



Orçamentação por Programas

Relatório Final da

Comissão para a Orçamentação por Programas

Nomeada pelo Despacho n.º 3858-A/2007 de

Sua Ex.^a, o Ministro das Finanças e da Administração Pública

2008

João Loureiro (Coordenador)
Álvaro Pina
João Catarino
Pedro Rodrigues
Fernanda Barreiro
Virgílio Fernandes
e
com a colaboração de Barry Anderson



Orçamentação por Programas – Relatório Final, 2008



NOTA PRÉVIA

A Comissão para a Orçamentação por Programas (COP) foi nomeada pelo Senhor Ministro de Estado e das Finanças através do Despacho n.º 3858-A/2007, sendo o respectivo mandato prorrogado pelo Despacho n.º 16968/2008. A Comissão foi constituída por

- João Loureiro, Professor Associado da Faculdade de Economia da Universidade do Porto
- Álvaro Pina, Professor Auxiliar do Instituto Superior de Economia e Gestão da Universidade Técnica de Lisboa
- João Catarino, Presidente do Instituto de Informática do Ministério das Finanças e da Administração Pública à data da nomeação, sendo actualmente Especialista de Informática da Direcção-Geral do Orçamento
- Pedro Rodrigues, Assessor do Senhor Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento
- Fernanda Barreiro, Directora do Serviço de Orçamento da Direcção-Geral do Orçamento
- Virgílio Fernandes, Director do Serviço de Auditoria da Direcção-Geral do Orçamento à data da nomeação, sendo actualmente Inspector Superior Principal da Inspecção-Geral de Finanças
- Barry Anderson, Responsável pela *Budgeting and Public Expenditures Division* do *Directorate for Public Governance and Territorial Development* da OCDE.

Tal como previsto no despacho de nomeação, no final de Maio de 2007 a COP apresentou um relatório intercalar, e submete agora à consideração do Senhor Ministro o relatório final.

Na elaboração do presente relatório, a COP beneficiou da colaboração do *Grupo de Trabalho para a Implementação Piloto da Orçamentação por Programas* a partir da altura em que este entrou em funções. Em particular, foi valioso o contributo de Ana Rangel, Coordenadora daquela estrutura. Reconhece-se também a colaboração prestada



Orçamentação por Programas – Relatório Final, 2008

em diversos momentos pelo *Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais* do Ministério das Finanças e da Administração Pública, designadamente em matéria de informação estatística ou institucional.



SÍNTESE DO RELATÓRIO

A reforma do quadro orçamental português deve ir ao encontro de três questões essenciais: disciplina orçamental, qualidade da despesa pública e transparência do processo orçamental. Uma estratégia adequada para lidar com estas questões passa por estabelecer um quadro orçamental plurianual que seja enquadrado por uma regra para a despesa pública e pela orçamentação por programas, em que o desempenho é o elemento central, quer porque deverá informar os orçamentos, quer porque deverá ser o elemento orientador da gestão pública.

A plurianualidade que é proposta mais não é do que um exercício de programação financeira para a legislatura, o qual resulta de um exercício de planeamento estratégico para aquele horizonte temporal. Propõe-se a programação e não a orçamentação plurianual porque esta última tornaria a composição da despesa pública inaceitavelmente mais rígida e, face a um choque, descredibilizaria a própria plurianualidade. O que se pretende com um quadro orçamental plurianual é tornar mais previsível o contexto em que a acção do Estado se desenvolve, para que se possa planear e preparar melhor o futuro.

Com a Orçamentação por Programas (OP), o objectivo é abandonar a forma tradicional de elaboração do Orçamento de Estado (OE) – a qual está focada nos recursos utilizados – e, em vez dela, adoptar um modelo focado nos impactos ou efeitos socioeconómicos que o(s) Governo(s) pretende(m) alcançar com determinada política. Nesse contexto, a preparação do Orçamento do Estado, como um orçamento para as acções a desenvolver em cada ano, deve ser informada pelo desempenho recente de cada programa, uma prática que é reconhecida internacionalmente como capaz de melhorar a qualidade da despesa pública. Deve sublinhar-se que no modelo proposto no presente relatório não existe, contudo, uma ligação mecânica entre o desempenho de um programa e a respectiva dotação orçamental.

A OP permitirá também orientar explicitamente a gestão pública para o desempenho. Embora existam já vários instrumentos na Administração Pública (como o SIADAP e o QUAR) que dão passos significativos nesse sentido, a OP complementa-os, criando-se condições para que exista uma cadeia efectiva de responsabilização. Um melhor enquadramento, como aquele que é proposto neste relatório, ajudará a motivar os recursos humanos e, dessa forma, contribuirá para aumentar a probabilidade de sucesso da reforma na Administração Pública.



A. Plurianualidade e regra para a despesa pública

Uma das âncoras da disciplina orçamental, e que dá credibilidade ao quadro orçamental plurianual, é a existência de regras orçamentais numéricas. Actualmente existe já uma regra para o saldo orçamental, que é a que está consagrada no Pacto de Estabilidade e Crescimento. No entanto, a experiência dos primeiros anos da União Monetária Europeia demonstra que tal regra não é suficiente, por si só, para garantir a disciplina orçamental. Aliás, no Relatório do Conselho Europeu de Março de 2005, que alterou as regras do Pacto, é explicitamente dito que “*as regras orçamentais nacionais devem complementar os compromissos assumidos pelos Estados-Membros no âmbito do Pacto de Estabilidade e Crescimento ... [devendo] ... ser dados incentivos no sentido de as regras nacionais apoiarem os objectivos do Pacto de Estabilidade e Crescimento ...*”. No presente relatório optou-se por propor uma regra para a despesa pública, assente na fixação de limites plurianuais. Tal proposta está em linha com as recomendações da *OECD Economic Survey* feita em 2008 a Portugal: “*To ... secure the fiscal consolidation in the medium-term, the government should adopt an expenditure rule to complement the budget balance rule imposed by the Stability and Growth Pact ... Expenditure rules should be multi-year, although the political economy considerations suggest that the electoral mandate of the government is the longest period that can be realistically achieved ...*”.

A regra que se propõe consiste no estabelecimento de limites plurianuais para a despesa, tendo como horizonte o final da legislatura. O Governo deve dispor de alguma margem de manobra na escolha do nível e da trajectória da despesa pública durante o seu mandato. Não sendo possível determinar tecnicamente qual o nível óptimo de despesa (trata-se antes de uma escolha política), o que é importante é que o Governo se comprometa com limites de despesa por ele próprio definidos para o horizonte da legislatura, os quais são a expressão financeira de uma programação a médio prazo das políticas públicas. Contudo, a margem de manobra na fixação dos limites plurianuais de despesa não poderá ser ilimitada. Em particular, não poderá ser adoptado um nível de despesa que comprometa a sustentabilidade a médio e longo prazo das finanças públicas.

Assim, propõe-se que o Governo, no início de cada mandato, fixe *limites de despesa* para cada um dos anos da legislatura. Propõe-se que esses limites – que servirão de guia à elaboração anual dos sucessivos Orçamentos do Estado – se reportem à despesa primária da Administração Central e da Segurança Social (incluindo as transferências para a Administração Regional e Local) e que sejam definidos em contabilidade nacional.

A fim de ser garantida a sustentabilidade a médio e longo prazo das finanças públicas e o cumprimento do Pacto de Estabilidade e Crescimento, os limites de despesa escolhidos pelo Governo devem obedecer a *tectos máximos*, estatuídos na Lei de Enquadramento Orçamental (LEO). Neste relatório propõe-se uma metodologia de cálculo desses tectos,



Orçamentação por Programas – Relatório Final, 2008

a qual é diferenciada consoante se tenha ou não atingido o Objectivo de Médio Prazo (OMP) de um défice estrutural não superior a 0,5% do PIB.

No início de cada legislatura, o Governo explicita o limite de despesa que vai observar durante o seu mandato. Ao fazê-lo, assume o compromisso político de não ultrapassar em nenhum dos anos da legislatura os limites de despesa que escolher. A decisão é tomada e anunciada aquando da primeira actualização que faz do Programa de Estabilidade e Crescimento, inserindo-se assim de forma coerente na programação orçamental global que o Governo trace para a legislatura. As actualizações subsequentes do Programa de Estabilidade acompanharão a aplicação da regra de despesa em cada um dos anos da legislatura, comparando os limites com os valores verificados do indicador de despesa e justificando eventuais reprogramações.

Os limites de despesa escolhidos pelo Governo são expressos em termos reais (isto é, a preços constantes) através de um índice, sendo anualmente convertidos em valores nominais.

A escolha de limites de despesa para a legislatura constituirá uma importante inovação no processo orçamental português, facilitando o cumprimento dos compromissos plurianuais assumidos nos Programas de Estabilidade para os saldos orçamentais.

Uma programação de despesa que é feita para quatro anos estará sempre sujeita a alguma incerteza. Tal aconselha a introdução de mecanismos de flexibilidade que, sem desvirtuar o carácter plurianual dos limites de despesa, permitam responder a acontecimentos inesperados. Os mecanismos de flexibilidade propostos neste relatório são os seguintes:

- 1) A existência de uma margem de segurança (actualmente designada por dotação provisional), a qual deverá estar incluída no indicador de despesa mas não deverá estar afectada a qualquer programa.
- 2) A possibilidade de transferir despesa pública entre os anos remanescentes da legislatura, em consequência de alterações na calendarização da despesa associada a determinados programas. Por exemplo, se um projecto de investimento é adiado por um ano, o valor da despesa em causa é transferido para o ano de implementação. Destas transferências inter-anuais não poderá, contudo, resultar que os limites de despesa revistos ultrapassem, em qualquer ano, os tectos máximos.
- 3) O terceiro mecanismo – este com a natureza de uma cláusula de salvaguarda – aplicar-se-á se e quando desenvolvimentos adversos suscitarem o risco de um “défice excessivo”. Neste caso o Governo poderá reduzir os limites de despesa para evitar a violação do Pacto de Estabilidade e Crescimento. Este mecanismo poderá ser accionado sempre que o défice orçamental (efectivo ou previsto) ultrapasse um “patamar de alerta” prudente, definido e anunciado pelo Governo.

A eficácia de uma regra sobre a despesa pública pode, potencialmente, ser posta em causa através do recurso excessivo às despesas fiscais. Entende-se por despesa fiscal uma



receita tributária que deixa de ser arrecadada em virtude da concessão de um tratamento fiscal mais favorável, podendo assumir múltiplas formas, como sejam isenções tributárias, deduções à matéria colectável, deduções à colecta, diferimentos da tributação, taxas preferenciais, etc. Independentemente do seu tipo, um traço comum à maioria das despesas fiscais consiste em serem alternativas à realização de despesa directa sob a forma de transferências ou de subsídios.

Para além de poderem ser usadas para contornar os limites quantitativos ao crescimento da despesa pública, outro problema potencial com as despesas fiscais é o de poderem escapar à avaliação da eficiência e eficácia da despesa pública, aspectos que são centrais à OP. A atribuição, por exemplo, de benefícios fiscais – por oposição à concessão de subsídios – pode tornar menos transparente a avaliação de uma acção e do organismo que a executa, na medida em que o respectivo custo (a receita fiscal ou contributiva perdida) não tem expressão numa dotação orçamental identificável. A avaliação da eficiência pode também tornar-se mais complexa, por ser mais difícil quantificar a despesa fiscal do que a despesa directa. Por conseguinte, com a adopção de regras para a despesa, particular atenção deve passar a ser dada às despesas fiscais.

Particular atenção deve também ser dada aos mecanismos que, potencialmente, podem ser usados não só para contornar limites à despesa mas também para contornar limites ao défice orçamental ou à dívida pública. Esse é o caso, por exemplo, da assunção de compromissos contratuais de despesa com impactos financeiros desfasados no tempo, em condições mais gravosas do que se a correspondente despesa fosse realizada no presente. A este propósito, importa referir que os compromissos plurianuais de despesa (por exemplo, resultantes de parcerias público-privadas) não representam necessariamente um factor de erosão da disciplina orçamental. Pelo contrário, se assumidos criteriosamente, tais compromissos podem promover uma maior eficiência e qualidade da despesa pública, tirando partido de uma possível vantagem de *know-how* do sector privado. No entanto, não se pode descurar que aqueles compromissos podem gerar efeitos perversos a dois níveis. Por um lado, permitem ao Governo que os assume contornar a regra de despesa, assegurando a disponibilização imediata de infra-estruturas ou serviços cujo pagamento (e registo como despesa) só ocorrerá mais tarde. Por outro lado – e como consequência do efeito anterior – os Governos subsequentes verão diminuída a sua margem de manobra na afectação dos recursos públicos e, em particular, na escolha da composição da despesa pública.

Face ao exposto, propõe-se que seja aumentada a transparência no que respeita aos compromissos contratuais plurianuais de despesa, possibilitando, assim, que os mesmos sejam sujeitos a um maior escrutínio. Maior transparência nesta matéria contribuirá para que os compromissos contratuais de despesa com impactos financeiros desfasados no tempo não sejam assumidos apenas com o objectivo estratégico de contornar a regra de despesa.



A programação orçamental global tem como requisito essencial a existência de um cenário macroeconómico que seja prudente e credível. De forma a garantir que este pressuposto seja observado, propõe-se que seja criado um “Conselho de Sábios”, o qual analisará, filtrará e dará uma opinião final acerca do cenário macroeconómico preparado pelo organismo governamental tecnicamente apetrechado para o efeito. O Conselho deverá ser constituído por individualidades de reconhecido mérito profissional ou académico. O mandato de cada membro do Conselho deve ser longo e, desejavelmente, não renovável, só podendo ser revogado em caso de falta grave, como seja, por exemplo, a quebra de sigilo.

A questão da credibilidade e do enviesamento das previsões macroeconómicas subjacentes aos orçamentos foi uma questão sublinhada pela OCDE na sua recente *2008 Economic Survey* realizada a Portugal. No sentido de minimizar o problema, uma das sugestões feitas pela OCDE foi, justamente, a criação de um *“committee of experts in macroeconomics and forecasting to review and suggest improvements to the forecasts to be used in the Budget. By involving the committee in approval of the forecasts, greater expertise would be brought to the projections. Furthermore, the committee process would make political intervention more difficult as the credibility of those on the committee would be at stake”*. Por outro lado, o actual Código de Conduta relativo à implementação do Pacto de Estabilidade e Crescimento e ao formato e conteúdo dos Programas de Estabilidade e de Convergência estabelece que *“National institutions could play a more prominent role in budgetary surveillance to enhance enforcement through national public opinion and complement the economic and policy analysis at EU level. In particular, Member States could establish an economic council of wise people who would advise on the main macro-economic projections.”* A proposta de um “Conselho de Sábios” feita no presente relatório vai ao encontro das duas recomendações citadas.

B. Orçamentação por Programas (OP)

O actual quadro orçamental português assenta num conjunto de práticas enraizadas pelo tempo que, em geral, não estão vocacionadas para assegurar a qualidade da despesa pública. O actual quadro assenta numa cultura administrativa, é hierárquico e centrado nos recursos públicos utilizados, onde a legalidade da despesa é o critério principal, muitas vezes com prejuízo para a economicidade da despesa. No quadro corrente, a despesa é rígida e o processo orçamental meramente incremental.

Ao contrário do que acontece em muitos países desenvolvidos, em Portugal ainda não existe uma orientação da despesa pública para o médio prazo, que possa contribuir para a sustentabilidade das contas públicas e para uma criteriosa afectação de recursos escassos. Em geral, o OE não é o reflexo de qualquer programação plurianual, que reflecta uma



Orçamentação por Programas – Relatório Final, 2008

estratégia coerente para a prossecução dos objectivos de médio e longo prazo estabelecidos pelo Governo.

Em contraste com o modelo tradicional, a OP é uma forma de orçamentação que procura associar as dotações orçamentais aos resultados obtidos, tendo em conta as prioridades definidas pelo Governo, prioridades essas traduzidas em programas. Os resultados são definidos de forma objectiva e mensurável e associados aos objectivos estratégicos dos programas.

O desempenho é um conceito central na OP, sendo mensurado através da comparação das metas definidas no início do ciclo orçamental com os resultados efectivamente obtidos. Um dos grandes objectivos da OP é a melhoria sistemática do desempenho.

A OP consiste num ciclo plurianual de planeamento, programação, orçamentação, controlo e avaliação do desempenho da actividade do Estado com vista a garantir ao cidadão-contribuinte a melhor aplicação dos seus impostos, isto é, uma despesa pública com qualidade, no sentido em que induz os efeitos socioeconómicos capazes de melhorarem o nível de bem-estar. Neste modelo, a despesa pública é menos rígida porque os programas têm um horizonte temporal pré-definido (ainda que possam ser sucessivamente renovados ao longo do tempo), estando sujeitos a avaliação regular.

No modelo de OP aumenta a intervenção do Parlamento, o qual passa a discutir e aprovar não só a afectação dos meios financeiros, mas também os objectivos que se pretende atingir. Desta forma é enriquecido o papel do Parlamento e o debate político. O reforço do papel do Parlamento tem ainda expressão política aquando da prestação anual de contas por parte do Governo.

A OP dá também maior ênfase à responsabilização pelo desempenho. No entanto, também é certo que os decisores beneficiam de maior flexibilidade na gestão operacional dos recursos públicos que lhes são atribuídos. Desta forma, dão-se mais condições para gerir e, por conseguinte, para alcançar os resultados previamente definidos.

A experiência internacional mostra que não há um modelo único e universal de OP. Por outro lado, mostra também que não é possível pôr em prática a OP de um dia para o outro; alguns países terão levado entre três e cinco anos até terem conseguido generalizar o modelo a toda a Administração Central. Actualmente, a maior parte dos países que utilizam informação sobre o desempenho no processo orçamental fazem o que a OCDE apelida de “performance-informed budgeting”, ou seja, orçamentação informada pelo desempenho. Nesta modalidade a informação sobre o desempenho dos programas é apenas mais um elemento a ter em conta no processo de elaboração do OE, não existindo uma relação mecânica entre o desempenho de um programa e os recursos que lhe são atribuídos. Existe o entendimento que uma tal ligação seria contraproducente dado que, para além de poder distorcer os incentivos dos agentes económicos e propiciar



comportamentos estratégicos desalinhados com o bem comum, estariam também a ignorar-se as causas subjacentes a desempenhos menos favoráveis. A título ilustrativo, suponha-se um caso em que o desempenho menos positivo de um programa se fica a dever a uma insuficiência de meios; penalizar financeiramente o programa pelo mau desempenho apenas contribuiria para agravar a situação.

Quando se põe em marcha uma reforma orçamental assente num modelo de OP, as experiências conhecidas ensinam que o respectivo sucesso é condicionado por vários factores. Assim:

- (i) É fundamental que a reforma do quadro orçamental seja centralizada e tenha uma liderança forte por parte do Primeiro-Ministro e do Ministro das Finanças para que haja uma adesão generalizada por parte de toda a Administração Pública;
- (ii) Deverão ser afectos à reforma do quadro orçamental os recursos humanos e materiais que a mesma exige;
- (iii) O executivo deverá estabelecer prioridades e definir um número limitado de objectivos operacionais para cada objectivo estratégico fixado para a legislatura. De outra forma, a gestão dos vários programas torna-se impraticável;
- (iv) É fundamental conhecerem-se os custos de cada acção, o que implica a existência de contabilidade analítica na Administração Pública;
- (v) A qualidade dos indicadores de desempenho é um elemento essencial da OP, pelo que é indispensável que estes sejam regularmente auditados.

B.1. Níveis de agregação da despesa pública

Tendo em vista a aplicação da OP em Portugal, propõe-se neste relatório que a despesa que integra o OE seja estruturada hierarquicamente em áreas de intervenção (ADI), programas, eixos e acções. A ADI é o nível de maior agregação da despesa pública e, no espírito da Constituição da República, este nível reflecte o que “incumbe ao Estado fazer” e as suas “tarefas fundamentais”.

O número de áreas de intervenção deve ser relativamente reduzido, dado ser um agrupamento a um nível de abstracção elevado. Por outro lado, na identificação das áreas de intervenção deve ser tido em conta que se trata de uma classificação que, desejavelmente, deve ter grande estabilidade no tempo, não devendo ser alterada em função do ciclo orçamental ou do ciclo político. A definição das ADIs deve constar de um classificador que traduz o modelo de funcionamento previsto e que pode e deve ser discutido e aprovado na Assembleia da República, fora do processo orçamental, através de uma lei de valor reforçado. Visa-se, dessa forma, assegurar a estabilidade das ADIs e que qualquer alteração seja devidamente ponderada pelo Parlamento.

Um programa é um plano plurianual integrado numa determinada área de intervenção do Estado. Assim, cada área de intervenção é constituída por um conjunto de programas que,



Orçamentação por Programas – Relatório Final, 2008

necessariamente, cobrem na íntegra a actuação do Governo nessa área. No início de cada legislatura, o Governo pode redefinir a estrutura de programas integrantes de cada ADI.

Os programas visam assegurar o cumprimento dos objectivos definidos no Programa do Governo apresentado à Assembleia da República no início da legislatura. Na definição dos programas, deve ser tido em conta que, se forem muito numerosos, tal pode comprometer a eficácia dos mesmos, ao mesmo tempo que reduz a atenção que lhes é dada. É importante que a estrutura global dos programas seja coerente e que não haja grandes desequilíbrios no que respeita ao peso da despesa de cada programa na despesa total da respectiva ADI.

Os programas são apresentados e aprovados com as Grandes Opções do Plano (GOPs). A duração de um programa é variável, indo naturalmente em muitos casos para além de uma legislatura. No entanto, os objectivos estratégicos são definidos para a legislatura, devendo ser apresentadas metas finais e metas intermédias anuais.

Cada programa tem um Ministro responsável e é ele que responde perante a Assembleia da República. No entanto, um programa pode ser transversal a mais do que um Ministério. Cada programa tem também um Coordenador que responde perante o Ministro responsável. À luz do princípio da racionalização da despesa, deve-se evitar preencher o lugar de Coordenador com a criação de novos lugares de direcção. Em concreto, um Coordenador poderá ser um Director-Geral, o Presidente da administração de uma instituição pública, etc.

A dotação orçamental global dos programas é aprovada pela Assembleia da República no âmbito das GOPs para a legislatura, sendo confirmada anualmente com o Orçamento do Estado.

Não há uma relação sistemática entre a estrutura orgânica e a estrutura dos programas. Um programa é normalmente implementado por vários organismos (que podem eventualmente pertencer a diferentes ministérios) ou outras entidades públicas ou privadas, sendo a afectação definida num Contrato de Programa celebrado entre o Governo e o Coordenador do Programa.

Um programa é definido pelos seguintes elementos: (i) a sua *designação*, (ii) a identificação dos *objectivos*, (iii) a explicitação das *metas* que se pretende atingir, devidamente quantificadas e calendarizadas, e (iv) os *indicadores* que possibilitarão aferir o cumprimento dos objectivos e respectivas metas. Todos estes elementos deverão constar do *enunciado do programa* para que o mesmo possa ser considerado completo.

O desempenho de um programa é avaliado pela respectiva eficácia. A eficácia do programa mede o grau de concretização do impacto sócio-económico pretendido, no prazo estabelecido e com os custos e a qualidade mínima acordados. Na prática, a



eficácia do programa é condicionada por vários factores, nomeadamente (i) efeitos externos que escapam ao controlo dos agentes públicos, (ii) a escolha (mais ou menos acertada) dos eixos e das acções, (iii) a correcta afectação de recursos e (iv) o desempenho dos organismos envolvidos.

À semelhança da estrutura hierárquica do QREN, propõe-se que o *eixo* seja o nível intermédio de agregação da despesa pública. Este é um nível de programação que corresponde a prioridades estratégicas, sendo composto por um grupo de acções relacionadas entre si e com objectivos específicos. Assim, um determinado programa poderá ter vários eixos que são agrupamentos de acções que fazem sentido juntas, seja porque perseguem o mesmo objectivo estratégico, seja porque têm a mesma natureza, ou ainda porque estão dispersas pelo território nacional.

A *acção* consiste num conjunto coerente de actividades e/ou projectos desenvolvidos para produzir um dado resultado (*output*), tendo em vista a concretização dos impactos (*outcomes*) pretendidos para o programa em que se insere. Cada acção tem uma entidade pública (organismo) responsável, a qual possui para o efeito uma dotação orçamental, discriminada por classificação económica. As acções podem, ou não, ser agrupadas em eixos.

As metas de cada acção são estabelecidas no chamado Plano de Acção, celebrado entre o Coordenador do Programa e o dirigente máximo do organismo responsável pela acção. O desempenho da entidade na concretização da acção é avaliado pelo *resultado da acção*, a qual compreende dois elementos: (i) o grau de concretização da acção e (ii) a qualidade associada.

O organismo responsável pela acção pode celebrar – em regime de contratação pública – contratos ou protocolos de execução de actividades e de projectos com entidades públicas e privadas. Estas entidades reportarão a informação necessária à orçamentação, execução e relato da actividade/projecto.

B.2. Objectivos, metas e indicadores

O conceito de *objectivo* é fundamental para a orçamentação informada pelo desempenho, assim como para a gestão orientada para o desempenho. O desempenho decorre da capacidade de concretização dos objectivos, com os meios afectos, no tempo previsto e com o nível de qualidade acordado.

Os objectivos podem ser estratégicos ou operacionais. Os objectivos estratégicos derivam directamente do Programa do Governo e são inscritos nas Grandes Opções do Plano. Tais objectivos têm que ver com os impactos sócio-económicos que o executivo pretende induzir. Os objectivos operacionais decorrem da gestão ao nível da execução e têm que ver com os resultados pretendidos para uma determinada acção. Por conseguinte, os



objectivos estratégicos estão associados à concepção dos programas, devendo cada um destes ser desenhado como um programa *para* atingir um dado objectivo estratégico. Já os objectivos operacionais estão associados às acções e traduzem, para cada entidade, o seu contributo para alcançar o objectivo estratégico do programa em que se integram. A concretização do objectivo operacional depende apenas do organismo responsável pelo mesmo e evidencia a respectiva capacidade de execução e de gestão. Assim, no contexto de uma gestão orientada para o desempenho, há uma cascata de objectivos, desde os objectivos estratégicos aos objectivos operacionais. Esta hierarquia de objectivos é fundamental para poder existir uma cadeia de responsabilização.

A *meta* corresponde à quantificação de um objectivo, com uma referência temporal bem definida. Só estabelecendo metas é possível avaliar o desempenho, comparando esses valores com os resultados efectivamente atingidos. Uma meta deverá traduzir um desafio que não é fácil de alcançar, mas que – por isso mesmo – constitui uma referência mobilizadora de esforços, seja no âmbito de um programa ou no âmbito de uma acção.

Tal como os objectivos, também as metas podem ser estratégicas ou operacionais. No primeiro caso traduzirão o impacto sócio-económico que se pretende induzir. No segundo caso, traduzirão o resultado que se procura obter com uma dada acção.

Para um dado objectivo podem-se identificar dois tipos de metas. Por um lado, temos a meta final, a qual se pretende atingir no final do programa – ou no final da legislatura, no caso de se tratar de programas que continuam para além daquela referência temporal. Por outro lado, temos as metas intercalares que, normalmente, serão anuais e estarão associadas a cada Orçamento do Estado. A análise do desempenho com base nas metas intercalares possibilita a correcção da acção ou programa, em função dos desvios observados.

Um *indicador* é uma métrica quantitativa que traduz o grau de realização de um objectivo, sendo imprescindíveis para se medir até que ponto os objectivos estão a ser atingidos. Aos objectivos estratégicos estão associados indicadores estratégicos e aos objectivos operacionais estão associados indicadores operacionais. Para efeitos de medição do grau de realização de um objectivo, um indicador deve ser previamente definido, com o máximo de objectividade. Os indicadores devem ser pertinentes, úteis, sólidos e verificáveis. Embora no âmbito de um objectivo se possa definir um conjunto muito vasto de indicadores, é indispensável mantê-los em número muito limitado para que os dirigentes se centrem no que é fundamental.

Os indicadores adoptados deverão permitir a comparação com outros países. No caso particular de Portugal faz sentido que os termos de referência sejam os Estados-Membros da União Europeia e os países da OCDE. Assim, os indicadores a fixar devem ser, sempre que possível, os mesmos que são utilizados pelo INE e por organismos internacionais como o EUROSTAT e a OCDE.



B.3. Cronologia para a legislatura na vertente macro

A cronologia que se propõe para a legislatura e que de seguida se descreve pressupõe um ciclo eleitoral regular e que em Outubro do ano t é eleito um novo Governo.

O Governo, após a nomeação, apresenta à Assembleia da República, no prazo de 10 dias, o Programa do Governo (derivado do programa eleitoral) onde constam as principais orientações políticas e medidas a adoptar ou propor nos diversos domínios da actividade governativa. Em paralelo, elabora dois documentos estruturantes: o Programa de Estabilidade e Crescimento e as GOPs para a legislatura. Aquando da elaboração do Programa de Estabilidade e previamente à elaboração das GOPs, o Governo decide o limite máximo que a despesa pode assumir em cada um dos anos que compõem a legislatura.

O Programa de Estabilidade tem de estar pronto em Dezembro do ano t . Este é um documento com um horizonte móvel que cobre, no mínimo, todos os anos até $t+3$. Por conseguinte, à medida que o tempo avança, o Programa de Estabilidade começa a cobrir anos que vão para além do final da legislatura. Daqui não resulta nenhum inconveniente, dado que o objectivo é estabelecer um quadro de referência de médio prazo para a política orçamental. Já quanto às GOPs, parece que é lógico que sejam feitas apenas para a legislatura, dado não haver legitimidade para fazer opções políticas e estabelecer as correspondentes metas para um período que vá para além da legislatura. As GOPs para a legislatura deverão ser apresentadas e votadas na Assembleia da República na Primavera do ano $t+1$.

Na elaboração do Programa de Estabilidade, para além de se actualizar o cenário macroeconómico à luz dos desenvolvimentos da conjuntura internacional e de outros factores, incorporam-se os limites de despesa e leva-se em conta a informação actualizada sobre todos os compromissos plurianuais contratualmente assumidos. Nestes moldes, o valor acrescentado do Programa de Estabilidade é estabelecer, de forma plurianual, as linhas mestras para a política orçamental, de forma a assegurar que os agregados de finanças públicas são compatíveis com o Objectivo de Médio Prazo, num quadro de sustentabilidade de longo prazo.

Propomos que as GOPs para a legislatura tenham um formato diferente do actual, devendo constituir um *Compromisso do Governo com os Portugueses*. Note-se que, ao contrário do que acontece presentemente, em que todos os anos o Governo apresenta as GOPs ao Parlamento, no modelo que aqui propomos as GOPs são apenas apresentadas no início da legislatura. Como documento, as GOPs são a expressão da visão estratégica do executivo, na medida em que traduzem o Programa do Governo numa estrutura de programas. Assim, fica explícito quais são as suas prioridades em cada área de intervenção. Por exemplo, em função do Programa do Governo, o ministro responsável por uma ADI determina primeiro os impactos (*outcomes*) que deseja alcançar até ao final da legislatura. Neste contexto, os programas são as formas de realizar os impactos, assim



Orçamentação por Programas – Relatório Final, 2008

como as acções que as entidades desenvolverão em cada programa são as formas de concretizar os resultados (*outputs*).

O carácter de enquadramento das GOPs permite-lhes servir de âncora à elaboração de outros documentos estratégicos de governação, de que é exemplo o Programa Nacional de Acção para o Crescimento e o Emprego (PNACE).

Respondendo a uma das críticas que actualmente são feitas às GOPs, propomos que estas passem a ser quantificadas, indicando explicitamente aquilo que o Governo ambiciona para o final da legislatura. Para além de apresentarem as metas finais, nas GOPs devem também constar as metas intermédias (estabelecidas ano a ano), bem como a motivação para cada programa (por exemplo, uma fraca posição no *benchmarking* internacional).

A plurianualidade das GOPs não se deve ficar pelo estabelecimento de metas para a legislatura. Deverá incluir também uma expressão financeira, programa a programa e ano a ano, a qual resulta de um exercício de programação plurianual dos recursos públicos que é compatível com o limite de despesa escolhido pelo Governo. Nesta fase, esta programação não é vinculativa e tem por base a hipótese de uma execução física plena em cada programa. Ano a ano, no âmbito dos trabalhos do OE, o valor que consta da programação indicativa das GOPs será ou não confirmado, dependendo do desempenho do programa.

Propõe-se que as GOPs da legislatura sejam apresentadas na primeira Primavera da legislatura (isto é, no ano $t+1$), sendo depois actualizadas anualmente (a partir do ano $t+2$) com o *Relatório de Orientação da Política Orçamental* (ROPO). Este último documento deverá ser apresentado em Junho, imediatamente após a realização do Conselho de Ministros que fixa os *plafonds* de cada programa para o OE do ano seguinte. As actualizações anuais efectuadas no ROPO cobrem apenas os anos que faltam cumprir até ao final da legislatura, excepto em Junho do último ano da legislatura. Nesse caso específico, o ROPO cobre o primeiro ano da legislatura seguinte, assumindo o pressuposto de “não alteração de políticas”.

O ROPO deverá funcionar como um pré-orçamento, na linha das melhores práticas dos países da OCDE, e cumpre duas funções: (i) actualiza as GOPs e (ii) substitui o relatório que actualmente é apresentado em Maio, herdando a sua designação. A primeira função serve para fazer um ponto de situação quanto a cada programa, actualizando-o em termos dos resultados que foram intercalarmente alcançados, das dificuldades sentidas e ajustando (onde necessário) as metas e as dotações financeiras. A segunda função é reportar a dimensão dos envelopes financeiros de cada programa para o orçamento do ano seguinte que foi determinado em Conselho de Ministros e que, no agregado, são obviamente compatíveis com o limite fixado pela regra de despesa. Adicionalmente, o ROPO deverá actualizar o quadro macroeconómico e orçamental com a informação



disponível desde a apresentação do Programa de Estabilidade em Dezembro do ano anterior.

Para além do Programa de Estabilidade e das GOPs/ROPO, há dois outros documentos que o Governo prepara anualmente e apresenta à Assembleia da República. Um é, obviamente, o *Orçamento do Estado*. O outro é o *Balanço do Estado*, através do qual o Governo presta contas ao Parlamento. A apresentação e aprovação do OE poderá continuar a ser feita dentro das datas limite actualmente estabelecidas. É certo que em alguns países é dado mais tempo ao Parlamento para analisar o OE. No entanto, deve sublinhar-se que, no modelo que propomos, em rigor, o ciclo orçamental começa com o ROPO, que é apresentado à Assembleia da República em Junho de cada ano. Quanto ao Balanço do Estado, deverá ser apresentado à Assembleia da República até 30 de Abril, ou seja, antecedendo (de maneira a informar) a decisão do Conselho de Ministros sobre os *plafonds* de cada programa para o ano seguinte. Sendo um documento que presta contas em relação ao passado recente, o Balanço do Estado antecede, naturalmente, o ROPO, o qual programa para o futuro mais próximo.

Exceptuando o ano seguinte àquele em que são realizadas as eleições (admitindo que têm lugar em Outubro), isto é, exceptuando o ano em que são apresentadas as GOPs, o calendário anual do Ministério das Finanças terá, recorrentemente, quatro momentos referenciais:

- Abril: Balanço do Estado
- Junho: Relatório de Orientação da Política Orçamental
- Outubro: Orçamento do Estado
- Dezembro: Programa de Estabilidade e Crescimento.

Sempre que exista informação sobre o desempenho de um programa, esse terá que ser um aspecto relevante a considerar pelo Governo na afectação de recursos a que anualmente procede. Salvo o caso de programas a iniciar ou de programas ainda com muito pouco tempo de vida, essa informação tenderá a existir até porque muitos dos programas terão continuidade no tempo. Assim sendo, quer para a preparação das GOPs da legislatura, quer para a preparação anual do ROPO, a informação sobre o desempenho será tida em conta pelo Conselho de Ministros. É esse o espírito do chamado *performance-informed budgeting*.

B.4. Implicações da OP para a classificação da despesa pública

Com a introdução da OP propomos que seja criada uma nova classificação para a despesa pública, a qual passa a ser a principal referência do OE em termos de despesa. Trata-se da *Classificação por Programas*, a qual passa a ser obrigatoriamente apresentada no OE em mapa de base adequado. A Assembleia da República passará a aprovar a despesa total de cada programa, bem como a despesa total prevista para cada ADI.



No caso de alguns programas, faz sentido a existência de uma classificação territorial, à semelhança daquilo que já hoje acontece com o PIDDAC e com os programas operacionais. Um referencial geográfico ajudará à definição de políticas de desenvolvimento regional, bem como à definição de políticas com impactos regionalmente diferenciados.

A definição das ADIs deve constar de um classificador que traduza o modelo de funcionamento a ser vertido em lei de valor reforçado, aprovada pela Assembleia da República. Pretende-se, dessa forma, evitar que, cada vez que há mudança de Governo e, eventualmente, da respectiva estrutura orgânica, haja também mudança na estrutura das ADIs. Admitindo a estabilidade das ADIS, o que poderá ser alterado com a mudança de Governo são os programas (ou, eventualmente, as respectivas designações) que delas fazem parte.

B.5. Sistema de informação na OP

Numa fase inicial de transição, propõe-se que continuem a ser utilizados os actuais sistemas informáticos. Contudo, a estrutura de informação actualmente existente terá que ser ajustada, sendo necessário desenvolver um sistema de suporte à informação de desempenho, disponível através da *internet*.

Em paralelo, poder-se-á começar já a trabalhar no desenvolvimento do sistema de informação que necessariamente existirá quando a orçamentação por programas estiver consolidada e a funcionar em velocidade cruzeiro. Este novo sistema informático poderá ser desenvolvido de forma autónoma e sem colocar em causa os sistemas existentes.

B.6. Avaliação e prestação de contas

Um elemento central na OP é a avaliação, a qual pode incidir sobre uma política, um programa ou uma acção, visando a análise dos respectivos efeitos económicos, financeiros, sociais ou outros, tomando sempre como referência metas previamente definidas. A avaliação não constitui um fim em si mesma, visando antes o aperfeiçoamento da intervenção do Estado.

No âmbito da OP, deverão existir avaliações internas e avaliações externas. As primeiras incidem quer sobre os programas, quer sobre as acções que os suportam. No caso das avaliações externas, poderão incidir quer sobre os programas, quer sobre as políticas e os indicadores utilizados. As avaliações internas das acções são um subproduto das avaliações dos serviços, sendo feitas no âmbito das avaliações previstas no SIADAP. As avaliações externas são coordenadas pela Assembleia da República, de acordo com o respectivo Regimento. Distinguem-se assim das avaliações internas pelo facto de serem da responsabilidade de um órgão independente do Governo.



A avaliação das políticas e dos indicadores usados é uma avaliação externa que tem uma natureza exclusivamente técnica – isto é, não questiona os objectivos e as metas que o Governo estabeleceu para os impactos (*outcomes*) de uma determinada política – e que é mais agregada e transversal do que a avaliação de um programa em particular. Por outro lado, não tem um carácter tão regular, comparativamente à avaliação dos programas. Porque os objectivos e metas da intervenção pública reflectem escolhas políticas do Governo previamente vertidas nas GOPs e discutidas na Assembleia da República, a avaliação externa das políticas pronuncia-se apenas sobre a adequação técnica dos programas adoptados (tendo em vista os fins pretendidos), bem assim como sobre a adequação técnica dos indicadores que estão a ser usados. Compete à Assembleia da República indicar que políticas devem ser avaliadas, sendo também competência da Assembleia da República decidir sobre as entidades executantes da avaliação, podendo estas ser entidades públicas ou privadas. Candidatos naturais a este tipo de avaliação são os observatórios sectoriais, sempre que existam e lhes seja reconhecida competência técnica.

O facto de, conceptualmente, se poder fazer a distinção entre “avaliação” e “controlo”, não significa que se tratem de funções que, necessariamente, têm que ser executadas em momentos distintos e por entidades distintas. É perfeitamente natural que, em determinados casos, o controlo e a avaliação possam ser feitos em paralelo, pela mesma entidade. Já hoje a Inspeção-Geral de Finanças – entidade que tem responsabilidade de avaliação dos organismos e responsabilidade de controlo – executa, por vezes, iniciativas desta natureza.

As análises à despesa são da iniciativa do Governo e têm propósitos distintos daqueles que são inerentes às avaliações internas (de acções e de programas) anteriormente referidas. Propomos que existam dois tipos de análises à despesa: as análises operacionais e as análises estratégicas, sendo que aquilo que as distingue é o carácter estrutural destas últimas. As análises operacionais podem, por sua vez, ser subdivididas em análises ordinárias e análises extraordinárias.

As análises ordinárias à despesa surgem no âmbito de uma gestão flexível e são necessárias para justificar e dar suporte documental às alterações orçamentais depois da Assembleia da República ter aprovado os *plafonds*, programa a programa. Alterações orçamentais acima de determinado limite (definido em termos percentuais) carecem da aprovação da Assembleia da República e, por essa razão, são alterações rectificativas. Esse limite percentual deverá ser fixado pelo legislador e sempre que a reafecção de recursos implique que a dotação de um programa seja alterada num valor superior a esse limite (para cima ou para baixo), então terá que haver uma proposta de rectificação a apresentar à Assembleia da República. Para além desta regra, sugerimos também que alterações nas dotações orçamentais dos programas que impliquem alteração da despesa orçamentada de uma ADI superior a um limite percentual a fixar pelo legislador (para



cima ou para baixo) exija uma proposta de alteração rectificativa, a ser votada pela Assembleia da República.

As análises extraordinárias à despesa surgem por iniciativa do Ministério das Finanças, no âmbito de um exercício urgente de repriorização da despesa pública, tendo em vista o cumprimento de objectivos para as finanças públicas. Atendendo a que a Direcção-Geral do Orçamento terá acesso à informação física e financeira de todos os programas (e, por conseguinte, terá uma visão de conjunto), as análises extraordinárias deverão ser feitas por aquela entidade, em colaboração com os coordenadores dos programas visados. Estas análises extraordinárias visam identificar as acções que podem ser adiadas no tempo sem prejuízo do alcance das metas fixadas. Ao adiar a concretização dessas acções ganha-se uma folga financeira que pode ser determinante no cumprimento de objectivos para o saldo orçamental, designadamente se houver perigo de violação do limite de 3 por cento previsto no Pacto de Estabilidade e Crescimento.

As análises estratégicas à despesa são análises estruturais, também conhecidas por “*spending reviews*” (na terminologia da OCDE). Tratam-se de análises que incidem sobre as ADIs, tendo como objectivo último repensá-las nos mais diversos aspectos. O tipo de análise à despesa que aqui é proposto é algo de equivalente ao que já hoje está consagrado na LEO, embora, actualmente, a análise esteja focada nos organismos. Estabelece o art.º 62º que “*as despesas dos organismos ... deverão ser sujeitas a auditoria externa, pelo menos de oito em oito anos, abrangendo a avaliação da missão e objectivos do organismo, bem como a economia, eficiência e eficácia da despesa correspondente*”.

Propomos que em cada legislatura o Governo efectue “*spending reviews*” a um mínimo de duas ADIs. Para o efeito, durante o primeiro ano da legislatura, o Governo deverá apresentar à Assembleia da República um plano com as análises estratégicas à despesa que se propõe efectuar, acompanhado dos termos de referência.

Na Administração Pública, tal como no sector privado, existem por vezes ganhos de eficiência em potência que só não se materializam por falta de incentivos apropriados à respectiva identificação e concretização, seja por parte de funcionários, seja por parte de dirigentes. De forma a incentivar a poupança resultante de ganhos de eficiência propomos que, para além dos prémios previstos pelo SIADAP, os ganhos obtidos sejam temporariamente retidos pelos próprios organismos onde são gerados. Advogamos que os ganhos de eficiência gerados pelo organismo não podem ser usados para a atribuição de prémios pecuniários, nem de maneira a que impliquem despesa de carácter permanente, que seria, por exemplo, o que aconteceria caso a folga fosse usada para aumentar o quadro de pessoal. As poupanças geradas devem antes ser usadas na melhoria das condições de trabalho e em investimento nos recursos humanos, através de formação profissional. Subsequentemente, os referidos ganhos de eficiência reverterão a favor do Estado, permitindo uma redução permanente da despesa pública.



