIRES

Referendado em

O Primeiro Ministro,

JOSÉ MARIA PEREIRA NEVES

DECRETO REGULAMENTAR Nº 02/2007

De 15 de Janeiro

O Decreto-Lei nº 29/2001, de 19 de Novembro, introduziu alterações de certo modo profundas no Sistema da Contabilidade Pública. Iniciava-se desse modo a reforma do sistema até então em vigor, atingindo áreas de importância fundamental para o desenvolvimento do país. Dava-se assim cumprimento a uma decisão consubstanciada no programa do Governo.

Um dos objectivos fundamentais com a reforma em curso visa dotar os serviços com uma maior autonomia e operacionalização na preparação, execução orçamental garantindo a salvaguarda da transparência na gestão e conseqüente controlo na prestação de contas.

Neste sentido a reforma fez emergir novas figuras no ordenamento jurídico caboverdiano e definiu com grande precisão as suas áreas de intervenção. Dentre tais figuras sobressai, pelo papel a desempenhar no quadro do processo orçamental, a de controlador financeiro, que ficará jurídica e funcionalmente agregado à Direcção Geral da Contabilidade Pública.

O diploma aborda em profundidade a problemática do controlo em matéria de finanças públicas, que se revela de importância particular no contexto da instalação do novo sistema. É no quadro dessa abordagem que se impõe definir o leque de competências do controlador financeiro, o seu perfil profissional e a sua independência técnica enquanto órgão de controlo.

Definidos os modos de controlo e as funções de controlo, no quadro do princípio segundo o qual todas as receitas e despesas públicas devem ser susceptíveis de controlo, para balizar o campo de controlo aos níveis da legalidade e regularidade financeira das operações de receitas e despesas, torna-se necessário criar as condições indispensáveis à intervenção do controlador financeiro.

O presente diploma procura, pois, consagrar um conjunto de regras que permitirão compatibilizar as exigências da execução descentralizada do orçamento do Estado, a necessidade de clarificação do papel reservado ao controlador financeiro, tendo em vista os modos de controlo e as funções de controlo, e a salvaguarda dos princípios básicos do rigor, da transparência, da boa gestão e disciplina financeira.

Assim:

Nos termos do regime jurídico estabelecido pelo Decreto-Lei n° 29/2001, de 19 de Novembro que define os princípios e as normas relativos ao regime financeiro da Contabilidade Pública, e

No uso da faculdade conferida pela alínea b) do artigo 204° da Constituição da República, o Governo decreta o seguinte:

CAPITULO I DISPOSIÇÕES GERAIS

Artigo 1° Objecto e âmbito

1. O presente diploma regulamenta a missão, a carreira e o recrutamento do Controlador Financeiro, doravante designado de CF.
2. O CF é o responsável pelo controlo prévio e concomitante da legalidade e regularidade financeira das operações de receitas e despesas.
3. Estão sujeitos à intervenção do CF, os serviços simples, os serviços com autonomia administrativa, os fundos autónomos, os estabelecimentos públicos, os serviços personalizados e as fundações públicas.
4. A actuação do CF sujeita-se aos princípios e normas consagrados no regime financeiro da contabilidade pública e da legislação orçamental.

Artigo 2° Atribuições

1. Ao CF incumbe, na respectiva área de intervenção, proceder ao controlo prévio e concomitante da legalidade, regularidade, economicidade, eficácia, e boa gestão financeira das operações de receitas e despesas.
2. No âmbito das atribuições referidas no número antecedente, o CF pode ocupar-se de determinados departamentos governamentais, mediante portaria do membro do Governo responsável pelas Finanças.

