



**ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA**  
**UNIDADE TÉCNICA DE APOIO ORÇAMENTAL**

Ref.ª 10/UTAO/2009

Data: **11.03.2009**

**NOTA TÉCNICA N.º 4/2009**

**Avaliação do Processo Orçamental Português**  
**- Relatório da OCDE -**

A análise efectuada é da exclusiva responsabilidade da Unidade Técnica de Apoio Orçamental. A UTAO, criada pela Resolução da Assembleia da República n.º 53/2006, de 7 de Agosto de 2006, é composta pelos Consultores Técnicos Carlos Marinheiro e Graciosa Neves.

## Índice

INTRODUÇÃO .....	5
1- SÚMULA DAS RECOMENDAÇÕES DA OCDE .....	6
2- CONTEXTO E REFORMAS EM CURSO .....	9
3- O PAPEL DA ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA.....	10
4- ELABORAÇÃO DO ORÇAMENTO DO ESTADO .....	15
5- EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO DO ESTADO E GESTÃO DAS FINANÇAS PÚBLICAS .....	19
6- MELHORIAS INTRODUZIDAS NO PROCESSO ORÇAMENTAL DESDE 2005 .....	21
7- ORÇAMENTAÇÃO POR PROGRAMAS .....	23

### **Lista de abreviaturas**

COP: Comissão para a Orçamentação por Programas

DGO: Direcção-Geral do Orçamento

GOP: Grandes Opções do Plano

GPEARl: Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações  
Internacionais

GTIPOP: Grupo de Trabalho para a Implementação Piloto da Orçamentação por Programas

IGF: Inspecção-Geral de Finanças

MFAP: Ministério das Finanças e da Administração Pública

PEC: Programa de Estabilidade e Crescimento

PIDDAC: Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração  
Central

PNACE: Programa Nacional de Acção para o Crescimento e o Emprego

PPP: Parcerias Público-Privadas

PRACE: Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado

QREN: Quadro de Referência Estratégico Nacional, 2007-13

RIGORE: Rede Integrada de Gestão dos Recursos do Estado

ROPO: Relatório de Orientação da Política Orçamental

SIADAP: Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho na Administração  
Pública

SIMPLEX: Programa de Simplificação Administrativa e Legislativa

SEE: Sector Empresarial do Estado

UTAO: Unidade Técnica de Apoio Orçamental

## Introdução

1 A presente Nota Técnica, elaborada nos termos da Resolução da Assembleia da República n.º 53/2006, de 7 de Agosto de 2006, dá conta das conclusões/recomendações contidas no recente Relatório da OCDE sobre a avaliação do processo orçamental português, intitulado “Avaliação do Processo Orçamental em Portugal – Relatório da OCDE”, datado de 18 de Dezembro de 2008, mas divulgado já em 2009. O texto integral do Relatório encontra-se livremente disponível no [sítio internet da OCDE](#).<sup>1</sup>

2 Esta avaliação foi feita a pedido das autoridades portuguesas, fazendo parte do programa de trabalho da Equipa da OCDE *Working Party of Senior Budget Officials* (SBO) e tendo como objectivo “proporcionar uma visão alargada do processo orçamental do país em análise, avaliar experiências nacionais à luz das melhores práticas internacionais, bem como delinear recomendações de política”. Estes exercícios de avaliação dos processos orçamentais dos países membros da OCDE seguem uma metodologia e uma estrutura conceptual comuns, pelo que as avaliações promovem a partilha de experiências entre países e a elaboração e difusão de recomendações de política.

3 Na preparação da avaliação, a missão efectuou uma visita a Lisboa em Janeiro de 2008, durante a qual se reuniu com altos funcionários do Ministério das Finanças e da administração pública, com o Gabinete do Primeiro Ministro, com altos funcionários dos vários Ministérios sectoriais e Organismos Públicos, com representantes da Assembleia da Republica, do Tribunal de Contas, da Inspeção Geral de Finanças, da Comissão para a Orçamentação por Programas, do Banco de Portugal e com peritos académicos nestas matérias.

4 Uma versão preliminar do Relatório foi apresentada, em Junho de 2008, também em Lisboa, numa reunião de trabalho onde a UTAO esteve presente. Nesta reunião de trabalho estiveram ainda presentes na qualidade de parceiros na avaliação a Finlândia, a Holanda, a Espanha e o Reino Unido.

5 A avaliação foi concluída em Julho de 2008 e as opiniões contidas no relatório são as do Secretariado da OCDE.

6 Nesta Nota Técnica, paralelamente às mais relevantes recomendações da OCDE, a UTAO entendeu por bem efectuar algumas apreciações adicionais, que decorrem da experiência adquirida no desenvolvimento da sua área de competência e que se encontram

---

<sup>1</sup> O Relatório tem a autoria de Teresa Curristine, Chung-Keun Park e Richard Emery. A versão portuguesa encontra-se em <http://www.oecd.org/dataoecd/59/35/42007650.pdf> e uma versão mais curta, na língua original, em inglês, intitulada *Budgeting in Portugal*, encontra-se publicada no *OECD Journal on Budgeting*, volume 2008/03 em <http://www.oecd.org/dataoecd/59/19/42007276.pdf>. A qualidade da tradução para Português e a sua coerência com o texto original são da responsabilidade da Direcção-Geral do Orçamento.

intimamente relacionadas com o processo orçamental, em todas as fases do seu desenvolvimento.<sup>2</sup>

## 1- Súmula das Recomendações da OCDE

1.1 Apresenta-se de seguida uma súmula das recomendações da OCDE de melhoria do processo orçamental em Portugal que se centram em quatro grandes eixos:

- melhorar o processo de elaboração do orçamento;
- melhorar o papel da Assembleia da República no processo orçamental;
- melhorar a execução orçamental e a gestão pública; e
- responder pelos resultados: orçamentação e gestão orientadas para o desempenho.

### RECOMENDAÇÕES DA OCDE PARA A MELHORIA DO PROCESSO ORÇAMENTAL

#### MELHORAR O PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO ORÇAMENTO

- É necessário um quadro plurianual para a despesa, que seja abrangente, para dar estabilidade e credibilidade aos objectivos orçamentais.
- A adopção de uma regra de despesa ajudaria a promover a disciplina orçamental.
- São necessárias alterações que garantam uma maior transparência do orçamento. A proposta de adoptar um modelo de Orçamentação por Programas aumentará a transparência.
- O papel da DGO na elaboração do orçamento necessita de ser revisto, passando de uma análise detalhada para uma visão mais global e com maior conteúdo analítico de todo o orçamento.
- Estabelecer no âmbito da DGO uma equipa para análise dos programas.

#### MELHORAR O PAPEL DA ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA NO PROCESSO ORÇAMENTAL

- O período dado à Assembleia da República para a discussão do orçamento deve ser aumentado para pelo menos 3 meses, de forma a garantir tempo suficiente para que esta possa analisar e tomar decisões sobre o documento em questão.
- A Comissão de Orçamento e Finanças deve adoptar uma abordagem “do geral para o particular” (*top-down*), focando-se sobretudo na aprovação do montante total para os principais agregados.
  - Com a introdução da Orçamentação por Programas e do quadro plurianual de despesa, o papel desempenhado pelas diferentes comissões parlamentares no processo orçamental deverá ser reequacionado.
  - Uma possibilidade seria a Comissão Parlamentar de Orçamento e Finanças aprovar os principais agregados do orçamento, deixando às comissões sectoriais um papel de relevo na análise detalhada das dotações

<sup>2</sup> As fases de desenvolvimento do processo orçamental são: planeamento; orçamentação; execução; controlo; recolha, sistematização e introdução da informação financeira no processo de decisão.

orçamentais, dos indicadores de desempenho e dos resultados de cada programa.