No âmbito do actual modelo orçamental, a Lei de Enquadramento Orçamental determina que o Governo preste regularmente contas, as quais assumem a forma de “contas provisórias” e de “Conta Geral do Estado”. No novo modelo de OP, propomos que o Governo continue a prestar contas quer anualmente quer intercaladamente. Relativamente à informação intercalar, propomos que a informação deixe de ser trimestral e passe a ser semestral. Esta alteração na periodicidade prende-se com o facto de na OP a informação ter que incluir, necessariamente, a evolução dos indicadores físicos, não fazendo sentido, na generalidade dos casos, que a medição seja feita com elevada frequência. Em alguns casos, mesmo a informação física numa base semestral pode revelar-se excessiva. Assim propomos que a informação semestral faça o ponto da situação reportada a 30 de Junho, devendo ser prestada no prazo de 45 dias após a conclusão do 1º semestre de cada ano. Esta informação intercalar toma o lugar das actuais “contas provisórias trimestrais” e, em vez de ser publicitada no Diário da República, será apenas apresentada (a título informativo) na Assembleia da República.

Na perspectiva da OP é essencial que a informação semestral apresente, por Programa, a respectiva execução física e financeira do período a que reporta. Para além desta informação específica da OP, o legislador deverá indicar a informação que, adicionalmente, considera relevante que seja apresentada numa base semestral, como seja, por exemplo, informação acerca da execução financeira em termos de receitas.

Propomos que a actual “Conta Geral do Estado” dê lugar ao Balanço do Estado, o qual não deve ser entendido com o cunho contabilístico que tradicionalmente é dado àquela expressão. O Balanço do Estado deve antes ser entendido como o equivalente ao “Relatório e Contas” anualmente apresentado pelas empresas. Assim, mais do que uma alteração na denominação, deverá ser o conteúdo do novo documento a marcar a diferença face à tradicional Conta Geral do Estado.

Em consonância com as propostas deste relatório referentes à regra de despesa, o Balanço do Estado incluirá também mapas e informação conexas respeitantes a despesa fiscal e a compromissos contratuais de despesa com impacto em anos futuros.

Pretendendo-se que o Balanço do Estado seja algo equivalente a um “Relatório e Contas”, parece-nos que há elementos que, necessariamente, deverá conter. É o caso dos recursos financeiros, patrimoniais e humanos do Estado no final do ano a que respeita o Balanço, as responsabilidades em termos de dívida pública, as garantias e avales prestados, a avaliação da sustentabilidade da Segurança Social e outras responsabilidades implícitas.

A prestação de contas no âmbito da OP é um processo em cascata, em que o Governo responde politicamente perante a Assembleia da República, mas em que também os Coordenadores respondem pelos programas que coordenam e os organismos respondem pelas acções de que foram incumbidos. Assim, quer os organismos, quer os



Coordenadores de Programa apresentarão relatórios anuais. No primeiro caso, os relatórios têm como destino os Coordenadores de Programa e os Ministros tutelares e, no segundo caso, os relatórios destinam-se aos Ministros responsáveis pelas ADIs em que se inserem os programas.

Para a certificação interna na Administração Central, a actual lei prevê o Fiscal Único e Conselhos de Fiscalização para os Institutos Públicos. Podem ainda subsistir alguns Conselhos Administrativos e outras formas de apoio na área financeira no âmbito dos Serviços de Administração directa. Ao nível externo, a certificação de contas está actualmente centralizada no Tribunal de Contas, a quem é obrigatório o envio de contas em Abril/Maio de cada ano, reportadas ao termo de cada exercício. Com a introdução da OP e especialmente porque a agregação principal será feita ao nível do Programa, propomos uma alteração na certificação de contas, no sentido da simplificação, da não duplicação da função no mesmo nível e da harmonização de calendário com a programação proposta para a OP. Sem perda de eficácia e de desresponsabilização dos dirigentes, propõe-se que a certificação interna de cada organismo (independentemente do regime jurídico) com orçamento inicial superior a 20 milhões de euros passe a ser exercida apenas por um Fiscal Único. Quanto à certificação externa, função que deverá continuar a ser da responsabilidade do Tribunal de Contas, propomos que passe a ser feita ao nível dos Programas. Assim, o que propomos é que os organismos deixem de submeter as contas à fiscalização do Tribunal de Contas, passando a acção daquele Tribunal a dirigir-se para a verificação das contas dos Programas. Para além da simplificação e harmonização da Administração Pública, esta proposta implica uma redução de custos significativos relativamente ao modelo actual.

A OP e o SIADAP são reformas que visam melhorar a gestão pública e que se complementam entre si, embora a níveis de actuação distintos. Visando a OP assegurar a eficácia dos programas com vista à concretização de determinados impactos sócio-económicos estabelecidos pelo Governo, o SIADAP deverá visar o melhor funcionamento possível dos organismos executores das acções que integram os programas. Pequenos elementos de normalização permitirão uma fácil integração dos dois modelos.

C. Transição para o novo modelo

No presente relatório são feitas propostas que incidem sobre regras de despesa e aspectos conexos, bem como sobre OP, propriamente dita. Embora tratando-se de propostas integradas, a respectiva aplicação não tem que ser feita em simultâneo. Por exemplo, a adopção de uma regra plurianual para a despesa pública pode ser posta em prática de imediato, sem que tenha que ser acompanhada pela implementação imediata da OP.



No que diz respeito especificamente à OP, a transição para o novo modelo poderia, num plano teórico, ser feita a um só tempo (método *big bang*) ou de uma forma gradual. Há várias razões que justificam a adopção de uma solução gradualista. Um aspecto importante é o facto de se poder ir avançando nas áreas que, à partida, estão melhor preparadas (e até motivadas) para o novo modelo orçamental, não tendo que esperar por outras em que a introdução da OP exige partir praticamente do zero. Por outro lado, a introdução gradual da OP constituirá um processo de aprendizagem com menores custos que aqueles que derivariam duma solução *big bang*. Acresce que a opção por esta solução mais radical poderia conduzir ao adiamento sistemático da OP, num processo de busca de aperfeiçoamento *ex ante* que nunca estaria concluído.

Com a solução gradualista seria transitoriamente mantido o modelo de orçamentação tradicional em toda a Administração Pública. Contudo, os organismos que começarem a desenvolver Acções à luz da OP adoptarão em paralelo as duas formas de orçamentação. Gradualmente, ao ritmo que se pretenda, a OP impor-se-á como dominante. A partir de determinada altura, deixar-se-á de justificar a permanência em simultâneo das duas modalidades, passando a existir apenas OP. Com esta solução gradualista o poder político pode controlar o processo e, em função dos avanços e dificuldades observadas, pode acelerar ou abrandar o ritmo da transição.

No imediato, o primeiro passo a dar será a revisão da LEO. Na nova LEO poderia ficar consagrado que, após a respectiva aprovação, entraria imediatamente em vigor a regra da despesa e a programação financeira plurianual. Admitindo que a LEO irá consagrar as ADIs, a aprovação destas poderia ser feita logo após a aprovação da LEO. Com base nas ADIs aprovadas, o Governo adoptaria de seguida os conjuntos de programas indicativos de cada uma delas.

Para além dos aspectos legislativos mais imediatos, a adopção da OP implica que, rapidamente seja desenvolvido um vasto conjunto de iniciativas, de que destacamos as seguintes:

- Divulgação da OP junto dos órgãos de poder e sensibilização dos principais agentes;
- Adequação das competências das entidades envolvidas no ciclo de OP e criação da estrutura de coordenação e acompanhamento da OP;
- Desenvolvimento por parte dos Gabinetes de Planeamento sectoriais dos indicadores estratégicos e operacionais para cada programa indicativo;
- Nomeação de Coordenadores de Programa à medida que forem sendo definidos os Programas a serem gradualmente implementados;
- Adequação dos principais documentos (GOPs, ROPO, Programa de Estabilidade, OE e Balanço de Estado) ao modelo de OP;
- Desenho e desenvolvimento dos Sistemas de Informação (na vertente física) e adequação das aplicações de informação financeira à OP, servindo de suporte à implementação progressiva dos programas (a começar já com os programas-piloto);



Orçamentação por Programas – Relatório Final, 2008

- Definição da informação sobre o desempenho dos Programas a ser considerada na elaboração do OE;
- Integração progressiva do SIADAP com regras de OP;
- Aceleração do processo de introdução do POCP/RIGORE e da contabilidade analítica;
- Desenvolvimento de sistema de informação de desempenho e de sistemas de apoio à gestão;
- Elaboração de um Plano Nacional de Formação em OP dirigido à Administração Pública.

Uma vez adoptada a OP e a modalidade de transição, é necessário definir um plano detalhado de implementação (*roadmap*) que discrimine os passos a dar na transição para o novo quadro orçamental.



Índice

1. Introdução.....	3
2. Uma regra para a despesa pública.....	7
2.1. <i>O indicador de despesa e a definição de limites plurianuais</i>	7
2.1.1. Delimitação do indicador de despesa	7
2.1.2. Estabelecimento de limites plurianuais	9
2.1.3. Tectos máximos de despesa em contexto de consolidação orçamental.....	23
2.2. <i>Considerações ao indicador de referência</i>	25
2.2.1. A contabilização do subsídio do Estado para a CGA.....	25
2.2.2. Tratamento das transferências para a Administração Regional e Local.....	28
2.3. <i>Despesas fiscais</i>	31
2.4. <i>Compromissos contratuais de despesa com impacto desfasado no tempo</i>	37
2.5. <i>Cenário macroeconómico e programação orçamental global</i>	40
3. Orçamentação por Programas	45
3.1. <i>Modelo de orçamentação tradicional vs OP</i>	45
3.2. <i>A experiência de OP noutros países</i>	47
3.3 <i>Orçamentação com base no desempenho: breve incursão histórica ao caso português</i>	49
4. Uma proposta de OP para Portugal.....	55
4.1. <i>Níveis de desagregação a adoptar na OP</i>	55
4.1.1. Área de Intervenção	55
4.1.2. Programa	56
4.1.3. Eixo.....	59
4.1.4. Acção	60
4.2. <i>Objectivos, metas e indicadores</i>	62
4.3. <i>OP na vertente macro: uma cronologia para a legislatura</i>	65
4.4. <i>O cruzamento da vertente macro com a vertente micro</i>	68
4.5. <i>Implicações da OP para a classificação da despesa pública</i>	71
4.6. <i>Uma proposta de ADIs</i>	76
4.7. <i>O sistema de informação da OP</i>	79
4.7.1. Modelo actual e plano de transição para a OP	79
4.7.2. A integração de sistemas na OP	82
4.7.3. Estrutura de informação na OP	84
4.7.4. O novo sistema informático da OP	86
5. Programação anual e plurianual.....	91
5.1. <i>Programação financeira plurianual</i>	91
5.1.1. A necessidade de programação financeira num quadro de OP e de regra de despesa.....	91



Orçamentação por Programas – Relatório Final, 2008

5.1.2. Regras de actualização salarial.....	94
5.2 Programação física	95
5.3. Alterações ao Planeamento	96
5.4. Forma e conteúdo do Orçamento do Estado	97
6. Avaliação, gestão do desempenho e prestação de contas na OP	101
6.1. A avaliação	101
6.2. Controlo.....	103
6.3. Análises à despesa	105
6.4. Incentivos na busca de ganhos de eficiência	107
6.5. A prestação de contas	108
6.6. A Certificação.....	111
7. Cruzamento e harmonização do SIADAP com a OP	113
7.1. Harmonização de conceitos.....	113
7.2. Incentivos ao desempenho	115
7.3. Integração dos ciclos de gestão.....	117
8. A transição para o novo modelo.....	119
8.1. Considerações gerais.....	119
8.2. Criação do GTIPOP e implementação dos pilotos.....	120
8.3. A necessidade de adaptação da DGO às exigências da OP	121
8.4. A adaptação de outras entidades à OP.....	124
8.4.1. GPEARIs	124
8.4.2. Inspeções-Gerais	125
8.4.3. Tribunal de Contas	125
8.5. Estruturas de coordenação e de aconselhamento.....	126
8.6. Estratégia e calendário para a introdução do novo quadro orçamental.....	129
9. Considerações finais	133
Anexo I – Classificação COFOG	135
Anexo II – Proposta de Áreas de Intervenção.....	137



1. Introdução

Este relatório debruça-se sobre a reforma do quadro orçamental português, pretendendo dar resposta a três desafios estruturais da Administração Pública:

- (i) Garantir a disciplina orçamental;
- (ii) Melhorar a qualidade da despesa pública; e
- (iii) Melhorar a transparência do processo orçamental e a prestação de contas à Assembleia da República.

A falta de disciplina orçamental é um dos problemas crónicos das nossas finanças públicas, sendo algo que é necessário inverter de forma estrutural. Para tal, há que instituir mecanismos que evitem a prociclicidade da política orçamental (e, em particular, da despesa pública) e que dêem à consolidação orçamental um carácter duradouro, com vista à sustentabilidade de longo prazo das contas públicas.

Um outro problema estrutural é a fraca qualidade de uma parte significativa da despesa pública. Para inverter esta situação, há que assegurar que as escolhas orçamentais estão alinhadas com os impactos sócio-económicos pretendidos pelo Governo, em função das respectivas prioridades políticas. Sabendo-se que os recursos são sempre escassos, é necessário criar condições para uma efectiva e sistemática reprioritização da despesa pública.

Finalmente, é preciso tornar mais transparente para todos como é que os impostos são usados e como é que beneficiam os cidadãos. Caso contrário, o peso do Estado – seja ele qual for – será sempre considerado excessivo. Embora já exista um ciclo de prestação de contas à Assembleia da República, os membros do Governo devem também ser mais directamente responsabilizados pelos êxitos e fracassos da sua tutela e a detecção atempada dos mesmos tem de ser garantida.

Para dar resposta a estes desafios estruturais da Administração Pública, entendemos que a estratégia subjacente à reforma do quadro orçamental português deverá assentar em três pilares:

- (i) Um quadro orçamental plurianual, enquadrado por uma regra de despesa;
- (ii) Orçamentação informada pelo desempenho; e
- (iii) Gestão orientada para o desempenho.

A plurianualidade é absolutamente central porque, sem ela, não é possível existir planeamento estratégico. A plurianualidade deve ser entendida como uma programação financeira para a legislatura – enquadrada por limites globais para a despesa pública – e não como uma orçamentação a vários anos. Privilegia-se a programação *vis-à-vis* a orçamentação plurianual porque esta tornaria a composição da despesa pública inaceitavelmente mais rígida e, face a um choque, descredibilizaria a própria



plurianualidade. O que se pretende com um quadro orçamental plurianual é tornar mais previsível o contexto em que a acção do Estado se desenvolve, para que se possa planear e preparar melhor o futuro. Para tal, o quadro deve ser credível e realista, incorporando também os compromissos contratuais assumidos e contabilizando o custo esperado para anos futuros resultantes dos programas já aprovados. Com uma plurianualidade efectiva, o novo quadro orçamental que aqui propomos romperá com o quadro actualmente em vigor, o qual tem um horizonte temporal muito limitado, regendo-se pela anualidade. Com uma plurianualidade efectiva, as Grandes Opções do Plano – devidamente quantificadas e calendarizadas para a legislatura – e o Programa de Estabilidade e Crescimento¹ – tal como existe actualmente – estarão adequadamente alinhados.

Uma das âncoras da disciplina orçamental, e que dá credibilidade ao quadro orçamental plurianual, é a existência de regras orçamentais numéricas. Actualmente existe já uma regra para o saldo orçamental, que é aquela que está consagrada no Pacto de Estabilidade e Crescimento. No entanto, a experiência dos primeiros anos da União Monetária Europeia demonstra que tal regra não é suficiente para, por si só, garantir a disciplina orçamental. Aliás, com a revisão do Pacto, os Estados-membros da União Europeia foram formalmente aconselhados a adoptar regras orçamentais domésticas que complementem o Pacto e que contribuam para o seu efectivo cumprimento. No relatório aprovado pelo Conselho Europeu de Bruxelas de 22 e 23 de Março de 2005, é explicitamente dito que *“as regras orçamentais nacionais devem complementar os compromissos assumidos pelos Estados-Membros no âmbito do Pacto de Estabilidade e Crescimento ... [devendo] ... ser dados incentivos no sentido de as regras nacionais apoiarem os objectivos do Pacto de Estabilidade e Crescimento ...”*.² Neste relatório da COP optámos por propor uma regra para a despesa pública, assente na fixação de limites plurianuais. Tal proposta está em linha com as recomendações recentemente efectuadas pela OCDE a Portugal: *“To ... secure the fiscal consolidation in the medium-term, the government should adopt an expenditure rule to complement the budget balance rule imposed by the Stability and Growth Pact ... Expenditure rules should be multi-year, although the political economy considerations suggest that the electoral mandate of the government is the longest period that can be realistically achieved ...”*.³

O segundo pilar da estratégia de reforma do quadro orçamental português é uma orçamentação informada pelo desempenho. Ao longo de todo este relatório concretiza-se melhor esta ideia. Aqui, vale a pena referir que o objectivo é abandonar a forma tradicional de elaboração do Orçamento de Estado – a qual está focada nos recursos utilizados – e, em vez dela, adoptar uma forma alternativa de orçamentar, focada nos

¹ O Pacto de Estabilidade e Crescimento consagrou os “Programas de Estabilidade”. Em Portugal, desde a primeira apresentação, aqueles programas têm vindo a ser designados por “Programas de Estabilidade e Crescimento”. Com esta ressalva, ao longo deste relatório utilizaremos a expressão que tem vindo a ser utilizada pelas autoridades portuguesas.

² Citação do Relatório “Melhorar a Aplicação do Pacto de Estabilidade e Crescimento”.

³ Citação da *OECD Economic Survey* feita a Portugal em 2008 (pág. 61).



impactos ou efeitos sócio-económicos que se pretendem alcançar com determinada política. Nesse contexto, a preparação do Orçamento do Estado, como um orçamento para as acções a desenvolver em cada ano, deve ser informada pelo desempenho recente de cada programa, uma prática que é reconhecida internacionalmente como capaz de melhorar a qualidade da despesa pública. Contudo, deve desde já sublinhar-se que no modelo proposto não existe uma ligação mecânica entre o desempenho de um programa e a respectiva dotação orçamental.

O terceiro e último pilar da estratégia de reforma do quadro orçamental é orientar explicitamente a gestão pública para o desempenho. Num quadro institucional onde os primeiros dois pilares garantem que o país não vive acima das suas possibilidades e que existe um plano estratégico para concretizar o Programa do Governo, é indispensável que a Administração Pública se organize no sentido de assegurar o melhor desempenho possível. Isso implica um elevado grau de concretização das acções, com uma determinada qualidade, para que os programas sejam eficazes, i.e., para que tenham os impactos pretendidos. Existem já vários instrumentos na Administração Pública (como o SIADAP e o QUAR) que dão passos significativos nesse sentido, mas há que os adaptar à realidade da orçamentação por programas e há que os complementar com outros mecanismos para que haja uma cadeia efectiva de responsabilização, desde o membro do Governo ao funcionário.

É oportuno também referir que um melhor enquadramento – como aquele que se pretende instituir com estes três pilares – ajuda a motivar os recursos humanos. Sem a motivação dos recursos humanos, a probabilidade de sucesso da reforma da Administração Pública é bastante limitada.

A reforma do quadro orçamental proposta neste relatório foi pensada para a Administração Central. Contudo, desejavelmente, deveria alargar-se também às Administrações Regionais e Locais. O sucesso ao nível central do modelo aqui proposto será um factor decisivo que, por contágio, poderá contribuir para que, no futuro, tal modelo venha a ser uma realidade em toda a Administração Pública.

Este relatório está estruturado da forma que, de seguida, se sintetiza. No capítulo 2 é proposta uma regra para a despesa pública, bem como a criação de um Conselho de Sábios, com o propósito de analisar o cenário macroeconómico subjacente ao orçamento. No capítulo 3 é introduzida a orçamentação por programas, comparando-se esta forma de orçamentar com o modelo tradicional. No capítulo 4 apresenta-se uma proposta de orçamentação por programas para Portugal, enquanto no capítulo 5 é aprofundada a ideia da programação plurianual, a qual é inerente à orçamentação por programas. O capítulo 6 trata da avaliação, da gestão do desempenho e da prestação de contas no âmbito da orçamentação por programas. A questão da gestão do desempenho é retomada no capítulo 7, onde é feita a ligação com o SIADAP. O capítulo 8 apresenta uma proposta de



Orçamentação por Programas – Relatório Final, 2008

transição para o novo modelo, havendo lugar a algumas considerações finais no capítulo 9.



2. Uma regra para a despesa pública

Neste capítulo propõe-se uma regra para a despesa pública assente na fixação de limites plurianuais. A definição do indicador de despesa ao qual a regra se aplica, bem como o processo de fixação dos respectivos limites, constituem o objecto da secção 2.1. A secção 2.2 complementa a anterior, abordando em maior profundidade algumas componentes da despesa pública cuja inclusão no indicador de despesa, ou cujo tratamento contabilístico, se reveste de maior complexidade. Na secção 2.3 discute-se a questão das despesas fiscais, uma vez que o recurso às mesmas constitui uma das ameaças ao cumprimento efectivo de uma regra de despesa. A secção 2.4 incide sobre outra potencial ameaça – os compromissos contratuais de despesa com impacto desfasado no tempo. Finalmente, e uma vez que o indicador de despesa escolhido é apenas um dos elementos da programação orçamental global, a secção 2.5 debruça-se sobre um dos requisitos essenciais daquela programação – dispor de um cenário macroeconómico prudente e credível.

2.1. O indicador de despesa e a definição de limites plurianuais

2.1.1. Delimitação do indicador de despesa

Propõe-se que o indicador sobre o qual incide a regra de despesa – isto é, o estabelecimento de limites plurianuais, com o horizonte da legislatura – seja a despesa primária da Administração Central e da Segurança Social. Este indicador é definido em contabilidade nacional, e inclui as transferências para a Administração Regional e Local (ao invés das transferências entre organismos pertencentes à Administração Central ou à Segurança Social, as quais consolidam para evitar dupla contagem).

A transparência e credibilidade das regras de despesa recomendam que estas se apliquem a indicadores ou agregados de despesa tão abrangentes quanto possível. Esta recomendação genérica surge reforçada num contexto de orçamentação por programas (OP), na medida em que importa minimizar a ocorrência de situações em que parte da dotação de um programa esteja incluída no agregado de despesa sujeito à regra, e parte não esteja. Assim, e por referência à despesa total das Administrações Públicas (que seria o indicador de abrangência máxima), as exclusões implícitas na proposta do parágrafo anterior são poucas, bem delimitadas e com forte justificação económica e institucional.

Uma exclusão que entendemos que deve ser considerada diz respeito à despesa em juros da dívida pública. Esta excepção justifica-se, em primeiro lugar, pelo facto de tal despesa ser influenciada pela evolução das taxas de juro, a qual se encontra fora da esfera de decisão das autoridades orçamentais nacionais. A inclusão dos juros seria, por conseguinte, uma fonte de imprevisibilidade para a programação das restantes rubricas de despesa, obrigando a reduções dos respectivos montantes sempre que, inesperadamente,



as taxas de juro subissem e os encargos com a dívida aumentassem. Num contexto plurianual, a despesa em juros está ainda sujeita a um segundo factor de incerteza: a evolução, ano após ano, do *stock* de dívida pública, que se poderá afastar da trajectória programada no início da legislatura devido, por exemplo, a um menor crescimento económico, indutor de uma deterioração na receita fiscal e no saldo orçamental.

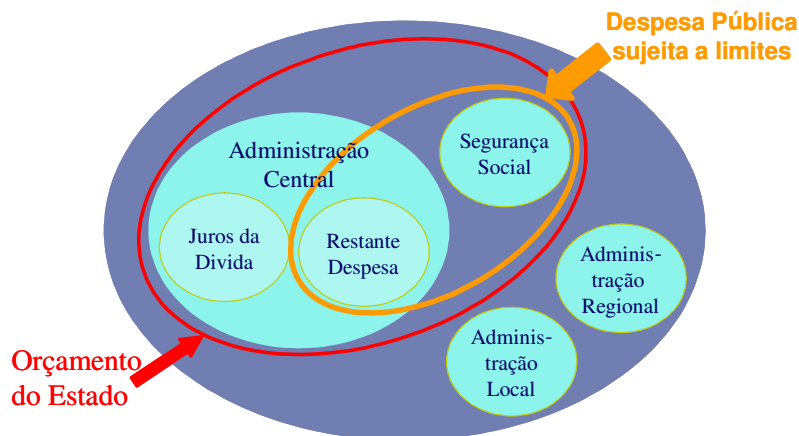
A outra excepção contemplada é a da despesa da Administração Regional e Local (ARL), em virtude da autonomia orçamental de que goza este subsector. Note-se, no entanto, que as transferências por ele recebidas com origem na Administração Central (AC) ou na Segurança Social (SS) estão contidas no indicador de despesa, para evitar que aumentos daquelas transferências (associados, por exemplo, à atribuição de novas competências à ARL) sejam utilizados para contornar os limites de despesa, enfraquecendo assim a disciplina orçamental (este argumento será desenvolvido na secção 2.2).

A despesa primária da AC e da SS constitui um agregado para o qual é estabelecido, nos moldes que adiante se descrevem, um limite global. Nele se inclui, por exemplo, o investimento público, o qual estará sujeito a uma programação orçamental semelhante à das demais rubricas de despesa. Numerosos projectos de investimento têm uma natureza plurianual, e/ou são co-financiados ao abrigo do QREN (Quadro de Referência Estratégico Nacional, período 2007-2013), também ele um instrumento de programação a médio prazo. A inclusão do investimento público propicia uma melhor articulação e coerência entre o QREN e o conjunto da programação orçamental. A preservação de um nível adequado de recursos canalizados para investimento constituirá uma opção política, explicitada nas dotações orçamentais dos diversos programas.

Também a margem de segurança para despesas inesperadas (uma dotação provisional) e a despesa com subsídios de desemprego não são exceptuadas, estando incluídas – por razões de simplicidade e de transparência – no agregado de despesa sujeito a tectos ou limites. Um conhecido contra-argumento é o carácter de estabilizador automático dos subsídios de desemprego, cujo montante flutua em função das condições conjunturais prevalecentes em cada momento. No entanto, importa ter presente – para além das já referidas simplicidade e transparência – que a despesa com subsídios de desemprego também reflecte decisões discricionárias (relativas às normas de atribuição) e que o seu peso no total da despesa é relativamente reduzido, podendo a própria dotação provisional oferecer uma margem para acomodar aumentos inesperados no pagamento daqueles subsídios. No ponto seguinte referir-nos-emos novamente à questão da margem de segurança.

A Figura 2.1 identifica esquematicamente as componentes da despesa pública que propomos que estejam sujeitas a uma regra e o Quadro 2.1 documenta a evolução dessas componentes (despesa primária da AC e da SS) desde 1995.

Figura 2.1 – Despesa pública sujeita a limites
Administrações Públicas



Quadro 2.1 – Indicador de despesa, 1995-2007

	Indicador de despesa (10 ⁶ €)	Indicador de despesa (% desp. total Adm. Pub.)	Indicador de despesa (% PIB)	Indicador de despesa sem efeitos temporários (10 ⁶ €)	Taxa de crescimento real (defl. PIB)	
					indicador	indicador s/ efeitos temp.
1995	29471,0	79,7	34,6	29471,0		
1996	32309,2	80,9	35,7	32309,2	6,9	6,9
1997	34784,2	82,3	35,5	34784,2	3,7	3,7
1998	39034,9	85,7	36,7	39034,9	8,2	8,2
1999	42156,5	85,4	36,9	42156,5	4,6	4,6
2000	44338,8	84,1	36,3	44737,8	2,1	3,0
2001	48361,4	84,2	37,4	48361,4	5,2	4,3
2002	50582,9	84,4	37,3	51235,9	0,6	1,9
2003	54164,7	85,9	39,1	54164,7	3,8	2,5
2004	58198,7	86,8	40,4	58198,7	4,9	4,9
2005	61393,5	86,5	41,2	61193,5	2,9	2,5
2006	61801,7	85,9	39,8	61801,7	-2,0	-1,7
2007	63804,7	85,6	39,2	63999,7	0,3	0,6

Fontes: para o indicador de despesa, INE (valores em contabilidade nacional, SEC95, base 2000); para o PIB, INE (Contas Nacionais Trimestrais, 4º trimestre de 2007); para efeitos temporários nas contas públicas, Banco de Portugal (até 2004) e base de dados AMECO da Comissão Europeia (a partir de 2005).

2.1.2. Estabelecimento de limites plurianuais

A. Traços gerais e pressupostos

A proposta apresentada assenta em duas ideias-força:

- O Governo deve dispor de alguma margem de manobra na escolha do nível e da trajectória da despesa pública durante o seu mandato. Não é possível determinar



tecnicamente qual o nível óptimo de despesa; trata-se antes de uma escolha política, entendida como tal mesmo nos países com maior tradição em matéria de regras de despesa (por exemplo, os Países Baixos e a Suécia). O que é importante é que o Governo se comprometa com limites de despesa por ele próprio definidos para o horizonte da legislatura, os quais são a expressão financeira de uma programação a médio prazo das políticas públicas;

- No entanto, a margem de manobra acima referida não é ilimitada. Em particular, não deverá ser permitido ao Governo escolher um nível de despesa que comprometa a sustentabilidade a médio e longo prazo das finanças públicas. Recorde-se, neste âmbito, que o envelhecimento progressivo da população coloca uma pressão sobre as contas públicas portuguesas que, embora substancialmente minorada pelas recentes reformas na segurança social, está longe de ser negligenciável.

Face ao exposto, propõe-se que o Governo, no início do mandato, fixe limites de despesa, reportados ao indicador definido na secção 2.1.1., para cada um dos anos da legislatura. Estes limites servirão de guia, nos moldes adiante explicitados, à elaboração anual dos sucessivos Orçamentos do Estado (OE).

A fim de contribuírem para a sustentabilidade a médio e longo prazo das finanças públicas e para o cumprimento do Pacto de Estabilidade e Crescimento, os limites de despesa escolhidos pelo Governo devem obedecer a tectos máximos, estatuídos na própria Lei de Enquadramento Orçamental. Propõe-se que estes tectos máximos reflectam a dinâmica ascendente da parcela do indicador de despesa que é sensível ao envelhecimento (em particular, a parcela correspondente a pensões), e correspondam, na parte restante daquele indicador, a um crescimento sensivelmente em linha com a capacidade produtiva da economia.

Em termos estilizados, a relação entre limites de despesa e tectos máximos poderá configurar uma de duas opções:

1. Se o Governo decidir fixar os limites de despesa ao nível dos tectos máximos, então o peso da despesa pública face ao PIB tenderá a aumentar gradualmente (devido ao crescimento da despesa em pensões), o que terá de ser compensado por um agravamento dos impostos;
2. Se os limites de despesa ficarem aquém dos tectos máximos, então é a própria despesa pública que, através de um crescimento mais moderado, contribui para a sustentabilidade das contas públicas, reduzindo ou mesmo eliminando a necessidade de, a prazo, aumentar impostos⁴. Em particular, se os limites não só ficarem aquém dos tectos máximos mas traduzirem um crescimento da despesa inferior ao da capacidade produtiva, será possível reduzir a carga fiscal.

⁴ Admite-se aqui que, na ausência de medidas discricionárias de aumento ou redução de impostos, a receita fiscal tende a acompanhar o crescimento do PIB e portanto, a médio e longo prazo, o do produto potencial.



Em termos de sustentabilidade, a segunda opção é, claramente, mais aconselhável. No entanto, ambas deverão estar abertas a um Governo democraticamente eleito.

A regra de despesa proposta assenta em dois pressupostos que vale a pena explicitar. Em primeiro lugar, a situação de partida das contas públicas deve estar próxima do equilíbrio (definido pelo Objectivo de Médio Prazo – OMP – que, actualmente, consiste num défice estrutural⁵ não superior a 0,5% do PIB), e não apenas com um défice inferior a 3% do PIB. Em segundo lugar, o crescimento da despesa em pensões, embora sendo superior ao do produto potencial, deverá ser substancialmente mais moderado que nas duas décadas anteriores, em linha com as mais recentes projecções de longo prazo realizadas no âmbito do Grupo de Trabalho sobre o Envelhecimento (GTE) do Comité de Política Económica (CPE) da União Europeia. Caso algum dos pressupostos anteriores não se verifique, a primeira opção (igualar os limites de despesa aos tectos máximos) tornar-se-á insustentável de um ponto de vista orçamental e/ou da competitividade da economia, exigindo um aumento acentuado da carga fiscal para atingir o OMP (caso o défice de partida fosse ainda elevado) ou para o manter (caso o crescimento da despesa em pensões acelerasse, incrementando, por arrastamento, os tectos máximos).

As subsecções que se seguem procuram detalhar e operacionalizar esta proposta. Nesse sentido, começa-se por abordar a escolha dos limites de despesa e os mecanismos de flexibilidade que anualmente permitirão ajustar a programação elaborada no início da legislatura. Apresenta-se em seguida a metodologia de determinação dos tectos máximos. Uma vez que os limites de despesa são determinados em termos reais, prossegue-se com a forma de efectuar a respectiva conversão para valores nominais. Por último, apresenta-se um exemplo numérico de hipotética aplicação da regra proposta na legislatura 2009-2013.

B. Limites escolhidos pelo Governo

No início da legislatura, o Governo expressa por meio de um índice o limite de despesa primária da AC e da SS que se compromete a observar durante o mandato. Este índice terá de se situar, em todos e cada um dos anos, num nível não superior ao índice dos tectos máximos de despesa, cuja determinação será adiante abordada. O Governo assume o compromisso político de não ultrapassar em nenhum dos anos da sua legislatura os limites de despesa que escolher.

Admitindo que as eleições legislativas têm lugar em Setembro ou Outubro do ano t , o Governo delas decorrente fixa o índice dos limites de despesa para os anos $t+1$ a $t+4$, tomando t como o ano base⁶. Esta decisão é tomada e anunciada aquando da actualização do Programa de Estabilidade e Crescimento (PEC) de Dezembro do ano t , inserindo-se

⁵ Déficit efectivo corrigido das variações cíclicas e líquido de medidas extraordinárias e de outras medidas temporárias.

⁶ No final deste ponto aborda-se o caso de eleições intercalares.



assim de forma coerente na programação orçamental global que o Governo trace para a legislatura (ver também a secção 2.5). As actualizações subsequentes do PEC acompanharão a aplicação da regra de despesa em cada um dos anos da legislatura, comparando os limites com os valores verificados do indicador de despesa e justificando eventuais reprogramações (segundo os mecanismos de flexibilidade propostos mais adiante neste ponto B).

O índice dos limites de despesa expressa a evolução do indicador de despesa em termos reais, i.e., a preços constantes. O recurso a um índice apresenta vantagens do ponto de vista de simplicidade e de comunicação, já que o valor em unidades monetárias do ano base está sujeito a revisões, por incorporação de nova informação ou por alterações metodológicas (recorde-se que o indicador de despesa é definido em contabilidade nacional).

A escolha de limites de despesa para a legislatura constituirá uma importante inovação no processo orçamental português, cuja experiência de programação plurianual é relativamente pobre. Exceptuando os últimos anos, os objectivos definidos nas sucessivas actualizações dos PECs não foram em geral alcançados, em larga medida devido a crescimentos da despesa superiores ao previsto. A regra de despesa proposta visa dar uma resposta a este problema, aumentando o grau de fundamentação técnica e de compromisso político subjacentes à programação efectuada. Uma vez alcançado o Objectivo de Médio Prazo (OMP), a regra contribui para *consolidar a consolidação*, i.e., para impedir o reaparecimento de défices estruturais elevados, constituindo uma garantia adicional de cumprimento do Pacto e de sustentabilidade a médio e longo prazo das finanças públicas.

A programação da despesa pública para os quatro anos seguintes estará sempre sujeita a alguma incerteza, pelo que é aconselhável introduzir no funcionamento da regra proposta mecanismos de flexibilidade que, sem desvirtuar o carácter plurianual dos limites de despesa, permitam responder a acontecimentos inesperados.

O primeiro desses mecanismos de flexibilidade é a existência de uma margem de segurança, actualmente designada por dotação provisional. Defende-se que essa margem deve continuar a existir, estando incluída no indicador de despesa mas, como se depreende, não estando afecta a qualquer programa – isto é, o indicador de despesa corresponde, de forma simplificada, ao somatório das dotações dos programas acrescido da margem de segurança^{7,8}.

⁷ Em rigor, o indicador de despesa inclui também as dotações dos Órgãos de Poder, que não pertencem a qualquer programa (ver secção 4.6. deste relatório). Há ainda a considerar os ajustamentos técnicos relativos à passagem da contabilidade pública à contabilidade nacional.

⁸ Uma segunda precisão necessita ainda de ser aqui introduzida. Uma vez que os juros da dívida pública estão fora dos limites de despesa, mas também eles sujeitos a factores de incerteza, será necessário criar no



Propõe-se ainda que, ao programar a despesa pública no início da legislatura, a margem de segurança seja crescente do ano $t+1$ ao ano $t+4$, na medida em que a incerteza que rodeia anos mais longínquos será em princípio superior àquela que impende sobre o futuro mais próximo. Isto implicará que o somatório das dotações dos programas cresça, de $t+1$ a $t+4$, ligeiramente mais devagar que o índice dos limites de despesa. Aquando da elaboração de cada OE, a margem de segurança inicialmente prevista para esse ano poderá então, se necessário, ser reduzida.

Um segundo mecanismo de flexibilidade que se propõe consiste na possibilidade de transferir despesa pública entre os anos remanescentes da legislatura, em consequência de alterações na calendarização da despesa associada a determinados programas. Por exemplo, se no ano $t+1$ se prevê que parte da despesa afecta a um projecto de investimento, num montante monetário correspondente a 4 décimas do índice utilizado para expressar os limites de despesa, seja realizada no ano $t+3$ e não, como programado inicialmente, no ano $t+2$, então o limite de despesa para $t+3$ aumentará 4 décimas, por contrapartida de igual redução no limite para $t+2$.⁹ Estas transferências inter-anuais (que, note-se, se aplicam apenas a anos futuros) deverão ser apresentadas em Junho de cada ano, no Relatório de Orientação da Política Orçamental (ROPO) – ver secção 4.3. Delas não poderá resultar que os limites de despesa revistos ultrapassem, em qualquer ano, os tectos máximos.

Finalmente, um terceiro mecanismo – este com a natureza de uma cláusula de salvaguarda – aplicar-se-á se e quando desenvolvimentos adversos (por exemplo, quebras acentuadas da receita fiscal face ao previsto) suscitarem o risco de um défice orçamental superior a 3% do PIB. Neste caso o Governo poderá reduzir os limites de despesa (novamente aquando da apresentação do ROPO) para evitar incorrer em violação do Pacto¹⁰. Este mecanismo poderá ser accionado sempre que o défice orçamental ultrapasse, em valor efectivo ou previsto, um “patamar de alerta” definido e anunciado pelo Governo, e que não deverá exceder os 2,5% do PIB, podendo até situar-se no nível mais prudente de 2% do PIB.

Se uma legislatura se iniciar na sequência de eleições intercalares, pode dar-se o caso de o novo Governo vir a estar em funções durante uma fracção muito substancial do ano em que toma posse (ano t) e, como tal, pretender fixar o limite de despesa também para esse ano, e não apenas para os anos seguintes. Há que ter em conta, no entanto, que numa

OE uma segunda margem de segurança, esta somente destinada a acréscimos imprevistos de pagamento de juros e, como tal, não incluída no indicador de despesa.

⁹ Por simplificação e transparência ignoramos a taxa de desconto que, em rigor, deveria relacionar montantes reportados a anos diferentes.

¹⁰ Em termos de grandes agregados, nem sequer seria necessário rever em baixa os limites de despesa; bastaria que a execução orçamental ficasse abaixo do limite pela margem desejada. No entanto, a redução da despesa afectaria inevitavelmente o funcionamento de programas e organismos, pelo que é aconselhável efectuar, de forma explícita, uma revisão dos limites e das dotações que deles decorrem para os diversos programas.



lógica de OP é necessário tempo para definir as políticas públicas para a legislatura e a respectiva expressão financeira. Não faria muito sentido que um Governo fixasse um novo limite de despesa para o ano em que toma posse (t) se, após o trabalho de programação de políticas e respectiva discussão e aprovação parlamentar, poucos fossem os meses que restassem. Assim, propõe-se, para eleições fora do calendário habitual, a adopção dos seguintes critérios:

- Se o novo Governo não herda do anterior um OE para o ano t (tendo portanto que o elaborar), então fixará o limite de despesa já para o ano t , passando o ano base do índice a ser $t-1$;
- Se o novo Governo herdar do anterior um OE para o ano t , então fixará os limites de despesa só a partir do ano $t+1$, obrigando-se a não exceder o limite de despesa que o Governo anterior havia fixado para o ano t . Note-se que nada impede que no ano t o novo Governo comece a implementar as suas próprias políticas, podendo para o efeito alterar a composição da despesa pública através de um Orçamento Rectificativo (OR).

C. Tectos máximos estatuídos na LEO

Este ponto apresenta uma metodologia de determinação do crescimento máximo permitido para o indicador de despesa. Aborda-se, em primeiro lugar, o crescimento da parcela sensível ao envelhecimento e, a seguir, o crescimento da restante despesa. Por razões de simplicidade e transparência, o crescimento máximo é determinado apenas com recurso a dados observados, não se fazendo apelo a estimativas de conceitos não observáveis (como o hiato do produto) ou a previsões para o futuro.

Consideram-se habitualmente diversas categorias de despesa como sendo sensíveis ao envelhecimento da população – por exemplo, as pensões, a despesa em saúde e em cuidados de longa duração, ou (em sentido contrário) a despesa em educação. Porém, apenas no caso das pensões se dispõe de estatísticas de despesa fiáveis e incontroversas. Para além disso, as pensões são de longe a maior rubrica das categorias enumeradas. Por estas razões, tomaremos a despesa em pensões como representando a despesa pública sensível ao envelhecimento.

O Quadro 2.2 mostra a evolução da despesa em pensões desde 1990.¹¹ É patente uma dinâmica de forte crescimento, que só a partir de 2005 começa a abrandar, quer em virtude dos primeiros resultados das reformas estruturais introduzidas, quer devido à conclusão de mecanismos extraordinários de aumentos de pensões (por exemplo, o processo de convergência das pensões mínimas para o salário mínimo, que decorreu de 2003 a 2006).

¹¹ O conceito de pensões utilizado inclui, no caso da CGA, as pensões da responsabilidade de outras entidades (maioritariamente privadas), cuja exclusão seria defensável, embora sem grande impacto nos resultados globais (estão em causa apenas cerca de 10% do total de pensões pagas pela CGA).



Quadro 2.2 – Despesa em pensões, 1990-2007

	Despesa em pensões (10 ⁶ €)			Taxa de cresc. (total)	
	Seg. Social	CGA	Total	nominal	real (defl. PIB)
1990	2631,0	775,4	3406,4		
1991	3145,2	1084,8	4230,0	24,2	12,8
1992	3626,3	1346,6	4972,9	17,6	5,5
1993	4061,8	1692,9	5754,6	15,7	7,8
1994	4413,4	2064,3	6477,7	12,6	4,9
1995	4777,7	2562,7	7340,5	13,3	9,6
1996	5156,1	2919,2	8075,3	10,0	7,2
1997	5473,6	3239,7	8713,3	7,9	3,9
1998	5873,4	3516,6	9390,0	7,8	3,9
1999	6387,5	3793,0	10180,5	8,4	5,0
2000	7008,7	4164,7	11173,4	9,8	6,5
2001	7728,0	4496,4	12224,4	9,4	5,5
2002	8434,0	4948,4	13382,4	9,5	5,3
2003	9042,8	5466,0	14508,8	8,4	5,1
2004	9864,9	5987,0	15851,9	9,3	6,6
2005	10688,3	6344,7	17033,0	7,5	4,8
2006	11423,4	6773,7	18197,1	6,8	4,0
2007	12116,4	7184,1	19300,5	6,1	3,0
2008	13027,5	7455,6	20483,1	6,1	3,9

Fontes: para a despesa em pensões, *Conta da Segurança Social – 2006, Relatório e Contas da CGA* (vários anos, até 2007), DGO (valor da Seg. Social em 2007) e OE 2008 (valores orçamentados para 2008); para o deflator do PIB (incluindo a previsão para 2008), base de dados AMECO, Comissão Europeia, Primavera de 2008. Em 1990, os valores da CGA incluem outras prestações, que não foi possível individualizar.

