

Reforma de Gestão das Finanças Públicas em Timor-Leste

Autores¹

**AGEU JORGE CARDOSO,
ADELAIDE ROSÁLIA FARIA CORREIA,
ANA FERNANDA MARQUES CALO,
JERÓNIMO DOS SANTOS,
MOUZINHO DOS SANTOS FREITAS**

Introdução

Timor-Leste é um país jovem, do sudeste asiático, que se tornou constitucionalmente independente em 2002. A sua visão de longo prazo, delineada no Plano Estratégico de Desenvolvimento Nacional 2011-2030, é a de se tornar um país de rendimento médio alto. O plano concentra-se em setores-chave, como o Setor Capital Social, o Desenvolvimento Económico, o Desenvolvimento de Infraestruturas e o Quadro Institucional. Este projeto tem como objetivo descrever a implementação prática da orçamentação baseada em programas, com suporte em quadros legais relevantes: Lei n.º 13/2009, de 21 de outubro, sobre Gestão do Orçamento e Finanças Públicas, Decreto-Lei n.º 22/2015, sobre regras a observar no planeamento, orçamentação, monitorização e avaliação do Orçamento Geral do Estado, e Roteiro para a Implementação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

A introdução de indicadores permite acompanhar o desempenho dos resultados pré-definidos de programas orçamentais, reforçando a responsabilização face aos resultados.

Orçamento Baseado em Programas

O Orçamento Baseado em Programas é outra maneira de preparar orçamentos. Muitos governos, a nível mundial, já o usam ou introduzem para serem mais

¹ E-mail de contacto: airton.lucas@minfin.gov.ao

responsáveis pelos resultados das políticas e melhorar a sua eficiência e eficácia.

As características da implementação do orçamento na base de programa são (Barros, G.O. 2021):

- › Realidade — a definição dos objetivos deve ter sempre em consideração os meios e recursos disponíveis;
- › Especificidade — os objetivos devem ser claros, concretos e definidos em pormenor;
- › Mensurabilidade — a quantificação e monitorização dos resultados conseguidos por meio de indicadores-chave de desempenho, previamente definidos, estes devem ser adequados e verificáveis;
- › Temporalidade — a determinação dos objetivos deve identificar a sua duração.

A estrutura do Orçamento-Programa foi introduzida no Plano de Contas do sistema FMIS (Financial Management Information System / Sistema de Informação de Gestão Financeira / Sistema Financeiro) em 2009, mas a estrutura orçamental do Programa só foi implementada para o Projeto de Infraestruturas. O plano anual e orçamento eram preparados separadamente e não se fazia a ligação.

A base legal que permite a implementação do Orçamento com base em Programas é a seguinte:

- › Constituição da República Democrática de Timor-Leste, na Secção 108 do Capítulo II do Título IV, Secção 108, determina a elaboração dos programas governamentais;
- › Programa do VIII Governo Constitucional de Timor-Leste, no seu ponto 5.3.4, determina a continuação da implementação da Orçamentação por Programas;
- › Lei n.º 13/2009, de 25 de fevereiro, introduz o regime jurídico do Orçamento e Gestão Financeira;
- › Decreto-Lei n.º 22/2015, de 8 de julho de 2015, criou a Unidade de Planeamento, Monitorização e Avaliação;
- › Resolução do Conselho de Ministros n.º 17/2017, de 5 de abril, aprova o Roteiro para a Orçamentação por Programas e cria o Grupo de Trabalho para a Gestão das Finanças Públicas;
- › Decreto-Lei n.º 24/2021, de 17 de novembro, extingue a Unidade de Planeamento, Monitorização e Avaliação e cria a Agência Nacional de Planeamento, Monitorização e Avaliação;
- › Lei n.º 2/2022, de 10 de fevereiro, com o enquadramento do Orçamento Geral do Estado e da gestão financeira pública;

A estrutura do Orçamento-Programa foi introduzida no Plano de Contas em 2009, mas a estrutura orçamental do Programa só foi implementada para o Projeto de Infraestruturas.

- › Decreto do Governo n.º 19/2022, de 11 de maio, define os Classificadores Orçamentais. A estrutura do Orçamento Programa foi refletida no quadro legal da gestão finanças públicas de Timor-Leste, mas isto não foi praticado nos processos de preparação. As entidades não haviam desenvolvido a estrutura orçamental do seu programa, necessária para ligar o plano anual ao orçamento. Para reforçar a implementação, o governo atualizou a Lei n.º 2/2022, com o enquadramento do Orçamento Geral do Estado e da Gestão Financeira Pública.

Todo o processo decorreu numa abordagem faseada, com as primeiras 25 entidades a adotarem a sua estrutura orçamental por programas para o Orçamento Geral do Estado de 2017.