- **A Assembleia da República deve considerar aumentar o número de efectivos da UTAO e alongar a duração do seu mandato, assegurando simultaneamente a independência desta unidade.**
  - Um aumento de efectivos é importante para garantir o apoio necessário aos deputados no actual regime, assim como para preparar a implementação da Orçamentação por Programas. Esta implicará um esforço adicional de análise do orçamento por parte daquela unidade, sendo necessários mais especialistas para analisar a informação sobre desempenho fornecida pelo governo.
  - O mandato da unidade deve ser alongado.
  - Adicionalmente, a nomeação de um perito independente como responsável pela unidade aumentaria ainda mais a credibilidade desta.
  
- **A Assembleia da República deve ser envolvida e consultada na definição de um novo orçamento por programas.**<sup>3</sup>

## MELHORAR A EXECUÇÃO ORÇAMENTAL E A GESTÃO PÚBLICA

- **Simplificar a execução orçamental e o processo de controlo financeiro.**<sup>4</sup>
- **Transferir a responsabilidade primária pela execução orçamental para os organismos que executam a despesa.**<sup>5</sup>
- **Reforçar a responsabilização dos ministérios sectoriais.** Os ministérios sectoriais devem ser devidamente responsabilizados pela forma como exercem as novas competências em matéria de gestão financeira.<sup>6</sup>
- **Implementação da contabilidade patrimonial.** Os ministérios sectoriais necessitam de adoptar um sistema de contabilidade patrimonial, o que tem vindo a ocorrer de forma lenta. Concluir a implementação desta reforma contabilística deve ser uma prioridade.
- **Expandir a análise e avaliação das PPP às empresas públicas e à administração regional e local.** O controlo estabelecido a nível da administração central para as PPP parece ser adequado. Controlos semelhantes devem ser aplicados a contratos de PPP realizados por empresas públicas e pelos governos regionais e locais.

---

<sup>3</sup> No entendimento da UTAO, esta consulta e envolvimento da Assembleia já se encontra naturalmente assegurada em razão do instrumento legal necessário para regular estas matérias, podendo no entanto ser reforçado.

<sup>4</sup> Subentenda-se que esta recomendação se aplica no pressuposto que será adoptado um novo figurino orçamental que passará, por exemplo, por uma matriz de programas.

<sup>5</sup> *Idem.*

<sup>6</sup> *Idem.*

## RESPONDER PELOS RESULTADOS: ORÇAMENTAÇÃO E GESTÃO ORIENTADAS PARA O DESEMPENHO

- **Gerar expectativas realistas no que diz respeito ao calendário e aos desafios inerentes à Orçamentação por Programas, de forma a ajudar a gerir o processo.** A implementação da Orçamentação por Programas em 2010, tal como inicialmente previsto no Orçamento do Estado para 2006, não é um cenário realista.
- **A implementação da Orçamentação por Programas deverá ser feita por fases.** A primeira fase consiste no desenvolvimento de um orçamento por programas e de um quadro plurianual para a despesa; a segunda fase inclui o desenvolvimento de informação relevante sobre o desempenho dos programas e dos ministérios e o desenho e implementação dos necessários sistemas de informação; a terceira fase consiste na integração da informação sobre desempenho nas decisões orçamentais.
- **Coordenar os esforços das diversas reformas.**
- **O grupo coordenador para a implementação da Orçamentação por Programas deve incluir representantes da DGO, GPEARL e dos organismos piloto.**
- **A unidade responsável pela implementação da Orçamentação por Programas deverá reportar directamente ao Ministro das Finanças, ou a um alto-responsável por este designado.**
- **A avaliação dos indicadores de desempenho e dos resultados deverá também ser realizada por uma entidade independente.**
- **Desenvolver diferentes tipos de informação e de indicadores de desempenho.**
- **É vital conquistar o apoio e adesão dos ministérios sectoriais, assim como dos responsáveis pela execução dos programas.**
- **Integrar o debate sobre o desempenho no processo orçamental.** É necessário clarificar a forma como a informação sobre o desempenho será usada no processo de elaboração do orçamento.
- **Garantir o envolvimento político no processo de reforma e no debate sobre o desempenho.** A experiência dos países da OCDE demonstra que os agentes políticos desempenham um papel muito importante ao gerar pressão para a mudança.

## 2- Contexto e reformas em curso

**2.1** O fraco crescimento económico, um insustentável crescimento da despesa corrente primária e défices estruturais que conduziram a que, por duas vezes (2002 e 2005) desde a criação da moeda única, em 1999, Portugal fosse considerado em situação de défice excessivo por parte do Conselho da União Europeia, procedimentos que levaram à necessidade de adopção, por parte do Governo Português, de medidas que tendentes à correcção deste desequilíbrio orçamental persistente.

**2.2** Foram assim iniciadas um conjunto de reformas estruturais no Sector Público, cujo objectivo era o de tornar a despesa mais flexível – PRACE – que incluíram a reorganização de serviços com a correspondente reafecção de pessoal e alteração da lei das carreiras e vínculos dos funcionários. O sector da Segurança Social foi também objecto de reforma na senda do mesmo objectivo - sustentabilidade no longo prazo.

**2.3** Paralelamente foram sendo adoptadas medidas tendentes a melhorar o processo orçamental no seu todo de modo a torná-lo mais transparente e rigoroso, passando as preocupações a centrar-se em aspectos como a disciplina, a eficácia e eficiência e pertinência da despesa pública (óptica dos resultados), e já não só em aspectos de regularidade e legalidade através de um controlo detalhado dessa mesma despesa (óptica dos meios gastos). Neste sentido, a OCDE refere que foram sendo adoptadas várias medidas, quer ao nível do Governo e da Administração Pública quer no Parlamento, designadamente:

- Foi criada a figura do controlador financeiro junto dos ministérios sectoriais;
- Foi criado o RIGORE, uma aplicação informática destinada à implementação do POCP;
- Foi modernizada a tesouraria do Estado, centralizando numa única entidade a responsabilidade pela gestão da Tesouraria do Estado e pela gestão da Dívida Pública;
- Foram tomadas medidas tendentes a melhorar a eficácia e eficiência da administração fiscal;
- Foi reforçado o modelo de avaliação das PPP;
- Foi criada a Unidade Técnica de Apoio Orçamental junto do Parlamento (UTAO);
- Foram aprovadas novas leis de financiamento das autarquias locais e das regiões autónomas;
- Foi também criada uma comissão destinada a estudar e propor um modelo de orçamentação por programas (COP); e
- Foi igualmente introduzido no ordenamento jurídico interno normas tendentes a proceder à avaliação de desempenho (SIADAP).

**2.4** É neste contexto que surge o pedido das autoridades portuguesas de avaliação do processo orçamental, que a seguir se detalha, iniciando-se a exposição com o papel da Assembleia da República no processo orçamental.