As projecções de longo prazo realizadas no âmbito do GTE/CPE, e que estão também subjacentes à mais recente actualização do Programa de Estabilidade e Crescimento português (Dezembro de 2007), apontam para um crescimento real anual em torno de 3% durante a próxima década.

Neste contexto, apenas para efeitos de determinação do tecto para a despesa pública, propomos que se estime o crescimento real das pensões com base na média verificada nos quatro anos mais recentes.¹² Por exemplo, admitindo que a regra de despesa começa a ser aplicada em 2010, a estimativa a efectuar no Outono de 2009 tomará o crescimento real médio em 2005-2008 (3,9%, com base no Quadro 2.2).¹³

O parágrafo anterior constitui um primeiro exemplo da opção, explicitada no início deste ponto, de não recorrer a previsões no que diz respeito à especificação da regra de despesa. No entanto, a um nível mais desagregado, aquando da construção dos *baselines* (trajectórias de base) dos vários programas orçamentais, há toda a vantagem em que se

¹² Calcular a média com base num período mais alargado aumenta o risco de incluir anos marcados pela vigência de regras muito diferentes das actuais e que, como tal, registaram crescimentos cuja extrapolação para o futuro é desprovida de qualquer fundamento.

¹³ Obviamente que, à data, o valor efectivamente registado em 2008 já será conhecido, pelo que não será necessário recorrer a uma previsão para esse ano.



utilizem os melhores instrumentais analíticos de previsão. No caso vertente, a CGA e a Segurança Social deverão envidar esforços no sentido de desenvolver e aperfeiçoar modelos calculadores de pensões que se baseiem em dados administrativos individualizados, quer dos beneficiários activos quer dos pensionistas.

Quanto à parcela restante do indicador de despesa, considera-se que o respectivo crescimento não deverá ultrapassar o crescimento da capacidade produtiva da economia. Este poderá ser estimado, de forma aproximada, com base no crescimento médio do PIB efectivo ao longo de um período alargado, por forma a esbater efeitos cíclicos. Propomos que se tomem médias de 20 anos, o que corresponde sensivelmente a dois ciclos económicos completos.

Em virtude das profundas modificações estruturais ocorridas nas últimas décadas na economia mundial, pensamos ser prudente ponderar de forma diferenciada os 20 anos que entram na média e, em particular, dar mais peso a anos mais recentes. O Quadro 2.3 apresenta duas opções possíveis a este respeito (ponderadores com decréscimo aritmético ou exponencial), cujos resultados são, aliás, muito próximos. Adoptando, pela sua maior simplicidade, o que designamos por média ponderada aritmética, e situando-nos, tal como no exemplo hipotético acima considerado, no Outono de 2009, tomar-se-ia a média do crescimento português em 1989-2008 (2,0%).

Quadro 2.3 – Crescimento médio do PIB, períodos de 20 anos

Médias	1994	1998	2000	2003	2004	2005	2006	2007	2008
simples	2,9	3,2	3,1	3,0	3,2	3,1	3,0	2,7	2,4
ponderada aritmética	2,9	3,3	3,4	2,7	2,6	2,4	2,2	2,1	2,0
ponderada exponencial	2,7	3,3	3,4	2,6	2,5	2,4	2,2	2,1	2,0

Fonte: base de dados AMECO, Primavera de 2008. Cada ano indica a média dos 20 anos nele terminados (o crescimento em 2008 é, naturalmente, uma previsão). A média simples pondera de forma igual todos os anos. A média ponderada aritmética atribui o ponderador 20 ao ano mais recente, 19 ao anterior, e assim sucessivamente até 1. Na média ponderada exponencial os ponderadores diminuem 10% por cada ano que se recua.

O critério acima adoptado é norteado, uma vez mais, por objectivos de simplicidade e transparência, bem como pela preocupação de chegar a um resultado que possa ser visto como aceitável por Governos de diferentes matrizes ideológicas. É bem conhecido que existem na literatura económica múltiplos métodos para estimar o crescimento da capacidade produtiva (ou produto potencial) de uma economia, inegavelmente mais sofisticados do que aquele que é proposto. No entanto, esses métodos revelam-se com frequência pouco fiáveis quando aplicados em tempo real (por oposição a uma utilização retrospectiva) e, no contexto presente, conduziriam a estimativas que seriam provavelmente encaradas como demasiado restritivas da margem de manobra de um Governo. A Caixa 2.1 ilustra estes argumentos.



Caixa 2.1 – A utilização de estimativas do produto potencial

O Quadro 2.4 apresenta para a economia portuguesa sucessivas estimativas da taxa de crescimento do produto potencial, elaboradas pela Comissão Europeia nas *Previsões da Primavera* recorrendo ao denominado método da função de produção (actualmente o método oficial para calcular saldos orçamentais corrigidos das variações cíclicas).

Quadro 2.4 – Previsões de crescimento do produto potencial em Portugal

Primavera de →	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
2002	3,0	2,6	2,2	1,9	2,0	2,1	2,1
2003	3,2	2,4	1,7	1,4	1,4	1,6	1,6
2004		2,5	1,8	1,4	1,3	1,6	1,6
2005			2,0	1,4	1,1	1,3	1,3
2006				1,6	1,1	1,3	1,3
2007					1,2	1,3	1,3
2008						1,5	1,5
2009							1,6

Fonte: Previsões de Primavera da Comissão Europeia, 2002 a 2008. Na coluna de 2002, os valores indicados foram inferidos a partir das previsões para o crescimento do PIB efectivo e para o hiato do produto.

Uma crítica frequente às previsões do crescimento potencial é que tendem a ser pró-cíclicas – por outras palavras, em tempo real o hiato do produto tende a ser subestimado (em valor absoluto). O Quadro 2.4, porém, evidencia um outro problema. Quando uma economia sofre um abrandamento com uma importante componente estrutural, e portanto de elevada persistência – como foi o caso de Portugal nos anos considerados – as estimativas de crescimento potencial demoram algum tempo a reconhecer que esse abrandamento é mais do que um simples fenómeno cíclico. Por exemplo, na Primavera de 2002 previa-se um crescimento do produto potencial em 2003 de 3,2%; passados alguns anos, a estimativa de expansão da capacidade produtiva nesse ano já tinha sido reduzida para metade. Um problema semelhante, embora de sinal contrário, colocar-se-ia caso o crescimento económico acelerasse de forma duradoura.

Em síntese, as previsões em tempo real do produto potencial são frequentemente pouco fiáveis. Em alternativa, poder-se-ia recorrer a projecções do crescimento potencial a mais longo prazo – tal como as elaboradas no âmbito do GTE/CPE. No entanto, os resultados revelam-se muito sensíveis às hipóteses utilizadas (por exemplo, quanto aos fluxos migratórios ou quanto à convergência da produtividade dos factores para os níveis dos países mais desenvolvidos), o que seria uma fonte de polémica – ou mesmo de manipulação – caso a regra de despesa proposta recorresse a uma abordagem desse tipo.

Com base nos resultados anteriores, o crescimento anual máximo do indicador de despesa, em termos reais, na legislatura iniciada no Outono de 2009, seria obtido como

$$\alpha 3,9\% + (1 - \alpha) 2,0\%$$



sendo α o peso das pensões no total do indicador de despesa. Este ponderador poderá ser calculado como uma média dos valores registados nos mesmos 4 anos utilizados na determinação do crescimento das pensões. Considerando 2005-2008, teremos previsivelmente um valor na ordem de $\alpha = 0,30$.¹⁴ O crescimento anual máximo situar-se-ia, por conseguinte, em 2,6%.

O crescimento assim apurado dará origem a um índice de tectos máximos de despesa, definido para cada um dos anos da legislatura e com o mesmo ano base do índice dos limites de despesa escolhidos pelo Governo. O índice de tectos máximos é calculado uma única vez no início da legislatura (aquando do primeiro PEC por parte de um novo Governo), não sendo revisto posteriormente.

Para que o cálculo deste índice seja incontroverso, é necessário precisar as fontes e os anos a serem empregues. Propõe-se que as fontes para a despesa em pensões sejam as citadas no Quadro 2.2: o Relatório e Contas da CGA e a Conta da Segurança Social. O apuramento desta despesa para um dado ano está necessariamente concluído, de acordo com os calendários actuais, respectivamente até 30 de Abril e 30 de Junho do ano seguinte¹⁵. Quanto ao crescimento real do PIB e ao respectivo deflator, a fonte de informação será o Instituto Nacional de Estatística (INE), utilizando-se as Contas Nacionais Anuais ou, se ainda não estiverem disponíveis, as Contas Nacionais Trimestrais (CNT). Tal implica que haja informação para um determinado ano a partir de meados de Março do ano seguinte. O INE ficará incumbido de compilar séries cronológicas para o crescimento do PIB que possibilitem o cálculo de médias de 20 anos.¹⁶ A fonte para o indicador de despesa (necessário à obtenção do ponderador) será também o INE, recorrendo-se às Contas das Administrações Públicas definitivas ou provisórias. Para um dado ano, uma primeira estimativa da responsabilidade do INE está disponível até 1 de Abril do ano seguinte, no âmbito da primeira notificação relativa ao procedimento dos défices excessivos.

Propõe-se que os 4 anos a reter para o cálculo do ponderador e do crescimento da despesa em pensões sejam os mesmos, e correspondam aos 4 anos finais dos 20 utilizados para determinar o crescimento médio do PIB. O ano final será o mais recente para o qual toda a informação necessária (segundo as fontes acima indicadas) esteja disponível até 30 dias antes do prazo limite para apresentação do primeiro PEC da legislatura. Sendo este PEC

¹⁴ Este resultado baseia-se nos valores da despesa em pensões (Quadro 2.2) e nos valores do indicador de despesa (Quadro 2.1). Para 2008 socorremo-nos de algumas aproximações – por exemplo, admitimos que o indicador de despesa cresce à mesma taxa da despesa primária total das Administrações Públicas, tal como prevista no Relatório do OE 2008.

¹⁵ Estes prazos terão de ser encurtados se for acolhida a nossa proposta de o Balanço do Estado ser apresentado até 30 de Abril (ver secção 4.3. deste relatório).

¹⁶ Actualmente só estão apuradas em SEC95, base 2000, as contas nacionais a partir de 1995. Para anos mais recuados há contas elaboradas de acordo com normas contabilísticas anteriores, competindo ao INE proceder às compatibilizações ou colagens necessárias. Um exercício deste tipo é efectuado na base de dados AMECO da Comissão Europeia, que apresenta séries longas para o PIB com início em 1960.



por norma apresentado até 15 de Dezembro do ano t , os anos a reter serão $t-4$ a $t-1$ para as pensões e para o ponderador, e $t-20$ a $t-1$ para o crescimento real do PIB.

Face ao exposto nos parágrafos anteriores, propomos que seja o INE a efectuar o apuramento oficial do índice de tectos máximos de despesa.

A Caixa 2.2 simula, retrospectivamente, as taxas de crescimento máximo do indicador de despesa aplicáveis nas legislaturas iniciadas em 1995, 1999, 2002 e 2005. Os resultados permitem confirmar a importância crucial dos dois pressupostos referidos no ponto A. acima. De facto, com um défice de partida elevado e/ou um crescimento muito rápido da despesa em pensões torna-se insustentável fazer crescer o indicador de despesa a taxas próximas das que seriam as máximas – como foi o caso, *grossa modo*, de 1999 a 2005.

Caixa 2.2 – Uma simulação retrospectiva de cálculo de tectos máximos

Aplica-se aqui a metodologia proposta de determinação do crescimento real máximo da despesa primária da AC e da SS nas legislaturas desde 1995. O Quadro 2.5 calcula as taxas máximas e o Quadro 2.6 compara-as com as efectivamente verificadas. Neste último quadro, os dois anos mais recentes constituem um exemplo de como num contexto de consolidação orçamental a taxa de crescimento da despesa terá de ficar muito aquém do tecto máximo, reforçando a ideia de que alcançar o OMP (bem como moderar o crescimento da despesa em pensões) é uma pré-condição para aplicar a regra de despesa proposta.

Quadro 2.5 – Crescimento real máximo do indicador de despesa por legislatura

		cresc. real PIB (20 anos)	cresc. real pensões (4 anos)	ponderador das pensões (4 anos)	cresc. real máximo do indicador
Em 1995, para 1996-1999	valor	2,9	7,7	0,22	4,0
	anos para média	1975-1994	1991-1994	1991-1994	
Em 1999, para 2000-2003	valor	3,3	6,1	0,25	4,0
	anos para média	1979-1998	1995-1998	1995-1998	
Em 2002, para 2003-2006	valor	3,3	5,2	0,25	3,8
	anos para média	1982-2001	1998-2001	1998-2001	
Em 2005, para 2006-2009	valor	2,6	5,6	0,26	3,4
	anos para média	1985-2004	2001-2004	2001-2004	
Em 2009, para 2010-2013	valor	2,0	3,9	0,30	2,6
	anos para média	1989-2008	2005-2008	2005-2008	

Fontes: quadros anteriores e INE. Em 1991-1994 o cálculo do ponderador recorre a Contas das Administrações Públicas em SEC95, base 1995.



Quadro 2.6 – Crescimento verificado e máximo do indicador de despesa

	Taxa de cresc. real (defl. PIB)		
	verificada	verificada s/ efeitos temp.	máxima
1996	6,9	6,9	4,0
1997	3,7	3,7	4,0
1998	8,2	8,2	4,0
1999	4,6	4,6	4,0
2000	2,1	3,0	4,0
2001	5,2	4,3	4,0
2002	0,6	1,9	3,8
2003	3,8	2,5	3,8
2004	4,9	4,9	3,8
2005	2,9	2,5	3,4
2006	-2,0	-1,7	3,4
2007	0,3	0,6	3,4

Fontes: quadros anteriores. Note-se que os valores a que se chega para as taxas máximas não coincidem exactamente com os que seriam obtidos pelos sucessivos Governos, uma vez que para algumas das variáveis relevantes (PIB real, deflador do PIB e indicador de despesa nos anos anteriores) são utilizados os valores revistos disponíveis na actualidade, e não os valores que estavam disponíveis em tempo real, i.e., no início de cada legislatura. A comparação da última coluna com as precedentes deve, por conseguinte, ser encarada com prudência.

D. Conversão anual para limites em termos nominais

A fixação dos tectos de despesa em termos reais, e não nominais, visa evitar que no início de uma legislatura seja necessário fazer uma previsão da inflação com um horizonte de 4 anos, no decurso dos quais quaisquer desvios entre a inflação verificada e a prevista dariam lugar a ajustamentos não planeados da despesa em termos reais. Em contrapartida, porém, tectos reais exigem a escolha de um índice de preços para, ano a ano, determinar os limites nominais a que o OE deve obedecer.

Do ponto de vista da programação orçamental global, e tendo presente que o saldo orçamental e a dívida pública se expressam habitualmente em percentagem do PIB, o índice de preços mais aconselhável é precisamente o deflador do PIB. Já do ponto de vista da preservação da despesa planeada em volume, o melhor índice será aquele que mais fielmente acompanhar a evolução dos preços das diversas componentes da despesa pública – o que nos conduz a um índice composto, ponderando aquelas componentes.¹⁷

Um exemplo permite ilustrar as vantagens e inconvenientes de cada opção. Admitamos que, no decurso da legislatura, os preços das várias componentes da despesa começam a aumentar mais depressa que o deflador do PIB, sem que tal alteração de preços relativos

¹⁷ É o caso, por exemplo, do índice de preços da despesa da Administração Central utilizado na Finlândia.



fosse previsível. Admitamos ainda que os limites reais de despesa são cumpridos. Se se utilizar o deflator do PIB, o rácio da dívida mantém-se na trajectória prevista, mas impõe-se uma revisão em baixa da despesa em volume (afectando, pelo menos, algumas categorias de despesa). Se se utilizar um índice composto, na linha do parágrafo anterior, evita-se o ajustamento dos volumes, mas o rácio da dívida ultrapassa o programado.

Em Portugal não existe um índice composto de preços para a despesa pública, e um dos principais fundamentos para a adopção de regras de despesa é a preservação da sustentabilidade das finanças públicas. Acresce que o Governo dispõe de algum controlo sobre os preços ou deflatores de importantes componentes da despesa – pensemos, por exemplo, nas despesas com pessoal. Daqui decorre a opção pelo deflator do PIB, nos moldes que a seguir se descrevem.

Seja t o ano em curso, no qual se prepara o OE para $t+1$. A actualização de preços desde o início da legislatura até ao ano $t-1$ inclusivé será feita com recurso ao deflator do PIB publicado nas Contas Nacionais Trimestrais do 2º trimestre do ano t (disponíveis sensivelmente a 10 de Setembro). No caso do ano t e do ano $t+1$, propõe-se a utilização de previsões da taxa de inflação (medida, claro está, pelo deflator do PIB) elaboradas pelo Ministério das Finanças no âmbito da preparação do cenário macroeconómico do OE. Estas previsões deverão explicitar os pressupostos subjacentes, e em particular as razões justificativas da divergência que possa existir entre a inflação medida pelo deflator do PIB e a inflação medida pelo IPC. Tal como os restantes elementos do cenário macroeconómico, as previsões de inflação serão submetidas ao escrutínio de um Conselho formado por personalidades independentes, que sobre elas tornará público um parecer não vinculativo (ver, sobre este assunto, a secção 2.5).

O mecanismo de actualização de preços acima descrito será sintetizado num índice, cujo ano base será o mesmo dos índices de limites de despesa e de tectos máximos, e que será recalculado anualmente, aquando da elaboração da proposta de OE. Como se exemplifica no ponto seguinte, os valores em euros do limite escolhido pelo Governo e do tecto máximo decorrem, em cada ano, (i) do valor do indicador de despesa no ano base, (ii) dos índices de crescimento real (pontos B e C acima) e (iii) do índice de preços agora mencionado.

Em Junho do ano t , aquando da elaboração do ROPO (ao qual já aludimos no ponto B. a propósito de uma eventual revisão dos limites de despesa em termos reais), o Governo anuncia as dotações orçamentais dos vários programas para o ano $t+1$ (ver secção 4.3.). A fim de não fazer perigar o cumprimento do valor nominal do limite de despesa que será determinado alguns meses mais tarde (em Setembro ou Outubro), dever-se-á proceder, já em Junho, a uma actualização do cenário macroeconómico – e, em particular, das previsões de inflação – traçado no PEC de Dezembro do ano anterior.



Com o intuito de dar maior visibilidade e transparência aos valores nominais do indicador de despesa, propõe-se que os mesmos (bem como as contas da Administração Central e da Segurança Social que lhe estão subjacentes) passem a ser apurados e divulgados em simultâneo com as notificações semestrais relativas ao procedimento dos défices excessivos (PDE) – cujos prazos são 1 de Abril e 1 de Outubro – e com a mesma distribuição de responsabilidades que actualmente vigora para as variáveis objecto daquelas notificações – i.e., a DGO produziria uma estimativa do indicador de despesa para o ano em curso e o INE faria o apuramento para os anos anteriores.

Aquando da elaboração de cada proposta de OE, o valor do indicador de despesa no ano base será dado pela estimativa mais recente, elaborada nos moldes do parágrafo anterior.

E. Um exemplo numérico

Na linha do exposto, apresenta-se no Quadro 2.7 um exemplo numérico de hipotética aplicação da regra de despesa proposta na legislatura 2009-2013. Os valores utilizados são puramente exemplificativos, não decorrendo de quaisquer documentos de política económica do actual Governo, nem tendo subjacentes quaisquer juízos de valor dos autores deste relatório sobre a trajectória desejável da despesa pública. O crescimento máximo do indicador de despesa, em termos reais, de 2,6% ao ano é o que foi deduzido no ponto C. A leitura do quadro é apoiada por um conjunto de notas que se lhe seguem.



Quadro 2.7 – Exemplo de determinação anual dos limites e tectos máximos de despesa

		2009	2010	2011	2012	2013
PEC Dez 2009	Índice de limites de despesa (2009 = 100)	100,0	101,2	104,4	107,0	108,5
	Índice de tectos máximos de despesa (2009 = 100)	100,0	102,6	105,3	108,0	110,8
Preparação do OE 2010	ID em 2009 (notificação PDE 1 Abr 2010)	68250,0				
	Previsão da taxa de inflação (deflador do PIB)		2,1			
	Índice de preços da despesa (2009 = 100)	100,0	102,1			
	Tecto máximo de despesa em 2010 (10 ⁶ €)		71495,0			
Preparação do OE 2011	Limite de despesa em 2010 (10 ⁶ €)		70519,4			
	ID em 2009 (notificação PDE 1 Out 2010)	68150,0				
	Previsão da taxa de inflação (deflador do PIB)		2,2	2,4		
	Índice de preços da despesa (2009 = 100)	100,0	102,2	104,7		
ROPO Jun 2011	Tecto máximo de despesa em 2011 (10 ⁶ €)			75077,8		
	Limite de despesa em 2011 (10 ⁶ €)			74459,0		
	Reprogr. do índice de limites de despesa (2009 = 100)	100,0	101,2	104,4	107,3	108,2
	ID em 2009 (notificação PDE 1 Out 2011)	68200,0				
Preparação do OE 2012	Deflador do PIB (CNT 2º trim. 2011, 2009 = 100)	100,0	102,3			
	Previsão da taxa de inflação (deflador do PIB)			2,4	2,5	
	Índice de preços da despesa (2009 = 100)	100,0	102,3	104,8	107,4	
	Tecto máximo de despesa em 2012 (10 ⁶ €)				79090,8	
Preparação do OE 2013	Limite de despesa em 2012 (10 ⁶ €)				78574,8	
	ID em 2009 (notificação PDE 1 Out 2012)	65800,0				
	Deflador do PIB (CNT 2º trim. 2012, 2009 = 100)	100,0	102,4	104,4		
	Previsão da taxa de inflação (deflador do PIB)				2,7	2,2
	Índice de preços da despesa (2009 = 100)	100,0	102,4	104,4	107,2	109,6
	Tecto máximo de despesa em 2013 (10 ⁶ €)					79898,2
	Limite de despesa em 2013 (10 ⁶ €)					78014,4

ID: Indicador de despesa (despesa primária da AC e da SS)

Notas e pressupostos acerca dos valores inscritos no quadro:

- (1) De 2010 para 2011 o Governo programa que o indicador de despesa cresça 3,2% ($104,4/101,2 - 1$). Tal não representa uma violação à regra, uma vez que o tecto máximo em nível é respeitado ($104,4 < 105,3$).
- (2) Em Junho de 2011 o Governo anuncia o recurso a um dos mecanismos de flexibilidade propostos no ponto B, antecipando despesa (correspondente a 3 décimas do índice) de 2013 para 2012.
- (3) Aquando da preparação do OE 2013, exemplifica-se uma alteração metodológica que induz uma importante revisão em baixa do valor do indicador de despesa em 2009 (poderá tratar-se, por exemplo, da eliminação do problema de dupla contagem que rodeia o denominado subsídio do Estado para a CGA – ver secção 2.2.1 deste relatório).
- (4) Determinação do valor nominal do limite de despesa em 2011: $74459,0 = 68150,0 * (104,4/100) * (104,7/100)$. Note-se que o índice de preços para esse ano é (sem arredondamento) 104,6528 – o que permite reconstituir exactamente o resultado.
- (5) Determinação do valor nominal do limite de despesa em 2012: $78574,8 = 68200,0 * (107,3/100) * (107,4/100)$. Aplica-se agora o índice de limites de despesa após a reprogramação (107,3).
- (6) Na secção 4.3. propõe-se que um novo Governo possa optar por dispor de 5 meses (contra os actuais 3) a contar da data da tomada de posse para apresentar uma proposta de OE à AR. Seguindo este prazo alargado, o OE 2010 seria apresentado em finais de Março/inícios de Abril de 2010. Admite-se no quadro acima que o Governo já utiliza a estimativa do indicador de despesa em 2009 divulgada na 1ª notificação do PDE de 2010. O prazo limite desta notificação é 1 de Abril, mas o apuramento terá sido concluído com alguma antecedência.

2.1.3. Tectos máximos de despesa em contexto de consolidação orçamental

Referimos anteriormente – subsecção 2.1.2. – que a nossa proposta de determinação de tectos máximos para o indicador de despesa pressupunha a conclusão prévia do processo de consolidação orçamental, conclusão essa traduzida num défice estrutural não superior a 0,5% do PIB (OMP). Se, no entanto, o Governo pretender iniciar a aplicação da regra de despesa antes de alcançado o OMP, os referidos tectos máximos terão de ser revistos em baixa, por forma a que a despesa primária da Administração Central e da Segurança Social participe no esforço remanescente de consolidação. Neste contexto, apresentamos



Orçamentação por Programas – Relatório Final, 2008

nesta subsecção uma proposta de determinação de tectos máximos aplicável durante a convergência para o OMP.

Face à metodologia descrita no ponto C. da secção 2.1.2., o ajustamento que propomos incide sobre o crescimento anual máximo da parcela do indicador de despesa não correspondente ao pagamento de pensões. Em vez de um crescimento em linha com a capacidade produtiva da economia, propõe-se, no período transitório em causa, um crescimento real nulo. Tal significa que, enquanto dura o esforço restante de consolidação orçamental, o Governo se abstém de quaisquer iniciativas de aumento discricionário da despesa pública. Fica salvaguardada, claro está, a reposição da despesa erodida pela inflação, uma vez que o crescimento zero proposto é definido em termos reais, e não nominais.

O Quadro 2.8 documenta a evolução nos últimos anos do indicador de despesa excluindo pensões, permitindo colocar em perspectiva a proposta do parágrafo anterior. Os dados apresentados permitem constatar que nos anos de 2006 e 2007 o comportamento do indicador teria sido compatível com a fixação de limites de despesa subordinados à referida proposta.

Quadro 2.8 – Crescimento real do indicador de despesa excluindo pensões

	Taxa de cresc. real (defl. PIB) do indicador de despesa excluindo pensões	
	verificada	verificada s/ efeitos temp.
1996	6,7	6,7
1997	3,6	3,6
1998	9,6	9,6
1999	4,5	4,5
2000	0,7	1,9
2001	5,1	3,9
2002	-1,0	0,8
2003	3,3	1,6
2004	4,2	4,2
2005	2,2	1,7
2006	-4,3	-3,9
2007	-0,9	-0,4

Fontes: As indicadas nos Quadros 2.1 e 2.2.

A proposta desta secção é de aplicação intrinsecamente transitória, e deixa de valer a partir do momento em que o OMP seja alcançado. Para os anos restantes da legislatura em que tal ocorra, o Governo poderia recalcular o índice de tectos máximos de acordo com a metodologia do ponto C. da secção 2.1.2.



2.2. Considerações ao indicador de referência

2.2.1. A contabilização do subsídio do Estado para a CGA

O denominado subsídio do Estado para a Caixa Geral de Aposentações (CGA) consiste, no essencial, numa transferência destinada a suprir a insuficiência das quotizações dos trabalhadores e das contribuições das entidades empregadoras para o subsistema previdencial da CGA face às pensões por ele pagas. Ao contrário dos montantes transferidos pelo Orçamento do Estado para a Segurança Social, o subsídio do Estado para a CGA não é actualmente registado em contabilidade nacional como uma transferência entre subsectores (que se anularia, por consolidação, ao calcular a despesa do conjunto das Administrações Públicas), mas sim como parte integrante das despesas com pessoal da Administração Central.¹⁸ No quadro da Orçamentação por Programas, este tratamento levanta problemas a dois níveis.

Por um lado, a contabilização actual não permite identificar qual a parcela do subsídio que corresponde efectivamente a uma contribuição social patronal, e desagregá-la pelos respectivos organismos públicos. De facto, uma das razões pelas quais o subsídio existe é que alguns organismos não efectuam contribuições patronais relativamente aos seus funcionários inscritos na CGA (é fundamentalmente o caso, em 2008, dos Serviços Integrados, i.e., do subsector Estado). Esta assimetria entre organismos, bem como aquelas no seio de cada organismo (por exemplo, contribuições patronais diferenciadas consoante um funcionário seja subscritor da CGA ou do sistema da Segurança Social), distorcem e falseiam a determinação dos custos das acções e dos programas.

Por outro lado, mesmo que todas as entidades que empregam subscritores da CGA pagassem contribuições patronais equiparáveis às do regime geral da Segurança Social (ajustando pelas diferentes coberturas de riscos), continuaria a ser necessário subsidiar a CGA. Por outras palavras, há uma parcela do subsídio do Estado para a CGA que corresponde, em termos económicos, a uma simples transferência entre subsectores, desligada de uma lógica de contribuições sociais patronais. Devido à dinâmica de forte crescimento das pensões, esta parcela tem vindo, em anos recentes, a aumentar também de forma acentuada. Note-se, para mais, que o peso desta parcela no total do subsídio tenderá a subir, uma vez que sendo a CGA, desde 2006, um sistema fechado, irá decaindo o número de subscritores e a importância das respectivas contribuições. Contabilizar esta parcela do subsídio nas despesas com pessoal afigura-se errado do ponto de vista económico e torna menos fiável e transparente o apuramento dos limites de despesa, já que gera uma situação de dupla contagem na despesa pública.¹⁹ Na Caixa 2.3 quantificam-se os montantes envolvidos.

¹⁸ Mais precisamente, na rubrica D.121 (contribuições sociais efectivas dos empregadores), sendo o montante total do subsídio repartido entre os subsectores Estado e Serviços e Fundos Autónomos. O mesmo tratamento tem sido dado, desde 2005, ao IVA consignado à CGA.

¹⁹ Esta parcela surge incluída quer nas despesas com pessoal (indevidamente), quer no pagamento de prestações sociais (pensões) a que se destina. Esta dupla contagem é neutra em termos de saldo orçamental,



À luz do exposto, recomenda-se que (i) todos os organismos públicos passem a efectuar contribuições sociais patronais relativamente aos seus funcionários inscritos na CGA em moldes equiparáveis, tendo em conta as diferentes coberturas, ao regime geral da Segurança Social e (ii) o subsídio que nestas condições seja ainda necessário atribuir à CGA seja contabilizado como uma transferência entre subsectores, e não como despesa com pessoal da Administração Central.²⁰ A primeira destas recomendações cai inteiramente na esfera de decisão do Governo. A segunda, pelo contrário, envolve o INE, e terá a nosso ver uma ocasião privilegiada de implementação aquando da próxima mudança de base das Contas Nacionais (que deverá ser desenvolvida para 2009).

Caixa 2.3 – Evolução e decomposição do subsídio do Estado para a CGA

Procura-se aqui quantificar o comportamento recente do subsídio do Estado para a CGA e a evolução projectada do mesmo até 2050. Apresenta-se também uma estimativa, para idêntico horizonte, da parcela correspondente a uma transferência entre subsectores.

A Figura 2.2 mostra a evolução da soma do subsídio do Estado com o IVA consignado à CGA (instituído em 2005) e a decomposição desta soma em duas parcelas:

- uma, que designaremos por **contribuições nocionais**, correspondente à diferença entre as contribuições sociais patronais que os organismos públicos pagariam numa base equiparável ao regime geral da Segurança Social, e as contribuições que efectivamente pagam;
- outra, que designaremos por **transferência entre subsectores**, correspondente à parte restante.

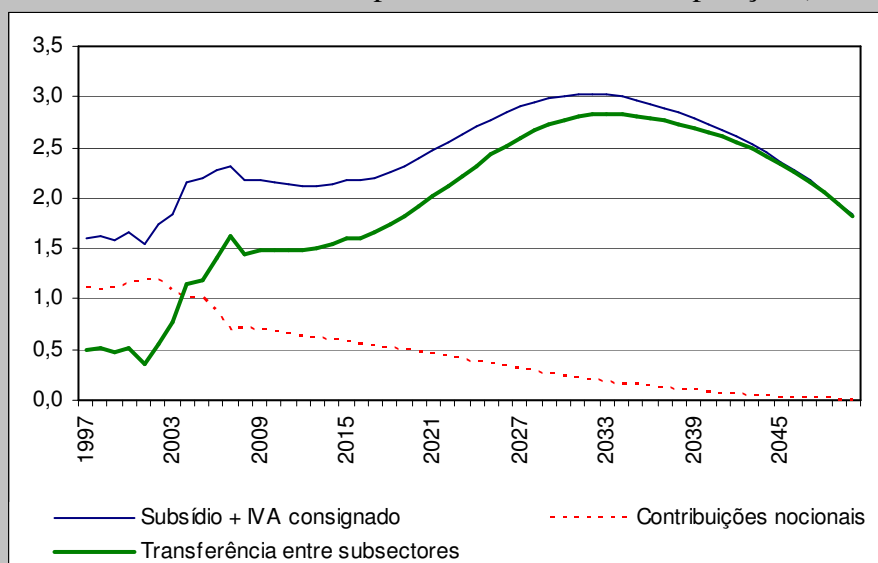
É patente, sobretudo no que toca à componente de transferência entre subsectores, o forte crescimento de 2001 em diante, que se prolongará, embora com períodos de maior suavização, até meados da década de 30. O decréscimo gradual das contribuições nocionais decorre do fecho da CGA a novos subscritores. Note-se que, caso as contribuições patronais efectivamente pagas sejam aumentadas e uniformizadas (como se propõe no texto principal), as contribuições nocionais diminuirão face aos valores representados no gráfico (no limite, desaparecerão) e a soma do subsídio com o IVA consignado registará igual decréscimo, mas a componente de transferência entre subsectores não será afectada.

já que o montante em causa é também inscrito (uma vez) do lado das receitas, como contribuições sociais efectivas.

²⁰ O que é aqui recomendado pode ter implicações a nível das transferências para as Regiões Autónomas, dado o disposto no n.º 3 do art. 37º da Lei Orgânica n.º 1/2007 de 19 de Fevereiro (Lei de Finanças das Regiões Autónomas). Em coerência com as nossas propostas de convergência no tratamento contabilístico da CGA e da Segurança Social, pensamos que no referido n.º 3 a “contribuição do Estado para a Caixa Geral de Aposentações” deverá ser interpretada como o subsídio mencionado na nossa segunda recomendação.

Esta última componente dá-nos, em si mesma, uma medida do impacto do problema da dupla contagem sobre o nível do indicador de despesa definido na secção 2.1. De facto, o actual critério de dupla contabilização (em despesas com pessoal e em prestações sociais) aumenta o peso da despesa primária da Administração Central e Segurança Social em valores que hoje em dia já atingem quase 1,5 pontos percentuais (p.p.) do PIB, e que se aproximarão dos 3 p.p. em meados da década de 30.²¹

Figura 2.2 – Subsídio do Estado para a CGA e sua decomposição (% do PIB)



Notas: Até 2007, a figura baseia-se em valores dos Relatórios e Contas anuais da CGA; a partir de 2008, baseia-se em projecções elaboradas por Pinheiro e Cunha (2007).²² O PIB subjacente é retirado da AMECO (Annual Macro Economic Database, Comissão Europeia, versão da Primavera de 2008) até 2009; de 2010 em diante admite-se, por simplificação, uma taxa de crescimento nominal constante de 4%. As contribuições nocionais assentam na hipótese de que os organismos públicos, numa base equiparável ao regime geral da Segurança Social e tendo em conta as diferentes coberturas de riscos, pagariam contribuições a uma taxa de 13,1% – valor utilizado por Pinheiro e Cunha (2007) – com a mesma base de incidência das quotizações dos funcionários. Subtraem-se as contribuições efectivamente pagas, cujo peso relativo (taxa média implícita) em 2007 é extrapolado para o futuro. A simulação até 2050 apoia-se na projecção do Quadro 3.5.5, Variante II, de Pinheiro e Cunha (2007, p. 52), incorporando também informação mais recente.

²¹ Uma hipótese que está aqui implícita, e que constitui uma boa aproximação à realidade, é que as contribuições nocionais se referem unicamente a organismos da Administração Central e da Segurança Social, e não da Administração Regional e Local.

²² Pinheiro, M. e V. G. da Cunha (2007), “MISS: Um Modelo para Avaliação da Sustentabilidade da Segurança Social Pública Portuguesa”, Banco de Portugal, *Occasional Papers*, 2/2007. Agradecemos aos autores a disponibilização de algumas séries cronológicas e os diversos esclarecimentos prestados.



2.2.2. Tratamento das transferências para a Administração Regional e Local

Na secção 2.1 defendemos que as transferências da Administração Central (AC) e da Segurança Social (SS) para a Administração Regional e Local (ARL) deverão estar incluídas no indicador de despesa sujeito à regra proposta, essencialmente porque a sua exclusão abriria a porta a que a despesa pública total aumentasse através do aumento das transferências de natureza discricionária (por exemplo, atribuindo novas competências à ARL).

A presente subsecção desenvolve este tema, organizando-se em três partes. Em primeiro lugar, caracterizam-se sinteticamente as transferências para a ARL quanto ao respectivo quadro institucional e quanto aos montantes envolvidos. Em segundo lugar, elabora-se o argumento acima apresentado para não excluir essas transferências da regra de despesa. Em complemento, acrescenta-se que as novas leis financeiras da ARL contêm provisões que reduzem a volatilidade das transferências em causa, pelo que a sua inclusão no indicador de despesa não será fonte de ajustamentos forçados nas demais rubricas nele englobadas. Finalmente, refere-se a necessidade de reavaliar a evolução das transferências quando se registarem alterações nos impostos que constituam receita da ARL.

A. Caracterização das transferências para a ARL

Os Quadros 2.9 e 2.10 quantificam as transferências para a Administração Regional (AReg) e para a Administração Local (AL) em anos recentes.

É patente que a maior fatia das transferências é efectuada no quadro das leis financeiras do subsector – a Lei de Finanças das Regiões Autónomas (LFRA, Lei Orgânica n.º 1/2007, de 19 de Fevereiro) e a Lei das Finanças Locais (LFL, Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro). Os montantes totais destas transferências seguem, na maior parte dos casos, fórmulas pré-definidas. Para a AReg, tais fórmulas estão previstas nos artigos 37º e 38º da LFRA. No caso da AL, o Fundo de Equilíbrio Financeiro (FEF), a participação variável no IRS e o Fundo de Financiamento das Freguesias (FFF) – mas não o Fundo Social Municipal (FSM) – decorrem também de fórmulas previstas na Lei (artigos 19º e 30º da LFL).

No entanto, os quadros mostram também que, fora do âmbito da LFL e da LFRA, há outras transferências que têm lugar, as quais adquirem maior expressão, absoluta e relativa, no caso da AL.



Orçamentação por Programas – Relatório Final, 2008

Quadro 2.9 – Transferências para a Administração Regional (10⁶ euros)

	2005 CGE	2006 CGE	2007 OE	2008 OE
Do Estado (Serv. Integrados)	417,6	400,4	548,9	553,5
no âmbito da LFRA	415,0	400,4	548,8	553,5
outras	2,6	0,1	0,1	0,0
Dos SFA	25,1	29,9	33,2	26,2
Da Segurança Social	15,2	16,0	21,0	22,4
Total em contabilidade pública	457,8	446,3	603,1	602,1
% do PIB	0,31	0,29	0,37	0,36

Notas: Neste quadro e no seguinte, o PIB foi retirado da AMECO (*Annual Macro Economic Database*, Comissão Europeia), versão da Primavera de 2008.

Quadro 2.10 – Transferências para a Administração Local (10⁶ euros)

	2005 CGE	2006 CGE	2007 OE	2008 OE
Do Estado (Serv. Integrados)	2687,3	2707,5	2731,3	2839,4
no âmbito da LFL	2487,5	2492,1	2492,3	2604,8
FEF				1880,9
FSM				151,5
Particip. variável no IRS				374,2
FFF				198,2
outras	199,8	215,4	239,1	234,6
Dos SFA	140,0	112,9	151,1	133,7
Da Segurança Social	8,1	5,8	9,3	6,0
Total em contabilidade pública	2835,3	2826,2	2891,7	2979,0
% do PIB	1,90	1,82	1,77	1,76

Notas: A desagregação das transferências no âmbito da LFL apenas é apresentada para 2008, ano em que essas transferências já reflectem a nova lei (Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro).

B. Razões para a inclusão das transferências no indicador de despesa

Decorre do ponto anterior e das leis financeiras da ARL (LFL e LFRA) que enquanto diversas componentes das transferências são regidas por fórmulas pré-definidas, outras têm um carácter discricionário, ligadas à repartição de competências entre a AC e a ARL (caso, por exemplo, do FSM, no que toca a competências associadas a funções sociais) ou a financiamentos de natureza mais pontual (veja-se, por exemplo, os artigos 40º a 43º da LFRA).

Neste contexto, excluir as transferências para a ARL dos limites de despesa enfraqueceria a disciplina orçamental deles decorrente, na medida em que a despesa pública total (i.e., a despesa total consolidada do conjunto das Administrações Públicas) poderia aumentar para além do desejável, mesmo cumprindo aqueles limites. Se, por exemplo, fossem atribuídas às autarquias competências anteriormente desempenhadas pela AC, então a despesa efectuada pelos municípios (que está fora dos limites fixados) aumentaria, e a



redução na despesa correspondente anteriormente efectuada pela AC permitiria a esta última aumentar o dispêndio noutras rubricas, sem exceder os limites. Pelo contrário, se as transferências para a ARL estiverem incluídas nos limites de despesa, então o aumento das mesmas obriga a uma redução nos demais gastos da AC (e SS), justamente possibilitada, no exemplo anterior, pela diminuição das competências respectivas.²³

Desta forma, a repartição de atribuições e competências entre os subsectores das Administrações Públicas torna-se neutra relativamente à regra de despesa, podendo basear-se somente em considerações de mérito intrínseco (à luz, por exemplo, dos princípios de subsidiariedade e de eficiência). O tratamento aqui proposto para as transferências para a ARL corresponde ao adoptado pela maior parte dos países que instituíram regras de despesa.

Um argumento que poderia ser aduzido contra a inclusão das transferências para a ARL nos limites de despesa é o de que um eventual comportamento volátil das mesmas seria uma fonte de imprevisibilidade para a programação das restantes componentes da despesa – a mesma razão, no fundo, que presidiu à exclusão dos juros da dívida pública. Esta objecção só se aplicaria às transferências regidas por fórmulas pré-definidas, já que no caso de transferências de natureza discricionária uma eventual volatilidade decorreria, em geral, de decisões das próprias autoridades orçamentais.

Porém, as leis financeiras do subsector contêm disposições que estabilizam a evolução do montante das transferências. É o caso, na LFRA, dos números 3 e 4 do artigo 37º, que indexam o crescimento das transferências para as Regiões Autónomas no ano t ao menor dos dois valores seguintes, ambos reportados ao ano $t-2$: o crescimento da despesa corrente do Estado (excluindo determinadas despesas de protecção social) e o crescimento do PIB nominal. É também o caso, na LFL, do estatuído nos artigos 29º e 32º, que impõem um limite superior de 5% ao crescimento anual nominal da participação de cada município ou freguesia nos impostos do Estado.²⁴ Desta forma, o argumento do parágrafo anterior perde relevância, saindo reforçada a inclusão das transferências para a ARL nos limites de despesa.

C. O impacto de alterações nos impostos que constituam receita da ARL

Verificando-se uma alteração nos impostos ou outros tributos que constituam receita da ARL – por exemplo, na sequência de uma revisão da LFL ou da LRFA – poderá haver

²³ Note-se que esta mesma preocupação de não aumentar a despesa global está presente no n.º 4 do artigo 52º da LFL.

²⁴ O limite aplica-se a um conjunto de transferências (Mapa XIX anexo ao Orçamento do Estado), algumas das quais de natureza discricionária, como o FSM. Note-se que esta disposição permite desligar as transferências para os municípios das flutuações anuais da receita fiscal (IRS, IRC e IVA), abrindo caminho – o que é de saudar – a uma menor pró-ciclicidade das mesmas.



necessidade de reavaliar a evolução das transferências para o subsector e, como tal, a fixação dos próprios limites de despesa.

Por exemplo, o Quadro 2.9 evidencia um aumento acentuado das transferências no âmbito da LFRA de 2006 para 2007. No entanto, esse aumento, que se repercutiria num maior crescimento do indicador de despesa, não colocou em causa o esforço de consolidação orçamental nesse ano, uma vez que se destinou a compensar a redução das receitas do IVA que revertem para as Regiões Autónomas. A ocorrer uma alteração fiscal de sentido inverso, impor-se-ia, claro está, rever em baixa as transferências e, concomitantemente, o valor do limite de despesa.