Artigo 3° Competências

1. Ao CF compete exercer um controlo concomitante da execução orçamental, fiscalizando a correcção jurídico-financeira dos actos de gestão financeira e execução orçamental, nos termos da legislação que define os princípios e as normas relativos ao regime financeiro da contabilidade pública, da legislação orçamental e do estabelecido no presente diploma.
2. . Compete ainda ao CF, designadamente:

-
- a) Garantir, no âmbito da correcção jurídico-financeira, o controlo de conformidade legal e de regularidade financeira;
 - b) Verificar a regularidade na cobrança das receitas e na realização das despesas, abarcando os aspectos económicos, financeiro, patrimoniais e contingenciais;
 - c) Verificar a fidelidade dos agentes responsáveis por bens, numerários e valores;
 - d) Acompanhar a execução do orçamento e dos programas de actividades;
 - e) Garantir, no âmbito da gestão orçamental, o controlo prévio, com o objectivo de evitar a realização de despesas não previstas no orçamento ou que ultrapassem o montante de crédito autorizado;
 - f) Garantir, sempre que possível, a oportunidade da despesa, nomeadamente, quanto a sua necessidade e programação da tesouraria;
 - g) Garantir a conformidade legal das peças justificativas da execução das despesas;
 - h) Garantir, através da certificação, a recepção dos bens ou serviços adquiridos por uma unidade orçamental, no âmbito da execução orçamental;
 - i) Visar as peças justificativas de execução da despesa por unidade orçamental;
 - j) Garantir o cumprimento de procedimentos previstos em instruções e manuais de procedimentos do regime financeiro e da contabilidade pública;
 - k) Garantir a imediata regularização das imputações provisórias das receitas e despesas;
 - l) Identificar e comunicar as tendências de risco para os objectivos de consolidação das finanças públicas;
 - m) Exercer outras competências que lhe sejam cometidas por lei ou superiormente determinadas.

3.O CF deve ainda fazer um acompanhamento na elaboração dos planos estratégicos de médio prazo, dos projectos e programas e ainda dos planos operacionais tendo em conta o respectivo impacto financeiro.

CAPITULO II

ACTUAÇÃO DO CONTROLADOR FINANCEIRO

Artigo 4º

Fases de Intervenção do Controlador Financeiro

No exercício de funções, o CF intervém tanto na fase de execução orçamental, exercendo o poder de controlo conferido por este diploma e demais legislação aplicável, como na fase de prestação de contas, em que colabora com o serviço, objecto de controlo, na preparação da documentação necessária à prestação de contas visando a melhoria da qualidade de informação desses documentos.

Artigo 5º

Poderes do Controlador financeiro

No exercício de funções de controlo da legalidade e regularidade financeira, o CF detém acesso a toda a informação financeira relevante e todos os poderes de investigação sobre o processo de execução orçamental e sobre todas e quaisquer peças justificativas.

Artigo 6º

Relatórios do Controlador Financeiro

1. O CF deve remeter mensalmente ao Director Geral da Contabilidade Pública relatórios da execução orçamental, reflectindo a evolução prevista e os problemas identificados, com as respectivas propostas de solução.
2. Com base nos relatórios referidos no número antecedente, o Director Geral da Contabilidade Pública deve produzir e remeter trimestralmente ao Ministro responsável pela área das Finanças, com conhecimento à Inspeção-Geral das Finanças, um documento reflectindo as conclusões extraídas da análise desses relatórios e propondo recomendações e soluções para os problemas inventariados.

Artigo 7º

Intervenção do controlador financeiro

1. O CF intervém nas seguintes etapas de despesas:
 - a) Cabimento;
 - b) Compromisso;
 - c) Liquidação;
 - d) Pagamento;
2. A não certificação pelo CF, através da recusa de oposição do visto, nas diferentes etapas da realização das despesas impede o prosseguimento do processo para as etapas seguintes.
3. Na arrecadação de receitas, a intervenção do CF deve processar-se no sentido de permitir que, através da efectivação do controlo, sejam garantidas a correcta liquidação e cobrança das receitas nos termos dos artigos 17º a 25º do Decreto-Lei n.º29/2201 de 19 de Novembro, assegurando designadamente:
 - a) A não compensação das receitas;
 - b) regularização de receitas cuja situação se encontra em estado de imputação provisória;
 - c) A certificação da receita liquidada e da receita cobrada pelo sistema da bancarização.