### 3- O papel da Assembleia da República

*“Parliament should have the opportunity and the resources to effectively examine any fiscal report that it deems necessary.”*  
– OECD Best Practices for Budget Transparency–

**3.1** Cabem à Assembleia da República competências muito importantes em todas as fases da vida do Orçamento do Estado – aprovação do orçamento inicial e alterações relevantes, fiscalização ao longo da sua execução e aprovação da Conta Geral do Estado. Tratando-se essencialmente de um escrutínio de natureza política, tem havido cada vez mais o entendimento que tal desiderato deve ser acompanhado de um forte apoio técnico que possa munir o Parlamento e os seus Membros de informação sólida e independente, que querendo, possam usar na sustentação das suas análises e decisões políticas. A crescente complexidade destas matérias têm vindo a evidenciar esta necessidade e a generalidade dos parlamentos tem feito opções no sentido de se fazerem apoiar por órgãos técnicos que forneçam informação relevante que lhes permita uma apreciação independente das opções feitas pelos órgãos executivos (governos), independentemente dos modelos adoptados, que divergem muito de país para país.

**3.2** As **recomendações** da OCDE dirigidas à consideração da Assembleia da República centram-se no período de tempo para a discussão do Orçamento na Assembleia da República, na forma dessa discussão e no apoio técnico em matéria orçamental à disposição do Parlamento. As melhores práticas de Transparência Orçamental da OCDE, de 2002, determinam que “o Parlamento deve ter a oportunidade e os recursos necessários para efectivamente escrutinar qualquer relatório de carácter orçamental sempre que o entenda necessário.”<sup>7</sup>

**3.3** Apesar do processo de elaboração do Orçamento do Estado obedecer a uma sequência interactiva do geral para o particular (*top-down*), que parte de uma definição genérica da política baseada nas perspectivas e metas orçamentais, para o desenvolvimento de orçamentos detalhados que obedecem aos limites daí decorrentes, a deliberação pela Assembleia da República não segue o mesmo modelo. Em Portugal, a Comissão de Orçamento e Finanças usufrui de maior autoridade em relação às comissões sectoriais do que na maior parte dos outros países da OCDE. Formalmente, a Comissão leva em consideração todas as questões relacionadas com o orçamento, não se limitando apenas a considerar apenas os agregados (nível total da receita e da despesa). A Assembleia da República não tem qualquer limitação na sua capacidade de emendar a proposta de orçamento do governo.

<sup>7</sup> Ver ponto 3.4 (Public and parliamentary scrutiny) das OECD Best Practices for Budget Transparency (<http://www.oecd.org/dataoecd/33/13/1905258.pdf>). Na versão original, “Parliament should have the opportunity and the resources to effectively examine any fiscal report that it deems necessary.”

**3.4** Nos termos da Lei de Enquadramento Orçamental a Assembleia da República dispõe de apenas 45 dias para discutir e aprovar a proposta de Orçamento do Estado. Acresce que o período de tempo que é concedido à Assembleia da República para analisar e discutir o orçamento tem vindo a ser reduzido ao longo do tempo, tendo passado de três meses em 1977 para o actual mês e meio. O calendário actual é muito curto em comparação com o de outros países da OCDE, em que o prazo médio das deliberações orçamentais no parlamento é superior a três meses. As “Melhores Práticas para a Transparência Orçamental da OCDE” sugerem que a Assembleia da República Portuguesa deveria dispor de tempo e de recursos para examinar com eficácia qualquer relatório de cariz orçamental que considere necessário. Consequentemente de acordo com a OCDE, **«As melhores práticas recomendam que o Parlamento deve dispor de, pelo menos, três meses para efectuar a revisão do orçamento.»** Para melhorar a transparência, deve assim ponderar-se conceder à Assembleia da República mais tempo para rever a proposta de orçamento.

*“O Parlamento deve dispor de, pelo menos, três meses para efectuar a revisão do orçamento”. (OCDE, 2008)*

**Tabela 3.2. Calendário de apresentação e aprovação orçamental em alguns países da OCDE**

	Início do ano orçamental	Prazo para apresentação (A)	Prazo para aprovação (B)	Duração da análise do Orçamento (B-A)
Estados Unidos	1 de Outubro	Primeira Segunda-feira de Fevereiro	Antes do início do ano orçamental	Cerca de 8 meses
Holanda	1 de Janeiro	Terceira terça-feira de Setembro	Antes do início do ano orçamental	Mais de 3 meses
México	1 de Janeiro	8 de Setembro	Um mês antes do início do ano orçamental	Cerca de 3 meses
França	1 de Janeiro	Primeira terça-feira de Outubro	Antes do início do ano orçamental	Cerca de 3 meses
Japão	1 Abril	Durante Janeiro	Antes do início do ano orçamental	Mais de 2 meses
Suécia	1 Janeiro	20 de Setembro	Um mês antes do início do ano orçamental	Mais de 2 meses
Coreia	1 Janeiro	2 Outubro	Um mês antes do início do ano orçamental	2 meses
Portugal	1 Janeiro	15 Outubro	Um mês antes do início do ano orçamental	1,5 meses

*Fonte:* Base de dados de Práticas de Procedimentos da OCDE (2007), [www.oecd.org/gov/budget/database](http://www.oecd.org/gov/budget/database).

**3.5** A OCDE recomenda igualmente que **«A Comissão de Orçamento e Finanças deve adoptar uma abordagem “do geral para o particular” (top-down), focando-se sobretudo na aprovação do montante total para os principais agregados.** Com a introdução da Orçamentação por Programas e do quadro plurianual de despesa, o papel desempenhado pelas diferentes comissões parlamentares no processo orçamental deverá ser reequacionado. Uma possibilidade seria a Comissão Parlamentar de Orçamento e Finanças aprovar os principais agregados do orçamento, deixando às comissões sectoriais um papel de relevo na análise detalhada das dotações orçamentais, dos indicadores de desempenho e dos resultados de cada programa.»

**3.6** A OCDE assinala que recentemente, *foram feitos alguns esforços para fortalecer o papel da Assembleia da República no processo orçamental*, por exemplo criando uma unidade técnica de apoio orçamental (UTAO), para produzir análises especializadas das Propostas de Orçamento do Governo e instalando um sistema de informação orçamental para dotar os deputados com informações actualizadas em tempo-real sobre o orçamento.

**3.7** Este **incremento da capacidade da Assembleia da República para efectuar a análise orçamental reforça a transparência**, através da disponibilização de mais informação sobre finanças públicas e da promoção de discussões sobre a efectividade e adequação da afectação dos recursos. Considerando a OCDE que **«os recentes esforços da Assembleia da República podem ser vistos como um importante marco na melhoria do sistema orçamental.»**

**3.8** No tocante aos recursos à disposição do Parlamento para efectuar o escrutínio das matérias orçamentais, a OCDE dá particular destaque à criação desta Unidade Técnica de Apoio Orçamental, em 2006, descrevendo-a como «(...) uma unidade independente composta por especialistas em economia e direito. A unidade fornece apoio técnico de suporte às deliberações da Assembleia sobre questões orçamentais, produzindo relatórios a partir da análise do Orçamento do Estado e da evolução da execução orçamental. A UTAO leva a cabo análises técnicas sobre questões orçamentais, incluindo a avaliação da Conta Geral do Estado, monitoriza a execução do orçamento e analisa as revisões do Programa de Estabilidade e Crescimento.»

**3.9** Porém a OCDE considera que **«a capacidade desta unidade encontra-se limitada por apenas dispor na sua equipa de três pessoas** (embora no momento de elaboração deste relatório fossem apenas duas). Comparando com organizações similares de países da OCDE (ver Tabela 3.3) este **é um número muito reduzido**. Para além disto, a unidade só tem acesso a informação que se encontra publicamente disponível, ou a informação enviada pelo Governo para a Assembleia.

- A UTAO não pode pedir **informação** de qualquer tipo directamente à administração pública ou ao Governo. Todos os pedidos são canalizados através da Comissão de Orçamento e Finanças para o Ministro dos Assuntos Parlamentares, e daí encaminhados para o ministério em questão, o que torna o processo muito moroso.