2.3. Despesas fiscais

O recurso às despesas fiscais (*tax expenditures*) em substituição de despesas directas constitui uma das ameaças ao bom funcionamento do processo orçamental que é proposto neste relatório, seja na vertente macro (efectivo cumprimento da regra de despesa), seja na vertente micro (avaliação da eficiência e eficácia dos programas orçamentais).

Esta secção começa por caracterizar o que são despesas fiscais e justificar a importância do tema no âmbito da orçamentação por programas. Em seguida discute-se brevemente o problema da identificação e quantificação das despesas fiscais, com especial ênfase na situação portuguesa. Por último, apresentamos algumas propostas quanto ao tratamento das despesas fiscais no âmbito da orçamentação por programas.

A. Despesas fiscais: conceito e relevância para a orçamentação por programas

Entende-se por despesa fiscal uma receita tributária que deixa de ser arrecadada em virtude da concessão de um tratamento fiscal mais favorável. De acordo com uma definição da OCDE, despesa fiscal é

*“(...) a transfer of public resources that is achieved by reducing tax obligations with respect to a benchmark tax, rather than by a direct expenditure”.*²⁵

A noção de redução das obrigações fiscais, ou de um tratamento fiscal mais favorável, admite múltiplas concretizações, designadamente:²⁶

- isenções tributárias (*exemptions*);
- deduções à matéria colectável (*allowances*);

²⁵ OCDE (2003), citada na p. 130 de Kraan, D.-J. (2004), “Off-budget and Tax Expenditures”, *OECD Journal on Budgeting*, 4(1), pp. 121-142.

²⁶ Ver o recente Classificador dos Benefícios Fiscais (330ª Deliberação do Conselho Superior de Estatística) ou Kraan (2004).



- deduções à colecta (*credits*);
- diferimentos da tributação (*tax deferrals*);
- taxas preferenciais (*rate reliefs*).

Independentemente do seu tipo, porém, um traço comum à maioria das despesas fiscais consiste em serem alternativas à realização de despesa directa sob a forma de transferências ou de subsídios. Esta característica, patente na definição da OCDE acima transcrita, confere particular relevância à despesa fiscal no âmbito da orçamentação por programas, tanto a nível da definição de regras de despesa como a nível da avaliação da eficiência e eficácia das políticas públicas.

Podendo funcionar como alternativa à despesa directa, a despesa fiscal permite contornar limites quantitativos ao crescimento da despesa pública, fragilizando o respectivo cumprimento. Como exemplificaremos mais adiante, a experiência de países que implementaram regras de despesa mostra que, mesmo quando essas regras são globalmente bem sucedidas, se verificam pressões no sentido de aumentar a despesa fiscal.

Levanta-se também o problema de políticas realizadas com recurso a despesas fiscais se poderem subtrair à avaliação da eficiência e eficácia da despesa pública, e aos mecanismos correlativos de transparência e responsabilização. Consideremos, por exemplo, uma política pública de estímulo a actividades de I&D por parte das empresas, que poderá constituir uma acção inserida num determinado programa. A atribuição de benefícios fiscais – por oposição à concessão de subsídios – pode tornar menos transparente a avaliação dessa acção e do organismo que a executa, na medida em que o respectivo custo (a receita tributária perdida) não tem expressão numa dotação orçamental identificável. A avaliação da eficiência pode também tornar-se mais complexa, por ser mais difícil quantificar a despesa fiscal do que a despesa directa.

Dos parágrafos anteriores decorre a questão – a que procuraremos responder mais adiante – de como integrar a despesa fiscal no processo orçamental associado à orçamentação por programas. Coloca-se, no entanto, uma outra questão, que diz respeito à delimitação do que se considera ser despesa fiscal e à quantificação do respectivo custo. Apesar de tecnicamente complexa, a resposta a esta segunda questão é da maior importância, não só por anteceder logicamente a questão anterior, mas também por contribuir para o reforço da transparência orçamental.

B. Identificação e quantificação das despesas fiscais: questões metodológicas e situação presente em Portugal

Identificar situações de tratamento fiscal mais favorável pressupõe uma comparação com aquilo que se considera ser o tratamento fiscal de referência. Por conseguinte, identificar o que origina despesa fiscal e definir o regime fiscal de referência (o “*benchmark tax*”, na



definição da OCDE acima transcrita) são as duas faces de uma mesma moeda. Por exemplo, se admitirmos que em sede de IVA o regime de referência é a aplicação universal da taxa normal, então todas as situações de isenção ou de aplicação de taxas reduzidas são geradoras de despesa fiscal; mas se, pelo contrário, tomarmos como regime de referência o conjunto das disposições inscritas no Código do IVA (que prevê casos de isenção e de taxa reduzida), então só os benefícios consagrados noutros diplomas legais originarão despesa fiscal.

Não existe consenso sobre a definição do regime de referência para os vários tipos de impostos, e os critérios adoptados variam de país para país. É no entanto largamente aceite que o regime de referência deve ser simples, de forma a induzir uma definição abrangente de despesa fiscal. Por exemplo, no âmbito dos impostos sobre o rendimento das pessoas singulares, um critério simples para definir a base de incidência é o de Haig-Simons, que define o rendimento anual de um agregado familiar como a variação da respectiva riqueza entre 1 de Janeiro e 31 de Dezembro, acrescida do valor do consumo efectuado nesse mesmo período.²⁷ Note-se que o regime de referência de um dado imposto não tem de coincidir com aquilo que se considera normativamente correcto, em termos de justiça ou de eficiência – se assim fosse, aliás, pesaria sobre toda e qualquer despesa fiscal uma forte suspeição de ineficiência e/ou de injustiça.

Uma vez identificadas as despesas fiscais, o método mais utilizado para estimar o respectivo custo é o da “*initial revenue loss (gain)*”, também designado por “*revenue forgone*”. Este método assenta na hipótese de que os contribuintes se comportam da mesma forma com e sem determinada despesa fiscal – hipótese fortemente questionável de um ponto de vista microeconómico, mas que torna as estimativas mais simples e transparentes.²⁸

Em Portugal, desde há vários anos que o Relatório do Orçamento do Estado dedica uma secção à análise da despesa fiscal. Os valores nela constantes reportam-se apenas ao subsector Estado e – com a excepção adiante indicada – encontram-se igualmente vertidos, para o ano a que o Orçamento se refere, no Mapa XXI da lei do OE (“*Receitas Tributárias Cessantes dos Serviços Integrados*”). A excepção diz respeito às isenções temporárias de IRC concedidas no âmbito de Zonas Francas (artigo 33º do Estatuto dos Benefícios Fiscais), que não são repercutidas no mapa XXI. Este mapa apresenta ainda uma previsão de receitas tributárias cessantes para o subsector da Segurança Social.

Se considerarmos, por exemplo, o ano de 2006 (por ser o último ano concluído aquando da preparação e aprovação do OE para 2008), o Relatório do OE 2008 estima uma

²⁷ Ver Kraan (2004) ou U.S. Government (2007), *Analytical Perspectives, Budget of the United States Government, Fiscal Year 2008*, Washington. Este último documento contém uma análise detalhada das despesas fiscais nos EUA, na qual o critério de Haig-Simons, não sendo literalmente aplicado, constitui o principal sustentáculo na definição da base de tributação de referência.

²⁸ Para informação mais detalhada sobre este e outros métodos, veja-se Kraan (2004, pp. 136-139).



despesa fiscal do subsector Estado de 905,8 M€, ou seja, 0,6% do PIB;²⁹ esta percentagem sobe para 1,5% se nela incluirmos as isenções temporárias de IRC no âmbito de Zonas Francas (1356,3 M€), e para 1,6% se ainda acrescentarmos a despesa fiscal estimada para o subsector da Segurança Social (259,8 M€, Conta da Segurança Social de 2006).

Estes valores são claramente inferiores aos apurados para outros países. A título de exemplo, nos Países Baixos e em 2002, a despesa fiscal somente em impostos directos e contribuições para a segurança social ascendia a 2,4% do PIB;³⁰ a Austrália apresentava em 2004/2005 despesas fiscais no valor de 4,1% do PIB;³¹ na Finlândia e em 2005, a despesa fiscal atingia os 9,4 mil milhões de euros, ou seja, 6,0% do PIB.³²

Apesar de os valores mencionados não serem, em rigor, comparáveis (devido a diferenças metodológicas no respectivo apuramento), eles são sugestivos de um problema de subestimação da despesa fiscal portuguesa. Para este mesmo problema apontam também algumas limitações que constatámos existirem na delimitação e/ou quantificação da despesa fiscal em Portugal:

- O OE apenas quantifica a despesa fiscal relativa aos subsectores Estado e Segurança Social, sendo completamente omissa quanto aos restantes (Serviços e Fundos Autónomos e Administração Regional e Local);³³
- No OE apenas é abordada a despesa fiscal com a tributação do rendimento e da despesa, mas não com a do património (omissão que manifestamente se relaciona com a do subsector da ARL);³⁴
- O critério de identificação do que é despesa fiscal afigura-se demasiado estreito, ou, dito de outra forma, o conceito de regime fiscal de referência que lhe está subjacente é complexo e apoia-se fortemente nos próprios diplomas legais (códigos) dos impostos. A título ilustrativo, e sem quaisquer preocupações de exaustividade, não são no OE consideradas geradoras de despesa fiscal:
 - as deduções à colecta do IRS por despesas em educação ou saúde;

²⁹ Considerou-se neste cálculo o valor do PIB em 2006 contido nas Contas Nacionais Trimestrais do 4º trimestre de 2007 (155277,5 M€).

³⁰ “Wage and income tax (including corporation tax)”, na fonte consultada (pp. 136/7 de van den Ende, L., A. Haberham and K. den Boogert (2003), “Tax Expenditures in the Netherlands”, in Bixi, H., C. Valenduc and Z. Swift (eds.), *Tax Expenditures – Shedding Light on Government Spending through the Tax System. Lessons from Developed and Transition Economies*, World Bank, pp. 131-154).

³¹ Australian Government (2006), *International Comparison of Australia’s Taxes*, 3 April 2006, p. 397.

³² Ministry of Finance (2007), *Fiscal Policy Rules and the Reform of Spending Limits in Finland*, Publications, 5b/2007, Helsinki, February, p. 104. Utilizámos o PIB fornecido pela base de dados AMECO (Primavera de 2008).

³³ Isto apesar de no artigo 32º da Lei de Enquadramento Orçamental a designação do Mapa XXI ser “Receitas tributárias cessantes dos serviços integrados, dos serviços e fundos autónomos e da segurança social” (nosso sublinhado).

³⁴ No Relatório do OE 2008 surge, pela primeira vez, quantificada a despesa fiscal em sede de Imposto do Selo, que se inclui na tributação do património; os montantes envolvidos são, no entanto, marginais (1,1 M€ em 2006).



- o tratamento mais favorável das pensões face ao trabalho dependente em sede de IRS;
- a redução das contribuições para a Segurança Social por outros motivos que não os relacionados com políticas activas de emprego;
- a existência de taxas de IVA inferiores à taxa normal.

Mesmo que se considere que o regime de referência deve incluir algumas das disposições acima enumeradas, é sempre possível introduzir elementos gradativos na identificação do que constitui despesa fiscal. Nos Países Baixos, por exemplo, as taxas reduzidas de IVA só são encaradas como parte do “benchmark tax” quando se aplicam a bens e serviços de primeira necessidade, gerando despesa fiscal nos restantes casos (van den Ende *et al.*, 2003, p. 136).

Em síntese, consideramos haver necessidade de aperfeiçoar significativamente a contabilização das despesas fiscais em Portugal, quer no sentido de cobrir a totalidade das fontes de tributação e do universo das Administrações Públicas, quer através de critérios de identificação menos estreitos e mais alinhados com as “melhores práticas” a nível internacional. Reconhecendo que nos últimos anos se têm dado passos na direcção correcta (por exemplo, a adopção de um Classificador dos Benefícios Fiscais e algum alargamento dos impostos cobertos a nível do OE), a situação actual permanece insatisfatória e claramente lesiva da transparência orçamental.

A complexidade da matéria em apreço justifica, a nosso ver, a realização de um trabalho aprofundado por parte de uma equipa com competências tanto a nível jurídico como económico, para identificar e quantificar as despesas fiscais existentes.

C. Tratamento das despesas fiscais no contexto da orçamentação por programas

Como acima referido, o tratamento da despesa fiscal na OP coloca-se a dois níveis: a sua possível sujeição a limites quantitativos no âmbito da regra de despesa, e a sua tomada em linha de conta na avaliação de programas e organismos.

A experiência, por exemplo, dos Países Baixos e a Suécia, os quais vêm aplicando (com resultados globalmente muito positivos) regras de despesa desde os anos 90, mostra que tem havido tendência para aumentar a despesa fiscal a fim de evitar a violação dos limites à despesa directa. Também na Finlândia, a vigência do actual sistema de limites de despesa, apesar de muito curta (foi introduzido apenas em 2003), foi já suficiente para demonstrar que o recurso à despesa fiscal é um risco a ter em conta (Ministry of Finance, 2007, p. 104).

Neste contexto, coloca-se a questão de saber se a despesa fiscal deverá estar sujeita a limites numéricos, seja através da sua inclusão num limite global de despesa (directa mais fiscal), seja através da imposição de um limite autónomo. Nos países acima citados tem sido dada uma resposta geralmente negativa a esta questão, fundamentalmente devido às



dificuldades de quantificação da despesa fiscal (sobretudo numa óptica prospectiva); o limite numérico a ser imposto seria de muito difícil monitorização, com possível prejuízo para a credibilidade da regra de despesa no seu conjunto.

No caso português, em que os problemas de identificação e quantificação da despesa fiscal assumem ainda maiores proporções, parece razoável dar também uma resposta negativa à questão do parágrafo anterior e, por conseguinte, pelo menos numa primeira fase, limitar o âmbito da regra de despesa à despesa directa. Tal como acima referido, a ênfase deverá ser prioritariamente colocada numa melhor e mais ampla contabilização da despesa fiscal, bem como num maior escrutínio político da mesma.

Na vertente da avaliação da eficiência e eficácia, pensamos ser aconselhável que os montantes de despesa fiscal sejam tomados em consideração quando se analisa o desempenho de programas e organismos. Uma pré-condição para que tal seja possível é a correcta imputação da despesa fiscal aos diferentes programas, e, dentro de cada um deles, às diversas acções. Propomos, neste sentido, que o Classificador dos Benefícios Fiscais passe a incluir uma componente de classificação por programas e acções, alinhada em cada momento com a estrutura de programas e acções que estiver em vigor. Por razões de simplicidade e transparência, propomos ainda que, no mesmo Classificador, a actual classificação por função da despesa fiscal seja plenamente compatibilizada com a classificação COFOG (ver mais adiante a secção 4.5 deste relatório).

Afigura-se também necessário fundamentar tecnicamente a opção pelo recurso a despesas fiscais face a instrumentos financeiros alternativos (nomeadamente, despesa directa), quer relativamente à introdução de novas despesas fiscais, quer no que toca à manutenção das já existentes. A proposta de criação ou manutenção de uma dada despesa fiscal deverá assim incluir (i) a justificação das respectivas vantagens face à realização de despesa directa, bem como (ii) uma estimativa *ex-ante* do custo orçamental envolvido, (iii) a criação de fontes de informação que assegurem, *ex-post*, o apuramento fiável desse mesmo custo e (iv) a especificação das medidas a adoptar para prevenir ou corrigir eventuais discrepâncias entre as estimativas *ex-ante* e *ex-post*. Por exemplo, relativamente ao ponto (iv), numa lógica correctiva poder-se-á alterar a generosidade de determinado benefício fiscal em anos futuros; ao passo que, numa lógica preventiva, poder-se-á cingir a despesa fiscal ao montante previsto, limitando o acesso dos contribuintes ao benefício em causa com base num critério de ordem de chegada das candidaturas (van den Ende *et al.*, 2003, pp. 141/142). A preparação da proposta relativa a cada despesa fiscal será conjuntamente efectuada pelo Ministério sectorial respectivo e pelo Ministério das Finanças.

Traduzindo as propostas anteriores em termos de informação orçamental, deverá ser produzido um mapa que abrangerá as despesas fiscais da Administração Central e da Segurança Social (desejavelmente com base em critérios de identificação alargados face aos actuais), detalhadas não só por tipo de imposto (como actualmente) mas também por



programa. Este mapa apresentará valores nominais, ano a ano, para uma janela deslizante de 10 anos (o ano a que respeita o Orçamento e os 9 anos seguintes, indicando as hipóteses utilizadas quanto à taxa de inflação), reflectindo o horizonte de vigência das normas legais que consagram os diversos itens de despesa fiscal. Propõe-se ainda que esse mapa passe a ser um mapa de base, devendo o Governo submeter a discussão e aprovação parlamentar quaisquer propostas de alteração, preparadas nos moldes do parágrafo anterior.

Nos elementos informativos do OE, as despesas fiscais serão desagregadas por acção e por classificação COFOG. Será também apresentada uma estimativa, para o passado recente, da despesa fiscal da ARL, de forma a cobrir todo o universo das Administrações Públicas. Deverá também ser incluída (ou disponibilizada *on-line*) a fundamentação técnica de todas as despesas fiscais. Por último, serão feitos dois exercícios comparativos: um com os montantes de despesa fiscal previstos no mapa de base do OE do ano anterior, e o outro entre as despesas fiscais verificadas no ano mais recente para o qual já exista informação apurada e a previsão efectuada no OE para esse mesmo ano.

2.4. Compromissos contratuais de despesa com impacto desfasado no tempo

A aplicação bem sucedida de uma regra de despesa exige um forte compromisso político no sentido de serem evitadas práticas que, embora salvaguardando o cumprimento formal da regra, tenham por efeito contornar os limites ao crescimento da despesa pública. A secção anterior debruçou-se sobre a questão da despesa fiscal, que apresenta a particularidade de constituir um problema específico das regras de despesa – na medida em que o recurso oportunista à despesa fiscal, em substituição da despesa directa, permite contornar tectos de despesa mas não limites ao défice orçamental ou à dívida pública.

Diversas outras práticas, porém, podem minar o efectivo cumprimento de um vasto leque de regras orçamentais – não apenas regras de despesa mas também regras de défice ou (em alguns casos) de dívida. Aliás, nos anos que antecederam a revisão do Pacto de Estabilidade e Crescimento (2005), diversos países europeus socorreram-se de algumas dessas práticas, precisamente para evitar que os respectivos défices excedessem o limite de 3% do PIB. Exemplos incluem o recurso a medidas extraordinárias (algumas das quais, como a venda de activos, registadas como despesa de montante negativo), formas de desorçamentação que se repercutem nos denominados “ajustamentos défice-dívida”, ou a assunção de compromissos contratuais de despesa com impactos financeiros desfasados no tempo, em condições mais gravosas do que se a correspondente despesa fosse realizada no presente.

Esta secção aborda o terceiro e último dos exemplos acima apontados – os compromissos contratuais de despesa com impacto desfasado no tempo – dada a importância que mecanismos deste tipo, materializados em parcerias público-privadas (PPP), têm vindo a assumir no nosso país, sobretudo nas áreas das infraestruturas de transporte e da saúde.



Importa desde logo esclarecer que os referidos compromissos plurianuais de despesa (p. ex., através de PPPs) não representam necessariamente um factor de erosão da disciplina orçamental. Pelo contrário, se assumidos criteriosamente, tais compromissos podem promover uma maior eficiência e qualidade da despesa pública, tirando partido de uma possível vantagem de *know-how* do sector privado. No entanto, se assumidos de forma oportunista, aqueles compromissos geram efeitos perversos a dois níveis. Por um lado, permitem ao Governo em funções contornar a regra de despesa, assegurando a disponibilização imediata de infraestruturas ou serviços cujo pagamento (e registo como despesa) só ocorrerá mais tarde. Por outro lado – e como consequência do efeito anterior – os Governos seguintes verão diminuída a sua margem de manobra na afectação dos recursos públicos e, em particular, na escolha da composição da despesa pública.

Não cabe a esta Comissão propor critérios para a contratação de novas PPPs, nem avaliar os méritos das já existentes. As nossas propostas neste campo são de âmbito mais restrito, e visam fundamentalmente aumentar a transparência dos compromissos contratuais plurianuais de despesa, possibilitando, assim, que os mesmos sejam sujeitos a um maior escrutínio.

Em anos recentes, o OE tem proporcionado dois elementos de informação relativos a compromissos contratuais plurianuais de despesa: o Mapa XVII (responsabilidades contratuais plurianuais dos serviços integrados e dos serviços e fundos autónomos) e uma secção do Relatório dedicada às PPPs (secção III.7, no caso do Relatório do OE 2008). Essa secção do Relatório do OE parece ir de encontro ao estipulado no art.º 37º da Lei de Enquadramento Orçamental, que inclui a justificação do recurso a PPPs como um dos elementos informativos que deve acompanhar a proposta de lei do OE.

O Mapa XVII, para além de partilhar das limitações que serão a seguir apontadas à secção do Relatório sobre PPPs, padece de duas insuficiências, que reduzem acentuadamente o seu valor informativo. Em primeiro lugar, apenas individualiza 3 anos – aquele a que o OE se refere e os dois anos seguintes. Em segundo lugar, não contempla os compromissos financeiros com concessões rodoviárias (onde se incluem, nomeadamente, as denominadas SCUTs), que, no seu conjunto, representam mais de dois terços dos encargos que decorrem das PPPs existentes. Esta omissão é explicada pelo facto de aqueles compromissos financeiros serem pagos pela Estradas de Portugal, S.A., que não pertence à Administração Central (mais precisamente, aos serviços e fundos autónomos) em contabilidade pública, mas é incluída em contabilidade nacional.

A secção do Relatório do OE 2008 sobre PPPs quantifica os encargos previstos para um horizonte de cerca de 30 anos, e individualiza alguns projectos de parceria, designadamente na área da saúde. No entanto, seria desejável que apresentasse informação desagregada por projectos nas outras áreas; que explicitasse as hipóteses subjacentes à previsão de encargos (por exemplo, hipóteses de volume de tráfego, no caso das SCUTs); que incluísse os custos adicionais (por exemplo, causados por atrasos



nas expropriações ou modificações unilaterais do contrato); que comparasse os encargos previstos à data da elaboração do OE com os encargos previstos em orçamentos anteriores; e que apresentasse algumas melhorias a nível formal (por exemplo, explicitando se os valores apresentados são nominais ou a preços constantes).

Neste contexto, e visando suprir as limitações de informação acima referidas, propõe-se uma reformulação do actual Mapa XVII, bem como a disponibilização de novos elementos informativos sobre responsabilidades contratuais plurianuais.

No que diz respeito ao conteúdo do Mapa XVII, a sua actual cobertura institucional deverá ser alargada de forma a abranger também todas as entidades que, numa óptica de contas nacionais, pertençam à Administração Central ou à Segurança Social, mesmo que essa inclusão não se verifique em contabilidade pública. Este mapa apresentará valores nominais (indicando as hipóteses utilizadas quanto à taxa de inflação), ano a ano, para uma janela deslizante de 20 anos. Os encargos serão apresentados por organismo e, dentro de cada organismo, desagregados por projecto ou contrato, de acordo com o respectivo cenário-base.

Propomos também que o mapa referente aos compromissos contratuais de despesa passe a ser um mapa de base, e não, como actualmente, um mapa derivado. Esta mudança visa aumentar o grau de debate e escrutínio político sobre os compromissos contratuais plurianuais, sujeitando à aprovação da Assembleia da República as alterações que o Governo pretenda introduzir durante o ano orçamental (por exemplo, assunção de novos compromissos, ou renegociação de contratos já existentes). Para preservar alguma flexibilidade na gestão corrente das PPPs, propõe-se que a necessidade de aprovação parlamentar se restrinja a alterações acima de determinado limiar, definido em termos de valor actualizado da despesa envolvida.

No âmbito dos elementos informativos, o novo mapa será desenvolvido em vários sentidos. Por um lado, prolongar-se-á o horizonte temporal até ao último ano relativamente ao qual existam responsabilidades assumidas. Por outro lado, serão indicados todos os documentos (que deverão estar disponíveis *on-line*) que especifiquem as hipóteses subjacentes aos cenários-base e de que forma os encargos efectivos se poderão afastar daqueles cenários, bem como quais as vantagens do recurso a PPPs face à opção alternativa de não envolver o sector privado. Por último, serão apresentados dois exercícios comparativos, justificando detalhadamente, contrato a contrato, as diferenças encontradas: o primeiro com os encargos previstos no OE do ano anterior; o segundo, cotejando os encargos verificados no ano mais recente para o qual já exista informação apurada (no caso do OE2008, tratar-se-ia do ano de 2006) com a previsão efectuada no OE para esse mesmo ano (OE2006, no exemplo).



2.5. Cenário macroeconómico e programação orçamental global

Aquando da discussão do OE na Assembleia da República é recorrente em Portugal – mas também noutros países – grande parte do tempo e das energias dos agentes envolvidos serem centradas na discussão do cenário macroeconómico subjacente. Este fenómeno tem uma explicação, a qual assenta no facto de, com excessiva frequência, o cenário macroeconómico adoptado ser uma variável estratégica de política, em vez de ser um mero *input* técnico. A experiência mostra que muitos cenários optimistas para o crescimento económico são “construídos” com o mero propósito de inflacionarem as receitas fiscais para, dessa forma, os Governos beneficiarem de margem de manobra para inscrever mais despesa no orçamento. Ao invés, um Governo que queira conter a despesa pode, estrategicamente, “construir” um cenário para a taxa de inflação que ajude, por exemplo, a moderar o crescimento das remunerações dos funcionários públicos.

Em função da realidade descrita, parece-nos importante que, relativamente ao cenário macroeconómico, seja encontrada uma solução que contribua para que o debate sobre questões orçamentais na Assembleia da República se centre nas opções de política económica e não na discussão das perspectivas macroeconómicas. Mais ainda, com a adopção da OP passará a haver matéria que exige um grande esforço de análise e discussão que não pode ser secundarizada em razão do enfoque continuar desviado para o cenário macroeconómico. Entendemos que esta é uma questão técnica e não uma questão política e, como tal, a discussão não se deve centrar nela. Entendemos ainda que minimizar a politização do cenário macroeconómico equivale a eliminar um factor que pode contribuir para a perda de credibilidade de um Governo aos olhos dos cidadãos e dos agentes económicos em geral.

No sentido de despolitizar o cenário macroeconómico subjacente ao orçamento existem, teoricamente, várias soluções. A alternativa ideal consistiria em delegar a tarefa de previsão macroeconómica a um grupo independente de reconhecida excelência técnica, que conhecesse bem a economia portuguesa. Vale a pena salientar que as previsões macroeconómicas preparadas por um tal grupo teriam que reflectir – usando a melhor informação disponível no momento – a melhor estimativa para onde a economia portuguesa estaria a ir, levando em conta não só o impacto de alterações estruturais relacionadas com políticas anteriormente aprovadas, mas também incorporando os efeitos de políticas discricionárias ainda em discussão que poderiam ou não vir a serem implementadas. A maioria destas políticas discricionárias em discussão seria informação sigilosa, pelo que os governantes em funções teriam que poder confiar no grupo, no sentido deste não revelar quaisquer detalhes sobre potenciais medidas. Também, dado que muitas destas políticas discricionárias são decididas à última hora e depois do cenário macroeconómico preliminar estar disponível, isto quer dizer que, nas últimas iterações do exercício, o grupo teria que estar em permanente contacto com os gabinetes dos governantes de forma a incluir as medidas que iriam ser implementadas. Neste contexto, onde as projecções macroeconómicas e das receitas fiscais teriam que reflectir as medidas de política que afectam a economia de uma forma estrutural, parece evidente que este



grupo teria que ter as características de um *think tank*. Para determinar os efeitos permanentes e de transição dessas políticas, é necessário uma investigação de fundo que leva tempo e requer profissionais especializados. O *think tank* teria, assim, características semelhantes, por exemplo, ao *Central Planning Bureau* dos Países Baixos. Em Portugal, contudo, não existe nenhum grupo independente com tais características.

Ainda no domínio do recurso a entidades externas (delegação de competências), podemos encontrar, pelo menos, mais três alternativas para a construção de um cenário macroeconómico credível. Uma delas seria ter o Banco de Portugal a produzir essas previsões. Esta não é, de todo, uma boa solução, desde logo porque pode ser entendida como uma invasão da autoridade de política monetária nos domínios da autoridade de política orçamental.

Outra alternativa seria o Governo simplesmente adoptar o cenário macroeconómico para Portugal de organizações internacionais como o FMI, a OCDE ou a Comissão Europeia. Há, contudo, vários problemas com tal solução: (i) aquelas instituições poderão não estar a usar os dados mais recentes para a economia portuguesa ou poderão estar mesmo a usar os dados errados, no caso de os terem interpretado mal; (ii) as previsões provavelmente não reflectiriam o impacto das políticas que já foram implementadas; (iii) não haveria forma de, efectivamente, incluir na previsão os efeitos de medidas de política ainda em discussão.

Uma alternativa adicional seria adoptar a média ou o consenso das estimativas que emergissem dos analistas profissionais, como sejam universidades, institutos de investigação em economia, intermediários financeiros, etc. Neste domínio, contudo, Portugal tem falta de massa crítica, existindo relativamente poucas projecções para as quais seria possível determinar o consenso. O Reino Unido e a Alemanha, por exemplo, não têm tal problema dado que têm vários institutos independentes e vários intermediários financeiros que preparam regularmente perspectivas sobre a economia. De qualquer forma, mesmo que se usasse a projecção de consenso, ainda teríamos os problemas (i), (ii) e (iii) referidos no parágrafo anterior. Também, haveria um problema potencial de inconsistência. Por exemplo, a estimativa de consenso para o consumo privado estaria muito provavelmente inconsistente (de um ponto de vista da teoria económica e das contas nacionais) com a estimativa de consenso para o PIB.

Dadas as limitações práticas das soluções anteriormente referidas, a nossa proposta é que seja criado um “Conselho de Sábios”, constituído por cinco membros, o qual analisará o cenário macroeconómico preparado pelo organismo governamental tecnicamente apetrechado para o efeito. Os membros daquele Conselho podem ser *ex* ministros das finanças, *ex* governadores do Banco de Portugal ou outras personalidades, nacionais ou estrangeiras, de reconhecido mérito académico ou profissional no domínio da macroeconomia ou das finanças públicas. No máximo, dois dos cinco poderão estar filiados no(s) mesmo(s) partido(s) do executivo e nenhum deles poderá estar a exercer



um cargo público. Os cinco membros deverão ser nomeados pela Assembleia da República. À semelhança do que acontece com os bancos centrais independentes, o mandato de cada membro do Conselho deve ser longo (mais longo que uma legislatura) e, desejavelmente, não renovável. Propõe-se que, depois de atingida a velocidade cruzeiro, o mandato seja de 5 anos e que em cada ano o membro que está em funções há mais tempo seja substituído. Portanto, atingida a velocidade cruzeiro do processo, no quinto ano de mandato de um dado membro é anunciado quem o substituirá a partir do ano seguinte. Até chegar ao estado estacionário, é necessário que os conselheiros tenham mandatos de horizontes diferentes. Em termos de duração dos mandatos, o que se propõe é, portanto, algo de semelhante ao que acontece com a Comissão Executiva do BCE.

Alguém que exerceu as funções de “Sábio”, poderá reassumir essas funções desde que tenham passado 5 anos desde a sua saída.

O mandato poderá ser revogado pela Assembleia da República em caso de falta grave, como seja, por exemplo, a quebra de sigilo.

O Conselho estará mandatado a:

- Verificar se os limites de despesa fixados pelo Governo no início da legislatura são compatíveis com a sustentabilidade de médio e longo prazo das finanças públicas, tendo em conta a restante programação orçamental apresentada no PEC;
- Avaliar o grau de realismo dos cenários oficiais dos agregados macroeconómicos (incluindo o valor do deflator do PIB, utilizado no âmbito da regra de despesa para converter valores reais em valores nominais), analisando também as hipóteses de trabalho utilizadas, apreciando os riscos para a economia portuguesa e a forma como tais riscos foram incorporados nas previsões. Neste âmbito, deverá comparar as projecções oficiais que lhes forem apresentadas com as de organismos internacionais, inquirindo o GPEARI do Ministério das Finanças sobre eventuais divergências significativas. O relatório a preparar pelo GPEARI deve incluir um quadro que permita essa comparação;
- Avaliar o grau de realismo de todas as rubricas orçamentais para as quais o cenário macroeconómico é determinante. Incluem-se aqui rubricas tanto do lado da despesa (por exemplo, o caso dos subsídios de desemprego), como do lado da receita (por exemplo, o caso dos impostos e das contribuições sociais);
- Inquirir o GPEARI sobre a forma como as projecções são feitas, bem como acerca dos detalhes técnicos dos modelos ou instrumentos de análise e de projecção. Deverá também informar-se sobre a forma como foram incorporadas nas projecções os efeitos de eventuais medidas de política (de cariz conjuntural ou estrutural) já aprovadas ou em discussão na altura;



Orçamentação por Programas – Relatório Final, 2008

- Efectuar regularmente, com o apoio técnico do GPEARI, uma análise *post mortem* dos erros de previsão que foram cometidos pelo executivo, e como se comparam com os correspondentes erros de organismos públicos ou privados, nacionais ou estrangeiros, que fazem projecções para Portugal, como sejam o Banco de Portugal, o FMI, a OCDE e a Comissão Europeia.

O GPEARI, sabendo que estará sob escrutínio apertado deste Conselho, terá incentivos a melhorar os seus instrumentos de análise e de projecção e de ser o mais transparente possível sobre as hipóteses de trabalho usadas.

Em termos operacionais, propõe-se que existam dois passos, dos quais apenas o segundo é público.

No primeiro passo, o GPEARI consulta as mais recentes projecções para a economia portuguesa feitas pelas organizações internacionais – este será o *benchmark*. Naturalmente que o GPEARI terá um incentivo a procurar encontrar o consenso das expectativas dos agentes económicos e a construir um cenário macroeconómico oficial não muito diferente deste. É assim porque, em caso de erro de previsão, quanto mais perto o cenário macroeconómico oficial estiver do consenso das expectativas, menor será a margem de manobra para críticas, dado que a maioria daqueles que potencialmente as poderiam tecer também não terão conseguido antecipar o futuro.

Utilizando o seu modelo, o GPEARI escreve e submete ao Ministro das Finanças um relatório com o cenário macroeconómico preliminar, o qual é depois encaminhado para o Conselho de Sábios para uma primeira leitura. Este relatório, para além de justificar eventuais divergências face ao *benchmark*, incorporará também o cenário preliminar das receitas fiscais. O primeiro passo termina com uma reunião informal onde os membros do Conselho e representantes do GPEARI e do gabinete do Ministro das Finanças se encontram para uma primeira troca de impressões, dúvidas e comentários.

No segundo passo, se o gabinete do Ministro das Finanças assim o entender, o GPEARI tem a oportunidade de melhorar os cenários e clarificar quaisquer dúvidas que foram levantadas. Na sequência deste trabalho, o primeiro relatório é revisto e posteriormente enviado para o Ministro das Finanças que o reenvia para o Conselho. Este, por sua vez, reúne-se para produzir um parecer único sobre os cenários oficiais. A divulgação deste parecer com a posição do Conselho é coincidente com a entrada do OE na Assembleia da República. Saliente-se, também, que a posição do Conselho não é vinculativa para o Governo – este pode discordar por completo da opinião do Conselho. É de considerar a possibilidade de os membros do Conselho que não concordarem, ou que não se sentirem confortáveis com uma posição única, poderem revelar a sua posição, mas necessariamente em simultâneo com a divulgação pública do parecer do Conselho.



Orçamentação por Programas – Relatório Final, 2008

Para concluir esta secção, refira-se que na *2008 Economic Survey* recentemente realizada pela OCDE a Portugal, a questão da credibilidade e do enviesamento das previsões macroeconómicas subjacentes aos orçamentos foi uma questão que foi sublinhada na análise daquela instituição internacional. No sentido de minimizar o problema, uma das sugestões feitas pela OCDE é, justamente, a criação de um “*committee of experts in macroeconomics and forecasting to review and suggest improvements to the forecasts to be used in the Budget. By involving the committee in approval of the forecasts, greater expertise would be brought to the projections. Furthermore, the committee process would make political intervention more difficult as the credibility of those on the committee would be at stake*”.³⁵ Por outro lado, o actual Código de Conduta relativo à implementação do Pacto de Estabilidade e Crescimento e ao formato e conteúdo dos Programas de Estabilidade e de Convergência estabelece que “*National institutions could play a more prominent role in budgetary surveillance to enhance enforcement through national public opinion and complement the economic and policy analysis at EU level. In particular, Member States could establish an economic council of wise people [nosso sublinhado] who would advise on the main macro-economic projections.*” A proposta de um “Conselho de Sábios” feita pela COP neste relatório vai de encontro às recomendações que acabaram de ser citadas.

³⁵ Citação da *OECD Economic Survey* feita a Portugal em 2008 (pág. 62-63).



3. Orçamentação por Programas

3.1. Modelo de orçamentação tradicional vs OP

O actual quadro orçamental português assenta num conjunto de práticas enraizadas pelo tempo, muitas das quais são hoje consensualmente tidas como desadequadas. Num trabalho que correu em paralelo com os trabalhos da COP, a OCDE fez recentemente um levantamento das debilidades do modelo orçamental português (ver *2008 OECD Budget Review on Portugal*), propondo algumas recomendações concretas.

O actual quadro orçamental assenta numa cultura administrativa, é hierárquico e centrado nos recursos públicos utilizados, onde a legalidade da despesa pública é o critério principal, muitas vezes com prejuízo para a economicidade da despesa. No quadro corrente, a despesa pública é rígida e o processo orçamental meramente incremental.

Quer na elaboração, quer na execução, a principal preocupação é o escrutínio detalhado da legalidade e da regularidade da despesa. Esta forma de perspectivar o orçamento está reflectida no quadro de pessoal da Direcção-Geral do Orçamento (DGO), a entidade do Ministério das Finanças responsável pela elaboração e acompanhamento centralizado da execução. Trata-se de um quadro relativamente envelhecido e com um nível médio de formação académica relativamente modesto, situação que reflecte o tipo de exigências do actual modelo orçamental, mas que não deixa grande margem de manobra para responder a funções tecnicamente mais exigentes, como seja, por exemplo, perspectivar as questões orçamentais de uma forma mais analítica.

Ao contrário do que acontece em muitos países da OCDE, em Portugal ainda não existe uma orientação da despesa pública para o médio prazo, que possa contribuir para a sustentabilidade das contas públicas e para uma criteriosa afectação de recursos escassos. Salvo raras excepções (é o caso do PIDDAC e dos programas operacionais), o OE não é o reflexo de qualquer programação plurianual, que reflecta uma estratégia coerente para a prossecução dos objectivos de médio e longo prazo estabelecidos pelo Governo.

Por outro lado, no actual modelo, o OE é pouco transparente em variados aspectos. Por exemplo, conforme foi sublinhado no capítulo 2, o relato que faz no que respeita às responsabilidades contratuais com impacto financeiro em orçamentos futuros deixa muito a desejar. A própria Assembleia da República não tem grande possibilidade de efectuar análises muito aprofundadas do OE e de outros documentos de âmbito orçamental, quer porque a lei lhe confere pouco tempo para analisar documentos frequentemente opacos, quer porque dispõe de um suporte de apoio técnico (a UTAO) que é constituído por um reduzido número de pessoas.



Ao contrário do modelo que vigora em Portugal, a OP é uma forma de orçamentação que procura associar as dotações orçamentais aos resultados obtidos, tendo em conta as prioridades definidas pelo Governo, prioridades essas traduzidas em programas. Os resultados são definidos de forma objectiva e mensurável e associados aos objectivos estratégicos dos programas.

O desempenho é um conceito fundamental da OP. Para avaliar o desempenho comparam-se as metas definidas no início do ciclo orçamental com os resultados efectivamente obtidos. Um dos grandes objectivos da OP é a melhoria sistemática do desempenho. O modelo de OP caracteriza-se por uma cultura de excelência e centra-se na avaliação dos resultados, avaliando, por exemplo, até que ponto a intervenção do Estado contribui para melhorar a qualidade de vida dos cidadãos. Neste modelo, a despesa pública é menos rígida porque os programas têm um horizonte temporal pré-definido (ainda que possam ser sucessivamente renovados ao longo do tempo), estando sujeitos a avaliação periódica.

A OP consiste num ciclo plurianual de planeamento, programação, orçamentação, controlo e avaliação do desempenho da actividade do Estado com vista a garantir ao cidadão-contribuinte a melhor aplicação dos seus impostos, i.e., uma despesa pública com qualidade, no sentido em que induz os efeitos sócio-económicos capazes de melhorarem o nível de bem-estar.

O modelo de OP é mais transparente e mais democrático do que o modelo tradicional. De facto, na OP aumenta a intervenção do Parlamento, o qual passa a discutir e aprovar não só a afectação dos meios financeiros, mas também os objectivos que se pretende atingir. Desta forma é enriquecido o papel do Parlamento e o debate político. O reforço do papel do Parlamento tem ainda expressão política aquando da prestação anual de contas por parte do Governo.

A OP dá também maior ênfase à responsabilização pelo desempenho. No entanto, não há uma relação sistemática entre o desempenho de um programa e a respectiva dotação orçamental. Neste novo modelo, o desempenho de um dado programa no ciclo plurianual anterior é um elemento de informação a ter em conta na decisão acerca da sua manutenção e, se esse for o caso, na definição da sua nova dotação orçamental.

Embora no modelo de OP os decisores sejam mais responsabilizados, também é certo que beneficiam de maior flexibilidade na gestão operacional dos recursos públicos que lhes são atribuídos. Desta forma, dão-se mais condições para gerir e, por conseguinte, para alcançar os resultados previamente definidos.

No modelo de OP os agentes executores da despesa não devem encarar a recolha e reporte de informação sobre o seu desempenho como uma obrigação de cariz burocrático ou como o primeiro passo de uma eventual penalização. Em vez disso, é importante que



encarem tais indicadores como valiosos instrumentos de gestão operacional e que é para esse efeito que devem ser utilizados.

Um dos objectivos da OP é que a informação sobre o desempenho sirva para influenciar a gestão do dia-a-dia, antes mesmo de apoiar as decisões estratégicas. Para tal, os indicadores de desempenho devem obedecer a regras e normas gerais, para que a comparação entre organismos (o *benchmarking*) resulte mais facilmente e seja possível a identificação de boas práticas.

Na OP há uma afectação estratégica dos recursos públicos às prioridades do Governo. Neste contexto, a definição de objectivos claros para cada organismo constitui um factor de motivação para os recursos humanos que, devidamente enquadrados, facilmente percebem o que a organização deles espera.

3.2. A experiência de OP noutros países

As crises orçamentais desencadeiam com frequência reformas orçamentais. Em muitos países foi justamente a necessidade de reduzir ou conter o peso da despesa pública no PIB – e, dessa maneira, eliminar défices estruturais crónicos e conter o crescimento da dívida pública – que, de forma mais próxima, originou a introdução de regras de despesa no processo orçamental, bem como a adopção de informação sobre o desempenho. A informação sobre o desempenho permite que, face a um dado montante (limitado) de recursos, as decisões sejam tomadas de forma criteriosa, garantindo a melhoria da qualidade da despesa pública e assegurando aos cidadãos que a acção do Estado acrescenta valor em termos sócio-económicos.

Muitos países utilizam a informação sobre o desempenho nos processos orçamentais e de gestão há já vários anos. Os dois exemplos mais antigos são os Estados Unidos da América, que começou em 1947 com a Comissão Hoover, e o Canadá que, no final da década de 1970, tomou a iniciativa de aprofundar a avaliação das suas políticas. Mais recentemente a informação sobre o desempenho passou, em maior ou menor escala, a estar presente no processo orçamental de vários países. De acordo com um inquérito recentemente realizado pela OCDE, cerca de dois terços dos Estados-membros daquela organização afirmam ter desenvolvido indicadores para os resultados e os impactos da despesa pública.

A experiência internacional mostra que não há um modelo único e universal de OP. Por outro lado, mostra também que não é possível pôr em prática a OP de um dia para o outro; alguns países terão levado entre três e cinco anos até terem conseguido generalizar o modelo a toda a administração pública.

Nos países que adoptaram a informação sobre o desempenho, tem-se alterado a maneira de olhar para o orçamento por parte de todos os agentes relevantes, sejam eles os



Governos, os Paramentos, os organismos da administração pública ou os cidadãos. O enfoque deslocou-se para os resultados, tendo-se percebido a necessidade de olhar para as políticas públicas em função dos resultados por elas alcançados.