Artigo 8º

Etapas de intervenções na execução da despesa

1. O CF efectua o controlo à priori de todos os actos de engajamento de despesas, podendo, no entanto, dar prioridade aos actos cuja incidência financeira seja mais importante, nomeadamente:

Qualquer acto relativo ao pessoal, em sintonia com o Tribunal de Contas;

- a) Despesas com deslocações e estadias;
 - b) Despesas de fornecimento e serviços de terceiros que excedam o valor fixado por portaria ou despacho do membro do governo responsável pela área das finanças;
 - c) Transferências e subsídios;
2. O exercício do controlo financeiro traduz-se por um visto dado pelo CF, bem como por pareceres, relatórios e recomendações emanados dos serviços ordenadores.
 3. O visto referido na alínea anterior, a ser exarado sobre o dossier relativo às despesas ou receitas, poderá efectivar-se no Sistema Integrado da Gestão Orçamental e Financeira, abreviadamente designado por SIGOF.
 4. O CF tem um prazo máximo de 5 dias para dar a conhecer sua posição sobre um dossier de despesa, considerando-se aceite a correspondente proposta, findo esse prazo.

O CF visa todas as etapas da realização da despesa, nomeadamente:

- a) Cabimento;
 - b) Compromisso;
 - c) Liquidação;
 - d) Pagamento.
5. O visto da etapa concernente à liquidação é o acto através do qual se autoriza ao serviço do Tesouro o pagamento da despesa efectuada pelo serviço ordenador.
 6. Para a efectivação do visto referido na alínea anterior, o CF deve receber do responsável da administração do serviço ordenador, a certificação da recepção dos bens requisitados ou dos serviços prestados. Esta certificação deve, sempre que possível, verificar-se no Sistema Integrado de Gestão Orçamental e Financeiro.
 7. O CF deve constituir um arquivo, por cada serviço ordenador, das certificações feitas.
 8. Nenhum visto na etapa de liquidação deve ser emitida sem a referida certificação.
 9. Com excepção das despesas urgentes, imprevistas e confidenciais previstas nos artigos 34º e 35º do Decreto-Lei n.º29/2001, de 19 de Novembro, nenhuma ordem de pagamento pode ser emitida sem o visto prévio do CF.

Artigo 9º
Despacho conjunto

As iniciativas e os compromissos que não forem objecto de aprovação do CF só podem ter continuidade mediante despacho conjunto do Ministro ou entidade sectorial responsável e o Ministro responsável pela área das Finanças.

Artigo 10º
Manual do Controlador Financeiro

As actividades inerentes ao conteúdo funcional do cargo de CF são objecto de um manual específico de procedimentos, aprovado por despacho do Ministro das Finanças.

CAPITULO III
CARREIRA E RECRUTAMENTO

Artigo 11º
Carreira

1. Enquanto não for criada nos quadros de pessoal a respectiva carreira, os CF constituem um corpo técnico especializado integrado no quadro privativo das Finanças
2. Os CF ficam jurídica e funcionalmente enquadrados na Direcção Geral da Contabilidade Pública, sendo sujeitos a regras especificam de ingresso, acesso, remunerações e demais normativos que regem a carreira do quadro privativo de Finanças, aprovado pelo Decreto-Lei nº 73/95, de 21 de Novembro.
3. Podem candidatar-se aos concursos de ingresso na categoria de CF, os indivíduos habilitados com curso superior que confira grau de licenciatura em Direito, Economia, Finanças, Ciências Contabeis, Auditoria, Controlo Financeiro, Gestão, Administração ou equiparado.

Artigo 12º
Seleção

O recrutamento para o preenchimento de lugares de ingresso ou de acesso na categoria de CF processa-se sempre através de concurso e é precedido de estágio probatório e de formação destinados à apreciação das aptidões dos candidatos e de sua preparação profissional.