- Embora a equipa da UTAO seja composta por especialistas qualificados em matérias orçamentais, cobrir todos os pedidos da Comissão e responder à proposta de orçamento do executivo num prazo de dez dias é uma tarefa muito exigente.
- O alargamento do mandato da unidade e o alargamento do seu quadro e da sua capacidade através da nomeação de mais pessoal a título permanente são medidas que devem ser consideradas.»

**Tabela 3.3. Números de funcionários das unidades de apoio orçamental em alguns países da OCDE**

Estados Unidos	Coreia	Japão	México	Reino Unido	Portugal
220	96	21	20	20	3

Fonte: Base de dados de Práticas e Procedimentos Orçamentais OCDE (2007), [www.oecd.org/gov/budget/database](http://www.oecd.org/gov/budget/database).

**3.10 Existe assim por parte da OCDE o reconhecimento das limitações que a própria UTAO já tem sinalizado, designadamente:**

- o número insuficiente de recursos humanos à sua disposição;
- o período de tempo extraordinariamente reduzido para proceder à análise técnica de documentos orçamentais fundamentais, como o Orçamento do Estado (10 dias) ou a actualização anual do Programa de Estabilidade e Crescimento (8 dias), reflexo do também reduzido tempo à disposição do Parlamento para analisar e debater os referidos documentos;
- a ausência, na Resolução da Assembleia da República que cria a Unidade, de um dever geral de colaboração com essa Unidade Técnica que lhe permitisse ter um acesso directo à informação;
- o facto de não existir pessoal alocado com um carácter mínimo de permanência, no sentido em que as requisições cessam automaticamente com o final da legislatura, o que não garante, entre outros, uma experiência continuada.<sup>8</sup> Idealmente a duração dos mandatos não deve ser coincidente com o calendário das legislaturas.

**3.11** Deve ainda ser acrescentado que a UTAO está a funcionar em regime experimental, devendo ser avaliada antes de decorridos três anos sobre a entrada em funções da UTAO. Nos termos da Resolução «(...) a comissão especializada que detenha a competência em matéria orçamental e financeira procede à sua avaliação, tendo em conta a actividade desenvolvida e os custos envolvidos e apresenta proposta de manutenção, extinção ou alteração, quer em termos de competências, quer em termos de composição.» Em abstracto, o fazer coincidir os “mandatos” e a avaliação do funcionamento de uma unidade independente com a duração da

<sup>8</sup> Actualmente a totalidade do staff desta Unidade encontra-se na situação de requisitado, pelo período de um ano, renovável anualmente até ao final da legislatura. Em alternativa à requisição, o Parlamento apenas ofereceu a possibilidade de uma contratação a termo certo pelo período de um ano, não renovável.

legislatura não cria as melhores condições para um exercício da sua independência técnica e científica.

**3.12** A OCDE recomenda que **«A Assembleia da República deve considerar aumentar o número de efectivos da UTAO e alongar a duração do seu mandato, assegurando simultaneamente a independência desta unidade.**

- Um aumento de efectivos é importante para garantir o apoio necessário aos deputados no actual regime, assim como para preparar a implementação da Orçamentação por Programas.
- Esta implicará um esforço adicional de análise do orçamento por parte daquela unidade, sendo necessários mais especialistas para analisar a informação sobre desempenho fornecida pelo governo.
- O mandato da unidade deve ser alongado.
- Adicionalmente, a nomeação de um perito independente como responsável pela unidade aumentaria ainda mais a credibilidade desta.»

*“A Assembleia da República deve considerar aumentar o número de efectivos da UTAO e alongar a duração do seu mandato, assegurando simultaneamente a independência desta unidade” (OCDE, 2008)*

**3.13** Em síntese, relativamente ao importante papel do Parlamento na melhoria do processo orçamental português, a OCDE recomenda: que os prazos para discussão e aprovação do OE sejam alargados dos actuais 45 dias para sensivelmente o dobro, 3 meses; que seja reequacionado o papel da Comissão Parlamentar de Orçamento e Finanças (COF) e das Comissões parlamentares sectoriais, caso e quando for adoptado um modelo de orçamentação por programas, devendo nessa altura a COF reservar para si a adopção de uma abordagem do geral para o particular (*top-down*), focando-se sobretudo na apreciação e aprovação de montantes totais para os principais agregados, deixando para as Comissões sectoriais a análise detalhada das dotações orçamentais, dos indicadores de desempenho e dos resultados de cada programa; um aumento do número de efectivos da UTAO, bem como um alongamento da duração do seu mandato, assegurando simultaneamente a independência desta unidade.

**3.14** Recomenda ainda a Organização que **«A Assembleia da República deve ser envolvida e consultada na definição de um novo orçamento por programas.** Este envolvimento pode ser alcançado através da criação de uma comissão eventual, ou de um grupo de trabalho na dependência da Comissão de Orçamento e Finanças, que recolha o parecer dos deputados relativamente à nova forma de orçamentação. Adicionalmente, seria útil promover seminários para informar os deputados relativamente aos detalhes da Orçamentação por Programas e à alteração do papel da Assembleia da República neste âmbito.»

## 4- Elaboração do Orçamento do Estado

**4.1** As previsões macroeconómicas que servem de sustentação à previsão orçamental, são actualmente da responsabilidade do Governo, aumentando o risco de sustentabilidade das finanças públicas. **A OCDE recomenda que tais previsões macroeconómicas devem passar a ser efectuadas por entidade/painel de especialistas independente do Governo**, com ganhos na qualidade das previsões mas também na credibilidade e na transparência do Orçamento.

**4.2** A OCDE recomenda a adopção de um modelo orçamental formatado *num quadro plurianual com uma estimativa da despesa detalhada para todos os Ministérios para um ano zero e os três anos seguintes*. No figurino actual, as previsões orçamentais são anuais e as estimativas são efectuadas tomando como base o orçamento do ano imediatamente anterior. Pese embora o processo orçamental português inclua instrumentos plurianuais, os mesmos não incluem nem detalhe suficiente nem quantificação adequada para ser utilizada na elaboração dos orçamentos anuais. Neste contexto, **a OCDE recomenda que passem a ser estabelecidos objectivos de médio prazo para o saldo orçamental e restrições orçamentais compatíveis com o alcance desse objectivo**. Procura-se aqui melhorar a qualidade das previsões orçamentais ao mesmo tempo que se reforçam a credibilidade e a transparência do OE.

**4.3** A OCDE recomenda ainda a adopção de uma *regra de despesa que ajude a promover a disciplina orçamental*. Trata-se de uma medida já preconizada no trabalho desenvolvido pela Comissão para a Orçamentação por Programas. Refere a OCDE que tal regra, a ser aceite, deverá ser explícita no que respeita às despesas que inclui e às que exclui, abrangente e sobretudo *simples* de modo a ser largamente compreendida, para poder ser eficaz.

**4.4** Ainda na senda da obtenção de ganhos em matéria de transparência, a OCDE recomenda que sejam produzidas alterações que foquem a despesa de forma agregada, por exemplo por programas, tornando-a mais visível por grandes grupos, ao invés de a mesma se encontrar dispersa por milhares de linhas de orçamento, onde a visão de conjunto sai necessariamente prejudicada.

**4.5** A orçamentação por programas, caso venha a ser adoptada, deve integrar orçamentos de funcionamento e orçamentos de investimento, sendo que, no caso destes últimos, o orçamento deve explicitar de forma clara e inequívoca, os investimentos já aprovados e os encargos remanescentes, é outra das recomendações da OCDE, em matéria de preparação do Orçamento.