Atentando nas experiências de OP nos países da OCDE, constata-se que:³⁶

(i) existe uma enorme disparidade entre os vários países no que respeita à percentagem da despesa pública que tem metas associadas ao respectivo desempenho. Enquanto nuns a cobertura é reduzida, noutros países existe informação sobre o desempenho que cobre praticamente toda a despesa pública.

(ii) Actualmente, a maior parte dos países que utilizam informação sobre o desempenho no processo orçamental fazem o que a OCDE apelida de “performance-informed budgeting”, ou seja, orçamentação informada pelo desempenho. Nesta modalidade a informação sobre o desempenho dos programas é apenas mais um elemento a ter em conta no processo de elaboração do OE, não existindo uma relação automática entre o desempenho de um programa e os recursos que lhe são atribuídos. Existe o entendimento que uma tal ligação seria contraproducente dado que, para além de poder distorcer os incentivos dos agentes económicos e propiciar comportamentos estratégicos desalinhados com o bem comum, estariam também a ignorar-se as causas subjacentes a desempenhos menos favoráveis. A título ilustrativo, suponha-se um caso em que o desempenho menos positivo de um programa se ficava a dever a uma insuficiência de meios; penalizar financeiramente o programa pelo mau desempenho apenas contribuiria para agravar a situação.

(iii) Enquanto nuns países o não cumprimento de metas não tem consequências negativas sobre as remunerações e/ou carreiras dos respectivos responsáveis, noutros países (como são os casos da Coreia do Sul e da Dinamarca) existem consequências contempladas nos respectivos modelos de OP.

A não existência de uma relação automática entre dotações orçamentais e resultados alcançados não retira importância à informação sobre o desempenho dos programas. Esta é um elemento crucial para o bom planeamento e para a prestação transparente de contas. Contudo, as experiências dos países da OCDE mostram que a existência de um mecanismo que integra a informação sobre o desempenho no processo orçamental é uma condição necessária mas não é suficiente para assegurar a sua efectiva utilização. Condicionam a sua efectiva utilização no processo orçamental factores como a qualidade da informação, a capacidade institucional do Ministério das Finanças e dos ministérios responsáveis pela realização da despesa e o próprio contexto político e económico.

³⁶ As experiências de orçamentação com base no desempenho estão documentadas para os países da OCDE em “Performance Budgeting in OECD Countries”, editado pela OCDE em 2007 (OECD Publishing, Paris).



Quando se põe em marcha uma reforma orçamental assente num modelo de OP, as experiências conhecidas ensinam que o respectivo sucesso é condicionado por vários factores. Assim:

- É fundamental que a reforma do quadro orçamental seja centralizada e tenha uma liderança forte por parte do Primeiro-Ministro e do Ministro das Finanças para que haja uma adesão generalizada por parte de toda a Administração Pública;
- Deverão ser afectos à reforma do quadro orçamental os recursos humanos e materiais que a mesma exige;
- O executivo deverá estabelecer prioridades e definir um número limitado de objectivos operacionais para cada objectivo estratégico fixado para a legislatura. De outra forma, a gestão dos vários programas torna-se impraticável;
- É fundamental conhecerem-se os custos de cada acção, o que implica a existência de contabilidade analítica na Administração Pública;
- A qualidade dos indicadores de desempenho é um elemento essencial da OP, pelo que é indispensável que estes sejam regularmente auditados.

3.3 Orçamentação com base no desempenho: breve incursão histórica ao caso português

Associar o desempenho da administração pública ao seu financiamento é uma ideia oficialmente documentada em Portugal há quase trinta anos. Curiosamente, a palavra “programa” surge também, desde início, para identificar a unidade de acção e de orçamentação de referência.

Recuando à década de 80, entre 1980 e 1982 a Lei do Orçamento referia que “*o Governo promoverá as acções necessárias à implementação de Orçamentos-Programa que garantam a mais racional afectação de recursos*”. No sentido de conceber e implementar um tal modelo, em 1982 foi criada uma comissão interministerial com esse propósito específico. Na altura, a estratégia consistia em estruturar inicialmente por programas o investimento público, deixando para uma segunda fase o orçamento relativo à despesa corrente.

A partir de 1987, os serviços passaram a ter que discriminar os seus orçamentos por actividades, devendo estas estar associadas a objectivos definidos no Plano de Actividades do Organismo. As coordenadas para este procedimento estavam estabelecidas numa Resolução do Conselho de Ministros (Resolução n.º 34/87) e num documento de orientação elaborado pelo Secretariado para a Modernização Administrativa.



Esta primeira tentativa de orçamentação por programas veio a falhar por motivos que, seguramente, terão sido vários. No entanto, há dois aspectos que, na altura, contribuíram para o insucesso da iniciativa e, dos quais, se podem colher lições para o futuro. Por um lado, a programação física e a orçamentação eram dois processos distintos e raramente articulados. Por outro lado, a Direcção-Geral da Contabilidade Pública (antecessora da actual DGO) não tinha capacidade de avaliar a definição das actividades nem tinha um processo de acompanhamento da execução física das mesmas, o que levou a um sentimento de inconsequência e de desinteresse por parte dos organismos. Num processo que deveria ser liderado a partir de cima, na prática tal liderança não existia.

A revisão da Constituição da República de 1989 consagrou a orçamentação por programas, a qual veio a ser reflectida na Lei de Enquadramento Orçamental de 1991, que formalmente vincou a importância dos programas na gestão orçamental. Aí terá estado a génese do novo Regime da Administração Financeira do Estado (RAFE). Entre os vários aspectos cobertos pela RAFE, importa aqui referir que, através do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho, foi formalmente reforçada a importância da elaboração do Plano e do Relatório de Actividades enquanto instrumentos de gestão. Por outro lado, no âmbito da RAFE foi implantado um sistema informático que assegurava a integração entre sistemas do Tesouro e de contabilidade e entre os sistemas de recursos humanos e financeiros, passando também a existir um modelo para registo e acompanhamento da execução física, o qual respeitava o modelo anteriormente definido pelo Secretariado de Modernização Administrativa. Contudo, na prática, a RAFE não foi capaz de introduzir mudanças no que respeita à utilização dos programas no processo orçamental, no essencial pelas mesmas razões que já anteriormente tinham impedido o sucesso da primeira iniciativa nesse sentido.

No entanto, foi no âmbito da RAFE que o Decreto-Lei n.º 232/97, de 3 de Setembro, criou o Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP), com o qual se visa assegurar “a criação de condições para a integração dos diferentes aspectos – contabilidade orçamental, patrimonial e analítica – numa contabilidade pública moderna, que constitua um instrumento fundamental de apoio à gestão das entidades públicas e à sua avaliação.” Com a criação do POCP foi criada uma infra-estrutura contabilística fundamental para a implementação da OP. Com a RAFE foi também criado um sistema informático que possibilitou, a partir de 2004, a implementação dos programas orçamentais actualmente existentes, os quais são uma realidade meramente financeira.

Em 2000, a questão da afectação criteriosa dos recursos públicos voltou a ser formalmente reavivada. Nesse ano, a DGO emitiu a Circular n.º 1275, Série A, de 31 de Julho de 2000, da qual se citam algumas passagens:

“Determinado pela procura de níveis acrescidos de eficiência na afectação dos recursos públicos ..., a elaboração do Orçamento do Estado para 2001 ... será baseada na orçamentação por actividades.



Orçamentação por Programas – Relatório Final, 2008

... Nesse contexto, a nova forma de abordagem subjacente à elaboração do Orçamento do Estado consubstancia o abandono da forma tradicional assente numa base incrementalista, para uma metodologia centrada nos seguintes vectores:

- Definição rigorosa das prioridades tendo em conta a escassez de recursos;
- Identificação clara das actividades e das acções que concorrem para a sua realização;
- Avaliação da relação custo/eficácia, por forma a obterem-se os resultados pretendidos através de melhor racionalização e optimização dos meios;
- Melhor eficiência através de uma maior responsabilização no cumprimento das acções estabelecidas.”

A circular definia ainda alguns conceitos, normalizava a utilização das actividades (referindo que não deveriam ser em número superior a seis) e dava orientações para a definição dos indicadores. A avaliação da pertinência das actividades e da sua importância política ficavam a cargo da tutela a quem era atribuído um *plafond* que deveria negociar com os organismos.

Em 2001 o Ministério das Finanças contratou a empresa de consultoria Andersen com o propósito de aplicar a metodologia *Activity-Based Budgeting (ABB)* a todos os organismos daquele Ministério, tendo sido efectuado o levantamento do modelo conceptual para todos eles, com a identificação dos recursos, actividades e objectos de custeio. A implementação daquela metodologia é explicitada na Circular da DGO que dava instruções para a preparação do Orçamento do Estado de 2002: “*Na sequência dos procedimentos instituídos em sede de preparação do Orçamento do Estado para 2001... e visando-se a generalização do modelo de gestão baseado no método da Activity-Based Budgeting a toda a Administração Pública, dever-se-á proceder à preparação dos projectos de orçamento por actividades, devendo cada organismo não ultrapassar a orçamentação de um número de actividades superior a 6.*”

Na prática, a iniciativa *ABB* acabou por nunca ser levada à prática. O próprio Ministério das Finanças que havia encomendado o estudo e deveria ser o impulsionador do processo nunca utilizou aquela metodologia na definição dos orçamentos dos organismos sob a sua tutela. Faltaram, de novo, as condições necessárias à aplicação do modelo escolhido. Por um lado, não foram criadas as estruturas capazes de apoiar as tutelas na definição das actividades e do respectivo alinhamento político. Por outro lado, apesar de legalmente o POCP há muito estar consagrado, os organismos continuavam, em geral, a utilizar a contabilidade pública tradicional, o que dificultava a identificação dos custos. Acresce que para a definição das actividades e respectivo alinhamento com as orientações políticas tem que haver um processo de planeamento e programação prévio que não foi acautelado, desde logo porque o método *ABB* apenas se foca no lado do organismo, não garantindo a integração entre o nível micro e o nível macro.

Em 1987 foi tomada a iniciativa de criar o Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central (PIDDAC), o qual foi estabelecido como um



programa de carácter plurianual, destinado a funcionar como quadro de referência da despesa em investimento. Para além de ser um programa que cobre apenas muito parcialmente a despesa da administração central, o PIDDAC enquanto instrumento de gestão tem-se revelado inconsequente. Tal fica a dever-se a várias razões, das quais é de salientar o facto do acompanhamento do PIDDAC incidir exclusivamente sobre a execução financeira, não existindo capacidade por parte dos organismos centrais e sectoriais competentes para efectuarem o acompanhamento e a avaliação dos indicadores definidos, o que descredibiliza o processo de orçamentação.

Perante um historial de tentativas frustradas para pôr em prática um modelo de orçamentação que associe a afectação de recursos e o desempenho, será legítimo levantar interrogações acerca do eventual sucesso do modelo que é proposto no presente relatório. Em nossa opinião existem várias razões para, a esse propósito, se ser optimista. Algumas dessas razões prendem-se directamente com o modelo de OP que é proposto, enquanto outras são de ordem exógena, mas não menos relevantes. De ente as últimas, será de referir que:

- existem hoje muitas mais experiências internacionais bem sucedidas na orçamentação por programas, o que permite colher ensinamentos;
- o desenvolvimento no campo da informática ocorrido nos últimos anos permite hoje o acesso a sistemas de informação muito mais potentes do que aqueles que estavam disponíveis quando, há alguns anos, foram tomadas as primeiras iniciativas para introduzir o desempenho na elaboração do orçamento;
- existe actualmente muito mais consciência e exigência por parte dos cidadãos no que respeita à forma como são aplicados os impostos que pagam;
- a crise orçamental atravessada por Portugal gerou nos decisores políticos um sentimento generalizado de que é necessário actuar e que não se pode adiar mais no tempo a resolução dos problemas. Essa actuação passa por gastar de forma mais racional, o que exige a adopção de um modelo que garanta eficiência e eficácia;
- existe actualmente sobre as autoridades portuguesas pressão dos pares internacionais, no sentido de serem adoptadas práticas modernas de gestão orçamental.

À parte destes aspectos de ordem exógena, parece-nos (pelo menos esse foi o propósito da COP) que a reforma do quadro orçamental português que aqui é proposta assenta num modelo muito abrangente e com mais consistência interna, comparativamente a iniciativas anteriores. A este respeito, é de salientar que, entre outros aspectos, o modelo de OP que propomos se caracteriza pela

- existência de uma regra de despesa, que enquadra uma efectiva programação financeira plurianual;
- importância dada às fases de planeamento e de programação, tendo em vista assegurar o alinhamento entre o nível macro e o nível micro;
- existência de um processo formal, instituído e reconhecido, de articulação entre o nível macro e micro e de uma estrutura de planeamento direccionada para a identificação dos programas, a definição dos indicadores e a avaliação;



Orçamentação por Programas – Relatório Final, 2008

- importância dada à integração da vertente física e da vertente financeira, tanto na fase de programação, como na avaliação e controlo;
- importância dada à existência de uma entidade (ou entidades) que preste(m) apoio directo aos organismos na definição e acompanhamento dos programas e acções;
- exigência explícita da aplicação generalizada do POCP, de maneira a ser possível identificar custos para, com base neles, ser possível tomar decisões;
- exigência de sistemas informáticos que dêem suporte integrado à vertente física e financeira da OP.



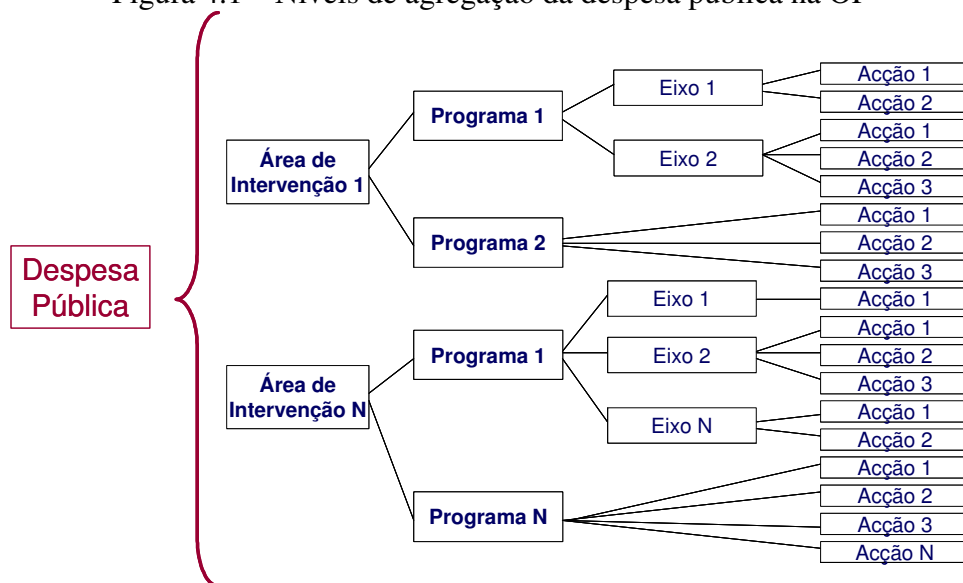
Orçamentação por Programas – Relatório Final, 2008

4. Uma proposta de OP para Portugal

4.1. Níveis de desagregação a adoptar na OP

A OP trata, especificamente, da componente orçamental relativa à despesa pública. Nesse âmbito, propomos que a despesa que integra o Orçamento do Estado seja estruturada hierarquicamente em áreas de intervenção (ADI), programas, eixos e acções, tal como esquematiza a Figura 4.1. Por razões que serão explicitadas um pouco mais adiante, toda a despesa inscrita no orçamento deverá estar enquadrada em ADIs, havendo uma (pequena) parcela que não é desagregada em programas e nos subsequentes níveis.

Figura 4.1 – Níveis de agregação da despesa pública na OP



4.1.1. Área de Intervenção

A área de intervenção (ADI) é o nível de maior agregação da despesa pública. No espírito da Constituição da República, este nível reflecte o que “incumbe ao Estado fazer” e as suas “tarefas fundamentais”.

O número de áreas de intervenção deve ser relativamente reduzido, dado ser um agrupamento a um nível de abstracção elevado. Por outro lado, na identificação das áreas de intervenção deve ser tido em conta que se trata de uma classificação que, desejavelmente, deve ter grande estabilidade no tempo, não devendo ser alterada em função do ciclo orçamental ou do ciclo político.



Assim, a área de intervenção é um nível agregador fora do âmbito do ciclo orçamental, porque é um nível prévio, mais genérico e abstracto. A definição das áreas de intervenção deve constar de um classificador que traduz o modelo de funcionamento previsto e que pode e deve ser discutido e aprovado na Assembleia da República, fora do processo orçamental, através de uma lei de valor reforçado. Visa-se, dessa forma, assegurar a estabilidade das ADIs e que qualquer alteração seja devidamente ponderada pelo Parlamento.

A figura “área de intervenção” que aqui é proposta é o equivalente à figura de “policy area”, adoptada pela Suécia, e à de “mission”, adoptada pela França, no âmbito da estruturação dos respectivos orçamentos. Foram ponderadas expressões alternativas a ADIs, nomeadamente as expressões “áreas de política”, “funções do Estado” e “missões do Estado”. A tradução de “policy area” para “área de política” não nos parece adequada dado que a palavra “política” tanto traduz “policy” como “politics”. A expressão “funções do Estado” não nos parece recomendável pois poderia dar origem a confusões desnecessárias entre a tradicional classificação funcional da despesa e a nova classificação por programas. Quanto à expressão “missões do Estado”, também não nos parece adequada porque poderia conduzir à identificação de missões com cunho ideológico, o que dificultaria a estabilidade desejada para o nível máximo de agregação da despesa.

4.1.2. Programa

Um programa é um plano plurianual integrado numa determinada área de intervenção do Estado. Assim, cada área de intervenção é constituída por um conjunto de programas que, necessariamente, cobrem na íntegra a actuação do Governo nessa área. No início de cada legislatura, o Governo pode redefinir a estrutura de programas integrantes de cada ADI.

Os programas visam assegurar o cumprimento dos objectivos definidos no Programa do Governo apresentado à Assembleia da República no início da legislatura. Na definição dos programas, deve ser tido em conta que, se forem muito numerosos, tal pode comprometer a eficácia dos mesmos, ao mesmo tempo que reduz a atenção que lhes é dada. É importante que a estrutura global dos programas seja coerente e que não haja grandes desequilíbrios no que respeita ao peso da despesa de cada programa na despesa total da respectiva ADI. Em França, que desde 2006 passou a orçamentar por programas, o número médio de programas por cada área de intervenção é de quatro. Entendemos que para Portugal se deve ter um número médio de programas com esta ordem de grandeza, não devendo o número total de programas orçamentais exceder os dois dígitos.

Os programas são apresentados e aprovados com as Grandes Opções do Plano (GOP). A duração de um programa é variável, indo naturalmente em muitos casos para além de uma legislatura. No entanto, os objectivos estratégicos são definidos para a legislatura (ou



até à data do final do programa, se esta ocorrer primeiro), devendo ser apresentadas metas finais e metas intermédias anuais.

Um programa deverá ter um prazo, isto é, uma data pré-determinada de conclusão. Sempre que se pretenda renovar um programa ou prolongar o prazo para que foi calendarizado, tal decisão será fundamentada com base numa avaliação externa à sua eficácia.

A adopção de um dado programa poderá ter na sua origem várias razões. Uma delas é, por exemplo, um *benchmarking* entre os países da OCDE em que Portugal tenha um desempenho pouco satisfatório. Um programa poderá também nascer em resultado de uma necessidade expressa pela população e relativamente à qual o Governo concorde que é fundamental intervir.

A experiência internacional mostra que, em alguns países, foram adoptados “programas de administração”, os quais funcionam como suporte aos programas que fornecem serviços ao exterior, isto é, às empresas e aos cidadãos. No entanto, há outros países que optaram por evitar “programas de administração”, observando o princípio de que todo e qualquer programa deve produzir efeitos directamente observáveis na sociedade. Nestes casos, os custos indirectos são distribuídos pelos vários programas, sendo para o efeito utilizados critérios razoáveis assentes num sistema adequado de contabilidade. Embora reconhecendo o grau de exigência técnica da segunda opção, parece-nos contudo ser a mais recomendável, já que permite identificar o custo global associado à obtenção de objectivos observáveis pelos cidadãos.

Cada programa tem um **Ministro** responsável e é ele que responde perante a Assembleia da República. No entanto, um programa pode ser transversal a mais do que um Ministério. Cada programa tem também um **Coordenador** que responde perante o Ministro responsável. Previamente ao início de funções, o Coordenador assina uma **Carta de Missão** onde, à luz dos impactos (*outcomes*) pretendidos com o programa, figuram as metas a atingir até ao final da legislatura. De forma a garantir uma efectiva responsabilização, a figura de Coordenador de Programa é sempre unipessoal, isto é, tem um rosto concreto, podendo ser, por exemplo, um Director-Geral, um Presidente de um órgão colectivo de administração de uma instituição, etc. Desejavelmente, e à luz do princípio da racionalização da despesa, deve-se evitar preencher o lugar de Coordenador com a criação de novos lugares de direcção.

Antes da nomeação de um Coordenador de Programa, há um trabalho prévio do gabinete de planeamento do ministério sectorial, o qual neste relatório designaremos por GPEARI.³⁷ Esse trabalho consiste na elaboração de um documento, designado

³⁷ Na recente reestruturação resultante do PRACE, em quase todos os Ministérios foram criados organismos com funções de suporte à governação, definidos de forma precisa como “*unidades responsáveis pela função de suporte de planeamento, gestão estratégica, apoio à definição de políticas*,”



Orientação para o Programa, o qual inclui: (i) o enunciado do programa [referindo explicitamente que se trata de “um programa *para*”, e indicando o objectivo estratégico inerente e que traduz o impacto que o Governo visa alcançar], (ii) os resultados (*outputs*) a obter de forma a que os impactos (*outcomes*) pretendidos venham a ser alcançados e (iii) a identificação das entidades (públicas ou privadas) que, potencialmente, poderão desenvolver as acções conducentes aos resultados pretendidos. Este é um documento ainda sem expressão financeira, mas que inclui uma calendarização indicativa, a vários anos, das acções a desenvolver. Com este documento, o GPEARI cumpre o duplo objectivo de assegurar a continuidade dos programas (presume-se que, ao longo do tempo, muitos dos programas não serão descontinuados, sendo antes revistos), ao mesmo tempo que fornece um guia ao (novo) Coordenador. Caberá a este a decisão – criteriosa – sobre quais as entidades que desenvolverão as acções.

A dotação orçamental global do programa é aprovada pela Assembleia da República no âmbito das Grandes Opções do Plano (GOPs) – o quadro plurianual de referência orçamental – sendo confirmada anualmente com o Orçamento do Estado. Conforme se explica mais adiante, a dotação de cada programa é indicativa até ser confirmada para o ano seguinte em sede de Orçamento do Estado. Relembra-se que a generalidade da despesa deverá estar enquadrada pela classificação por programas.

Não há uma relação sistemática entre a estrutura orgânica e a estrutura dos programas. Um programa é normalmente implementado por vários organismos (que podem eventualmente pertencer a diferentes ministérios) ou outras entidades públicas ou privadas, sendo a afectação definida num **Contrato de Programa** celebrado entre o Governo e o Coordenador do Programa.

Reportando ao membro do Governo responsável pela ADI, o Coordenador de Programa tem ascendente hierárquico sobre os responsáveis máximos das entidades que, na prática, executam os programas.

Um programa é definido pelos seguintes elementos: (i) a sua **designação**, (ii) a identificação dos **objectivos**, (iii) a explicitação das **metas** que se pretende atingir,

planificação financeira e relações internacionais”. Com estas unidades pretende-se garantir, nos domínios do planeamento estratégico e da avaliação, um adequado apoio à definição de políticas sectoriais e a observação e monitorização contínuas dos respectivos efeitos, estabelecendo prioridades, definindo objectivos e metas estratégicas a atingir, alinhando orçamentos e a consequente programação financeira com essas prioridades e mantendo um adequado nível de acompanhamento e gestão activa da respectiva evolução operacional, nomeadamente através do acesso permanente a informação de gestão e indicadores de desempenho alinhados com a estratégia definida.

Em cada Ministério, em função da maior ou menor amplitude das respectivas funções de estratégica, planeamento, estudo e avaliação/controlado de resultados de apoio à governação, foram adoptadas estruturas e designações distintas. Por uma questão de simplificação, neste relatório utilizaremos a designação GPEARI (iniciais de Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais – designação adoptada pelo Ministério das Finanças) para nos referirmos a esses organismos.



devidamente quantificadas e calendarizadas, e (iv) os **indicadores** que possibilitarão aferir o cumprimento dos objectivos e respectivas metas. Todos estes elementos deverão constar do **enunciado do programa** para que o mesmo possa ser considerado completo.

Na Caixa 4.1 são apresentados os elementos básicos do enunciado de um programa ilustrativo.

Caixa 4.1 – Exemplo de um programa

Designação

Segurança dos cidadãos

Objectivos e metas

- Aumentar o sentimento de segurança dos cidadãos em 5% até 2010
- Diminuir a criminalidade em 10% até 2010

Indicadores

- Taxa de percepção de segurança, apurada pelo Observatório Permanente de Segurança, em inquéritos realizados anualmente aos cidadãos
- Taxa de criminalidade por 1000 habitantes, integrando as seguintes variáveis: crimes contra pessoas, crimes contra património, crimes contra a vida em sociedade e outros crimes

O desempenho de um programa é avaliado pela respectiva eficácia. A eficácia do programa mede o grau de concretização do impacto sócio-económico pretendido, no prazo estabelecido e com os custos e a qualidade mínima acordados. Na prática, a eficácia do programa é condicionada por vários factores, nomeadamente (i) efeitos externos que escapam ao controlo dos agentes públicos, (ii) a escolha (mais ou menos acertada) dos eixos (na subsecção seguinte clarificamos o conceito de eixo) e das acções, (iii) a correcta afectação de recursos e (iv) o desempenho dos organismos envolvidos.

4.1.3. Eixo

À semelhança da estrutura hierárquica do Quadro de Referência Estratégica Nacional (QREN), propomos um nível de agregação intermédio – o eixo. Este é um nível hierárquico em que se subdivide um programa e que reflecte prioridades espelhadas no objectivo estratégico. Assim, o eixo pretende agregar as acções relacionadas entre si, seja pela sua natureza seja por prosseguirem objectivos operacionais semelhantes. Neste sentido, o eixo pretende clarificar quais as componentes estratégicas de forma a que a definição dos indicadores estratégicos e respectivas metas se torne mais evidente. O eixo mostra, deste modo, as principais linhas orientadores que integram o objectivo estratégico. Assim, um determinado programa poderá ter vários eixos, que são



agrupamentos de acções que fazem sentido juntas, seja porque concretizam a mesma componente estratégica, seja porque têm a mesma natureza (por exemplo, acções de controlo), ou ainda porque estão dispersos pelo território nacional. Estas acções podem ser desenvolvidas por organismos pertencentes ao mesmo ministério ou a ministérios diferentes e, ainda, por entidades públicas e privadas. Cada Programa não deverá ter mais do que cinco eixos.

Este nível de agregação intermédio apresenta várias vantagens, tanto para quem é responsável pelo programa, como para quem dele beneficia. Desde logo, para quem o gere, facilita a apresentação do programa porque facilmente se identificam quais os vectores de actuação do mesmo. Por outro lado, a existência de eixos melhora a *governance* e permite uma repriorização mais adequada, sempre que necessária. Também pelo facto de agrupar acções de natureza comum e que podem estar dispersas pelo território nacional, permite uma análise por região. A prazo, esta estruturação da despesa pública contribuirá para melhorar a gestão das políticas regionais.

No relatório intercalar da COP apontava-se para a existência da “medida”, um outro nível de agregação intermédio entre o programa e a acção. Ali se dizia que a “medida” agregava todas as acções de um determinado programa que eram desenvolvidas por organismos sob a alçada de um ministério comum. Naturalmente, a figura de “medida” só existiria quando um determinado programa contemplava acções que eram desenvolvidas por organismos pertencentes a mais do que um ministério. Assim, um programa uniministerial não teria “medidas”. No âmbito da OP, e com os sistemas de informação propostos (secção 4.7.), a agregação por Ministério não é necessária dado que na designação de cada acção é indicado (através de código) o ministério a que pertence o organismo que a desenvolve. Assim, será possível a qualquer Ministro saber as acções de um determinado programa que são desenvolvidas por organismos do seu ministério. Por outro lado, do ponto de vista económico e de gestão, não faz sentido agregar acções de um determinado programa que pertencem a eixos diferentes.

4.1.4. Acção

A acção consiste num conjunto coerente de actividades e/ou projectos desenvolvidos para produzir um dado resultado (*output*), tendo em vista a concretização dos impactos (*outcomes*) pretendidos para o programa em que se insere. Cada acção tem uma entidade pública (organismo) responsável, a qual possui para o efeito uma dotação orçamental, discriminada por classificação económica, ao nível de agrupamento. Incumbe ao organismo responsável pela acção reunir toda a informação física e financeira de planeamento, execução e relato da acção. As acções podem, ou não, ser agrupadas em eixos.

As metas de cada acção são estabelecidas no chamado **Plano de Acção**, celebrado entre o Coordenador do Programa e o dirigente máximo do organismo responsável pela acção. O



desempenho da entidade na concretização da acção é avaliado pelo **resultado da acção**, a qual compreende dois elementos: (i) o grau de concretização da acção e (ii) a qualidade associada.

As acções podem ser tipificadas em actividades ou projectos de acordo com as suas características. Assim, entende-se por **actividade** um conjunto de actos/procedimentos continuados no tempo, realizados para a obtenção dos resultados (*outputs*) da respectiva acção. Normalmente, as actividades correspondem à prestação de funções de suporte ou aos fins atribuídos a um organismo. Um exemplo de actividade de suporte é o processamento das remunerações dos funcionários de um organismo. Uma actividade pode subdividir-se em actividades de nível inferior ou sub-actividades. Esta subdivisão é da responsabilidade de cada organismo e tem por objectivo ajustar a classificação e estrutura orçamental aos processos e características de cada organismo, facilitando a sua gestão e a ligação à contabilidade analítica. Um **projecto** é um conjunto de actos/procedimentos, finitos no tempo, realizados para a obtenção dos resultados (*outputs*) da respectiva acção. Um exemplo simples de um projecto é a construção de uma escola.

O organismo responsável pela acção pode celebrar – em regime de contratação pública – contratos ou protocolos de execução de actividades e de projectos com entidades públicas e privadas. Estas entidades reportarão a informação necessária à orçamentação, execução e relato da actividade/projecto.

Para concluir esta secção, a Caixa 4.2 apresenta um exemplo ilustrativo com os diversos níveis hierárquicos que propomos para a OP.

Caixa 4.2 – Exemplo ilustrativo dos níveis hierárquicos da OP

ADI: *Negócios Estrangeiros*

Programa: *Programa para a Cooperação*

Eixo 1: *Boa governação, participação e democracia*

Acção 1: *Capacitação institucional (MNE)*

Acção 2: *Cooperação na área da justiça (MJ)*

Acção 3: *Cooperação na área técnico-policial (MAI)*

Acção 4: *Cooperação na área técnico-militar (MDN)*

Acção 5: *Cooperação na área das finanças públicas (MFAP)*

Projecto 1: *Apoio à elaboração do Orçamento do Estado*

Subprojecto 1: *em Cabo Verde*

Subprojecto 2: *em Angola*

Eixo 2: *Desenvolvimento sustentável e luta contra a pobreza*

Eixo 3: *Participação no quadro internacional e nos dispositivos multilaterais de apoio*

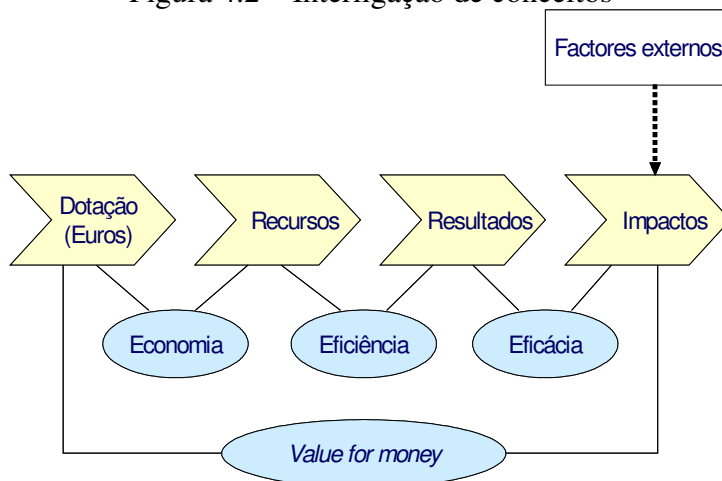
Eixo 4: *Ajuda humanitária*

Eixo 5: *Gestão da cooperação*

4.2. Objectivos, metas e indicadores

Antes de avançar é necessário clarificar alguns conceitos que serão usados ao longo do texto. Na Figura 4.2 sintetiza-se o contexto em que o desempenho é avaliado, ao nível das entidades executoras e ao nível dos programas.

Figura 4.2 – Interligação de conceitos



Fonte: *Performance Budgeting in OECD Countries*, OCDE, 2007

Para o cidadão, o aspecto mais relevante é o chamado “*value for money*”, ou seja, que através dos impostos recolhidos, o Estado crie valor em termos sócio-económicos. O *value for money* passa por uma cadeia de relações que se inicia com a atribuição de verbas pelo Orçamento do Estado a cada entidade executora, no sentido de cada uma delas obter os meios necessários à prossecução de um dado impacto sócio-económico. Uma boa relação entre a dotação orçamental e os impactos finais está dependente de três elementos essenciais. São eles a economia, a eficiência e a eficácia. A *economia* relaciona a dotação de uma entidade com os recursos materiais e humanos que consegue adquirir. Quanto mais recursos conseguir obter com uma determinada dotação, maior a economia. A *eficiência* relaciona os recursos disponíveis e os resultados (*outputs*) das acções.³⁸ Quanto melhores forem os resultados obtidos com os recursos disponíveis, maior será a eficiência. Finalmente, a *eficácia* relaciona os resultados das acções que integram um dado programa e os impactos sócio-económicos (*outcomes*) que são alcançados. Quanto mais expressivos forem os impactos para um dado conjunto de acções, maior a eficácia do programa. Assim, conclui-se que a economia diz respeito à entidade, a eficiência à acção e a eficácia ao programa. Os resultados de uma acção são controláveis pelo responsável, enquanto o impacto de um programa é condicionado não só pelas acções que integra, mas também por factores exógenos.

³⁸ Mais adiante definiremos o conceito de “resultado de uma acção”.



O **resultado de uma acção** é uma média ponderada de dois factores, nomeadamente, (i) o grau de concretização da mesma, no tempo previsto e (ii) a respectiva qualidade. Os pesos relativos dos dois factores são dados a conhecer à partida, existindo uma qualidade mínima, abaixo da qual se considera que a acção teve um mau resultado.

O contexto sintetizado pela Figura 4.2 é particularmente útil para se perceber o que, no âmbito deste relatório, se entende por “ganhos de eficiência”. Diz-se que um organismo tem um ganho de eficiência quando consegue um grau de concretização pleno (com, pelo menos, a qualidade mínima acordada) em todas as acções que desenvolve para os programas onde participa e ainda lhe sobram recursos. Neste caso, a diferença entre os recursos utilizados e os recursos disponibilizados é a poupança do organismo. Mais adiante, na secção 6.4. deste relatório, apresenta-se o mecanismo que propomos para incentivar estes ganhos de eficiência.

O conceito de **objectivo** é fundamental para a orçamentação informada pelo desempenho, assim como para a gestão orientada para o desempenho. O desempenho decorre da capacidade de concretização dos objectivos, com os meios afectos, no tempo previsto e com a qualidade mínima acordada.

Um objectivo é algo que se procura obter ou atingir. Um objectivo não traduz as funções necessárias à sua realização, mas sim o impacto ou resultado pretendido. A cada objectivo deve estar sempre associado uma meta.

Um objectivo bem definido deve observar um conjunto de características. Em particular, deve ser (i) claro e compreensível, (ii) concreto e passível de monitorização, (iii) mensurável e identificável no tempo e (iv) abrangente, de forma a agregar o maior número de funções.

Os objectivos podem ser estratégicos ou operacionais. Os objectivos estratégicos derivam directamente do Programa do Governo e são inscritos nas Grandes Opções do Plano. Tais objectivos têm que ver com os impactos sócio-económicos que o executivo pretende induzir. Os objectivos operacionais decorrem da gestão das entidades (públicas ou privadas) e têm que ver com os resultados pretendidos para uma determinada acção.

Por conseguinte, os objectivos estratégicos estão associados à concepção dos programas, devendo cada um deles ser desenhado como um programa *para* atingir um dado objectivo estratégico. Já os objectivos operacionais estão associados às acções e traduzem, para cada entidade, o seu contributo para alcançar o objectivo estratégico do programa em que se integram. A concretização do objectivo operacional depende apenas do organismo responsável pelo mesmo e evidencia a respectiva capacidade de execução e de gestão. Assim, no contexto de uma gestão orientada para o desempenho, há uma cascata de objectivos, desde os objectivos estratégicos aos objectivos operacionais. Esta



hierarquia de objectivos é fundamental para poder existir uma cadeia de responsabilização.

A **meta** corresponde à quantificação de um objectivo, com uma referência temporal bem definida. Só estabelecendo metas é que é possível avaliar o desempenho, comparando esses valores com os resultados efectivamente atingidos. Uma meta deverá traduzir um desafio que não é fácil de alcançar, mas que – por isso mesmo – constitui uma referência mobilizadora de esforços, seja no âmbito de um programa ou no âmbito de uma acção.

Tal como os objectivos, também as metas podem ser estratégicas ou operacionais. No primeiro caso traduzirão o impacto sócio-económico que se pretende induzir. No segundo caso, traduzirão o resultado que se procura obter com uma dada acção.

Para um dado objectivo podemos sempre identificar dois tipos de metas. Por um lado, temos a meta final, a qual se pretende atingir no final do programa – ou no final da legislatura, no caso de se tratar de programas que continuam para além daquela referência temporal. Por outro lado, temos as metas intercalares que, normalmente, serão anuais e estarão associadas a cada Orçamento do Estado. A análise do desempenho com base nas metas intercalares possibilita a correcção da acção ou programa, em função dos desvios observados.

Um **indicador** é uma métrica quantitativa que traduz o grau de realização de um objectivo. Assim, os indicadores são imprescindíveis para se medir até que ponto os objectivos estão a ser atingidos. Aos objectivos estratégicos estão associados indicadores estratégicos e aos objectivos operacionais estão associados indicadores operacionais. Para efeitos de medição do grau de realização de um objectivo, um indicador deve ser previamente definido, com o máximo de objectividade. Os indicadores devem ser pertinentes, úteis, sólidos e verificáveis. Embora, no âmbito de um objectivo se possa definir um conjunto muito vasto de indicadores, também aqui é indispensável reduzir significativamente o seu número para que os dirigentes se centrem no que é fundamental.

A definição dos indicadores, bem como o seu registo ou recolha, devem ser processos independentes e passíveis de auditoria e aferição externa. A informação para os indicadores deve ser obtida directamente dos processos, por uma monitorização contínua e, sempre que possível, através de meios informáticos.

Os indicadores adoptados deverão permitir a comparação com outros países. No caso particular de Portugal faz sentido que os termos de referência sejam os Estados-Membros da União Europeia e os países da OCDE. Assim, os indicadores a fixar devem ser, sempre que possível, os mesmos que são utilizados pelo INE e por organismos internacionais como o EUROSTAT e a OCDE.



4.3. OP na vertente macro: uma cronologia para a legislatura

A cronologia que de seguida se apresenta pressupõe um ciclo eleitoral regular. Por conseguinte, admita-se que em Outubro do ano t é eleito um novo Governo.

O Governo, após a nomeação, apresenta à Assembleia da República, no prazo máximo de 10 dias, o Programa do Governo (derivado do programa eleitoral) onde constam as principais orientações políticas e medidas a adoptar ou propor nos diversos domínios da actividade governativa. Em paralelo, elabora dois documentos estruturantes: o **Programa de Estabilidade e Crescimento** (PEC) e as **Grandes Opções do Plano** (GOP) para a legislatura. Aquando da elaboração do PEC e previamente à elaboração das GOP, o Governo decide o limite máximo que a despesa pode assumir em cada um dos anos que compõem a legislatura.

Por uma exigência comunitária, o PEC tem de estar pronto em Dezembro do ano t . Este é um documento com um horizonte móvel que cobre, no mínimo, todos os anos até $t+3$. Por conseguinte, à medida que o tempo avança, o PEC começa a cobrir anos que vão para além do final da legislatura. Daqui não resulta nenhum inconveniente, dado que o objectivo é estabelecer um quadro de referência de médio prazo para a política orçamental. Já quanto às GOP, são feitas apenas para a legislatura, dado que entendemos não haver legitimidade para fazer opções políticas e estabelecer as correspondentes metas para um período que vá para além da legislatura. As GOP para a legislatura deverão ser apresentadas e votadas na Assembleia da República na Primavera do ano $t+1$.

O PEC visa garantir a disciplina orçamental, num quadro de médio prazo que é credível aos olhos dos agentes económicos. Na elaboração do PEC, para além de se actualizar o cenário macroeconómico à luz dos desenvolvimentos da conjuntura internacional e de outros factores, incorporam-se os limites de despesa e leva-se em conta a informação actualizada sobre todos os compromissos plurianuais contratualmente assumidos. Nestes moldes, o valor acrescentado do PEC é estabelecer, de forma plurianual, as linhas mestras para a política orçamental, de forma a assegurar que os agregados de finanças públicas são compatíveis com o Objectivo de Médio Prazo, num quadro de sustentabilidade de longo prazo.

As GOP para a legislatura deverão ter um formato diferente do actual e devem constituir um **Compromisso do Governo com os Portugueses**. Como documento, as GOP são a expressão da visão estratégica do executivo, na medida em que traduzem o Programa do Governo numa estrutura de programas. Assim, fica explícito quais são as suas prioridades em cada área de intervenção. Por exemplo, em função do Programa do Governo, o ministro responsável por uma ADI determina primeiro os impactos (*outcomes*) que deseja alcançar até ao final da legislatura. Neste contexto, os programas são as formas de realizar os impactos, assim como as acções que as entidades desenvolverão em cada programa são as formas de concretizar os resultados (*outputs*).



Orçamentação por Programas – Relatório Final, 2008

O carácter de enquadramento das GOP permite-lhes servir de âncora à elaboração de outros documentos estratégicos de governação, de que é exemplo o Programa Nacional de Acção para o Crescimento e o Emprego (PNACE).

Respondendo a uma das críticas que actualmente são feitas às GOP, estas passarão a ser quantificadas, indicando explicitamente aquilo que o Governo ambiciona para o final da legislatura. Para além de apresentarem as metas finais, nas GOP devem também constar as metas intermédias (estabelecidas ano a ano), bem como a motivação para cada programa (por exemplo, uma fraca posição no *benchmarking* internacional).

A plurianualidade das GOP não fica pelo estabelecimento de metas para a legislatura. Incluí também uma expressão financeira, programa a programa e ano a ano, a qual resulta de um exercício de programação plurianual dos recursos públicos que é compatível com o limite de despesa escolhido pelo Governo. Nesta fase, esta programação não é vinculativa e tem por base a hipótese de uma execução física plena em cada programa. Ano a ano, no âmbito dos trabalhos do OE, o valor que consta da programação indicativa das GOP será ou não confirmado, dependendo principalmente do desempenho do programa. Propomos que apenas aos programas com uma avaliação interna positiva em 2 dos últimos 3 anos sejam garantidos os quantitativos inicialmente programados (Nota: esta questão será desenvolvida mais adiante). Por este motivo, a programação plurianual inicial deve ter uma elevada aderência à realidade, pois esta poderá ser confirmada automaticamente.

As GOP da legislatura são apresentadas na primeira Primavera da legislatura (isto é, no ano $t+1$) e depois são actualizadas anualmente (a partir do ano $t+2$) com o **Relatório de Orientação da Política Orçamental** (ROPO) que é apresentado em Junho, imediatamente após a realização do Conselho de Ministros que fixa os *plafonds* de cada programa para o Orçamento do Estado do ano seguinte. As actualizações anuais efectuadas no ROPO cobrem apenas os anos que faltam cumprir até ao final da legislatura, excepto em Junho do último ano da legislatura. Nesse caso específico, o ROPO cobre o primeiro ano da legislatura seguinte, assumindo o pressuposto de “não alteração de políticas”.