Esta estrutura tem uma lógica programática clara, com cada Órgão Governamental elaborando um Plano Anual que inclui Programas e Atividades claramente vinculados ao Programa do Governo, Planos Estratégicos Setoriais, que se baseiam no PEDN, e também nos ODS.

A Orçamentação com base em Programas, embutida no sistema do Governo, representa uma abordagem integrada de planeamento e orçamento, que muda o foco do processo orçamental de uma atividade anual baseada em insumos para um exercício baseado em desempenho que melhora a eficiência e eficácia das despesas e estabelece as bases para a modernização da gestão pública, resultando em Maior Eficácia e Eficiência, Melhorar a Prestação de Contas, Aumentar a Transparência, Facilitar a Priorização de Despesas e Melhorar a Gestão das Finanças Públicas.

A abordagem tradicional de orçamentação baseada em insumos é a forma como o Governo de Timor-Leste preparou os seus orçamentos anuais no passado. No entanato, essa abordagem não estabelecia uma conexão clara entre o alcance das metas e os orçamentos anuais. Timor-Leste implementou a orçamentação do Programa com sucesso, entre 2017 e 2022, por fases em que todos os programas se alinharam com a classificação ou categoria orçamental: a Fase I, em 2017, foi implementada em dez Ministérios e quinze Agências autónomas, a Fase II para 46 Entidades e a Fase III para todas as entidades governamentais, incluindo outras entidades soberanas. Existem 4 etapas para o orçamento do programa:

1. Definir o programa e as atividades ou definir o seu objetivo
2. Determinar as entradas necessárias para implementar o programa/ atividades
3. Calcular o custo
4. Definir indicadores de metas para medir o resultado.

Indicadores de Desempenho

Um indicador de desempenho é uma unidade de medida que especifica o que deve ser medido ao longo de uma escala ou dimensão, mas não indica a direção ou mudança. São um meio qualitativo ou quantitativo de medir um produto, ou resultado, com a intenção de medir o desempenho de um programa ou investimento.

Na implementação do orçamento com base em programas, precisamos de definir os indicadores para medir os objetivos e as metas planeadas. Esses indicadores de desempenho podem ser:

Medidas quantitativas (e.g., custo do serviço prestado, tempo necessário para fornecer um serviço ou meta para um resultado);

Medidas qualitativas (e.g., descritores como mau/bom/excelente);

Descrições da natureza e extensão da utilização de recursos no fornecimento de serviços, no alcance dos objetivos determinados pela entidade (descrições qualitativas) (Barros, 2021).

Baseia-se nas teorias apresentado em comparação com a prática em Timor-Leste: o Setor Público Administrativo apresenta programas, subprogramas e atividades, acompanhados por indicadores de avaliação do desempenho que medem diretamente o desempenho dos processos ou tarefas principais que constituem o programa, o subprograma ou a atividade (No 2/2022, de 10 de fevereiro, LEO-Lei Enquadramento Orçamento, artigo 10.º — Orçamento por Programas).

Classificação do orçamento

O artigo 4.º de Decreto do Governo n.º 19/2022, de 11 de maio, sobre classificadores orçamentais, define a classificação económica das receitas e despesas públicas e visa o agrupamento das receitas e despesas pela sua natureza económica, procedendo ainda à distinção das mesmas entre correntes e de capital.

No contexto de Timor-Leste são adotadas as seguintes classificações orçamentais no Plano de Contas:

- › Estrutura do Programa (classificação) — Programa, Subprograma, Atividade, etc.;
- › Administrativo (organizacional) — Entidade, Diretoria, Divisão, etc.;
- › Económico (Categoria de Apropriação ‘AppCat’) — Salário e Salários, Bens e Serviços, Capital Menor, etc.;
- › Funcional (COFOG) — Saúde, Educação, Agricultura, etc.

É importante notar que a introdução do Orçamento por Programas não significa que os orçamentos por rubrica não serão usados.

Sistema de Planeamento, Monitorização e Avaliação

Em 2017, Timor-Leste iniciou o desenvolvimento do novo Sistema de Informação de Planeamento, Monitorização e Avaliação — DBFTL — para permitir o cálculo dos custos das atividades e fornecer o planeamento e o sistema Monitorização & Avaliação.

Sistema Dalan ba Futuru (DBFTL) é um sistema utilizado no processo preparação do Orçamento Geral do Estado de Timor-Leste. Na Lei n.º 2/2022, de 10 de fevereiro, artigo 46.º sobre Plano de médio prazo e plano anual refere que “O sistema de informação de planeamento é gerido pelo serviço governamental responsável pelo planeamento e aprovado por decreto do Governo”. O sistema é utilizado também pelas entidades governamentais para submeter o relatório trimestral de desempenho.