**4.6** Ainda em matéria de investimentos, **recomenda a OCDE que a informação sobre PPP deveria incluir uma análise de risco para todas as PPP ao longo da sua vida útil**. Efectivamente, a contratação de PPP tem sido um modelo amplamente utilizado pelo Governo Português para efectuar investimentos com interesse público no passado recente, o que só por isso merece uma atenção redobrada. «Os contratos PPP possibilitam que os custos e riscos sejam transferidos da presente geração para gerações futuras e podem acarretar

riscos excessivos», considera a OCDE. De um modo geral as parcerias público-privadas caracterizam-se por assentarem em modelos contratuais de longo prazo ou de muito longo prazo, envolvem verbas sempre muito elevadas e parte do risco de negócio é suportado pelo Estado. A prazo, os montantes envolvidos constituem encargos futuros elevados e por isso susceptíveis de pôr em causa a sustentabilidade das finanças públicas. A visibilidade desses encargos no Orçamento do Estado é baixa, na medida em que este comporta apenas os encargos a pagar no ano de vigência do orçamento. A informação constante no Relatório do Orçamento acerca dos compromissos futuros com PPP não é vinculativa, estando sujeita anualmente a significativas revisões (regra geral em alta). A OCDE considera **que deveria ser incluída na informação sobre a análise de riscos**. De acordo com o Tribunal de Contas «não existe, no campo orçamental, informação que possa ser tomada como base objectiva e sólida para o controlo do recurso às PPP.»<sup>9</sup>

**4.7** Ainda de acordo com a OCDE, Portugal reconheceu os riscos envolvidos com a contratação destas parcerias ao criar a unidade PPP na Parpública e ao estabelecer um processo de revisões de projecto. Contudo, esse processo só se aplica à administração central, não se aplicando a empresas públicas ou a governos locais. Adicionalmente, **a OCDE considera que antes de se tomar a decisão de lançar uma PPP, o “Custo Público Comparável” deveria ser discutido no Parlamento.**

**4.8** No entanto, a prática de elaboração do “Comparador Público” fica bastante aquém do disposto na legislação tendo neste domínio o Tribunal de Contas concluído pela «Ausência de linhas de orientação, nomeadamente sobre a elaboração de um comparador público e de um *business case*» pelo que «a opção por PPP tem radicado mais na presunção de falta de eficiência estrutural do Estado para o desenvolvimento de projectos semelhantes do que nos ganhos de eficiência pela participação do sector privado, apesar de esta ser uma das bases económicas internacionalmente aceites para a contratação em PPP».<sup>10</sup> Trata-se assim, de acordo com o Tribunal, de um aspecto que é preocupante, na medida em que:

- «Afunila as opções de contratação do Estado nas PPP não por motivos técnicos ou de racionalidade evidente, mas tão só por incapacidade do Estado para desenvolver a gestão directa dos projectos, isto é recorrendo à designada contratação tradicional;
- Diminui consideravelmente, pela perda de conhecimentos, a possibilidade de apurar os ganhos de eficiência derivados da contratação em PPP e, portanto, de estabelecer os referenciais para a análise da respectiva racionalidade económica;
- Poderá privilegiar, desde o início, um único modelo de PPP, afastando, preliminarmente outros modelos que poderiam ser dotados de maior eficiência.»<sup>11</sup>

<sup>9</sup> Tribunal de Contas, Auditoria à Gestão das Parcerias Público Privadas- Concessões Rodoviárias -Relatório n.º 10/2008 da 2.ª Secção, p. 58.

<sup>10</sup> *Idem*, p.59 e p.43, respectivamente.

<sup>11</sup> *Idem*, p. 44. Confirmando a falta de capacidade pública de gestão directa de projectos existente, a própria Estradas de Portugal referiu ao Tribunal de Contas que: «— Há projectos onde poderão não haver termos de comparação que permitam a construção de um comparador público suficientemente fiável; — desde há muito tempo que o Estado Português optou por recorrer ao sector privado como única forma de desenvolver novos projectos de auto-estradas» (p. 43).

**4.9** De acordo com a OCDE, **o investimento das empresas públicas, que poderia ser incluído no futuro Orçamento por programas.** Em regra quando falamos de empresas públicas focamos essencialmente as que se situam na esfera da administração central do Estado, entre elas as designadas entidades públicas empresariais (EPE). A sua criação tem vindo a ocorrer de forma abundante num passado recente, numa primeira fase na área da saúde com a transformação dos hospitais do Serviço Nacional de Saúde em hospitais EPE, estando neste momento presentes EPE em praticamente todas as áreas sectoriais. Tem sido entendido que esta opção de imprimir à gestão dos dinheiros públicos, uma matriz empresarial, logo de natureza privada, é mais eficaz e eficiente. Não se acautelou, porém a avaliação destas opções, não pelo menos de forma rigorosa, ficando por saber se, em termos comparáveis, estes meios públicos obtiveram assim um melhor desempenho decorrente de lhes ter sido aplicada uma gestão privada. No limite estamos perante um fenómeno de desorçamentação pura, uma vez que a despesa destas entidades não consolida para o cômputo da despesa pública no seu todo (com excepção das transferências para elas destinadas ou da contratação de serviços com essas entidades).

*“Com o crescimento das empresas estatais e das PPP, Portugal deveria promover a transparência e a responsabilização relativamente às operações destas duas estruturas.” (OCDE, 2008)*

**4.10** As operações das empresas públicas escapam a um escrutínio detalhado porque a informação sobre as suas receitas e despesas não está incluída no orçamento. Pelo facto das empresas públicas se financiarem muitas vezes através de empréstimos e/ou numa conjugação público-privado, irão continuar a manter-se fora do escrutínio do MFAP e da DGO, que se centram no controlo de orçamentos assentes em dotações. Esta situação de falta de controlo é de acordo com a OCDE um motivo para preocupação e cuidado.<sup>12</sup> Acresce que mesmo em contas nacionais, o Sector Empresarial do Estado (SEE) não consolida para o perímetro das Administrações Públicas, pelo que também estas não reflectem a evolução da posição financeira do SEE, o que só por si impede uma análise rigorosa do comportamento das principais variáveis orçamentais.

**4.11** Atendendo ao montante do endividamento das empresas públicas, sobretudo concentrado nos sectores dos transportes e infra-estruturas conexas, que ascendia no final de 2005, segundo dados da Direcção-Geral do Tesouro, a 15% do PIB (um terço do qual se encontrava garantido pelo Estado), o Conselho ECOFIN e a Comissão consideraram já que os resultados das empresas públicas podem colocar em risco a sustentabilidade orçamental a médio prazo. As boas práticas de transparência orçamental exigem que o montante total de responsabilidades contingentes do sector público seja revelado no Orçamento. Em Junho de 2008, a OCDE recomendou que:

<sup>12</sup> De acordo com a OCDE, as empresas públicas com tal sistema de financiamento são vulneráveis a choques financeiros que afectam o sector privado, nos quais as perdas serão suportadas pelo Estado, ou seja, pelo dinheiro dos contribuintes.

- Para melhorar a informação e a transparência seria necessário que o relatório anual do SEE fosse mais abrangente em relação à performance financeira do SEE, numa base consolidada.
- O referido relatório deveria ainda incluir toda a dívida do SEE, incluindo a dívida garantida e a dívida não garantida pelo Governo, uma vez que a dívida, mesmo a não garantida, influencia o valor dos activos do SEE e o fluxo de rendimentos pós-pagamento de juros que o Estado pode esperar receber do SEE.