O Relatório de Orientação da Política Orçamental funciona como um pré-orçamento, na linha das melhores práticas dos países da OCDE, e cumpre duas funções: (i) actualiza as GOP e (ii) substitui o relatório actualmente apresentado em Maio, herdando a sua designação. A primeira função serve para fazer um ponto de situação quanto a cada programa, actualizando-o em termos dos resultados que foram intercalarmente alcançados, das dificuldades sentidas e ajustando (onde necessário) as metas e as dotações financeiras. Estes ajustamentos devem reflectir, por exemplo, as alterações financeiras que afectaram o programa ao longo da legislatura. Do ROPO deve também constar a programação financeira plurianual inicial e as metas inicialmente fixadas, bem como a despesa efectivamente incorrida e as metas ajustadas. A segunda função do



ROPO é reportar a dimensão dos envelopes financeiros de cada programa para o orçamento do ano seguinte que foi determinado em Conselho de Ministros e que, no agregado, são obviamente compatíveis com o limite fixado pela regra de despesa. Adicionalmente, o ROPO deve actualizar o quadro macroeconómico e orçamental com a informação disponível desde a apresentação do PEC em Dezembro do ano anterior.

Para além do PEC e das GOP/ROPO, há dois outros documentos que o Governo prepara anualmente e apresenta à Assembleia da República. Um é, obviamente, o **Orçamento do Estado**. O outro é o **Balanço do Estado**, através do qual o Governo presta contas ao Parlamento.³⁹ A apresentação e aprovação do OE poderá continuar a ser feita dentro das datas limite actualmente estabelecidas. É certo que em alguns países é dado mais tempo ao Parlamento para analisar o OE. No entanto, deve sublinhar-se que, no modelo que propomos, em rigor, o ciclo orçamental começa com o ROPO, que é apresentado à Assembleia da República em Junho de cada ano. Quanto ao Balanço do Estado, deverá ser apresentado à Assembleia da República até 30 de Abril, ou seja, antecedendo (de maneira a informar) a decisão do Conselho de Ministros sobre os *plafonds* de cada programa para o ano seguinte. Sendo um documento que presta contas em relação ao passado recente, o Balanço do Estado antecede, naturalmente, o ROPO, o qual programa para o futuro mais próximo.

Exceptuando o ano seguinte àquele em que são realizadas as eleições (admitindo que têm lugar em Outubro), isto é, exceptuando o ano em que são apresentadas as GOP, o calendário anual do Ministério das Finanças terá, recorrentemente, quatro momentos referenciais:⁴⁰

- Abril: Balanço do Estado
- Junho: Relatório de Orientação da Política Orçamental
- Outubro: Orçamento do Estado
- Dezembro: Programa de Estabilidade e Crescimento.

Relativamente ao início de uma legislatura, levanta-se a questão de saber se o Governo recém-eleito apresenta o seu primeiro OE previamente à apresentação das GOP, ou se o apresenta só após ter apresentado as GOP. Em termos de coerência de todo o processo, esta segunda solução faz mais sentido. O problema é que, sendo as GOP um documento estruturante de toda a legislatura, é naturalmente um documento exigente em termos de cuidado e profundidade, requerendo a sua preparação algum tempo. Logo, a apresentação do orçamento teria que ser feita um pouco mais tardiamente.

³⁹ Obviamente que a palavra “Balanço” aqui usada não deve ser interpretada como uma peça contabilística, mas antes como um relatório de prestação de contas.

⁴⁰ Admitimos aqui um calendário eleitoral regular. Tal calendário será adaptado para os casos previstos no n.º 2 do art.º 38º da Lei de Enquadramento Orçamental.



Aquando da revisão da Lei de Enquadramento Orçamental (LEO), as duas possibilidades relativamente às quais o legislador terá que fazer uma opção (podendo até deixar liberdade de escolha aos Governos recém-empossados) são as seguintes:

i) O Governo apresenta o OE dentro dos prazos actualmente definidos (três meses a contar da data da posse do novo Governo – art.º 38º da LEO) e em Abril do ano $t+1$ apresenta as GOP. Neste caso, na preparação do seu primeiro orçamento, o Governo mantém a estrutura de programas e as orientações de política orçamental que vêm da legislatura anterior, limitando-se a efectuar os ajustamentos decorrentes de decisões macro (por exemplo, a decisão que o Governo venha a tomar acerca dos limites para a despesa em cada um dos anos da nova legislatura).

ou

ii) O Governo apresenta as GOP em Abril e, simultaneamente, apresenta o seu primeiro OE. Até então, é aplicado o regime de duodécimos. Esta solução exige que na revisão da LEO o prazo previsto para a apresentação do orçamento por parte do Governo recém-empossado seja alargado dos actuais três para cinco meses. Sob tal hipótese, o Governo que sai das eleições em Outubro e toma posse em Novembro, teria até Abril do ano $t+1$ para apresentar o seu primeiro OE, reflectindo assim as suas GOP para a legislatura. Se pudesse optar entre (i) e (ii), este seria o procedimento do Governo recém-eleito que não se revê na estrutura de programas e na orientação da política orçamental da legislatura anterior. Contudo, se o novo Governo for de continuação – i.e. se tiver voltado a ganhar as eleições – é natural que a solução prevista em (i) fosse a mais conveniente.

4.4. O cruzamento da vertente macro com a vertente micro

No início de cada legislatura o Governo nomeia os Coordenadores dos programas novos.⁴¹ No caso de programas que subsistem mas em que, com a entrada de um novo Governo, se verifique uma alteração significativa da estratégia, objectivos e metas, ocorrerá um novo Contrato de Programa que o Coordenador do Programa subscreverá.

Supondo o caso de um Coordenador recém-nomeado, o ponto de partida do seu trabalho assenta na “Orientação para o Programa” preparada pelo respectivo GPEARI sectorial. Tendo já sido feito o trabalho de identificação das entidades que, potencialmente, podem executar as acções necessárias ao sucesso do programa, o Coordenador solicita-lhes que preparem e submetam uma **proposta**. Cada uma destas propostas mais não é do que um “orçamento para um resultado” (*output*). Este documento conterà (i) as acções a desenvolver, (ii) o custo de produzir o resultado pretendido e (iii) as métricas segundo as quais serão medidos os resultados (*outputs*). Apresentadas as propostas, o gabinete de planeamento sectorial (ou outra entidade por ele coordenada – por exemplo um observatório sectorial ou o Sistema de Controlo Interno) pronuncia-se sobre as mesmas,

⁴¹ Recorde-se que um Coordenador de Programa é nomeado por um período de três anos (eventualmente renovável) pelo que, em princípio, só novos programas adoptados no início da legislatura originarão a nomeação de novos Coordenadores.



analisando em particular se a entidade proponente não sobre-estimou a sua capacidade de resposta, se há duplicações ou excesso de oferta, se há carências, etc.

Munido das propostas de cada entidade contactada e em função da opinião do gabinete de planeamento sectorial sobre cada uma, o Coordenador de Programa tem elementos suficientes para formalizar um **baseline preliminar** do programa, na vertente física e na vertente financeira. Este *baseline* preliminar (ou trajectória de base) do programa resulta da agregação dos *baselines* preliminares das acções, os quais são construídos a partir da informação prestada pelas entidades escolhidas para a execução, as quais, realce-se de novo, poderão ser públicas ou privadas. É muito natural que, durante alguns anos, a maior parte das entidades pertençam à Administração Pública. A prazo, contudo, é também natural que se vá caminhando para uma situação de concorrência saudável entre entidades públicas e privadas.

O passo seguinte é o Coordenador de Programa carregar no sistema o *baseline* preliminar, para que o Conselho de Ministros, no âmbito de preparação das GOP, possa decidir os *plafonds* para cada programa. É nesta fase que se faz a integração da programação orçamental ao nível macro e micro, ou seja, é onde o “*top-down*” se encontra com o “*bottom-up*”. Esta é uma das fases mais importantes de todo o processo orçamental, uma vez que é aqui que se compatibilizam os limites de despesa (que foram previamente fixados) com os *baselines* financeiros preliminares de cada programa.

Em função dos *plafonds* que o Conselho de Ministro determinar para cada programa, os Coordenadores adaptam os *baselines* preliminares e estabelecem **planos de acção** plurianuais com os organismos responsáveis pelas acções. Através de um plano de acção, a entidade compromete-se a desenvolver, ao custo acordado, as acções que concertou com o Coordenador de Programa. Chama-se a atenção para o facto dos planos de acção serem plurianuais, no sentido em que existe um acordo (mas não um contrato) de vários anos para a entrega de determinadas acções a um determinado custo. Este acordo pode ser ajustado anualmente e pode até ser denunciado (isto é, durante a vida do programa, o Coordenador pode mudar de organismo responsável se, para tal, houver justificação). Assim, o plano de acção que o Coordenador de Programa estabelece com os organismos é plurianual, sendo o montante vinculativo apenas para o ano respeitante à celebração, enquanto os montantes para os restantes anos são meramente indicativos.

Note-se que este carácter indicativo resulta de as próprias GOP conterem programação plurianual para cada um dos programas que, também ela, é apenas indicativa. Assim sendo, os Coordenadores só podem assumir compromissos efectivos para o ano imediato. No entanto, trata-se de uma cadeia que é virtuosa, no sentido em que aos programas com uma avaliação interna positiva é garantida a programação financeira que consta das GOP. Assim, nesses programas, a plurianualidade indicativa dos planos de acção acaba por se converter em efectiva.



Depois de ter acordado os planos de acção com cada Coordenador de Programa com o qual o organismo responsável da acção interage, o respectivo dirigente delegará internamente as responsabilidades ou contratará a execução de actividades ou projectos a organismos ou entidades privadas. Assim, o orçamento de um determinado organismo é o orçamento das actividades ou projectos que desenvolve para uma ou mais acções integradas em um ou mais programas, ou seja, é a soma dos valores acordados em cada plano de acção onde se compromete a entregar determinados *outputs*. Em sintonia com o QUAR, existe neste processo uma cadeia de responsabilização, sendo a gestão dos organismos orientada para a obtenção de resultados (*outputs*). De facto, com o SIADAP, o grau de concretização dos resultados e a respectiva qualidade passaram a ser os elementos de avaliação dos organismos e dos dirigentes, sendo também um dos elementos relevantes na avaliação dos funcionários.

Sempre que exista informação sobre o desempenho de um programa, esse terá que ser um aspecto relevante a considerar pelo Governo na afectação de recursos a que anualmente procede. Salvo o caso de programas a iniciar ou de programas ainda com muito pouco tempo de vida, essa informação tenderá a existir até porque muitos dos programas terão continuidade no tempo. Assim sendo, quer para a preparação das GOP, quer para a preparação do ROPO, a informação sobre o desempenho será tida em conta pelo Conselho de Ministros. É esse o espírito do chamado *performance-informed budgeting*.

Para que a elaboração do OE seja informada pelo desempenho, sugerimos que o Conselho de Ministros esteja munido de três tipos de elementos, todos eles passíveis de serem facilmente obtidos por simples consulta ao sistema de informação. Admitindo que nos situávamos na Primavera do ano t , esses elementos seriam:

- (i) Informação sobre a execução física e financeira de cada programa do ano $t-1$.
- (ii) Informação sobre a avaliação de cada programa nos últimos três anos, isto é, em $t-3$, $t-2$ e $t-1$. A informação pode ser sintetizada em [+] se a avaliação tiver sido positiva e em [-] se tiver sido negativa. Com base numa grelha pré-definida, estas avaliações são feitas pelo GPEARI sectorial, a partir do Relatório Anual do Programa.
- (iii) O *baseline* preliminar.

A propósito de (ii), vale a pena referir que a avaliação de cada programa é um processo que não se resume apenas ao cômputo de um indicador único que reflecte mecanicamente a eficácia do programa apurada no âmbito da prestação de contas. Para além disso, uma avaliação deve apurar até que ponto os resultados obtidos pelo programa se devem a factores exógenos que estão fora do controlo dos responsáveis e também de que forma é que o desempenho do programa poderia ter sido superior. Para tanto é necessário identificar quais foram os principais obstáculos ao sucesso e de que forma podem no futuro ser afastados. Em resumo, a avaliação de um programa deve ser inteligente e não pode ser meramente mecânica, sob pena de a afectação de recursos em função do desempenho se descredibilizar.



Propomos que se um determinado programa tiver avaliação interna positiva [+] em dois dos últimos três anos, então é-lhe garantido para o ano seguinte o valor inicialmente programado, devidamente ajustado pelas alterações orçamentais e pelos eventuais ganhos de eficiência (ver secção 6.4.). No caso dos programas que tiverem avaliações negativas [-] nos anos $t-3$ e $t-2$, bem antes da Primavera do ano t terá já sido accionado um apuramento às causas dos maus resultados e terá sido preparada uma reprogramação com soluções concretas que o Ministro responsável pelo programa levará ao Conselho de Ministros da Primavera do ano t . Quanto aos programas que não se enquadram em nenhum dos dois casos anteriores, a esses não lhes é garantido o quantitativo que consta da programação plurianual inicial, revertendo-se para a anualidade.

Deve ser sublinhado que a existência de um programa com fraco desempenho não implica que a respectiva dotação orçamental para o ano seguinte ser reduzida. É necessário apurar as causas do pior desempenho, podendo até dar-se o caso do programa vir até a receber um reforço orçamental caso se verifique que a origem do mau resultado foi um subfinanciamento efectivo. Neste caso, o Ministro responsável pelo programa deve preparar uma nota justificativa, a ser incluída no Relatório de Orientação da Política Orçamental.

Se, por um lado, aos programas com uma avaliação positiva em dois dos três últimos anos se garantem os envelopes financeiros inicialmente programados nas GOP e se, por outro lado, os programas com fraco desempenho podem, eventualmente, receber mais recursos, poderia levantar-se uma questão de compatibilidade com a existência de limites de despesa. A compatibilização é, contudo, relativamente simples, passando pela fixação de um *plafond* para a despesa do conjunto de programas (o qual será o somatório dos *plafonds* individuais de cada programa), que fique abaixo do limite da despesa que o Governo se auto-impôs no início da legislatura. A diferença entre os dois valores constituirá uma margem de segurança adicional que permitirá ao Governo colmatar eventuais desajustamentos no financiamento de algum programa.

Deverá haver uma cláusula de salvaguarda relativamente à aplicação da regra que estabelece que o programa que em dois dos últimos três anos tem uma avaliação positiva, tem garantido o envelope financeiro previsto nas GOP. Em situações muito excepcionais tal regra poderá ser suspensa. De forma coerente com o proposto na subsecção 2.1.2, esse seria o caso, por exemplo, se o défice orçamental estivesse em risco de exceder o limite dos 3 por cento do PIB previsto no Pacto de Estabilidade e Crescimento.

4.5. Implicações da OP para a classificação da despesa pública

De acordo com a actual LEO, quer as receitas quer as despesas são apresentadas no OE de forma desagregada, em função do tipo de instituição que lhes dá origem. Assim, as despesas e as receitas são agregadas por “Serviços Integrados”, “Serviços e Fundos Autónomos” e “Segurança Social”. Por sua vez, para as receitas e as despesas destes três



Orçamentação por Programas – Relatório Final, 2008

tipos de entidades, existem actualmente três classificações: classificação económica, classificação orgânica e classificação funcional. O Quadro 4.1 descreve, para cada tipo de instituição e para cada tipo de classificação, os mapas orçamentais que a actual LEO obriga a que figurem no Orçamento.

Quadro 4.1 – Mapas orçamentais previstos na actual LEO

	Serv. Integrados		Serv. Fundos Aut.		Segurança Social	
	Receitas	Despesas	Receitas	Despesas	Receitas	Despesas
Class. económica	Base	Derivado	Base	Derivado	Base	Derivado
Class. orgânica	-	Base	Base	Base	-	-
Class. funcional	-	Base	-	Base	-	Base

O quadro anterior distingue entre mapas de base e mapas derivados, com o entendimento que está previsto no art.º 33º da actual LEO. Enquanto os mapas de base, uma vez aprovados, têm carácter vinculativo para o Governo (o qual só os pode alterar nos casos previstos no capítulo IV da LEO), os mapas derivados não têm esse carácter vinculativo (a menos que a sua alteração implicasse alterações nos mapas de base).

Com a introdução da OP propomos que seja criada uma nova classificação para a despesa pública, a qual passa a ser a principal referência do OE em termos de despesa. Trata-se da Classificação por Programas, a qual passa a ser obrigatoriamente apresentada no Orçamento em mapa de base adequado. A Assembleia da República passará a aprovar a despesa total de cada programa, bem como a despesa total prevista para cada ADI.

No caso de alguns programas, faz sentido a existência de uma classificação territorial, à semelhança daquilo que já hoje acontece com o PIDDAC e com os programas operacionais. Um referencial geográfico ajudará à definição de políticas de desenvolvimento regional, bem como à definição de políticas com impactos regionalmente diferenciados.

A estruturação da despesa pública por programas está já contemplada na actual LEO. De facto, o art.º 18º estabelece que as despesas inscritas no Orçamento do Estado se podem estruturar, no todo ou em parte, por programas. Para além disso, o art.º 18º especifica as despesas às quais se deve aplicar a estruturação por programas. Mais ainda, o espírito da orçamentação por programas que agora se propõe está também presente no art.º 15º da actual LEO, o qual estabelece que a orçamentação e execução da despesa dos organismos públicos deve ser compatibilizada com os objectivos previstos nas Grandes Opções do Plano, devendo os vários organismos efectuar uma gestão por objectivos, de forma a ser possível fundamentar as decisões relativas à reorientação e controlo da despesa pública. Para o efeito, a missão, os objectivos e a estratégia de cada organismo devem estar perfeitamente identificadas, deverá existir uma correcta articulação entre os objectivos e as actividades que os visam alcançar, deverá existir a responsabilização dos agentes envolvidos, bem como a capacidade de identificar as actividades que são redundantes na



cadeia de valor. O espírito da orçamentação por programas que agora se propõe está também presente no art.º 19º da actual LEO, o qual estabelece que um *“programa orçamental inclui as despesas correspondentes a um conjunto de medidas de carácter plurianual que concorrem, de forma articulada e complementar, para a concretização de um ou vários objectivos específicos, relativos a uma ou mais políticas públicas, dele fazendo necessariamente parte integrante um conjunto de indicadores que permitam avaliar a economia, a eficiência e a eficácia da sua realização.”*

Face ao desenho da orçamentação por programas actualmente prevista na lei, poder-se-á questionar em que é que difere a proposta que é feita neste Relatório. Um aspecto distintivo é o carácter imperativo e universal da orçamentação por programas que aqui propomos. Assim, enquanto actualmente a lei não obriga à orçamentação por programas (embora a mesma lei, contraditoriamente, identifique algumas despesas que devem ser estruturadas por programas), o que agora se propõe é que o OE seja obrigatoriamente elaborado com base em programas. Por outro lado, enquanto a actual lei admite que, caso a despesa seja estruturada em programas, o possa ser apenas parcialmente, o que propomos é que a generalidade da despesa passe a ser obrigatoriamente classificada em programas (as excepções serão poucas e circunscritas à ADI “Órgãos de Poder”).

O preenchimento dos actuais mapas XV e XVI (mapas derivados em ambos os casos), relativos a despesas correspondentes a programas, tem sido um exercício formal, rotineiramente cumprido, mas sem qualquer consequência. Com o modelo de orçamentação por programas que aqui propomos, isto é algo que, necessariamente, terá que ser mudado. Para o efeito, não basta que toda e qualquer despesa passe a ser obrigatoriamente classificada por programas, pois isso, por si só, pode apenas significar alargar a cobertura daqueles dois mapas. De forma a dar conteúdo prático ao modelo de orçamentação por programas que aqui propomos, o legislador, em sede de futura alteração da LEO, deverá, inequivocamente, colocar o ênfase na eficácia dos programas e criar os mecanismos capazes de tornarem a gestão dos resultados o elemento central das várias fases do processo orçamental.

Foi referido na secção 4.1. que os programas orçamentais se inserem em “Áreas de Intervenção”, representando estas ADIs nível de maior agregação da despesa pública. Conforme se tornará claro na secção 4.6., a proposta concreta de ADIs que apresentamos para Portugal reflecte, para todos os efeitos, as funções típicas do Estado. Por tal razão, passando a existir uma classificação da despesa por ADIs/programas, seria redundante que continuasse a existir a actual classificação funcional da despesa. Assim, propomos a eliminação da classificação funcional actualmente existente, enquanto elemento central no processo de elaboração, aprovação e execução do OE.

Não se propõe, contudo, a extinção absoluta da classificação da despesa pública por funções. Esta deve ser mantida, mas apenas enquanto classificador integrado no Sistema Europeu de Contas. Deixa sim de ser um elemento central do OE e, quando muito, poderá



passar a integrar os “Elementos informativos”. Assim sendo, a partir de agora, não faz sentido que a classificação funcional esteja condicionada por propósitos internos, devendo antes garantir a uniformização e comparabilidade internacional da informação estatística. Recorde-se que, com a actual LEO, a classificação funcional constitui um efectivo constrangimento à realização de alterações orçamentais da competência do Governo, o que determinou que, na classificação funcional da despesa actualmente em vigor (Decreto-Lei n.º 171/94, de 24 de Junho), tenha sido adoptado um número de funções e subfunções relativamente reduzido. De facto, é o próprio preâmbulo daquele Decreto-Lei que diz que a classificação adoptada “... *reduz alguns constrangimentos à concretização de alterações orçamentais ao nível de certas funções, permitindo uma gestão mais flexível e uma utilização mais racional das dotações orçamentais*”.

Deixando a tradicional classificação funcional de ser vinculativa para o Governo, faz todo o sentido que esta ocasião seja aproveitada para adoptar, na íntegra, a Classificação por Funções das Administrações Públicas (*COFOG – Classification Of the Functions Of Government*). Assim, propõe-se que seja adoptada a classificação funcional COFOG, desagregada apenas ao nível de divisões e de grupos, a qual se encontra no Anexo I deste relatório. Deverá ser atribuído à DGO o papel de divulgação dos níveis mais detalhados daquele classificador e de definição de orientações aos serviços e organismos para a sua adequada implementação.

Atendendo a que a classificação COFOG tem em vista possibilitar comparações internacionais, faz todo o sentido que a classificação seja feita em contabilidade nacional e não em contabilidade pública.

A eliminação (ou, pelo menos, a subalternização) da classificação tradicional por funções poderá, aparentemente, levantar questões de legalidade formal. Basicamente, o que pode estar em causa é o art.º 105º da Constituição da República, nos termos do qual “*o Orçamento é unitário e especifica as despesas segundo a respectiva classificação orgânica e funcional*.” Parece-nos, contudo, que tal não constitui um problema pois não está em causa o conteúdo e o carácter informativo do OE já que, de facto, a classificação da despesa pública em Áreas de Intervenção do Estado é, efectivamente, uma classificação por funções. Por outro lado, se prevalecer o argumento da forma sobre o argumento do conteúdo, então o requisito relativo à classificação por funções poderá ser satisfeito através dos elementos informativos que acompanham a lei do Orçamento.

Actualmente a despesa dos Serviços Integrados, dos Serviços e Fundos Autónomos e da Segurança Social dão origem a três mapas de base com a classificação funcional das despesas de cada um deles (mapas III, VIII e XI). De futuro, no âmbito da orçamentação por programas, não nos parece de qualquer interesse prático que a despesa por programas dê origem a três mapas separados para o conjunto de cada um daqueles três grupos de entidades. Propõe-se assim que haja apenas um único mapa de base com a classificação por programas, sem qualquer desagregação em função das entidades que os desenvolvem.



Quanto às restantes classificações da despesa actualmente existentes (isto é, classificação orgânica e classificação económica), tratam-se de classificações que, no futuro modelo, não nos parecem relevantes, nem para efeitos de orçamentação nem para efeitos da discussão política do OE. Por conseguinte, não se vêm razões para que, no futuro modelo de orçamentação por programas, aquelas classificações da despesa determinem mapas de base.

Face ao exposto, sintetiza-se de seguida o conjunto de classificadores de despesa que propomos que sejam futuramente utilizados:

1) *Classificador funcional*

A estrutura do classificador funcional será adaptada ao sistema COFOG.

2) *Classificador económico*

O classificador económico foi alterado em 2002, devendo ser mantida a sua estrutura. O respectivo conteúdo pode e deve ser simplificado, passando os últimos dois níveis (a alínea e a sub-alínea) a ser definidos e normalizados centralmente pela DGO. Desta forma deixa de ser necessário o recurso à chamada “classificação económica não tipificada”.

3) *Classificador orgânico*

Aproveitando o reajustamento nos classificadores, propomos que a classificação orgânica passe a integrar apenas o código de ministério e o código do organismo. Deve notar-se que a Direcção-Geral do Emprego e da Administração Pública está a desenvolver um Sistema de Informação da Organização do Estado (SIOE), o qual pretende ser “*um sistema de informação único de caracterização organizacional de todos os serviços e entidades públicas, nas suas diferentes tipologias, que integram os serviços de apoio a Órgãos de Soberania, a Administração Central, a Administração Regional e a Administração Local Autárquica*”.⁴² Entendemos que o sistema que daqui resultar deverá estar articulado com o classificador orgânico.

3.1) *Código de Ministério*

Será um código semelhante ao que existe actualmente, devendo acomodar a possibilidade de haver mudança na estrutura governamental a qualquer altura, mas, ao mesmo tempo, devendo assegurar que a comparação da despesa entre estruturas governamentais de diferentes anos e Governos seja possível.

3.2) *Código de organismo*

Sentindo-se crescente necessidade de uma identificação unívoca dos organismos, propõe-se que estes sejam identificados através de um número único de identificação. Em concreto, propõe-se a utilização do código de identificação utilizado no SIOE ou, se houver atraso no desenvolvimento deste sistema, que seja utilizado o NIF, tal como já é feito no âmbito de outros sistemas.

⁴² Citação retirada de “Sistema de Informação da Organização do Estado”, DGAEP, Lisboa, Março de 2008.



4) *Classificador de Programas*

O classificador por programas passará a ser o principal classificador orçamental e integra as seguintes tabelas: Tabela de Área de Intervenção, Tabela de Programas, Tabela de Eixos e Tabela de Acções.

4.1) *Área de Intervenção*

Pela natureza da informação que representa, a tabela relativa às ADIs deve ter um elevado nível de estabilidade.

4.2) *Programa*

Na sua estrutura, a tabela de programas poderá ser semelhante à que existe actualmente. No entanto, será uma tabela substancialmente diferente no conteúdo e no conceito de programa.

4.3) *Eixo*

A tabela relativa aos eixos substitui a actual tabela de medidas. Esta nova tabela depende hierarquicamente da tabela de programas.

4.4) *Acção*

Será uma nova tabela que depende, hierarquicamente, do programa e do eixo. Cada acção consiste em actividades e/ou projectos que são desenvolvidos com vista à concretização de um dado programa.

5) *Classificador territorial*

O classificador territorial será estabelecido com base na actual Nomenclatura Comum das Unidades Territoriais Estatísticas (NUTS), a qual é hierárquica, subdividindo Portugal em três unidades territoriais de nível I, correspondentes ao território do Continente e a cada uma das Regiões Autónomas. O Continente encontra-se subdividido em cinco unidades territoriais de nível II e vinte e oito de nível III. Propomos que os programas sejam tipificados até ao nível II e as acções até ao nível III. O classificador territorial só será aplicado aos programas em que tal faça sentido, havendo programas e acções que, pela sua natureza, não serão enquadráveis territorialmente (por exemplo, cooperação internacional).

4.6. Uma proposta de ADIs

Propôs-se anteriormente que o nível de maior agregação da despesa pública, numa lógica de *top-down* e fora do âmbito do ciclo orçamental, seja designado por Área de Intervenção do Estado. A definição das ADIs deve constar de um classificador que traduza o modelo de funcionamento a ser vertido em lei de valor reforçado, aprovada pela Assembleia da República. Pretende-se, dessa forma, evitar que, cada vez que há mudança de Governo e, eventualmente, da respectiva estrutura orgânica, haja também mudança na estrutura das ADIs. Identificando as ADIs o que são as “tarefas fundamentais do Estado”, ou aquilo que “incumbe ao Estado fazer” (expressões utilizadas pela Constituição da República Portuguesa), entendemos que, por definição, as ADIs devem ser relativamente estáveis. O que poderá ser alterado com a mudança de Governo são os programas (ou, eventualmente, as respectivas designações) que delas fazem parte.



Tendo em vista a operacionalização da orçamentação por programas, propomos que a despesa pública seja coberta pelas seguintes 18 ADIs:

1. Órgãos de Poder
2. Negócios Estrangeiros
3. Defesa Nacional
4. Segurança e Ordem Pública
5. Sistema Judiciário e Prisional
6. Regulação
7. Solidariedade, Inclusão e Protecção Social
8. Relações Laborais
9. Desenvolvimento Sustentável, Ordenamento e Coesão do Território
10. Agricultura, Pescas e Florestas
11. Indústria
12. Comércio e Serviços
13. Saúde
14. Educação e Formação Profissional
15. Ensino Superior, Ciência, Inovação e Sociedade de Informação
16. Cultura e Associativismo
17. Administração dos Recursos Públicos
18. Infra-Estruturas Públicas

O elenco que aqui se propõe deve ser entendido como uma base de trabalho que contribuirá para promover a discussão e, em última análise, conduzir a uma decisão por parte do Governo e da Assembleia da República. A cobertura de cada uma das ADIs propostas, bem como a lista das Entidades que, presentemente, desenvolvem actividades com expressão orçamental em cada uma delas são apresentadas no Anexo II. Para efeitos da identificação destas Entidades, usaram-se como referência os diplomas orgânicos resultantes da reestruturação da Administração Central operada pelo PRACE. Por sua vez, o conjunto de ADIs proposto e respectivas coberturas teve subjacente a caracterização das funções do Estado (CFE), realizada em 2003/2004, o referido PRACE, de 2005/2007, e a organização da orçamentação por programas recentemente adoptada pela França.

Em todas as ADIs existem (por via dos programas que as integram) objectivos e metas associadas à respectiva despesa pública. A única excepção é, em parte, a ADI “Órgãos de Poder”.⁴³ Neste caso particular, vários dos órgãos de poder serão meros centros colectores de custos. São esses os casos da Presidência da República, da Assembleia da República, do Tribunal Constitucional, dos Gabinetes Ministeriais (incluindo os Gabinetes dos Representantes da República para as Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira), do Tribunal de Contas (excluindo a Direcção-Geral do Tribunal de Contas), do

⁴³ As despesas com juros da dívida pública não entram na regra da despesa, mas o seu valor deve integrar um programa da ADI 17 (“Administração dos Recursos Públicos”) que tenha como objectivo fazer a melhor gestão possível da dívida pública.



Supremo Tribunal de Justiça, do Supremo Tribunal Administrativo e do Serviço do Provedor de Justiça. Com a integração destes órgãos numa ADI – apesar de não estarem sujeitos à OP – visa-se que a classificação da despesa pública por ADIs seja exaustiva, tal como acontece com as classificações actualmente em vigor (orgânica, funcional e económica).

Na ADI “Órgãos de Poder” incluem-se ainda as transferências que não são integráveis em programas. Referimo-nos, por exemplo, às transferências efectuadas pela DGO para o orçamento comunitário e às transferências para as autarquias locais efectuadas pela DGAL para fins gerais. Note-se que, no caso das transferências para as autarquias locais, há que distinguir entre transferências para fins gerais (aquelas que são incluídas na ADI “Órgãos de Poder”) e transferências para fins específicos. Enquanto no primeiro caso o poder local tem toda a legitimidade para afectar as transferências recebidas aos fins que entender convenientes, no segundo caso tratam-se de transferências que resultam da contratualização do Governo com o poder local, no sentido deste desenvolver determinadas tarefas. A título de exemplo, o Governo pode pretender alcançar determinados objectivos ao nível do ensino básico ou secundário, podendo acordar com as autarquias locais no sentido de serem estas a promoverem as iniciativas necessárias à prossecução daqueles objectivos. Para o efeito, o Governo central efectuará transferências financeiras para aqueles fins específicos. Neste caso estamos claramente perante uma despesa do Governo central que se enquadra num programa relacionado com educação. De facto, é o Governo que estabelece os objectivos e fixa as respectivas metas, tendo as autarquias que responder em face das dotações específicas que receberam. Num quadro de OP, as autarquias responderiam como responde qualquer outro organismo pertencente à Administração Central, ou como responderá qualquer outra entidade (pública ou privada) escolhida para a execução de determinada acção. Esta mesma distinção entre transferências para fins gerais (imputadas à ADI “Órgãos de Poder”) e transferências para fins específicos (enquadráveis em programas) é também aplicável a todos os organismos que, para além da DGAL, efectuem transferências para as ARL.

Os critérios que presidiram à proposta de ADIs aqui apresentada foram, essencialmente, os seguintes:

- a agregação das funções do Estado em grandes linhas de acção sustentada e harmónica, ainda que em alguns casos de execução transversal;
- que sejam admissíveis, independentemente da designação que a cada uma delas possa ser dada;
- um número limitado de áreas, de modo a que a respectiva desagregação dê origem a um número total de programas que seja também relativamente contido;
- a abrangência de toda a Administração Central e o respeito (no essencial) pela estrutura organizativa aplicada pelo PRACE.

Embora esse não tenha sido um critério, a proposta que é feita acaba por ter alguma proximidade à actual estrutura orgânica do XVII Governo Constitucional.



Conforme foi referido em secção anterior, como alternativa à nossa proposta poderia ter-se optado por seguir a classificação funcional prevista no COFOG. Optámos, contudo, por uma solução que pensamos que melhor se ajusta à nossa realidade, para além de ser uma classificação que está sob controlo das autoridades nacionais, em vez de ficar sujeita a eventuais alterações que, a qualquer momento, poderiam ser ditadas a partir do exterior.

4.7. O sistema de informação da OP

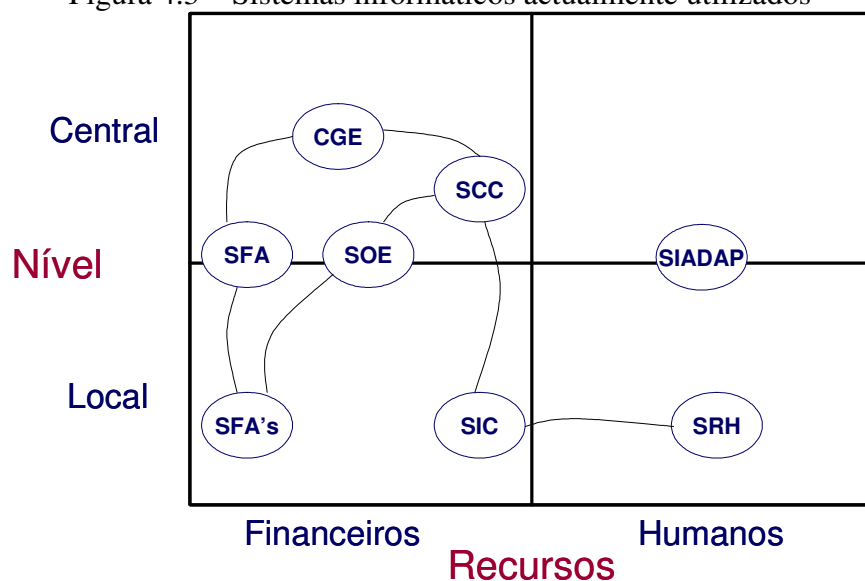
4.7.1. Modelo actual e plano de transição para a OP

A Figura 4.3 representa, esquematicamente, os **sistemas informáticos** actualmente utilizados e respectivas interligações. Na figura estão contemplados apenas os principais sistemas informáticos para o registo da informação orçamental e de contabilidade, sendo eles os seguintes:

- Sistema do Orçamento do Estado (SOE) [Direcção-Geral do Orçamento e Instituto de Informática];
- Sistema Central de Contabilidade (SCC) [Direcção-Geral do Orçamento e Instituto de Informática];
- Sistema dos Serviços e Fundos Autónomos (SFA) [Direcção-Geral do Orçamento e Instituto de Informática];
- Sistemas Operacionais dos Serviços e Fundos Autónomos (SFAs), nos quais se inclui o RIGORE (Rede Integrada de Gestão dos Recursos do Estado) [Direcção-Geral do Orçamento, Instituto de Informática e organismos];
- Conta Geral do Estado (CGE) [Direcção-Geral do Orçamento e Instituto de Informática];
- Sistema de Informação Contabilística (SIC) [Direcção-Geral do Orçamento, Instituto de Informática e organismos];
- Sistema Integrado de Avaliação do Desempenho da Administração Pública (SIADAP) [Direcção-Geral da Administração e Emprego Público e Instituto de Informática];
- Sistema de Gestão dos Recursos Humanos (SRH) [Direcção-Geral do Orçamento, Direcção-Geral da Administração e Emprego Público, Instituto de Informática e organismos].

Não estão representados na Figura 4.3 os sistemas informáticos com funções de tesouraria – como é o caso do *Homebanking* e do SGT (Sistema de Gestão de Contas do Tesouro) – nem o SIPIDDAC (Sistema de Informação do PIDDAC).

Figura 4.3 – Sistemas informáticos actualmente utilizados



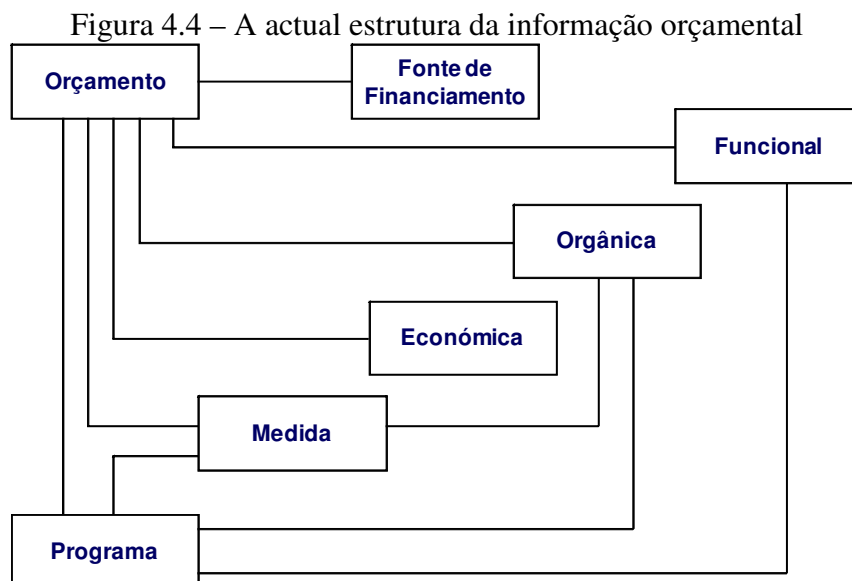
Conforme documenta a Figura 4.3 existem dois grandes tipos de sistemas, os sistemas locais e os sistemas centrais. Os primeiros são utilizados pelos organismos e cumprem funções operacionais, isto é, de gestão dos recursos dos organismos. Os segundos cumprem funções de centralização e consolidação de informação, para além de algumas funções centrais específicas (como é o caso, por exemplo, da autorização de libertação de créditos no caso do SCC). Alguns destes sistemas recebem a informação dos organismos apenas através de ficheiro (é o caso do SCC), enquanto outros possibilitam que a informação seja registada via *internet* (é o caso do SOE).

A dicotomia entre sistemas centrais e locais tem tendência a esbater-se com a utilização da *internet*, a qual possibilita que um sistema centralizado seja usado localmente, tal como que se a instalação fosse local. É esse, por exemplo, o caso do SOE, através do qual os organismos registam e analisam a informação que lhes diz respeito, informação essa que, concluído o processo, integrará o Orçamento do Estado.

O esquema constante da Figura 4.3 mostra também que, actualmente, os sistemas informáticos se agrupam em duas áreas estanques entre si, a área financeira e a área dos recursos humanos.

Conforme será detalhado mais adiante, a COP propõe que a OP seja implementada de forma gradual, iniciando-se com a implementação de alguns programas-piloto. Para essa fase de transição propõe-se que continuem a ser utilizados os actuais sistemas informáticos. Contudo, a estrutura de informação terá que ser ajustada e será necessário desenvolver um sistema de suporte à informação de desempenho, cujo registo será feito através da *internet*.

No que diz respeito ao **registo do orçamento**, a Figura 4.4 representa esquematicamente a estrutura de informação que está actualmente a ser utilizada pelo SIC nos organismos e nos sistemas centrais da Direcção-Geral do Orçamento (ou seja, no SOE e no SCC). A estrutura de informação representada na figura é também utilizada no controlo da execução e na elaboração da Conta Geral do Estado.



Conforme é ilustrado na Figura 4.4, cada registo do orçamento está subordinado a uma classificação funcional, a uma classificação orgânica, a uma classificação económica, a um programa e a uma medida. No caso dos programas (cujo conceito actual é, recorde-se, distinto do conceito proposto para a OP), todos os registos que não se integram nos programas actualmente existentes são classificados num programa com o código “000”. A Figura 4.4 mostra ainda que todos os registos reportam a uma fonte de financiamento.

De uma forma mais desagregada, os actuais programas estão subordinados a uma classificação funcional (ao segundo nível) e a uma classificação orgânica. Cada programa possui, pelo menos, uma medida, podendo estas ser executadas por diversos Ministérios. Cada Ministério pode executar diversas medidas.

O registo actualmente utilizado para o orçamento integra os seguintes elementos de informação: ano orçamental, classificação orgânica, classificação funcional, programa, medida, actividade, classificação económica, alínea, subalínea, fonte de financiamento, dotação proposta, dotação aprovada e alterações introduzidas. Destes, os três últimos elementos não integram a chave do registo.

A estrutura de informação orçamental actualmente existente pode ser transitoriamente utilizada pelos organismos que desenvolvem programas-piloto no âmbito da OP. Para



diferenciar os programas-piloto dos programas actualmente existentes, propõe-se que aos primeiros seja atribuído um código numérico entre 100 e 500 e aos segundos um código numérico superior a 500. O código “000” manter-se-á para os registos que não se inserem em nenhum dos dois casos anteriores.

Na estrutura de informação actual não existe representação para as ADIs. Aquela terá que ser deduzida através do programa.

Também a figura de “acção” proposta no âmbito da OP não encontra representação na actual estrutura de informação. O problema pode ser ultrapassado com a utilização do actual código de medida para indicar, em simultâneo, o eixo e a acção. Tratando-se de um código de três dígitos, o primeiro pode ser usado para identificar o eixo e os dois restantes para identificar a acção.

A actual estrutura de informação apenas contempla o registo da informação financeira. O único sistema que, actualmente, possibilita o registo da informação sobre a execução física é o sistema de suporte ao PIDDAC, o SIPIDDAC. Este, no entanto, mostra-se redundante em relação aos restantes sistemas no que respeita à informação financeira, sendo relativamente pobre no que respeita à informação de desempenho. Também o SIC tem um módulo de registo da execução física. Este módulo, para além de ser específico daquele sistema, também não dá resposta à estrutura de informação de suporte à OP dado assentar em conceitos distintos, possuir uma grande simplicidade e ser uma informação apenas local aos organismos, sem reflexo nos sistemas centrais. Por conseguinte, para representar a informação relativa às metas e indicadores físicos terá que ser desenvolvido um novo sistema, nos moldes mais adiante referidos.

4.7.2. A integração de sistemas na OP

O sistema de informação da OP (quando esta estiver a funcionar em pleno) terá que ser um sistema que suporte a informação necessária à caracterização e gestão dos programas e das acções ao longo de todo o ciclo de gestão. Assim, o sistema de informação da OP possibilitará, como operações mais elementares de gestão operacional, os registos seguintes:

- programas, com a identificação do Ministério responsável, do Coordenador e as datas de início e de fim;
- objectivos estratégicos dos programas e respectivos indicadores, bem como as metas finais e as metas intermédias;
- eixos a implementar para os programas em que tal se justifique;
- acções e organismos responsáveis pelas mesmas, bem como o registo dos respectivos objectivos operacionais e indicadores, com a identificação da meta final e das metas intermédias;
- execução física dos programas e das acções, de acordo com uma periodicidade definida.