Artigo 13º

Poder de Direcção

1. Compete ao Director Geral da Contabilidade Publica a direcção, coordenação e supervisão das actividades do CF.
2. Os CF exercem suas funções com relação a um ou mais departamentos ou instituições, sempre que as circunstâncias assim o exigirem, mediante portaria do Ministro responsável pela área das Finanças.

Artigo 14º

Rotatividade

1. O mandato do CF coincide com o ano económico.
2. Os CF por conveniência de serviço e da sua missão são anualmente objecto de rotação entre os serviços objecto da sua actuação.

Artigo 15º

Nomeação e Posse

1. O CF é nomeado pelo Ministro responsável pela área das Finanças.
2. A posse do CF é conferida pelo Director Geral da Contabilidade Publica.

**CAPITULO IV
DIREITOS, OBRIGAÇÕES, INCOMPATIBILIDADES E
RESPONSABILIDADES**

Artigo 16º

Direitos e Garantias

O CF, quando em serviço, e sempre que se revelar necessário ao desempenho das suas funções, goza dos seguintes direitos e garantias, para além de outros previstos na lei geral:

- a) Independência funcional no exercício das suas funções;
- b) Acesso aos serviços e dependências das entidades objectos de intervenção no âmbito do controlo financeiro;
- c) Utilização, junto das entidades objecto de intervenção, de instalações e equipamentos adequados ao exercício das suas funções, em condições de dignidade e eficácia;

-
- d) Obtenção de colaboração e informação adequadas dos agentes em actividade nos serviços objecto de intervenção no âmbito do controlo financeiro;
 - e) Efectivação do exame de quaisquer elementos em poder dos serviços ou entidades objectos de intervenção no âmbito do controlo financeiro, quando esse exame se mostrar indispensável à realização das tarefas a seu cargo;

Artigo 17º

Deveres especiais

Para além dos deveres gerais do funcionalismo público, o CF está sujeito aos seguintes deveres especiais:

- a) Desempenhar com sentido de responsabilidade, criatividade, iniciativa, eficiência, correcção e diligência as funções inerentes ao cargo;
- b) Guardar rigoroso sigilo relativamente a factos de que tiver conhecimento no exercício do cargo ou por causa dele;
- c) Zelar pela aplicação das leis relativas a administração financeira, tomando as providências que estiverem no âmbito das suas competências para o seu exacto cumprimento;
- d) Participar as entidades superiores todas as infracções de natureza disciplinar ou criminal de que tiver conhecimento no exercício das respectivas funções;

Artigo 18º

Incompatibilidades

Sem prejuízo das incompatibilidades gerais previstas na lei, é vedado ao CF:

- a) Executar quaisquer acções de controlo financeiro em que sejam visados parentes ou afins em qualquer grau de linha recta ou ate ao terceiro grau da linha colateral;
- b) Exercer, por si ou interposta pessoa, qualquer ramo de comércio ou indústria;
- c) Exercer actividades alheias aos serviços que respeitem a entidades relativamente as quais o funcionário tenha realizado nos últimos três anos quaisquer acções de natureza inspectiva;
- d) Exercer quaisquer outras actividades privadas remuneradas alheias ao serviço, salvo as que decorrem do exercício de funções docentes ou de investigação.

Artigo 19º

Responsabilidades

Sem prejuízo da responsabilidade civil e penal nos termos da Lei, os CF incorrem em responsabilidade financeira, nos termos da legislação aplicável, pelo incumprimento do disposto no presente diploma.

Artigo 20º

Legislação subsidiária

Ao presente diploma aplica-se subsidiariamente o disposto no Decreto-Lei nº 29/2001, de 19 de Novembro.

Artigo 21º

Entrada em vigor

O presente diploma entra em vigor no dia seguinte ao da sua publicação.

Visto e aprovado em Conselho de Ministros.

José Maria Pereira Neves,

Cristina Duarte

Promulgado em 4 de Janeiro

Publique-se.

O Presidente da República,

PEDRO VERONA RODRIGUES PIRES

Referendado em

O Primeiro-Ministro,

José Maria Pereira Neves,