*“All significant contingent liabilities should be disclosed in the budget, the mid-year report and the annual financial statements.”*  
– OECD Best Practices for Budget Transparency (2002) –

**4.12** Outro aspecto relevante em matéria de empresas públicas tem a ver com a

capacidade que as Administrações Regionais e Locais possuem de as criar, à semelhança do que ocorre com a Administração Central do Estado, e que por norma não são objecto de muita preocupação, mas às quais deveria ser estendida, no entendimento da UTAO, a recomendação anterior.

**4.13** Ainda quanto à elaboração do Orçamento do Estado, a Direcção Geral do Orçamento (DGO) tem um papel relevante, recomendando a OCDE que esse papel seja objecto de uma profunda revisão, pois considera que a *“(…) DGO tem um papel fundamental a desempenhar na implementação de um quadro plurianual de despesa, na análise dos programas, na implementação da contabilidade patrimonial, no desenvolvimento das estimativas de despesa para os anos base e, de uma forma geral na compilação de informação financeira para o Governo”*.

**4.14** Sendo à DGO que cabe efectivamente a preparação do OE e uma parte significativa do apoio técnico ao Membro do Governo que tem a seu cargo as finanças do Estado, aspectos como a diversidade de regimes autonómicos de que gozam os serviços e organismos públicos, a diversidade de modelos contabilísticos que suportam a sua informação financeira, alguma eventual falta de meios qualificados e a posição hierárquica que ocupa, mitigam de algum modo o desempenho cabal do seu papel.

**4.15** Assim, a OCDE recomenda que o papel da DGO na elaboração do orçamento necessita de ser revisto, passando de uma análise detalhada para uma visão mais global e com maior conteúdo analítico de todo o orçamento. Deverá ainda ser estabelecida no âmbito da DGO uma equipa para análise dos programas.

## 5- Execução do Orçamento do Estado e gestão das finanças públicas

**5.1** A simplificação da execução orçamental e do processo de controlo financeiro, recomendado pela OCDE, reescalando os níveis de responsabilidade e de autonomia gestonária, implicam necessariamente a **implementação de um outro figurino orçamental, que não o actualmente ainda em vigor.**

**5.2** O reforço do papel da DGO na execução e gestão do orçamento do Estado a um nível macro, a simplificação de processos gestonários e a responsabilização dos ministros da tutela pelos excessos orçamentais ocorridos nos seus ministérios, são aspectos que só podem ser ponderados e implementados tendo por base um modelo orçamental diferente do actual.

**5.3** A criação de gabinetes de planeamento estratégico (GPEARI) em cada ministério sectorial e bem assim a criação de gabinetes de gestão financeira na dependência dos controladores financeiros, são outras das recomendações a este nível, exequíveis mesmo no actual modelo de orçamento.

**5.4** Um aspecto prioritário para que estas reformas possam ser bem sucedidas é o da **implementação da contabilidade patrimonial** – refere a OCDE que a adopção de um sistema de contabilidade patrimonial por parte dos ministérios sectoriais tem vindo a ser feita de forma lenta, devendo ser uma prioridade concluir esta reforma.

— De facto, **a actual situação caracteriza-se pela coabitação de vários sistemas contabilísticos.**

- Os Serviços Integrados do Estado, os Governos Regionais e alguns dos Serviços e Fundos Autónomos (SFA) reportam a sua informação financeira em sistemas de base caixa.
- A Administração Local e alguns dos SFA, utilizam matrizes contabilísticas de base patrimonial.

— *Em todos os casos é necessário proceder a ajustamentos, fora dos respectivos sistemas, para se poderem efectuar os necessários reportes em contabilidade nacional.*

— Na esfera dos SFA coabitam seis sistemas de contas distintos, cujos princípios não se pode dizer que sejam completamente ajustáveis. Acresce que **nenhum desses seis sistemas acolheu ainda as normas internacionais de contabilidade para o sector público.** Só por aqui se poderá ver, sem grande esforço, que não existe normalização contabilística no Sector Público Administrativo (SPA) e que os sistemas em vigor não conseguem traduzir uma imagem verdadeira e apropriada da situação económica e financeira do universo que pretendem representar (SPA).

**5.5** Efectivamente, a não existência de contabilidade patrimonial constitui uma questão de ordem prática. O modelo de contabilidade patrimonial para o Sector Público (**POCP**) foi aprovado pelo DL n.º 232/1997, de 3 de Setembro, com aplicação obrigatória, a todos os

serviços e organismos da administração pública, constituindo assim um passo fundamental em matéria de harmonização e normalização contabilística, como base de sustentação de toda a informação financeira do Estado, quer na elaboração do OE, quer na elaboração da CGE, mas até ao momento está ainda longe de ser aplicado a todo o universo a que se destinava – Serviços Integrados e SFA.

**5.6** Contudo, *uma outra questão, esta de cariz mais conceptual, centra-se em saber se, decorrido mais de dez anos sobre a sua aprovação, este plano de contas ainda se encontra adequado às actuais exigências sobre esta matéria.* O POCP tem integrado na Classe 0 (zero) a contabilidade orçamental (base caixa), sendo a mesma articulada com a contabilidade patrimonial (base do acréscimo) através da Conta 25. *O POCP não assume, deste modo, na sua plenitude o princípio da substância sobre a forma, pois prevê que OE e CGE sejam elaborados numa base caixa, logo sem atenderem a este princípio.* Já o SEC-95 prevê a observação de ambos os princípios – “accrual” e princípio da substância sobre a forma - o que obriga a ajustamentos variados que venham sanar as diferenças entre os dois modelos (SEC-95 e POCP). Consequentemente, os valores de receita, despesa, défice e dívida oferecidos por este modelo contabilístico, assente no POCP, ao Parlamento, ao Tribunal de Contas e aos cidadãos, em geral, serão necessariamente diferentes dos que irão integrar os reportes para a UE em contabilidade nacional.

**5.7** Não obstante as considerações antecedentes, as autoridades com responsabilidade na administração financeira do Estado puseram recentemente em marcha o projecto **RIGORE** – Rede Integrada de Gestão de Recursos do Estado – com a finalidade de dotar o sector público administrativo com uma aplicação informática que permita a qualquer serviço, independentemente da sua dimensão, regime de autonomia, sector de actividade ou localização geográfica, dispor de uma ferramenta de apoio à gestão económica e patrimonial e que obedeça ao POCP. Este projecto, actualmente ainda em experiência piloto, foi aplicado apenas a um organismo e assim se mantém, tendo sido sucessivamente adiado o momento do seu alargamento ao grupo de serviços inicialmente previsto. Assim sendo, **não é expectável que a breve prazo os sistemas de informação financeira do Estado se encontrem preparados para acolher um novo modelo orçamental, designadamente, um modelo de orçamentação por programas, muito mais exigente nesta vertente que o modelo actualmente em vigor.**

**5.8** A adopção da prática de orçamentação por programas trará também consequências para o grau de **flexibilidade orçamental e reafectações de verbas.** No actual sistema, os montantes globais de despesa pública só podem ser excedidos em duas situações: pela incorporação nos orçamentos dos diversos ministérios de receitas próprias geradas em montante superior ao inicialmente previsto ou pela incorporação de saldos transitados do ano anterior. Fora estas situações, que implicam a aprovação de orçamentos suplementares<sup>13</sup>, por motivos de gestão, a figura da reafectação de verbas é frequentemente usada, sendo que quando ela não é possível dentro da mesma unidade orgânica (ministério) existe ainda a

<sup>13</sup> Entre 1998 e 2007 houve necessidade de proceder à aprovação de orçamentos suplementares em todos os anos, com excepção de 2000, 2003, 2006 e 2007.

possibilidade de efectuar reforços de verbas a partir da dotação provisional do Ministério das Finanças.