O sistema de informação também deverá apoiar todas as funções necessárias à gestão tática e estratégica da orçamentação por programas, como sejam as tarefas inerentes ao planeamento, à programação, ao controlo e à avaliação dos programas e das acções.

Dado que a OP assenta na integração da informação de desempenho com a informação financeira, assegurar tal integração é um dos aspectos centrais na definição do sistema de informação. A integração terá que ser efectuada a dois níveis, nomeadamente, ao nível da estruturação e normalização da informação e ao nível da arquitectura dos sistemas informáticos.

Ao nível da organização da informação, a integração é garantida através da utilização de um classificador comum (o classificador de programas) e da criação de estruturas de informação normalizadas para a definição dos programas, das acções, dos objectivos e dos indicadores. O classificador de programas é utilizado tanto para caracterizar em termos físicos os programas e as acções, como para definir o seu financiamento e acompanhamento da execução. É este classificador que permite associar a informação financeira à informação física (e vice versa) e que, na prática, possibilita o diálogo entre os sistemas financeiros e o sistema de desempenho.

A integração entre estes sistemas surge de forma muito nítida na fase da orçamentação, dado que o orçamento passa a ter que integrar informação financeira com informação de desempenho, de forma a que possam ser emitidos os novos mapas para aprovação do OE, mapas esses que apresentam não só a dotação financeira, como também a sua finalidade e respectivas metas.

Também para o Balanço do Estado e para a avaliação do desempenho, passa a ser necessário ter, não apenas os resultados financeiros do período, mas também os resultados do desempenho físico dos programas. Esta informação tem que estar disponível, de forma a ser recolhida e integrada nos novos mapas da execução.

Ao nível da arquitectura dos sistemas informáticos, a integração resulta do desenvolvimento de funcionalidades que assegurem a inter-operabilidade entre sistemas e a troca de informação de forma automatizada.

Os sistemas operacionais de suporte à missão e às finalidades do organismo passam a ter de alimentar, o mais automaticamente possível, o sistema de desempenho, fornecendo a informação relativa aos indicadores e à execução operacional das acções e dos programas. Também os sistemas financeiros terão que ir realizando uma imputação dos custos que possibilite a avaliação das acções e dos programas.

O sistema de informação da OP, tem dois níveis diferentes: o nível macro correspondente à gestão dos programas e o nível micro correspondente à gestão das acções e dos organismos. Estes diferentes níveis têm regras, informação e intervenientes diferenciados.



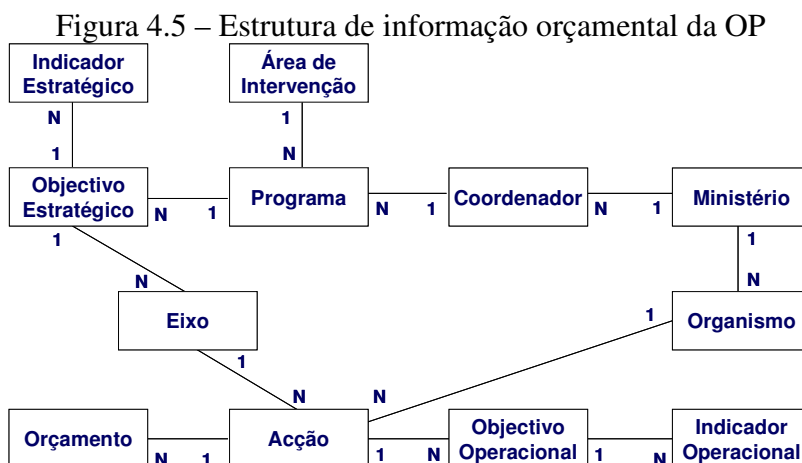
À integração entre aqueles dois níveis (macro e micro) chamaremos integração vertical, por oposição à definida anteriormente, entre sistemas de um mesmo nível (de desempenho, financeiros e operacionais), que chamaremos integração horizontal.

O nível macro corresponde à gestão dos programas e os seus utilizadores são as entidades que actuam ao nível da definição das políticas, do planeamento, da programação, da afectação global dos recursos e do acompanhamento da execução. Essas entidades são o Governo, os GPEARIs sectoriais, o Ministério das Finanças (através da DGO), a Inspecção-Geral de Finanças e os Coordenadores dos programas.

Os níveis macro e micro são complementares entre si. É no nível macro que se inicia (através do planeamento e da programação) e se conclui (através da avaliação) todo o ciclo de gestão. No nível micro, os programas concretizam-se em acções, sendo a execução destas pelos organismos que determina os resultados dos programas. No entanto, o desempenho dos programas não é avaliado apenas pelos resultados decorrentes das acções. Ao contrário do que se passa com a execução financeira, a execução física não pode ser medida apenas pela agregação da execução operacional. A avaliação dos programas decorre, essencialmente, do impacto que os mesmos tenham na sociedade, o que é verificável através de indicadores que são recolhidos por sistemas de informação externos, nomeadamente o sistema estatístico.

4.7.3. Estrutura de informação na OP

A Figura 4.5 representa, esquematicamente, a estrutura de informação (física e financeira) quando a OP estiver generalizada a toda administração central.



De acordo com a nova estrutura, cada área de intervenção tem um ou mais programas. Cada programa tem um ou mais objectivos estratégicos. A estes objectivos estão associados indicadores, no mínimo de um por cada objectivo estratégico. Os programas



têm uma pessoa responsável pela coordenação, podendo coordenar mais do que um programa e respondendo perante um Ministro. Os programas podem estar estruturados em eixos (de acordo com os objectivos estratégicos), cada um dos quais agrega um conjunto de acções. Cada acção é imputável a um organismo responsável, o qual pode contratar a execução de actividades ou projectos a organismos e entidades privadas. Para cada acção existe uma dotação financeira discriminada de acordo com os vários classificadores. Cada acção possui centros de custo ou objectos de custeio em função das suas características. As acções possuem objectivos e indicadores operacionais.

O organismo responsável por uma acção, pode recorrer à contratação de entidades públicas e privadas para a execução de actividades ou projectos. As entidades públicas executoras de actividades e projectos por via da contratação pública não aparecem como unidade orçamental. Quem aparece como unidade orçamental é o organismo contratante, com competência para a realização da acção, para a gestão, acompanhamento ou controlo da execução. No entanto, as entidades públicas e privadas executantes de actividades e projectos estão obrigadas a fornecer informação ao organismo que, por sua vez, responde pela programação, execução e prestação de contas no âmbito e formato exigível pela OP.

Nos casos em que no âmbito de um programa se pretenda realizar uma acção que não se encontre associada à missão específica (conferida nos termos da Lei Orgânica) dos vários organismos participantes no programa, deverá ser encontrada uma solução pelo GPEARI sectorial e pelo Coordenador do Programa. Estes indicarão, entre os organismos participantes, aquele a quem é atribuída a responsabilidade (mesmo que transitória) pela acção.

O registo do orçamento na vertente financeira incluirá, entre outros, os seguintes elementos: ano orçamental, classificação por programas, classificação funcional, classificação económica, classificação territorial, fonte de financiamento, centro de custo, classificação orgânica e dotação. O centro de custo ou objecto de custo é utilizado para análise do organismo e avaliação ex-ante do custo das acções propostas.

O registo do orçamento na vertente física incluirá os elementos relevantes relativos à área de intervenção, programa, objectivo estratégico, indicador estratégico, meta intermédia do objectivo estratégico, eixo, acção, objectivo operacional, indicador operacional e meta intermédia do objectivo operacional.

Nas várias fases do ciclo de gestão orçamental (planeamento, programação, orçamentação, execução, controlo e avaliação) haverá necessidade de registar, actualizar, validar e consultar informação. A Figura 4.6 identifica a posição dos vários intervenientes nesse processo. Para cada item há apenas uma entidade responsável pelo registo e actualização da informação, mas uma dada informação pode necessitar de ser validada por outras entidades. A consulta da mesma pode ser de acesso a várias entidades.

Figura 4.6 – Matriz de responsabilidade sobre a informação na OP

<i>Entidades</i>						
<i>Informação</i>	Ministro da Tutela	GPEARl	DGO	Coordenador	Organismo	Inspeção Sectorial
Classificadores		V	R	C	C	
Programas e objectivos	V	V	C	R		C
Indicadores estratégicos	V	V	C	R		C
Eixos	V		C	R	C	C
Acções e objectivos		C	C	V	R	C
Indicadores operacionais		C	C	V	R	C
Orçamentação	V	C	V	V	R	C
Execução dos programas	C	C	V	R		V
Execução das acções	C	C	V	V	R	V
Legenda: R- Regista e actualiza; V- Valida; C - Consulta						

4.7.4. O novo sistema informático da OP

A vertente física da OP exige o desenvolvimento de um novo sistema de informação. Numa fase inicial, e porque – em função das dificuldades encontradas no terreno – a configuração da informação necessária terá que ser afinada ao longo do tempo, recomenda-se que sejam desenvolvidas aplicações *Web*, cujos *templates* poderão ser facilmente reconfigurados para dar resposta às necessidades entretanto sentidas. Esta não é uma solução original, tendo sido a solução adoptada pelo Reino Unido e pelos Países Baixos.

Oportunamente deverá dar-se início ao desenvolvimento de um sistema informático mais consistente. Este novo sistema, que poderemos designar por Sistema de Informação de Desempenho (SID), seria desenvolvido de forma autónoma e sem colocar em causa os sistemas existentes. O SID deveria ser desenvolvido de forma a ser acessível através da Internet, à semelhança do que já hoje acontece com o SOE. O SID deveria ter uma forte integração com o SOE, bem como com os restantes sistemas que asseguram o acompanhamento da execução financeira.

A integração do SID com o SOE e os restantes sistemas seria gradual, reflectindo o gradualismo com que as actividades dos organismos vão sendo cobertas pela OP. Embora numa primeira fase o registo fosse apenas manual, tendencialmente ele seria cada vez mais automatizado através da definição de interfaces.



Enquanto o SOE só poderá deixar a actual estrutura de informação (nomeadamente os classificadores orçamentais) na altura em que o OE passe a ser integralmente efectuado à luz da OP, o SID deveria ser já desenvolvido de acordo com as novas regras, respeitando a estrutura de informação proposta para a OP.

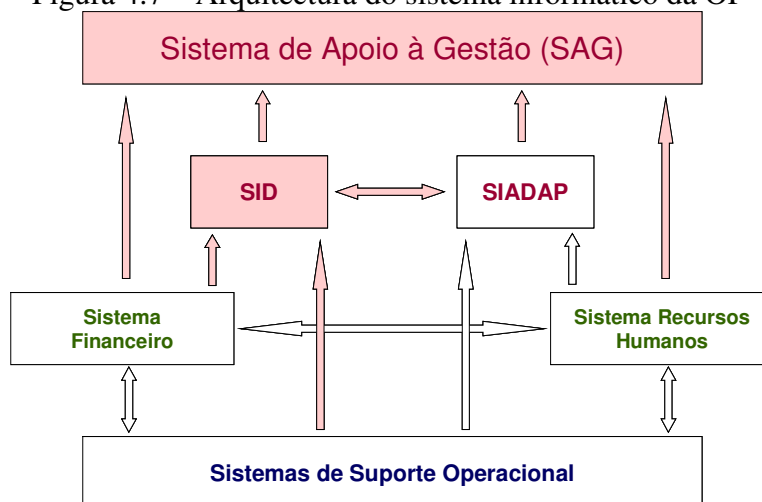
Com a introdução gradual do SID, a informação a apresentar pelos organismos para o OE passaria a ser efectuada nos dois sistemas. Da articulação entre o SID e o SOE sairiam os novos mapas de lei relativos ao desempenho. O SID, para além de servir para efectuar o registo da informação inicial que acompanharia o orçamento, deveria ter um módulo de acompanhamento da execução e de fecho e prestação de contas, onde se registariam as metas e os resultados alcançados, bem como os respectivos custos.

Independentemente do momento em que venha a ser adoptado, o SID deverá integrar-se com o SIADAP (em particular o SIADAP 1) em duas fases: (i) na definição inicial dos objectivos, em que o SIADAP receberá do SID a informação sobre os objectivos das acções, os indicadores e as metas que servirão de referência para a definição dos objectivos dos trabalhadores e que integrarão o QUAR; (ii) na execução, em que será o SIADAP a receber do SID – de forma a integrar no QUAR – a informação sobre a execução física dos objectivos operacionais das acções. Sendo dois sistemas que visam a recolha de indicadores de execução e desempenho dos organismos, a tendência natural será para o SID e o SIADAP (pelo menos o SIADAP 1) se integrarem num único sistema.

É de antecipar que, no futuro, os organismos tenham um sistema de informação composto por três sub-sistemas integrados: (i) o sistema de gestão de desempenho, no qual o SID e o SIADAP serão os elementos principais; (ii) o sistema de gestão dos recursos, que assentará em ERP (Enterprise Resource Planning), tendo por base o POCP e a contabilidade analítica (previsivelmente o RIGORE); (iii) os sistemas de suporte operacional que garantem o funcionamento do organismo no cumprimento das suas finalidades. Estes últimos são, normalmente, sistemas desenvolvidos à medida, onde também se integram os sistemas de *workflow* que gerem os processos do organismo.

Complementarmente ao SID, será necessário desenvolver um Sistema de Apoio à Gestão (SAG), o qual está esquematizado na Figura 4.7. Este sistema visa garantir o acesso a diferentes níveis de agregação da informação, permitindo a utilização de ferramentas adequadas a análises multi-dimensionais e fáceis de utilizar pelos decisores e por todos aqueles que têm funções de apoio à decisão.

Figura 4.7 – Arquitectura do sistema informático da OP



O SAG assenta em dois tipos de sistemas. Por um lado teremos, num ambiente de armazenamento, o *Data Warehouse*, o qual é um repositório de toda a informação necessária à análise e decisão. Por outro lado, teremos um conjunto de ferramentas normalmente designadas por *On-Line Analytic Processing (OLAP)*, as quais possibilitam a análise dos dados.

O sucesso deste tipo de sistemas junto dos decisores está associado à facilidade com que estes passam a aceder à informação que necessitam, deixando de depender de terceiros. Também a simplicidade de utilização e o seu enorme poder de apoio à análise da informação são factores de sucesso. Aquelas ferramentas não só possibilitam uma apresentação da informação de forma simples e intuitiva, retratando a evolução do desempenho dos programas ou acções (por exemplo através de quadros de bordo), como possibilitam análises multi-dimensionais. Através deste tipo de análises será possível olhar para os programas sob diversas perspectivas, nomeadamente na óptica da evolução dos custos, da evolução dos indicadores físicos, dos recursos afectos, etc., o que permitirá perceber o progresso e tomar decisões melhor fundamentadas e de forma mais rápida.

O facto do SAG conter um repositório central, que é partilhado por todos aqueles que necessitam de aceder à informação (Governo, GPEARIs, Coordenadores, DGO, Inspeções-Gerais, dirigentes dos organismos, etc.), assegura também a consistência na produção de relatórios e na tomada de decisão.

O SAG disponibilizará não só ferramentas que facilitarão a tomada de decisão, como também a realização de outras tarefas inerentes à gestão dos programas e acções como sejam o planeamento, a programação e o controlo. Existem, por exemplo, ferramentas que, agindo sobre o *Data Warehouse*, facilitam a estimativa de evolução de séries futuras com base em múltiplas variáveis; outras ferramentas existem que permitem a descoberta



Orçamentação por Programas – Relatório Final, 2008

de afinidades, identificando entidades, atributos e registos passíveis de associação, o que será importante para efeitos de controlo e de avaliação.

A OP, suportada pelo SAG, tem todo o potencial para permitir um enorme salto qualitativo na gestão pública.



Orçamentação por Programas – Relatório Final, 2008



5. Programação anual e plurianual

5.1. Programação financeira plurianual

5.1.1. A necessidade de programação financeira num quadro de OP e de regra de despesa

É inerente à orçamentação por programas a definição de objectivos para um prazo alargado, objectivos esses que assentam no desenvolvimento ao longo do tempo das acções para tal consideradas necessárias. A programação de tais acções exige uma programação financeira que lhes dê suporte, não fazendo sentido estar a programar acções caso se antecipe que não existirão recursos financeiros capazes de as porem em prática.

Em alternativa ao modelo tradicional, assente apenas num orçamento anualmente apresentado na Assembleia da República, um modelo assente em planeamento financeiro para vários anos apresenta várias vantagens, das quais destacamos as seguintes:

- (i) As inconsistências nas decisões políticas com impacto orçamental tendem a ser minoradas já que as prioridades para a despesa são estabelecidas para o médio prazo, sendo internalizadas as relações existentes entre a despesa consagrada no orçamento do ano corrente e as necessidades de despesa para os anos subsequentes;
- (ii) De (i) decorre que a plurianualidade exige mais rigor e responsabilidade na formulação dos objectivos e respectivas metas já que é necessário associar-lhes envelopes financeiros;
- (iii) Qualquer alteração de políticas torna-se mais visível já que não é suficiente alterar o discurso relativamente a compromissos anteriormente assumidos. De facto, uma alteração de políticas implica alterações na programação financeira anteriormente desenhada. Tais alterações, ao terem que ser devidamente justificadas, acabam por dar mais transparência à actividade governativa;
- (iv) Dado que a programação financeira assenta na priorização da despesa numa base plurianual, eventuais necessidades de conter a despesa pública agregada podem assentar em decisões criteriosas, em vez de assentarem em “cortes” indiscriminados – situação que é frequentemente observada quando a política orçamental não é programada numa base plurianual;
- (v) Existe uma maior participação dos Ministros responsáveis pela realização da despesa (o que, na nossa proposta, significa os Ministros responsáveis pelas ADIs) no processo de planeamento e orçamentação. Conforme será referido mais adiante, cada Ministro deverá assumir, no âmbito da sua ADI, as tarefas de gestão orçamental que são agora típicas do Ministro das Finanças.



Por conseguinte, cruzando a regra de despesa com a orçamentação por programas, em termos de programação financeira propõe-se que:

- (i) Observando a regra de despesa, a programação financeira seja feita por programas. Consolidando a programação por programas, obter-se-á a programação financeira por ADIs.
- (ii) Em termos de introdução da programação financeira no processo orçamental, propomos que a mesma seja feita de forma faseada. Assim, durante um período transitório, existirá programação apenas para um só ano – o ano imediatamente seguinte àquele em que a programação é feita. Essa programação faz parte integrante das GOP (no 1º ano da legislatura) ou do ROPO (nos anos subsequentes). Por exemplo, as GOP a apresentar em 2010 conteriam um pré-orçamento para 2011. Findo o período transitório, propõe-se que, em velocidade cruzeiro, a programação financeira seja anualmente feita para cada um dos anos que faltam para terminar a legislatura e, no último ano de cada legislatura, para o primeiro ano da legislatura seguinte, programação que neste último caso será feita com base no pressuposto de “não alteração de políticas”.
- (iii) A programação financeira pode ser ajustada anualmente. Em caso de reprogramação, a mesma deverá ser justificada no ROPO.
- (iv) A programação financeira é anualmente apresentada à Assembleia da República, no âmbito das GOP ou do ROPO. Funcionando como um pré-orçamento, a programação financeira não está sujeita a votação.
- (v) Para efeitos de comparação, em cada OE, será apresentada, em quadro apropriado, uma comparação entre a dotação financeira atribuída a cada programa e cada ADI e os correspondentes valores inscritos para esse ano nas últimas GOP/ROPO. Eventuais diferenças deverão ser justificadas.

A programação financeira plurianual não deve ser interpretada como um espartilho que introduz rigidez na gestão. Pelo contrário, a programação plurianual é compatível com uma gestão flexível a vários níveis de agregação. Assim, propõe-se que:

- (i) No âmbito de cada programa, o respectivo Coordenador tenha autoridade para efectuar ajustamentos financeiros, desde que tais ajustamentos não ponham em causa o valor global orçamentado para o ano em causa nem a dotação prevista para o ano seguinte. A racionalidade para a gestão flexível pode ser ilustrada através do exemplo que se segue. Suponha-se que, no âmbito de um dado programa, o organismo X se atrasa na realização de uma dada acção e, por tal razão, não gasta integralmente a dotação financeira que lhe tinha sido atribuída nesse ano, pretendendo transferir parte dela para o ano seguinte. Suponha-se, por sua vez, que o organismo Y se encontrava numa situação simétrica, pretendendo antecipar o início de uma dada acção, o que exigiria reforço de verbas. Em tais circunstâncias, o Coordenador poderá efectuar as transferências financeiras entre organismos, fazendo as compensações no ano subsequente e, assim, garantindo o cumprimento do programa em causa.



- (ii) No âmbito de cada ADI, o Ministro por ela responsável tenha autoridade para efectuar transferências financeiras entre programas, desde que o orçamento aprovado para cada programa pela Assembleia da República não seja alterado numa percentagem superior a um valor a fixar pelo legislador e desde que a dotação global da ADI para o ano em causa não seja alterada numa percentagem superior a um valor a fixar pelo legislador. Assim, a antecipação de despesa num dado programa pode ser compensada com despesa eventualmente adiada noutro(s) programa(s) pertencente(s) à mesma ADI. Estas transferências financeiras entre programas poderão ser compensadas no ano seguinte, garantindo-se assim que a cada programa seja efectivamente alocada a despesa total programada.
- (iii) A flexibilidade referida em (i) e (ii) deverá existir também a um nível mais agregado, sendo permitidas transferências financeiras entre programas de diferentes ADIs, desde que a despesa total orçamentada para o ano em causa seja respeitada. Neste caso, a flexibilidade de gestão é concertada em Conselho de Ministros. Desde que estas transferências entre programas de diferentes ADIs não alterem o orçamento de cada um deles numa percentagem superior a um valor a fixar pelo legislador, tais transferências não carecem de autorização por parte da Assembleia da República.
- (iv) Finalmente, caso as alterações solicitadas à despesa dos programas para um dado ano não se compensem entre si e determinem uma despesa total superior à orçamentada, competirá ao Ministro das Finanças a decisão sobre a autorização. Em caso de autorização, haverá recurso à margem de segurança.
- (v) O referido de (i) a (iv) respeita a ajustamentos efectuados no decurso da execução orçamental de um dado ano. Existe, contudo, também a possibilidade de alterar os limites de despesa para anos subsequentes – e, por arrastamento, as dotações dos programas – aquando da apresentação anual do ROPO (ver subsecção 2.1.2, ponto B).

À primeira vista, poder-se-á pensar que a flexibilidade de gestão que se propõe para os vários níveis de responsabilidade (Coordenador de Programa, Ministro, Conselho de Ministros) pode induzir à falta de rigor e responsabilidade na fase em que é feita a programação financeira plurianual. Isto é, poder-se-á pensar que a programação financeira plurianual se pode tornar um exercício meramente formal, atendendo à possibilidade de, posteriormente a tal exercício, haver lugar a ajustamentos financeiros aos vários níveis da orçamentação por programas. Contudo, na prática, e por duas razões, o rigor e a responsabilidade terão que estar, necessariamente, presentes na programação financeira plurianual. De facto, por um lado, no caso das transferências intra-anuais, não está garantido que uma transferência desejada no âmbito de uma acção/programa/ADI encontre um homólogo em posição simétrica. Por outro lado, existem limites quantitativos máximos em termos dos ajustamentos que anualmente podem ser feitos em cada programa. Finalmente, a programação financeira plurianual orienta o valor total da



despesa afecta a cada acção/programa/ADI para o conjunto dos anos sob programação, devendo as transferências inter-anuais ser compatíveis com aquele valor.

5.1.2. Regras de actualização salarial

A OP implica a existência de programação financeira plurianual. Essa programação é feita com base num conjunto de pressupostos, sendo anualmente ajustada em função de vários factores. Alguns desses factores têm que ver com o próprio desempenho dos programas, enquanto outros têm que ver com a evolução de alguns agregados macroeconómicos, particularmente quando estes se desviam dos pressupostos inicialmente assumidos. Por conseguinte, à OP é inerente um exercício de previsibilidade, sendo certo que esta é estabelecida com base na informação que é conhecida aquando da (re)programação.

Em termos de importância relativa, uma das despesas orçamentais mais relevantes (e que não tem que ver com a utilização do modelo tradicional ou do modelo de OP) corresponde ao pagamento de remunerações. Assim sendo, a previsibilidade inerente à OP deverá, necessariamente, ser reflectida na previsibilidade daquele tipo de despesa. Com a introdução do SIADAP, a despesa pública em remunerações pode ser dividida em duas parcelas, nomeadamente, aquela que tem que ver com prémios e promoções e uma outra que tem que ver com a base salarial. O grau de previsibilidade da primeira componente é aquele que legalmente está previsto no SIADAP. Já quanto à segunda componente, será de toda a conveniência estabelecer regras de actualização. Sublinhe-se que não estamos a falar da fixação de valores concretos para a evolução da base salarial ao longo de um dado horizonte temporal, mas sim de uma regra de evolução dessa componente remunerativa que possibilite estabelecerem-se *baselines* (trajectórias de base) credíveis para a evolução da despesa em cada um dos programas orçamentais. Em rigor, o que aqui está a ser proposto para a evolução da base salarial é algo de análogo ao que já foi feito relativamente à evolução das pensões de reforma.

Ainda relativamente à despesa em remunerações, parece-nos oportuno referir a questão do *timing* em que são definitivamente fechadas as negociações salariais entre o Governo e os Sindicatos da função pública. Na preparação do OE, tem sido prática corrente em Portugal os serviços e organismos não inscreverem os montantes necessários para financiar os encargos decorrentes da actualização salarial. Tal resulta do exercício orçamental ser prévio ao acordo negocial. Assim, a prática comum tem sido a dotação provisional do Ministério das Finanças incluir uma verba para fazer face aos aumentos salariais que acabam por ser acordados. Aproveitando a transição para o modelo de OP, o que se sugere é que as negociações salariais passem a ser antecipadas face ao *timing* habitual, de maneira a que os orçamentos dos organismos reflectam, o mais aproximadamente possível, os custos da componente salarial. Dessa forma, a dotação provisional do Ministério das Finanças (que neste relatório designamos, genericamente, por margem de segurança) teria verdadeiramente uma natureza de “*dotação destinada a*



fazer face a despesas não previsíveis e inadiáveis”, conforme determina a actual Lei de Enquadramento Orçamental.

5.2 Programação física

Na definição dos Programas, Eixos e Acções intervém o GPEARI sectorial, o qual começa por fazer um levantamento da situação através de uma avaliação/diagnóstico que fundamenta a razão de ser de um programa. Esta avaliação/diagnóstico visa ajudar à caracterização do programa, à definição dos objectivos estratégicos e metas e à selecção dos indicadores ou métricas a utilizar. Igualmente, compete àquela entidade estabelecer indicativamente o faseamento da programação e respectiva calendarização, em ordem à execução plurianual, com a definição de metas intermédias e pontos de controlo e aferição, ou seja, a construção dos *baselines* plurianuais. O GPEARI sectorial efectua também o levantamento dos potenciais executores das Acções.

Para a gestão de cada programa o Governo designa um Coordenador, entidade que poderá ser uma pessoa singular ou uma pessoa colectiva pública, neste último caso representada na figura do respectivo responsável máximo. Para além da **Carta de Missão** que estabelece os objectivos próprios ao nomeado na relação com o nomeante, bem como os parâmetros de avaliação, o Coordenador celebra um **Contrato de Programa** com o Governo, no qual são acordadas as formas de concretizar os objectivos definidos para o programa. Embora a nomeação seja por um período de três anos (eventualmente renovável), o Contrato do Programa é para a legislatura.

O Coordenador do Programa negocia os melhores termos para a realização das Acções com os organismos responsáveis, os quais são seleccionados a partir da lista de entidades públicas que lhe foi fornecida pelo GPEARI sectorial (ou com outras que entenda como mais adequadas). Os organismos seleccionados pelo Coordenador procedem então ao carregamento do *baseline* preliminar por Acção, o qual reflecte os recursos (humanos, físicos e patrimoniais) necessários ao longo do período de execução. O somatório dos *baselines* preliminares das Acções determina os recursos necessários à execução do Programa.

Quando o Governo fixa o envelope financeiro definitivo para determinado período, é necessário proceder ao ajustamento dos *baselines* preliminares, chegando-se assim à fase em que o **Plano de Actividades** anual de cada organismo responsável pelas Acções é ajustado e se torna definitivo. Simultaneamente procede-se ao ajustamento do Plano de Actividades anual das entidades públicas e privadas que executam as actividades e os projectos de cada Acção.

Durante a execução, eventuais ajustamentos na programação financeira ou vicissitudes da própria execução, podem implicar ajustamentos da programação física, com repercussão nos objectivos e metas estabelecidos para as Acções.



O Coordenador do Programa monitoriza a execução física através do sistema de informação, o qual é alimentado pelos registos efectuados pelas entidades executoras das Acções. Sem prejuízo do reporte *online* ou mensal, as entidades executoras devem facultar informação reportada a cada semestre de modo a que o Programa tenha informação consolidada duas vezes em cada ano. Esta informação serve de suporte à prestação semestral de contas, tanto na vertente financeira como na vertente física. É esta mesma informação que estará na base do **Relatório Anual do Programa**, elaborado em Março e reportado a 31 de Dezembro de cada ano, bem como ao Balanço do Estado.

Os sistemas de informação relativos à vertente física terão que comportar a programação e calendarização dos programas e das acções, os objectivos e indicadores e a construção dos *baselines*. Terão também que comportar todos os registos de reprogramações e ajustamentos que decorram de alterações financeiras inter-programas e intra-programas efectuadas dentro do mesmo exercício, bem como eventuais transições de execução para anos futuros.

5.3. Alterações ao Planeamento

As alterações respeitantes à estrutura de agregação da despesa, bem como no que respeita ao planeamento físico e financeiro são da competência de diferentes intervenientes. No que se segue sistematizam-se os vários níveis de competência.

Entidades com competência para proceder a alterações na estrutura de agregação da despesa e à programação física

- *Alterações à estrutura das ADIs*: Assembleia da República;
- *Alterações à estrutura dos Programas*: Assembleia da República, por proposta do Governo, aquando da apresentação das GOP ou do ROPO;
- *Alterações da programação em matéria de objectivos e metas dos Programas*: Ministro responsável, sendo que no caso de programas transversais se considera responsável o Ministro que tutela a ADI a que o programa pertence;
- *Alterações à estrutura dos Eixos e das Acções de cada Programa*: Coordenadores de Programas;
- *Alterações da programação em matéria de objectivos e metas das Acções*: Coordenadores de Programas.

Entidades com competência para proceder à reprogramação financeira

- *Alterações da programação financeira das ADIs*: Assembleia da República aquando da aprovação do OE e, por proposta do Governo, no decurso da execução. Neste último caso, a Assembleia da República pronunciará-se caso o Governo pretenda ultrapassar o limite de despesa aprovado para uma ADI para um dado ano ou quando pretender efectuar transferências entre diferentes programas, desde que as referidas transferências ultrapassem uma dada percentagem (a fixar pelo



legislador) da dotação original de um qualquer programa. Nos restantes casos a decisão final pertence ao Primeiro-Ministro.

- *Alterações que modifiquem o montante global da programação financeira dos Programas*: Conselho de Ministros, sob proposta do Ministro responsável pelo programa. No caso de programas transversais, o Ministro responsável deve informar os restantes Ministros com alçada sobre organismos que desenvolvam acções para o programa em causa;

- *Alterações que modifiquem o montante global da programação financeira das Acções (intra-acção e inter-acções)*: Coordenadores de Programas;

- *Alterações da programação financeira das Acções em termos de classificação económica*: dirigente máximo do organismo responsável pela Acção

Entidades com competência para proceder a alterações dos recursos humanos

- *Alterações da programação de recursos humanos afectos às Acções*: responsável da entidade executora.

Todas as alterações são registadas no sistema de informação e comunicadas às entidades de avaliação e controlo do sector e à DGO. Carecem de autorização prévia do Ministro das Finanças (a qual pode ser delegada) todas as alterações que modifiquem o montante global da programação financeira dos Programas.

No âmbito da regra de despesa apresentada no capítulo 2, os limites que o Governo venha a fixar devem, de alguma forma, estar blindados à acção dos organismos da Administração Pública. Por exemplo, o facto de um organismo aumentar as suas receitas próprias e, dessa forma, ganhar margem para aumentar a respectiva despesa, não pode pôr em causa os limites de despesa fixados pelo Governo. Uma tal pretensão do organismo carecerá (tal como actualmente acontece com os *créditos especiais*) de autorização do Ministério das Finanças.

5.4. Forma e conteúdo do Orçamento do Estado

De acordo com a actual Lei de Enquadramento Orçamental (LEO), o Orçamento de Estado, sob a forma de lei, é constituído

i) pelo “articulado” (art.º 31º)

ii) pelos “mapas orçamentais” (art.º 32º)

Acresce que a proposta de lei do Orçamento do Estado é acompanhada

iii) pelos “desenvolvimentos orçamentais” (art.º 35º)

iv) pelo “relatório” (art.º 36) e

v) pelos “elementos informativos” (art.º 37º).

Com a orçamentação por programas, para além dos mapas orçamentais tradicionais, de carácter puramente financeiro, o OE passará a incluir, necessariamente, informação relativa aos indicadores físicos associados a cada programa. Uma das formas possíveis de



acomodar esta nova informação seria, simplesmente, acrescentá-la à informação tradicionalmente apresentada. Recorde-se, contudo, que actualmente o OE é já um documento excessivamente extenso, como o comprovam as 482 páginas do Diário da República ocupadas pelo Orçamento de 2008.

Se já hoje, com a actual estrutura e dimensão, o OE se revela um documento de difícil leitura, pouco transparente, e onde aquilo que é a informação relevante se perde no meio de extensa informação de pormenor, acrescentar ainda mais informação à actual estrutura da lei do Orçamento seria absolutamente insensato. Entendemos assim que a revisão da Lei de Enquadramento Orçamental – que terá necessariamente que ocorrer, caso o modelo proposto pela COP neste relatório venha a ser adoptado – constituirá uma oportunidade para tornar o OE um documento mais leve e de mais fácil leitura e interpretação, sem perder de vista a informação que é fundamental conter. Em particular, o número de mapas constantes do corpo principal do orçamento poderá ser substancialmente reduzido, apresentando-se apenas informação agregada. Informação mais detalhada poderá ser remetida para os anexos ao Orçamento, entendidos estes como os actuais “desenvolvimentos orçamentais” e “elementos informativos”.

Assim, propomos que:

- 1) relativamente à futura forma e conteúdo, o OE continue a ser constituído pelos actuais
 - i) “articulado” e
 - ii) “mapas orçamentais”,devendo a proposta de lei continuar a ser acompanhada
 - iii) por “desenvolvimentos orçamentais”
 - iv) pelo “relatório” e
 - v) por “elementos informativos”.
- 2) À luz das propostas que foram sendo feitas ao longo deste relatório, propomos que, em termos de mapas financeiros:
 - i) O OE contenha um mapa de base com a discriminação da despesa afecta a cada programa e a despesa agregada de cada ADI.
Em termos de alterações orçamentais, suponha-se que o legislador estabelece que o Governo pode livremente efectuar transferências entre diferentes programas até ao limite máximo de 10% da dotação original de cada programa. No caso do Governo pretender efectuar alterações que ultrapassem aquele limite, tais alterações têm que ser aprovadas pela Assembleia da República. A título de exemplo, suponha-se que um Ministro dentro da sua ADI (ou o Governo, entre diferentes ADIs) pretendia efectuar uma transferência do Programa X para o Programa Y, no montante de 50 unidades monetárias (u.m.). Suponha-se que os orçamentos inicialmente aprovados pela Assembleia da República eram de 5000 u.m. no caso do Programa X e de 10000 u.m. no caso do Programa Y. Neste caso, a referida transferência seria feita livremente pelo Ministro/Governo já que o orçamento do Programa X era reduzido em 1% e o orçamento do Programa Y era aumentado em 0,5%, ou seja, em ambos os casos as variações encontrar-se-iam dentro do limite. Situação diferente ocorreria



se os orçamentos inicialmente aprovados tivessem sido de 400 u.m. para o Programa X e de 500 u.m. para o Programa Y. A mesma transferência de 50 u.m. aumentaria a despesa do Programa Y em 10% (dentro do limite máximo permitido), mas a despesa do Programa B cairia 12,5%, situação que exigiria a aprovação prévia da Assembleia da República.

ii) Deverá haver, pelo menos, um mapa de base para as receitas públicas, de forma a garantir suporte à despesa orçamentada

iii) À luz da regra relativa a compromissos contratuais de despesa com impacto em orçamentos futuros, deverá haver um mapa contendo o total das “responsabilidades contratuais plurianuais da Administração Central e da Segurança Social”. Ao contrário do que acontece com o actual Mapa XVII, que é um mapa derivado e pouco informativo (dado o seu nível de agregação), o mapa que aqui se propõe é um mapa de base, detalhado ano a ano, para uma janela deslizante de 20 anos, nos moldes propostos na secção 2.4. deste relatório.

iv) O Orçamento deverá conter um mapa de base com as despesas fiscais para uma janela deslizante de 10 anos, isto é, para o ano a que respeita o Orçamento e para os 9 anos subsequentes. As despesas fiscais serão detalhadas nesse mapa por tipo de imposto e contribuição e por programa orçamental, nos moldes propostos na secção 2.3. deste relatório.

v) Os quatro mapas de base anteriormente referidos, decorrem das propostas feitas neste Relatório. O legislador pode, contudo, por outros motivos que não os aqui considerados, decidir acrescentar outros mapas de base que considere pertinentes. Por exemplo, se o legislador entender que a questão da sustentabilidade da Segurança Social é algo que exige particular transparência e que os Governos não a devem pôr em causa, então deverá adoptar os mapas de base para o efeito tidos como convenientes.

vi) Para além dos mapas de base, o OE conterà mapas derivados, tal como acontece presentemente. Em termos de classificação da despesa, foi anteriormente proposto neste relatório que haja quatro tipos de classificação: classificação por programas/ADIs, classificação económica, classificação orgânica e classificação territorial. Estritamente à luz da orçamentação por programas, a classificação por programas/ADIs é a única que dará origem a um mapa de base, pelo que as três restantes dariam origem a mapas derivados. Em qualquer dos casos, estes mapas devem apresentar a informação de uma forma relativamente agregada.

vii) A apresentação detalhada da despesa pública em cada uma das suas quatro classificações (programas/ADIs, económica, orgânica e territorial) deverá ser remetida para o anexo relativo a “desenvolvimentos orçamentais”.

viii) Foi proposto neste relatório que, com a introdução da classificação da despesa por programas/ADIs, a classificação funcional passasse a ter um cunho meramente informativo e para efeitos comparativos, seja no que respeita a comparações históricas, seja relativamente a comparações internacionais. A este respeito avançou-se mesmo com a proposta da actual classificação funcional ser ajustada ao sistema de classificação internacional COFOG. Atendendo a que, com a adopção da



classificação por programas, a classificação funcional passa a ser informação menos relevante para utilização doméstica, propomos que seja remetida para o anexo relativo a “elementos informativos”.

ix) Atendendo a que a orçamentação por programas implica programação financeira plurianual, propomos que a lei do Orçamento contenha, a título informativo, um mapa obrigatório com a programação financeira até ao final da legislatura. No último ano da legislatura conterá também informação para o primeiro ano da legislatura seguinte, admitindo o pressuposto da não alteração de políticas. Esta informação deverá ser desagregada por programas e deverá estar em consonância com os valores inscritos no último ROPO (ou GOP, no caso de se tratar do primeiro ano da legislatura). A programação financeira relativa aos anos que faltam cumprir até ao final da legislatura deve ser entendida como o reflexo das metas fixadas pelo e para o Governo em funções. Actualmente a Lei de Enquadramento Orçamental prevê a “programação financeira plurianual” como “elemento informativo” [art.º 4º, n.º 3 e art.º 37º, n.º 1, alínea b)] e o que aqui se propõe é que passe a fazer parte do corpo principal do OE.

3) Para além da informação financeira, o OE conterá os mapas relativos à componente física dos programas. Neste âmbito propõe-se que:

i) O corpo principal do OE contenha um mapa obrigatório com os objectivos estratégicos propostos para cada programa, reflectidos estes em indicadores de execução física. Os indicadores inscritos neste mapa são os indicadores definidos para cada programa, os quais devem ser em número limitado, conforme foi oportunamente referido. No primeiro orçamento de cada legislatura serão indicadas as metas a alcançar para cada um dos indicadores no final da legislatura, bem assim como metas intercalares para cada um dos anos da legislatura. As metas relativas aos indicadores físicos podem ser ajustadas anualmente, devendo as alterações ser devidamente justificadas perante o Parlamento. Para o primeiro ano da legislatura subsequente, os valores atribuídos aos indicadores assentarão em extrapolações efectuadas no pressuposto da não alteração de políticas.

ii) Para o anexo relativo aos “desenvolvimentos orçamentais” serão remetidos os mapas detalhados das acções/organismos, onde é feito o cruzamento entre as programações física e financeira. Em concreto, por cada organismo, serão apresentadas as acções a desenvolver no âmbito dos vários programas, as correspondentes metas em termos de indicadores físicos, a dotação financeira relativa ao ano a que respeita o orçamento, bem como a programação financeira até ao final da legislatura (e primeiro ano da legislatura seguinte).

4) Eventuais alterações introduzidas pela Assembleia da República na proposta de Orçamento deverão ser – uma vez aprovadas – reflectidas nos “desenvolvimentos orçamentais” e nos “elementos informativos” de modo a que os organismos, no início do ano, carreguem a dotação orçamental e os elementos físicos que foram aprovados.



6. Avaliação, gestão do desempenho e prestação de contas na OP

6.1. A avaliação

A avaliação pode incidir sobre uma política, um programa ou uma acção, visando a análise dos respectivos efeitos económicos, financeiros, sociais ou outros, tomando sempre como referência metas previamente definidas. A avaliação não constitui um fim em si mesma, visando antes o aperfeiçoamento gradativo e sistemático da intervenção do Estado.

Dado que a intervenção por parte do Estado deverá visar a melhoria, num dado horizonte temporal, de uma realidade perfeitamente identificada, faz sentido a identificação de três momentos possíveis num processo de avaliação. Assim,

i) antes do lançamento de um programa, a avaliação/diagnóstico faz o levantamento da realidade que se pretende alterar, criando dessa forma condições para que, criteriosamente, se possam estabelecer objectivos e fixar metas, ou seja, para os impactos que se pretende sobre o quadro de partida. Esta avaliação prévia contribui assim para a qualidade da programação, fazendo parte da **Orientação para o Programa**.

ii) durante a execução do programa, a avaliação consistirá na verificação dos efeitos produzidos, tendo em vista a correcção de eventuais desvios. Uma tal avaliação terá que entrar em conta com os factores condicionantes da execução. A avaliação durante a execução dos programas deverá ter um carácter regular, podendo contudo haver avaliações que são despoletadas por razões específicas, como seja o caso da ocorrência de desvios considerados anormais ou quando, por exemplo, o Governo pretenda rever/reprogramar um dado programa.

iii) deverá haver avaliação no final da execução de um programa, ou sempre que se levante a hipótese de descontinuar um programa, ou ainda em data previamente definida para o caso de programas que, pela sua natureza, são contínuos no tempo.

Ao nível das avaliações, há que distinguir entre entidades responsáveis ou tutelares e entidades executantes, as quais, em geral, não serão coincidentes. No que respeita às entidades executantes das avaliações, coloca-se a possibilidade de serem tanto entidades públicas como entidades privadas. Haverá vantagem em deixar a selecção da(s) entidade(s) executante(s) à consideração da entidade responsável. De facto, por um lado, nalguns casos não existe capacidade/qualidade dentro da actual estrutura da Administração Pública para fazer algumas das avaliações. Por outro lado, mesmo quando haja dentro da Administração Pública instituições com potencial para efectuar avaliações, será saudável uma situação de concorrência com o sector privado, no sentido de promover a economia, a eficácia, a eficiência e a qualidade daquele serviço.



Orçamentação por Programas – Relatório Final, 2008

Em termos de avaliações enquadradas pela OP, haverá **avaliações internas** e **avaliações externas**. As primeiras incidirão quer sobre os programas, quer sobre as acções que os suportam. No caso das avaliações externas, poderão incidir quer sobre os programas, quer sobre as políticas e os indicadores utilizados.