Efeitos Positivos da Proposta

A implementação da orçamentação por programas em Timor-Leste ocorreu com sucesso desde 2017 a 2022. Todos os programas estão alinhados com a classificação orçamental ou categoria orçamental. Após a implementação da orçamentação do Programa, as mudanças positivas são:

- › A maior facilidade de acompanhar os Indicadores dos ODS;

- › A inclusão de indicadores sobre a Implementação de Políticas de Género;
- › A melhoria da divulgação dos resultados da prestação de serviços pelo Governo;
- › O aumento da transparência que permite que a sociedade civil possa ver quais os serviços prestados pelo governo;
- › A melhor afetação de recursos porque o governo afeta o orçamento às áreas prioritárias;
- › A melhoria do orçamento de supervisão, por exemplo, o debate orçamental do Parlamento Nacional é baseado na orçamentação por programas;
- › O aumento da responsabilização por meio de relatórios de monitorização e desempenho sobre os resultados;
- › A redução no número de programas, de 145 para 50 programas, mostrando a maturidade e melhor compreensão da orçamentação com base em programas.

A orçamentação por programas beneficia a boa implementação para apoiar o acompanhamento das alterações dos resultados e para aumentar a transparência dos orçamentos anuais.

Conclusão

A implementação do orçamento por programas facilita que todas as entidades se foquem nos resultados e o orçamento torna-se mais transparente, escrutinável, eficiente, eficaz e facilita a tomada de decisão. Ainda assim, identificamos alguns problemas na implementação:

- › Desconhecimento das pessoas sobre o orçamento por programas;
- › Nem todas as entidades dispõem de planos e estratégias subsetoriais;
- › Os implementadores requerem mais capacidade e conhecimento para se concentrarem nos resultados do programa e não nos inputs;
- › Nas orgânicas das instituições públicas não existem unidades, divisões ou departamentos responsáveis pelo planeamento e monitorização.

Embora enfrentemos estes problemas, os ministérios e as entidades responsáveis pelo Planeamento, Monitorização e Avaliação e continuam a dar assistência e formação às entidades públicas, bem como a melhorar os quadros legais e os instrumentos que facilitam a implementação dos orçamentos por programas.

Bibliografia

- BARROS, Gabriel Osório de (2021). Orçamentos Públicos
 Ministério das Finanças de Timor-Leste (2021). Orçamento Geral do Estado 2022 https://www.laohamutuk.org/econ/OGE22/books/BB2_PT_Aprovado.pdf
- Nações Unidas (2017). Roteiro para a implementação da Agenda para 2030 e dos ODS em Timor-Leste http://timor-leste.gov.tl/wp-content/uploads/2017/08/UNDP-Timor-Leste_SDP_Roadmap_doc_v2_Portuguese_220717.pdf
- Nações Unidas (2011). Results-based Management Handbook <https://unsdg.un.org/sites/default/files/UNDG-RBM-Handbook-2012.pdf>
- Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (2017). Roteiro para a Orçamentação por Programas e criação do grupo de trabalho para a gestão das finanças públicas
- Constituição da RDT=L República Democrática de Timor-Leste http://timor-leste.gov.tl/wp-content/uploads/2010/03/Constituicao_RDTL_PT.pdf
- Programa VIII Governo Constitucional de Timor-Leste <http://timor-leste.gov.tl/?p=19915&lang=pt#prog5.3.4>
- Decreto do Governo n.º 19/2022, de 11 de maio — Classificadores Orçamentais https://www.mj.gov.tl/jornal/public/docs/2022/serie_1/SERIE_I_NO_19.pdf
- Lei n.º 2/2022, de 10 de fevereiro — Enquadramento do Orçamento Geral do Estado e da gestão financeira pública https://www.mj.gov.tl/jornal/public/docs/2022/serie_1/SERIE_I_NO_7_A.pdf
- Decreto-Lei n.º 24/2021, de 17 de novembro — Agência Nacional de Planeamento, Monitorização e Avaliação https://www.mj.gov.tl/jornal/public/docs/2021/serie_1/SERIE_I_NO_46.pdf
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 17/2017, de 5 de abril — Aprova o Roteiro para a Orçamentação por Programas e Cria o Grupo de Trabalho para a Gestão das Finanças Públicas https://www.mj.gov.tl/jornal/public/docs/2017/serie_1/SERIE_I_NO_13.pdf
- Decreto-Lei n.º 22/2015, de 8 de julho, sobre Planeamento, Orçamentação, Monitorização e Avaliação https://www.mj.gov.tl/jornal/public/docs/2015/serie_1/SERIE_I_NO_25.pdf
- Lei n.º 13/2009, de 21 de outubro — Orçamento e Gestão Financeira <https://mj.gov.tl/jornal/lawsTL/RDRTL-Law/RDRTL-Laws-P/Lei%2013-2009.pdf>