**5.9** Refere a OCDE no seu relatório, a folhas 65 “Para 2008, todas as alterações orçamentais que não afectem o défice serão aprovadas ao nível do ministro da tutela, com restrição de que este não poderá fazer reafectações entre diferentes capítulos, ou entre diferentes classificações funcionais. Este novo procedimento deverá aumentar substancialmente a responsabilidade orçamental dos ministérios sectoriais e deverá reduzir o carácter muito micro da análise orçamental do DGO”.

**5.10** Acresce, no entanto referir que o elevado número de alterações orçamentais a que o Orçamento do Estado se encontra sujeito em todos os exercícios, sendo sintomático de deficiências, eventualmente graves, ao nível da previsão das receitas e das despesas, pode mesmo, no limite, ser um factor desvirtuador das políticas aprovadas, sem que realmente exista uma elevada consciência disso, podendo assim ficar mitigado o controlo político exercido pelo Parlamento quando procede à apreciação da Conta Geral do Estado.

## 6- Melhorias introduzidas no processo orçamental desde 2005

**6.1** Refere ainda o relatório da OCDE que no processo orçamental português foram introduzidas, desde 2005, importantes melhorias. Entre elas, algumas merecem-nos alguns comentários:

- **Melhoria da cobertura e tempestividade dos dados relativo à execução orçamental publicados no Boletim Informativo mensal da DGO.**
  - Efectivamente o Boletim Informativo Mensal da DGO constitui a primeira compilação/publicação de dados sobre a execução do orçamento do Estado. Trata-se de informação provisória e não consolidada, podendo, ainda assim revelar-se muito útil para efeitos de estudo, análise e acompanhamento da execução orçamental e apoio à decisão.
  - A DGO tem vindo a desenvolver esforços no sentido de tornar essa publicação *mais abrangente*, passando a incluir todos os subsectores do Estado, com excepção do SEE e mais exacta, contendo informação cada vez mais completa para cada um dos subsectores abrangidos. A partir de Janeiro de 2008 a DGO passou a incluir no seu Boletim Informativo mensal, para além dos Serviços Integrados do Estado, informação acerca da situação financeira dos Serviços e Fundos Autónomos e da Segurança Social. A cada trimestre são incluídos também dados acerca da Administração Local e da Administração Regional.
  - Cabe, no entanto salientar que deste escopo de informação apenas a despesa dos Serviços Integrados do Estado é da responsabilidade da DGO, sendo que tudo o resto depende de outros serviços e organismos, com responsabilidades

na administração financeira do Estado e da prestação de informação financeira ao MFAP, para efeitos estatísticos e de posterior inclusão nas contas provisórias trimestrais e na CGE, cuja elaboração é da responsabilidade da DGO, mas que nem sempre é tempestiva nem completa, o que dificulta a tarefa de elaboração do Boletim.

- As dificuldades prendem-se essencialmente com deficiências nos sistemas de informação que não permitem a fluidez, em tempo útil de uma informação de qualidade<sup>14</sup>, como é o caso da Segurança Social e da receita do Estado, mas também pela falta de hábito na transmissão dessa informação, situação que vai piorando na proporção inversa da autonomia desses serviços e organismos.
- **Foi criada a figura do controlador financeiro nos ministérios sectoriais.** Este cargo, equiparado ao de director-geral, foi criado pelo DL n.º 33/2006, de 17 de Fevereiro e tem competências, no domínio do planeamento, na vertente exclusivamente orçamental, da execução orçamental e assunção de compromissos, da prestação de contas e das obrigações de reporte.
- Este responsável tem como atribuições:
    - Acompanhar a gestão financeira e orçamental;
    - Fazer a identificação e comunicação das tendências de risco para os objectivos de consolidação das finanças públicas;
    - Acompanhar o cumprimento das medidas e obrigações financeiras das entidades públicas para com terceiros;
    - Identificar antecipadamente todas as iniciativas com impacto financeiro relevante;
    - E executar o programa a cargo do seu ministério, no quadro orçamental em vigor.
  - O controlador financeiro reporta ao Ministro das Finanças e ao ministro da área sectorial e não dispõe de qualquer estrutura de apoio própria.
  - Efectivamente trata-se de uma figura que, tal como se pode ver pelo escopo de competências que lhe estão atribuídas, apela sobretudo a um aumento do rigor e procura dar resposta a algumas das preocupações mais prementes em matéria de finanças públicas como sejam a necessidade de consolidar as finanças públicas, a necessidade de imprimir um maior rigor ao processo orçamental, nas suas várias fases e também a necessidade de melhorar os reportes de informação financeira.

---

<sup>14</sup> A qualidade da informação afere-se por determinados parâmetros, podendo em suma dizer-se que uma informação tem qualidade quando é correcta, objectiva, verdadeira, relevante, segura e actual, está disponível e acessível a quem dela precisa e tem um volume apropriado.

- Aspectos como, a falta de estruturas próprias de apoio, a dependência bicéfala e a implementação faseada, poderão ter impedido resultados mais eficazes e eficientes, ainda assim, tanto quanto se pensa saber o desempenho dos controladores financeiros não foi avaliado no sentido de saber com mais rigor qual o valor acrescentado que tal cargo veio trazer.
- **Modernizou-se o sistema de gestão da tesouraria do Estado.** Tratou-se efectivamente de um passo importante na optimização da função financeira do Estado, a atribuição a um único serviço do Estado a gestão da tesouraria e a gestão da dívida pública. Em teoria é um modelo que permite ganhos decorrentes dessa gestão conjunta.
- **Iniciou-se o RIGORE, um projecto destinado a implementar a contabilidade patrimonial a todos os serviços e organismos públicos.** Trata-se de uma ferramenta informática destinada a uniformizar, harmonizar e alargar a implementação do POCP a todos os serviços públicos, agilizando por esta via uma reforma que se revelou, ao longo do tempo, de difícil concretização.
- Promovida pela DGO, esta ferramenta está a ser oferecida aos demais serviços para que gratuitamente a utilizem, dependendo da sua vontade aceitar ou não a sua utilização.
  - Neste registo de não obrigatoriedade, não tem tido o sucesso desejado, pois tanto quanto se julga saber, apenas um serviço está a utilizá-la em tempo real, o que parece manifestamente pouco para um projecto de tão grande envergadura e que corre sérios riscos de ficar a curto prazo desactualizado.

## 7- Orçamentação por Programas

**7.1** Apresenta-se neste capítulo uma breve síntese dos vários passos já dados por Portugal em direcção à adopção de uma orçamentação por programas, bem como das recomendações da OCDE sobre essa matéria, sem prejuízo de posteriores análises mais desenvolvidas sobre esta temática, que a COF entenda mandar a UTAO para executar, designadamente acerca dos diferentes modelos práticos seguidos pelos países que já instituíram esta forma de orçamentação.

**7.2** Apesar das várias referências legislativas a um modelo de Orçamento do Estado estruturado por programas, pelo menos desde 2003, apenas a lei do OE/2006 viria a contemplar de forma mais pragmática e concreta tal intenção, referindo nos seus artigos 105.º e 106.º a obrigatoriedade de o Governo apresentar à Assembleia da República até 30 de Junho:

*“(...) um plano de trabalhos devidamente fundamentado, estruturado e calendarizado tendo em vista o integral cumprimento do artigo 15.º da Lei do Enquadramento Orçamental pelo menos na proposta de lei referente ao Orçamento de 2010.*

2 – O plano de trabalhos a que se refere o n.º 1 deverá incluir a obrigatoriedade de apresentação à Assembleia da República de relatórios de progresso a 30 de Junho de cada ano intercalar até ao integral cumprimento do artigo 15.<sup>o</sup><sup>15</sup>

**7.3** O mencionado relatório de progresso foi elaborado e entregue na AR em 10 de Julho de 2007 e dele constam:

- os objectivos a atingir;
- as vantagens de um quadro orçamental estruturado por programas;
- a sua implementação em duas fases, uma primeira no OE/2009 onde seriam definidos (3) programas piloto e uma segunda de alargamento a todo o universo de forma progressiva ou imediata para as restantes missões do Estado a partir do OE/2010;
- A estrutura, calendarização e criação de uma missão permanente junto do Ministério das Finanças e da Administração Pública.

**7.4** Nesta sequência, foram publicados três despachos do Ministro de Estado e das Finanças, criada uma Comissão para Orçamentação por Programas que elaborou um relatório intercalar e integrados no OE/2009 três programas - piloto:

- O *Despacho do Ministro das Finanças n.º 3358-A/2007, de 1 de Março*, criou a Comissão para a Orçamentação por Programas (COP), com a missão de propor ao Governo um modelo e respectiva metodologia para a estruturação do OE por programas. Esta Comissão ficou responsável pela apresentação de 2 relatórios – um, intercalar, em 30 de Maio de 2007, de onde constasse um ponto de situação dos trabalhos e do qual há conhecimento e um, final, em 30 de Maio de 2008, do qual não há conhecimento, mas que tudo indica terá sido apresentado, porquanto se refere no *Despacho n.º 16 968/2008, de 24 de Julho*, que alarga o tempo de funcionamento da COP, que “(...) a COP apresentou um relatório intercalar com o ponto de situação dos respectivos trabalhos, tendo já apresentado seu relatório final de actividade.”;
- O *Despacho do Ministro das Finanças n.º 4369/2008, de 21 de Fevereiro de 2008*, criou o Grupo de Trabalho para a Implementação Piloto da Orçamentação por Programas (GTIPOP) que, em articulação com a COP e com outros serviços e entidades da Administração Pública com competências na área da programação e execução orçamentais, operacionalizou os programas piloto que integraram o OE/2009;
- O *Despacho do Ministro das Finanças n.º 16 968/2008, de 24 de Julho*, prolongou o funcionamento da COP até 31 de Julho de 2008.

<sup>15</sup> Artigo 15.º da LEO – gestão por objectivos; n.º 1 do artigo 19.º da LEO – programas orçamentais.

**7.5** Sobre os resultados intercalares da actividade desenvolvida pela COP (únicos publicamente divulgados) a OCDE tece comentários e faz *recomendações, todas no sentido de alocar alguma prudência a esta reforma*, considerando que ainda não se encontram reunidas as condições prévias para a implementação de um modelo de orçamento por programas, no formato proposto, de orientação para os resultados cuja avaliação seja sustentada no desempenho.

**7.6** Aspectos como a implementação faseada e coordenada com a de outras reformas, o envolvimento, apoio e adesão dos ministérios sectoriais assim como dos responsáveis pela execução dos programas, a construção de expectativas realistas para todos os parceiros envolvidos, o desenvolvimento prévio de diferentes tipos de informação e de indicadores de desempenho, a integração do debate sobre o desempenho no processo orçamental, a avaliação desses indicadores de desempenho e dos resultados por entidade independente, são amplamente considerados na apreciação da OCDE, comparativamente com experiências de outros países na mesma matéria, sendo sempre referenciada a complexidade de tais reformas que para serem integralmente alcançadas devem garantir o envolvimento político.

**7.7** Refere a OCDE que ***“A implementação da orçamentação por programas em 2010, tal como inicialmente previsto no Orçamento do Estado para 2006, não é um cenário realista. Tal seria ambicioso mesmo para um país com larga experiência no desenvolvimento de informação sobre desempenho, o que não é o caso de Portugal. A experiência da OCDE demonstra que são necessários pelo menos 3 a 5 anos para desenvolver informação relevante sobre o desempenho.”***  
– Refere-se no relatório a fls. 101.

**7.8** A propósito da **implementação faseada**, refere a OCDE que, devem ser consideradas pelo menos 3 fases:

- 1.ª fase – desenvolvimento de um orçamento por programas e de um quadro plurianual para a despesa;
- 2.ª fase – desenvolvimento de informação relevante sobre o desempenho dos programas e dos ministérios e desenho e implementação dos necessários sistemas de informação; e
- 3.ª fase – integração da informação sobre desempenho nas decisões orçamentais, incluindo-se o trabalho desenvolvido até ao momento por Portugal como parte integrante da 1.ª fase.

**7.9** Apesar de em 2008 não ter sido apresentado, de modo próprio, pelo Governo, um relatório dando conta dos progressos efectuados na implementação da orçamentação por programas, o relatório de sustentação do OE/2009 integra um capítulo sobre a matéria, onde são apresentados três programas piloto: cooperação portuguesa; rede de cuidados continuados integrados; e acção social no ensino superior.

**7.10** Curiosamente as referências feitas no OE/2009 aos trabalhos da COP referem sempre o relatório intercalar produzido em Maio de 2007, não remetendo para qualquer relatório final e embora em Junho de 2008, o Despacho n.º 16 968/2008, se refira à sua existência. Pode ler-

-se no relatório do OE/2009, que data de Outubro de 2008, que “(...) a COP encontra-se a ultimar a versão final do relatório e respectivas recomendações no sentido de viabilizar estruturação do Orçamento do Estado por Programas.”

**7.11** No relatório do OE/2009, para além da apresentação dos programas piloto, reafirma-se a intenção de prosseguir com um modelo de orçamentação por programas, centrado nos resultados aferidos a partir de um modelo de desempenho a aplicar aos serviços, aos dirigentes e aos trabalhadores em geral.

**7.12** O **conceito de plurianualidade** está aí definido como correspondendo a uma programação financeira para um horizonte temporal de 4 anos, coincidente com a legislatura, mas que possa ser flexível no horizonte temporal de referência e nos vários níveis de agregação dos programas.

**7.13** Refere-se ainda o Relatório do OE/2009 à criação de uma **regra de despesa** “consiste na criação de limites à despesa pública baseados em indicadores que serão propostos pela COP. A introdução destes limites contribuirá para o objectivo da sustentabilidade das finanças públicas e para o cumprimento do Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC). Os limites de despesa devem obedecer a tectos máximos que serão estatuídos na própria LEO”.

**7.14** Os pressupostos apontados para o estabelecimento da referida regra de despesa – **contas públicas próximas do equilíbrio<sup>16</sup> e crescimento das despesas com pensões, superior ao do produto potencial, mais moderado do que nas duas décadas anteriores, em linha com as projecções de longo prazo mais recentes** - levam a concluir que ainda não se encontram reunidos os requisitos necessários para, tal como constava do compromisso assumido pelo Governo em 2006, haver uma aplicação generalizada do orçamentação por programas e da regra de despesa ao Orçamento de Estado para 2010.

---

<sup>16</sup> Déficit estrutural não superior a 0,5% do PIB e déficit inferior a 3% do PIB.