As avaliações internas das acções são um subproduto das avaliações dos serviços, sendo feitas no âmbito das avaliações previstas no SIADAP. A este nível teremos, por um lado, as auto-avaliações feitas pelo próprio serviço e expressas no **Balanço de Actividades do Organismo**. Por outro lado, teremos as hetero-avaliações consagradas no SIADAP, as quais são da responsabilidade do Conselho Coordenador (CC) do Sistema de Controlo Interno (SCI). Este último tipo de avaliação consta do Plano Anual de Avaliações, para cuja execução o CC do SCI pode recorrer a entidades internas ou externas à Administração Pública. A avaliação das acções visa, entre outros aspectos, analisar como os organismos transformam recursos em acções, bem como verificar internamente a qualidade dos indicadores usados.

Os gabinetes de planeamento e avaliação sectoriais (GPEARIs) coordenam a avaliação interna dos programas, a qual foca o contexto, a eficiência e a eficácia do programa. O *benchmarking* deve ser uma preocupação sempre presente e aplicado sempre que se revele oportuno.

Todos os programas estão sujeitos a avaliação interna uma vez por ano e os respectivos resultados informarão a decisão sobre as dotações orçamentais a atribuir aos programas no ano subsequente. Estas avaliações derivam dos Relatórios Anuais dos Programas e podem ser realizadas tanto por entidades internas como por entidades externas à Administração Pública.

A avaliação/diagnóstico dos programas – a realizar previamente ao respectivo lançamento – é uma avaliação interna que também é coordenada pelos GPEARIs sectoriais. Para a execução podem por estes ser indicadas entidades internas ou externas à Administração Pública.

No domínio da avaliação interna, pode ser adoptada uma estrutura semelhante ao Conselho Coordenador da Avaliação de Serviços, na qual, para além dos membros do SCI, participam a Direcção-Geral da Administração e Emprego Público (quanto aos aspectos dos recursos humanos), a DGO (quanto aos aspectos orçamentais e de execução financeira) e os GPEARIs sectoriais (quanto aos aspectos de planeamento e de execução física).

As avaliações externas são coordenadas pela Assembleia da República, de acordo com o respectivo Regimento. Distinguem-se assim das avaliações internas pelo facto de serem da responsabilidade de um órgão independente do Governo.



Tal como no caso das avaliações internas, também as avaliações externas dos programas têm como enfoque o contexto, a eficácia do programa e a sua eficiência (i.e., a racionalidade dos recursos usados), devendo o *benchmarking*, sempre que oportuno, estar presente. As avaliações externas devem ser objecto de contraditório próprio por parte das entidades executantes dos programas avaliados.

É a Assembleia da República que decide quantas avaliações externas dos programas são feitas numa legislatura, quais os programas sujeitos a avaliação, bem como a regularidade com que ocorrem. Para a realização das avaliações, a Assembleia da República pode recorrer a organismos públicos ou a contratação pública.

A avaliação das políticas e dos indicadores usados é uma avaliação externa que tem uma natureza exclusivamente técnica – isto é, não questiona os objectivos e as metas que o Governo estabeleceu para os impactos (*outcomes*) de uma determinada política – e que é mais agregada e transversal do que a avaliação de um programa em particular. Por outro lado, não tem um carácter tão regular, comparativamente à avaliação dos programas.

Porque os objectivos e metas da intervenção pública reflectem escolhas políticas do Governo previamente vertidas nas GOP e discutidas na Assembleia da República, a avaliação externa das políticas pronuncia-se apenas sobre a adequação técnica dos programas adoptados (tendo em vista os fins pretendidos), bem assim como sobre a adequação técnica dos indicadores que estão a ser usados. Compete à Assembleia da República indicar que políticas devem ser avaliadas, sendo também competência da Assembleia da República decidir sobre as entidades executantes da avaliação, podendo estas ser entidades públicas ou privadas. Candidatos naturais a este tipo de avaliação são os observatórios sectoriais, sempre que existam e lhes seja reconhecida competência técnica.

6.2. Controlo

O n.º 2 do art.º 2º do Decreto-Lei n.º 166/98, de 25 de Junho, estabelece o entendimento actual sobre a natureza do controlo interno: “*O controlo interno consiste na verificação, acompanhamento, avaliação e informação sobre a legalidade, regularidade e boa gestão, relativamente a actividades, programas, projectos, ou operações de entidades de direito público ou privado, com interesse no âmbito da gestão ou tutela governamental em matéria de finanças públicas, nacionais e comunitárias, bem como de outros interesses financeiros públicos nos termos da lei.*” Dito de outra forma, com o controlo interno visa-se assegurar uma série de aspectos, como sejam a respeito das políticas e objectivos da organização de acordo com os princípios da boa gestão, a salvaguarda de activos, a prevenção e detecção de fraudes e erros, o cumprimento das disposições legais e regulamentares, bem como a qualidade, tempestividade e fiabilidade da informação financeira.



Em termos de controlo interno, na prática existe actualmente o auto-controlo e o controlo sectorial. O auto-controlo funciona como um auxiliar de gestão e encontra-se previsto, entre outros, no n.º 5 do art.º 58º da LEO: *“Os serviços ou instituições responsáveis pela execução orçamental e os respectivos serviços de orçamento e de contabilidade pública elaboram, organizam e mantêm em funcionamento sistemas e procedimentos de controlo interno das operações de execução do Orçamento, os quais poderão envolver, nos casos em que tal se justifique, o recurso a serviços de empresas de auditoria.”* O controlo sectorial tem vindo a ser exercido pelas Inspeções-Gerais dos Ministérios sectoriais, consubstanciando-se, na prática, em análises e inspeções, em auditorias financeiras, em auditorias de desempenho e em auditorias de sistemas.

Em paralelo ao controlo interno, é natural a existência de controlo externo, de maneira a garantir independência. Esta última forma de controlo tem vindo a ser exercida pelo Tribunal de Contas, por iniciativa própria ou por indicação da Assembleia da República.

O conceito de controlo interno previsto no já referido Decreto-Lei n.º 166/98, de 25 de Junho, assenta em três elementos fundamentais: legalidade, regularidade e boa gestão. No âmbito da orçamentação tradicional, o conceito de “boa gestão” é relativamente vago dado que os objectivos e metas, em geral, estão por definir. Pelo contrário, com a OP o termo “boa gestão” é operacionalizável, razão pela qual a avaliação é um elemento central em todo o processo orçamental. Aliás, por tal razão, dedicámos uma secção específica aos vários tipos de avaliação que propomos sejam efectuadas no âmbito da OP. Assim sendo, parece-nos que a figura do “controlo”, seja ele interno ou externo, se deve passar a identificar com os aspectos da legalidade e da regularidade. Por conseguinte, “avaliação” e “controlo” serão figuras com objectivos que não se confundem. Mesmo em termos de consequências, elas são diferenciadas. Por exemplo, uma inspecção sectorial no âmbito do controlo interno pode suscitar medidas repressivas (como sejam procedimentos disciplinares, financeiros, civis ou criminais), algo que não ocorrerá no âmbito da avaliação das acções ou dos programas. Por outro lado, enquanto as avaliações focam acções, programas e políticas, no caso do controlo o enfoque é sobre os organismos e agentes executantes.

Obviamente que a introdução da OP determina que haja algumas adaptações à função de controlo tradicional. Por exemplo, a análise da fiabilidade da informação financeira, típica da orçamentação tradicional, terá agora que ser alargada à fiabilidade da informação relativa aos indicadores físicos.

O facto de, conceptualmente, fazermos a distinção entre “avaliação” e “controlo”, não significa que se tratem de funções que, necessariamente, têm que ser executadas em momentos distintos e por entidades distintas. É perfeitamente natural que, em determinados casos, o controlo e a avaliação possam ser feitos em paralelo, pela mesma entidade. Já hoje a Inspeção-Geral de Finanças – entidade que tem responsabilidade de



avaliação dos organismos e responsabilidade de controlo – executa, por vezes, iniciativas desta natureza.

O controlo interno de índole sectorial consta de um Plano Anual. A existência de tal plano não impede a realização de controlos intempestivos, os quais devem ocorrer sempre que se justifique.

A garantia de independência continuará a estar assegurada através do controlo externo. Este é da responsabilidade da Assembleia da República, a qual tem o poder para, a qualquer altura, mandar efectuar o controlo de qualquer organismo. Competirá também à Assembleia da República indicar a entidade executante do controlo.

6.3. Análises à despesa

As análises à despesa são da iniciativa do Governo e têm propósitos distintos daqueles que são inerentes às avaliações internas (de acções e de programas) anteriormente descritas.

As análises à despesa que são aqui propostas podem ser divididas em dois tipos. Por um lado, temos as **análises operacionais** e, por outro, temos as **análises estratégicas**, sendo que aquilo que as distingue é o carácter estrutural destas últimas. As análises operacionais podem, por sua vez, ser subdivididas em análises ordinárias e análises extraordinárias.

As análises ordinárias à despesa surgem no âmbito de uma gestão flexível e são necessárias para justificar e dar suporte documental às alterações orçamentais depois da Assembleia da República ter aprovado os *plafonds*, programa a programa. Alterações orçamentais acima de determinado limite (definido em termos percentuais) carecem da aprovação da Assembleia da República e, por essa razão, são alterações rectificativas. Esse limite percentual deverá ser fixado pelo legislador e sempre que a reafecção de recursos implique que a dotação de um programa seja alterada num valor superior a esse limite (para cima ou para baixo), então terá que haver uma proposta de rectificação a apresentar à Assembleia da República. Para além desta regra, sugerimos também que alterações nas dotações orçamentais dos programas que impliquem alteração da despesa orçamentada de uma ADI superior a um limite percentual a fixar pelo legislador (para cima ou para baixo) exija uma proposta de alteração rectificativa, a ser votada pela Assembleia da República.

As reafecções de recursos entre programas de uma mesma ADI são geridas pelo Ministro por ela responsável, de acordo com as orientações do Conselho de Ministros; reafecções de recursos entre programas de diferentes ADIs carecem da aprovação do Conselho de Ministros. Em qualquer dos casos, as reafecções consolidadas que impliquem uma alteração do orçamento de qualquer programa superior a uma dada percentagem da dotação inicial carecem da concordância do Ministro das Finanças, caso



o legislador assim o entenda. As análises operacionais à despesa justificativas de reafecção de despesa são preparadas em conjunto pelos serviços dos ministérios sectoriais responsáveis e são encaminhadas para o Ministério das Finanças.

Pela própria designação se infere que as análises extraordinárias à despesa são menos comuns que as análises ordinárias. As análises extraordinárias surgem por iniciativa do Ministro das Finanças (ou do Secretário de Estado do Orçamento) no âmbito de um exercício urgente de repriorização da despesa pública, tendo em vista o cumprimento de objectivos para as finanças públicas. Atendendo a que a DGO terá acesso à informação física e financeira de todos os programas (e, por conseguinte, terá uma visão de conjunto), as análises extraordinárias são feitas por aquela entidade, em colaboração com os coordenadores dos programas visados. Estas análises extraordinárias visam identificar as acções que podem ser adiadas no tempo sem prejuízo do alcance das metas fixadas. Ao adiar a concretização dessas acções ganha-se uma folga financeira que pode ser determinante no cumprimento de objectivos para o saldo orçamental, designadamente se houver perigo de violação do limite de 3 por cento previsto no Pacto de Estabilidade e Crescimento.

As análises estratégicas à despesa são análises estruturais, também conhecidas por “*spending reviews*” (na terminologia da OCDE). Tratam-se de análises que incidem sobre as ADIs, tendo como objectivo último repensá-las nos mais diversos aspectos. O tipo de análise à despesa que aqui é proposto é algo de equivalente ao que já hoje está consagrado na LEO, embora, actualmente, a análise esteja focada nos organismos. Estabelece o art.º 62º que “*as despesas dos organismos ... deverão ser sujeitas a auditoria externa, pelo menos de oito em oito anos, abrangendo a avaliação da missão e objectivos do organismo, bem como a economia, eficiência e eficácia da despesa correspondente*”.

O repensar da distribuição geográfica da rede escolar pública, das maternidades ou das urgências hospitalares são exemplos de decisões tomadas recentemente que, à luz da proposta aqui feita, poderiam ser o resultado de análises estratégicas à despesa. Externalizar algumas acções efectuadas por serviços públicos, internalizar acções efectuadas por entidades privadas, ou descentralizar para a Administração Local acções executadas pela Administração Central são exemplos adicionais de decisões que poderiam eventualmente resultar de análises estratégicas à despesa.

Propomos que em cada legislatura o Governo efectue “*spending reviews*” a um mínimo de duas ADIs. Para o efeito, durante o primeiro ano da legislatura, o Governo deverá apresentar à Assembleia da República um plano com as análises estratégicas à despesa que se propõe efectuar, acompanhado dos termos de referência.



As análises estratégicas à despesa são lideradas pela Inspeção-Geral de Finanças, a qual trabalhará em estreita colaboração com os gabinetes Ministeriais sectoriais envolvidos na ADI sob análise.

6.4. Incentivos na busca de ganhos de eficiência

Na Administração Pública, tal como no sector privado, existem por vezes ganhos de eficiência em potência que só não se materializam por falta de incentivos apropriados à respectiva identificação e concretização, seja por parte de funcionários, seja por parte de dirigentes. De forma a incentivar a poupança resultante de ganhos de eficiência propomos que, para além dos prémios previstos pelo SIADAP, os ganhos obtidos sejam, em parte, retidos pelos próprios organismos onde são gerados. Em particular, no caso dos ganhos de eficiência serem alcançados em actividades recorrentes, propõe-se que nos dois anos subsequentes àquele em que foram registados não haja redução do orçamento do organismo por tal motivo, criando-se antes folga para a realização de actividades adicionais que podem contribuir para maior bem-estar e superior desempenho em termos das metas estabelecidas.

Advogamos que os ganhos de eficiência gerados pelo organismo não podem ser usados para a atribuição de prémios pecuniários, nem de maneira a que impliquem despesa de carácter permanente, que seria, por exemplo, o que aconteceria caso a folga fosse usada para aumentar o quadro de pessoal. As poupanças geradas devem antes ser usadas na melhoria das condições de trabalho (por exemplo, mobiliário, parque informático, melhoria de instalações, etc.) e em investimento nos recursos humanos, através de formação profissional. Subsequentemente, os referidos ganhos de eficiência reverterão a favor do Estado, permitindo uma redução permanente da despesa pública.

De forma a ilustrar o esquema proposto, suponha-se um organismo que, para actividades recorrentes, tinha um orçamento anual de 100 unidades monetárias (u.m.). Suponha-se que no ano 1, em resultado de ganhos de eficiência, a despesa acabava por se cifrar em apenas 95 u.m. Nesse ano o beneficiário da poupança seria o Estado em 5 u.m. No ano 2 e no ano 3 o organismo continuaria a beneficiar de um orçamento de 100 u.m., das quais poderia afectar 5 u.m. à melhoria das condições de trabalho e formação dos trabalhadores. No caso do ano 2, o orçamento seria automaticamente de 100 u.m. porque na altura em que o orçamento é elaborado é ainda oficialmente desconhecido o ganho registado no ano 1. Contudo, o organismo pode já aplicar 5 u.m. aos fins previstos para os ganhos de eficiência. Para o ano 3 é já oficial que o organismo só necessita de 95 u.m. para as actividades recorrentes, mas são orçamentadas 5 u.m. adicionais para a melhoria das condições de trabalho e formação profissional. Por conseguinte, durante dois anos os agentes da mudança beneficiariam directamente dos seus esforços de racionalização, sendo os ganhos de eficiência geridos dentro do próprio organismo. A partir do ano 4, o orçamento do organismo passaria a ser de 95 u.m., passando a poupança permanente a reverter a favor do Estado.



Deve notar-se que os ganhos de eficiência referidos devem reverter para as entidades executoras que os geram. Note-se também que, como é óbvio, o tratamento referido só faz sentido quando aquelas entidades pertencem à Administração Pública.

Para além dos ganhos de eficiência que podem ser obtidos a um nível descentralizado e através de iniciativas dos organismos, outros ganhos de eficiência há que só podem ser obtidos em resultado de iniciativas centralizadas. Nesse sentido foram já dados alguns passos, como seja a centralização de algumas aquisições. Existe, no entanto, margem para ganhos adicionais. Exemplos óbvios são a aquisição directa a empresas de transporte aéreo de pacotes de viagens de avião em relação a percursos frequentes (e.g., Lisboa-Bruxelas), ou a centralização de pontos de passageiro frequente, ou ainda a aquisição de pacotes de noites em hotéis localizados em destinos frequentes (e.g., Bruxelas). Medidas tendentes à desburocratização têm também um impacto positivo sobre as contas públicas (para além do impacto favorável sobre o funcionamento da economia) decorrentes da menor necessidade de meios afectos a tais tarefas. Atendendo a que compete ao Ministro das Finanças zelar pela sustentabilidade orçamental, ao mesmo tempo que promove a qualidade da despesa pública, entendemos que também a ele incumbirá, em primeira linha, despoletar iniciativas centralizadas capazes de promover ganhos de eficiência.

6.5. A prestação de contas

No âmbito do actual modelo orçamental, a LEO determina que o Governo preste regularmente contas, as quais assumem a forma de “contas provisórias” (art.º 81º) e de “Conta Geral do Estado” (art.º 73º). As contas provisórias têm que ser publicadas no Diário da República no prazo de 45 dias após o fim de cada trimestre, cobrindo a execução dos trimestres já decorridos, tanto em termos de receitas como de despesas. A Conta Geral do Estado tem como referência cada ano fiscal, devendo ser apresentada pelo Governo à Assembleia da República até ao dia 30 de Junho do ano seguinte àquele a que respeita. Após parecer do Tribunal de Contas, a Conta Geral do Estado é apreciada e votada pela Assembleia da República até 31 de Dezembro seguinte.

A actual Conta Geral do Estado é constituída

- i) por um relatório (nos termos previstos no art.º 74º da LEO)
- ii) pelos mapas contabilísticos gerais, os quais cobrem a execução orçamental, a situação de tesouraria, a situação patrimonial e a conta de fluxos financeiros do Estado (art.º 75º)
- iii) pelos agrupamentos de contas (cujo conteúdo a LEO não especifica) e
- iv) por elementos informativos de diversa ordem, de que são exemplo a identificação das garantias pessoais do Estado, créditos extintos por razões diversas, compromissos assumidos pela segurança social, etc. (art.º 76º).

No novo modelo de OP propomos que o Governo continue a prestar contas quer anualmente, quer intercalarmente. Relativamente à informação intercalar, propomos que



a informação deixe de ser trimestral e passe a ser semestral. Esta alteração na periodicidade prende-se com o facto de na OP a informação ter que incluir, necessariamente, a evolução dos indicadores físicos, não fazendo sentido, na generalidade dos casos, que a medição seja feita com elevada frequência. Nalguns casos, mesmo a informação física numa base semestral pode revelar-se excessiva. Esse poderá ser o caso, por exemplo, de um programa na área da educação que contenha indicadores relativos ao sucesso escolar, o qual, tipicamente, será medido no final do ano lectivo.

Assim propomos que a informação semestral faça o ponto da situação reportada a 30 de Junho, devendo ser apresentada na Assembleia da República no prazo de 45 dias após a conclusão do 1º semestre de cada ano. Esta informação intercalar toma o lugar das actuais “contas provisórias trimestrais” e, em vez de ser publicitada no Diário da República, será apenas apresentada (a título informativo) na Assembleia da República.

Na perspectiva da OP é essencial que a informação semestral apresente, por Programa, a respectiva execução física e financeira do período a que reporta. Para além desta informação específica da OP, o legislador deverá/poderá indicar a informação que, adicionalmente, considera relevante que seja apresentada numa base semestral. Desde logo, parece-nos que faz todo o sentido que a informação semestral contenha também informação acerca da execução financeira em termos de receitas.

A actual “Conta Geral do Estado” deve dar lugar ao Balanço do Estado, o qual não deve ser entendido com o cunho contabilístico que tradicionalmente é dado àquela expressão. O Balanço do Estado deve antes ser entendido como o equivalente ao “Relatório e Contas” anualmente apresentado pelas empresas. Assim, mais do que uma alteração na denominação, deverá ser o conteúdo do novo documento a marcar a diferença face à tradicional Conta Geral do Estado.

Na perspectiva da OP, o Balanço do Estado deverá conter informação que corresponda à informação apresentada no OE, no sentido de, desde logo, poder ser feito um confronto entre metas e realizações e apresentadas justificações para eventuais desvios. Este confronto será feito nas duas vertentes que presidem à OP, isto é, a vertente física e a vertente financeira, devendo ter uma perspectiva histórica que cubra toda a legislatura em que o ano sob análise se integra. Esta informação poderá ser compilada a partir do Relatório Anual de cada um dos programas.

Em consonância com as propostas da COP relativas à regra de despesa, o Balanço do Estado incluirá também mapas e informação conexas respeitantes a despesa fiscal e a compromissos contratuais de despesa com impacto em anos futuros.

Para além da informação directamente relacionada com a OP e com a regra de despesa, o Balanço do Estado integrará outros elementos – financeiros e não financeiros – que o legislador entenda serem relevantes. Pretendendo-se que este novo documento seja algo



de equivalente a um “Relatório e Contas”, parece-nos que há elementos que, necessariamente, deverá conter. É o caso dos recursos financeiros, patrimoniais e humanos do Estado no final do ano a que respeita o Balanço, as responsabilidades em termos de dívida pública, as garantias e avales prestados, a avaliação da sustentabilidade da Segurança Social e outras responsabilidades implícitas.

Actualmente a Conta Geral do Estado tem que ser apresentada à Assembleia da República até ao dia 30 de Junho de cada ano. No caso do Balanço do Estado, entendemos que é conveniente que a respectiva apresentação ao Parlamento seja antecipada face àquela data, parecendo-nos razoável fixar o limite em 30 de Abril. Dessa forma, em termos de cronologia, seria possível em Junho o Governo começar a planear o ano orçamental seguinte, através de uma estimativa do limite de despesa em termos nominais e dos *plafonds* a atribuir a cada programa.

A prestação de contas no âmbito da OP é um processo em cascata, em que o Governo responde politicamente perante a Assembleia da República, mas em que também os Coordenadores respondem pelos programas que coordenam e os organismos respondem pelas acções de que foram incumbidos. Assim, quer os organismos, quer os Coordenadores de Programa apresentarão relatórios anuais. No primeiro caso, os relatórios têm como destino os Coordenadores de Programa e os Ministros tutelares e, no segundo caso, os relatórios destinam-se aos Ministros responsáveis pelas Áreas de Intervenção em que se inserem os programas.

O Balanço de Actividades do Organismo é um novo documento que substitui o “Balanço Social” e o “Relatório de Actividades” actualmente existentes. Para além de agregar a informação actualmente disponibilizada nestes dois documentos, o novo Balanço de Actividades prestará informação acerca das acções de que o organismo é responsável (ou das actividades e projectos de que é executor), no âmbito dos vários programas. Deste relatório deve constar o confronto entre a execução física e financeira face ao orçamentado, bem como informação relativa aos recursos humanos e patrimoniais disponíveis. Os sistemas de informação locais deverão ser desenhados de forma a que, facilmente, seja possível extrair a informação física, financeira, patrimonial e de recursos humanos.

O Balanço de Actividades do Organismo é apresentado no início do ano seguinte a que reporta. O Balanço é entregue ao Ministro da tutela e aos Coordenadores de Programas com acções executadas pelo organismo em causa. Para além de uma visão global do desempenho do serviço (informação que é relevante para efeitos do SIADAP), sempre que um serviço desenvolva mais do que uma acção, o respectivo Balanço deverá discriminar a informação por cada uma das acções desenvolvidas. Esta informação será utilizada para efeitos da elaboração do Relatório Anual dos programas.



O Relatório Anual do Programa é preparado pelo Coordenador do Programa, com base na informação acerca das acções, a qual foi previamente vertida nos Balanços de Actividades dos Organismos. O Relatório Anual do Programa é entregue ao Ministro responsável e ao GPEARI sectorial. Do relatório de cada programa deve constar o confronto entre a execução física e financeira face ao orçamentado, bem como informação relativa aos recursos humanos e patrimoniais utilizados durante o ano. Os sistemas de informação ao nível dos programas dever permitir que toda esta informação possa, facilmente, ser extraída.

Em resumo, em termos de prestação de contas, os organismos respondem pela compilação da informação das acções de que são responsáveis, bem como pelas actividades e/ou projectos que executam. O Coordenador responde pelo seu programa. Em ambos os casos a prestação de contas é feita em termos hierárquicos. Finalmente, em termos políticos, o Governo responde pelo conjunto dos programas.

Há um aspecto adicional a referir, o qual não tem que ver directamente com prestação de contas, mas antes com a mera prestação de informação financeira numa base mais contínua. Tal como já agora acontece, deverá continuar a ser garantida informação mensal acerca da execução financeira. À luz da OP, o lançamento mensal da execução da despesa no sistema de informação dos serviços deve ser feita por acção (desagregada de acordo com os restantes classificadores: funcional, orgânico e territorial), de forma a permitir a agregação da mesma por programa. Faz todo o sentido que o legislador, em paralelo, imponha a prestação de informação mensal acerca da execução em termos de receitas.

6.6. A Certificação

Para a certificação interna na Administração Central, a actual lei prevê o Fiscal Único e Conselhos de Fiscalização para os Institutos Públicos.⁴⁴ Podem ainda subsistir alguns Conselhos Administrativos e outras formas de apoio na área financeira no âmbito dos Serviços de Administração directa. Ao nível externo, a certificação de contas está actualmente centralizada no Tribunal de Contas, a quem é obrigatório o envio de contas em Abril/Maio de cada ano, reportadas ao termo de cada exercício.⁴⁵

Com a introdução da OP e especialmente porque a agregação principal será feita ao nível do Programa, propomos uma alteração na certificação de contas, no sentido da simplificação, da não duplicação da função no mesmo nível e da harmonização de calendário com a programação proposta para a OP. Sem perda de eficácia e de desresponsabilização dos dirigentes, propõe-se que a certificação interna de cada

⁴⁴ A legislação relevante é a Lei n.º 3/2004 e a Lei n.º 4/2004, ambas de 15 de Janeiro, para a Administração indirecta e para a Administração directa, respectivamente.

⁴⁵ Nalguns casos, as contas têm também que ser enviadas quando há mudança de direcção durante o exercício.



Orçamentação por Programas – Relatório Final, 2008

organismo (independentemente do regime jurídico) com orçamento inicial superior a 20 milhões de euros passe a ser exercida apenas por um Fiscal Único. Quanto à certificação externa, função que deverá continuar a ser da responsabilidade do Tribunal de Contas, propomos que passe a ser feita ao nível dos Programas. Assim, o que propomos é que os organismos deixem de submeter as contas à fiscalização do Tribunal de Contas, passando a acção daquele Tribunal a dirigir-se para a verificação das contas dos Programas.

Para além da simplificação e harmonização da Administração Pública, a nossa proposta implica uma redução de custos significativos relativamente ao modelo actual, seja em emolumentos pagos ao Tribunal de Contas pela apreciação das Contas de Gerência, seja em remunerações de órgãos de fiscalização. O ajustamento será facilmente feito através de alterações legislativas pontuais.

A certificação interna – efectuada nos casos legalmente previstos – acompanhará o Balanço de Actividades do Organismo, a ser elaborado em Fevereiro de cada ano. A certificação externa será exercida sobre o Relatório Anual do Programa, a elaborar regularmente em Março. Este calendário é compatível com a prestação de contas e a avaliação dos Programas e das Acções.



7. Cruzamento e harmonização do SIADAP com a OP

A OP e o SIADAP são reformas que visam melhorar a gestão pública e que se complementam entre si, embora a níveis de actuação distintos. A OP é, na sua essência, uma reforma macro e centrada nas macro-estruturas e nos macro-processos, enquanto o SIADAP é focado nas micro-estruturas, i.e., nos organismos, nos seus serviços e nos funcionários.

Visando a OP assegurar a eficácia dos programas com vista à concretização de determinados impactos sócio-económicos estabelecidos pelo Governo, o SIADAP deverá visar o melhor funcionamento possível dos organismos executores das acções que integram os programas. Dito de outra forma, enquanto a OP se prende com o alinhamento estratégico, o SIADAP tem um carácter mais tático, focado no cumprimento dos objectivos operacionais do organismo. Por tal razão o organismo é a menor unidade na OP mas é a maior unidade no SIADAP.

Há três aspectos que são comuns à OP e ao SIADAP e que carecem de alguma harmonização. Desde logo, há necessidade de harmonizar os conceitos que são comuns às duas reformas. Por outro lado, em ambas as reformas estão previstos incentivos que é necessário integrar. Finalmente, é necessário, na vertente dos organismos, compatibilizar o ciclo de gestão do SIADAP com o ciclo de gestão da OP.

7.1. Harmonização de conceitos

Tanto o SIADAP como a OP se centram na avaliação do desempenho. Contudo, na formulação dessa avaliação os dois utilizam conceitos com acepções distintas, o que, sem uma normalização adequada numa temática que ainda é nova, pode constituir factor de perturbação para os agentes da Administração Pública.

Conceitos utilizados no SIADAP

O SIADAP estabelece que “a avaliação do desempenho dos serviços se realiza com base nos seguintes parâmetros:

- a) «Objectivos de eficácia», entendida como a medida em que um serviço atinge os seus objectivos e obtém ou ultrapassa os resultados esperados;
- b) «Objectivos de eficiência», enquanto relação entre os bens produzidos e serviços prestados e os recursos utilizados;
- c) «Objectivos de qualidade», traduzida como o conjunto de propriedades e características de bens ou serviços, que lhes conferem aptidão para satisfazer necessidades explícitas ou implícitas dos utilizadores.”



No caso do SIADAP, “*os objectivos são propostos pelo serviço ao membro do Governo de que dependa ou sob cuja superintendência se encontre e são por este aprovados*”, não havendo um processo formal de cascata que os enquadre. Pelo contrário, no âmbito da OP a definição dos objectivos operacionais dos organismos resulta da cascata de objectivos, garantindo assim um alinhamento efectivo com os objectivos estratégicos do Governo.

Conceitos utilizados na OP

No âmbito da OP identificámos dois tipos de objectivos: os objectivos estratégicos associados aos programas e os objectivos operacionais associados às acções. Como o SIADAP se centra nos organismos e são estes que são responsáveis pelas acções, é a este nível que se deve procurar a integração de conceitos.

A avaliação do desempenho de um dado organismo depende dos resultados das acções sobre as quais é responsável. No caso de se tratar de um organismo meramente executor, a avaliação do desempenho depende dos resultados das actividades ou projectos que desenvolve. Dissemos anteriormente que uma acção consiste num conjunto de actividades (ou projectos) desenvolvidas com vista à concretização de um dado programa, sendo o resultado de uma acção a média ponderada do grau de concretização da mesma (no tempo previsto) e da respectiva qualidade. As metas relativas a cada um destes dois objectivos são estabelecidas no Plano de Acção celebrado entre o Coordenador do Programa e o dirigente máximo do organismo responsável pela acção.

Proposta de harmonização de conceitos

No essencial, o que afasta as duas abordagens é o conceito de eficácia, a qual na OP está relacionada com os programas (a eficácia é a relação entre as metas propostas para os programas e os impactos sócio-económicos que são alcançados), enquanto no SIADAP está ligada ao organismo (é a medida em que um organismo atinge os seus objectivos e obtém ou ultrapassa os resultados esperados). Ora, dificilmente um organismo contribui, por si só, para concretizar o impacto sócio-económico pretendido. É a cooperação entre diversos organismos, através de acções distintas, que determina a obtenção do impacto.

Esta inversão de perspectiva no processo de definição dos objectivos operacionais de cada organismo (de uma lógica “*bottom up*” – em que compete ao dirigente propor os objectivos à tutela – para uma lógica de “*top down*”, mais enquadrada, em que os objectivos operacionais são definidos como os resultados das acções que se exigem para garantir que o impacto sócio-económico pretendido é concretizado) justifica a alteração de conceitos do SIADAP e a sua harmonização com a OP. Assim, o conceito de eficácia previsto no SIADAP deveria passar a estar associado aos programas a que os organismos estão associados, a eficiência associada à acção realizada e a economia ao organismo executor.



Os objectivos de cada acção deverão ser integrados num QUAR (Quadro de Avaliação e Responsabilização) autónomo. O conjunto das diferentes actividades ou projectos do organismo é sintetizado no QUAR desse organismo. O organismo responsável por cada acção elabora um Balanço de Actividades da Acção que compila o resultado dos contributos de cada organismo para a execução da acção. Desta forma se realiza a articulação entre acções, organismos executores e programas e se estabelece a respectiva cascata de objectivos que possibilita a cadeia de responsabilização.

Em concreto, propomos que o desenho do QUAR seja ligeiramente ajustado. Assim, em vez da actual análise à eficácia, à eficiência e à qualidade, propomos que para cada acção de que o organismo é responsável (ou componente de acção que o organismo desenvolve), integrado num determinado programa, se apresente informação sobre os dois elementos que são necessários para avaliar o resultado dessa mesma acção, e que são o grau de concretização da mesma (no tempo previsto) e a respectiva qualidade. No QUAR devem também constar, para referência, as metas relativas a cada um destes dois objectivos, previamente fixadas no Plano de Acção.

7.2. Incentivos ao desempenho

O SIADAP determina com clareza quais os reflexos que a avaliação do desempenho pode ter nos organismos. Em concreto, estabelece que deve produzir efeitos sobre:

- i) “as opções de natureza orçamental com impacto no serviço;*
- ii) as opções e prioridades do ciclo de gestão seguinte;*
- iii) a avaliação realizada ao desempenho dos dirigentes superiores.”*

Se, por um lado, o SIADAP acciona mecanismos correctores do mau desempenho, podendo mesmo, em última análise, dar origem a penalizações, por outro lado, também distingue o mérito, o qual tem reflexos positivos não só para o organismo, mas também sobre os funcionários. Em particular, são de salientar os efeitos remuneratórios, já que com a nova legislação sobre vínculos, carreiras e remunerações (Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro) as promoções ficam dependentes do desempenho e o aumento das quotas permite que mais trabalhadores possam ser promovidos, o que vai estimular a sua participação na obtenção de bons desempenhos individuais e do organismo.

Em termos de incentivos, o modelo proposto pelo SIADAP é um modelo suficientemente abrangente e, como tal, capaz de acomodar as propostas feitas no âmbito da OP. No entanto, há dois aspectos importantes que requerem uma análise particular. São eles (i) a articulação dos incentivos financeiros com o OE e (ii) os incentivos financeiros aos Coordenadores em caso de desempenho positivo dos respectivos programas.

O primeiro aspecto prende-se com a proposta feita na secção 6.4. relativa aos ganhos de eficiência obtidos por cada acção. A este respeito, deve ficar garantido que tais ganhos têm repercussão na orçamentação futura.



O segundo aspecto é algo que não está previsto no SIADAP, atendendo a que a figura de Coordenador de Programa é algo que apenas surge agora, com o presente relatório. Dado que o Coordenador de Programa assina uma Carta de Missão através da qual se compromete a concretizar determinados objectivos (intercalares e finais) durante o seu mandato, entendemos que o bom desempenho de um programa deverá dar origem a um prémio, a atribuir ao respectivo responsável, prémio esse que poderá ser extensível aos responsáveis pelas acções que contribuíram para o bom desempenho do Programa. Assim, propomos a existência de um prémio ao bom desempenho de um programa, o qual deverá ser concedido ao respectivo Coordenador que, por sua vez, pode distribuir parte dele pelos responsáveis das Acções.

O montante pecuniário a atribuir ao bom desempenho deverá estar incluído na dotação plurianual de cada programa, havendo dois requisitos que têm que ser observados para efeitos da respectiva atribuição. São eles a existência de uma avaliação externa positiva e a não existência de prestação de natureza idêntica e relativa ao mesmo período. Face à proposta aqui feita, será necessário ajustar as disposições normativas constantes do n.º 1 do art.º 34º da Lei n.º 66-B/2007, de 29 de Dezembro (SIADAP) (para o caso dos Directores-Gerais e dos Subdirectores-Gerais) e do n.º 8 do art.º 28º do D.L. n.º 71/2007, de 27 de Março relativo ao “Estatuto do Gestor Público” (para o caso dos dirigentes superiores equiparados a Gestores Públicos).

O desempenho de um programa e os prémios eventualmente pagos ao respectivo Coordenador devem integrar a informação que consta do chamado “Currículo do Gestor”. Este deve incluir, para além da formação académica e profissional, as responsabilidades e cargos anteriormente assumidos e os resultados da avaliação dos mesmos. O “Currículo do Gestor” deve comportar não só os prémios, os pontos em função do seu desempenho, e os louvores, mas também as penalizações e as avaliações negativas. Assim, propõe-se que a DGAEP centralize o resultado das avaliações do exercício de funções a que são sujeitos os gestores públicos, informação que seria objecto de consulta obrigatória prévia à nomeação, recondução ou cessação do desempenho de funções dos Coordenadores de Programas.

A avaliação das entidades de gestão e de execução (decorrente da aplicação do SIADAP 1 e da avaliação do Ministro da área face à Carta de Missão) será objecto de pontuação (positiva e negativa) a integrar o “Currículo do Gestor”. Este deve decorrer da aplicação do SIADAP e da avaliação do Relatório Anual do Programa de que é responsável, de modo a afastar a hipótese de aplicação subjectiva e casuística da apreciação do SIADAP. Face a uma avaliação negativa ou em caso de incumprimento ou derrapagem do Programa, podem accionar-se os mecanismos de responsabilização perante o membro do Governo (ao nível da Carta de Missão e ao nível do Contrato de Programa), a quebra da relação de confiança que permite a mudança do pessoal dirigente e as responsabilidades decorrentes do incumprimento dos objectivos fixados para os



dirigentes e funcionários repercutidas na avaliação no âmbito do SIADAP 2 e 3, bem como outras responsabilidades emergentes do exercício de funções.

Para programas com maiores dotações orçamentais, faz sentido que sejam nomeados Coordenadores com um número mínimo de pontos.

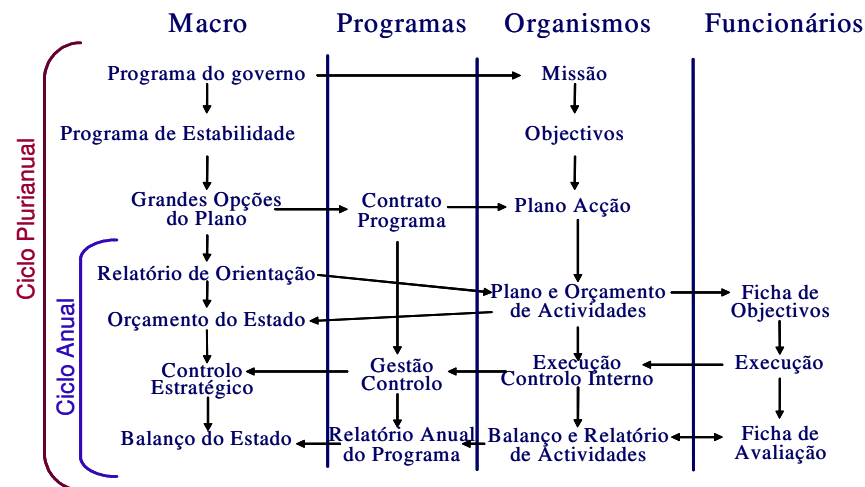
7.3. Integração dos ciclos de gestão

O SIADAP define o seguinte ciclo de gestão para cada serviço da Administração Pública:

- i) **Fixação dos objectivos do organismo** para o ano seguinte, tendo em conta a sua missão, as suas atribuições, os objectivos estratégicos plurianuais determinados superiormente, os compromissos assumidos pelo dirigente máximo na Carta de Missão, os resultados da avaliação do desempenho e as disponibilidades orçamentais;
- ii) **Aprovação do orçamento** e aprovação, manutenção ou alteração do mapa de pessoal, nos termos da legislação aplicável;
- iii) **Elaboração e aprovação do plano e orçamento de actividades do organismo** para o ano seguinte, incluindo os objectivos, actividades, indicadores de desempenho do serviço e de cada unidade orgânica;
- iv) **Monitorização** e eventual revisão dos objectivos do serviço e de cada unidade orgânica, em função de contingências não previsíveis ao nível político ou administrativo;
- v) **Elaboração do Balanço Social e o Relatório de Actividades**, com demonstração qualitativa e quantitativa dos resultados alcançados.

O ciclo de gestão do SIADAP é articulável com o ciclo de gestão definido para a OP. Os próprios documentos são comuns em muitos casos, havendo que assegurar a integração da informação necessária e a adopção de nomenclatura comum. A Figura 7.1 procura sintetizar a articulação entre os diferentes níveis da gestão e a sua integração num ciclo de gestão único e harmónico.

Figura 7.1 – Integração dos ciclos de gestão



Os programas traduzem as políticas do Governo e são aprovados pela Assembleia da República. As acções são a forma de operacionalizar os programas, sendo aprovadas pelo Ministro da Tutela e pelo Coordenador de Programa, em articulação com os organismos executores. O ciclo de gestão da OP, sendo mais abrangente, acomoda o ciclo de gestão do SIADAP e contribui para que a definição dos objectivos dos organismos esteja alinhada com o programa do Governo e respectivas orientações políticas. Este alinhamento possibilita um maior foco na estratégia por parte de todas as áreas do Estado. Na harmonização do ciclo de gestão do SIADAP será necessário que o **Plano e Orçamento de Actividades do Organismo** para cada ano traduza um processo iterativo resultante da construção e ajustamento dos *baselines* das acções que realizam, dos programas em que se integram e respectiva orçamentação.



8. A transição para o novo modelo

8.1. Considerações gerais

A regra de despesa, a programação plurianual e, em particular, a OP são propostas que se enquadram no conjunto de reformas da Administração Pública, umas já implementadas, outras ainda em curso. Vale a pena aqui lembrar aquelas que estão mais relacionadas com a proposta de OP apresentada neste relatório, e que são o PRACE, o SIADAP/QUAR e o POCP/RIGORE.

Com o PRACE foi efectuada uma alteração orgânica, embora apenas confinada à Administração Central e, mesmo assim, sem afectar, por exemplo, o Ministério da Defesa Nacional. Esta iniciativa foi um passo no sentido da racionalização da acção do Estado. Na sequência da implementação da OP antecipamos a necessidade de algum ajustamento orgânico de forma a minimizar o número de programas interministeriais, os quais são naturalmente mais difíceis de gerir.

O SIADAP e o QUAR são dois instrumentos com vista à avaliação do desempenho dos organismos, dos dirigentes e dos funcionários. Embora fizesse sentido implementar a avaliação do desempenho em paralelo com a OP, a opção por iniciar o processo pelo desenvolvimento e aplicação do SIADAP contribuiu para iniciar um processo de mudança gradual de mentalidades que facilitará a aplicação da OP. Obviamente que, face ao modelo de OP proposto, os instrumentos de avaliação existentes deverão sofrer algumas adaptações, de maneira a tornarem-se mais simples, mais transparentes e mais eficazes. Há que procurar tornar o processo o mais automático possível para os organismos, de forma a minimizar o tempo e os recursos usados no seu cumprimento.

O POCP/RIGORE é um processo ainda em desenvolvimento, que tem como objectivo dotar a Administração Pública de um instrumento de gestão com valências de contabilidade analítica. No contexto da OP, a informação sobre o custo das acções tem de ser fidedigna e ser de fácil obtenção. Por tal motivo, deve ser dada particular atenção e prioridade ao avanço da implementação do POCP/RIGORE.

Uma condição necessária, mas não suficiente, para que a reforma do quadro orçamental seja um sucesso a prazo é que haja um envolvimento responsável por parte de todos os agentes políticos. É assim porque, como a implementação da orçamentação por programas será uma reforma inter-legislativas, com a alternância democrática, o Governo e a oposição devem trabalhar em conjunto no sentido de melhorar sistematicamente o enquadramento institucional para que a informação sobre o desempenho seja efectivamente usada nas fases cruciais do processo orçamental, i.e., nas decisões quanto à afectação de recursos. Dado que se trata de uma reforma difícil e de particular importância para o futuro de Portugal, os agentes políticos devem ser exigentes uns com



os outros, mas com a paciência que é requerida relativamente a algo que não se consegue aplicar em pleno de um dia para o outro.

É também crucial que a reforma seja bem planeada, bem comunicada aos vários agentes da Administração Pública e que seja feito com regularidade e com transparência um ponto de situação quanto ao progresso e quanto aos obstáculos encontrados. Há que contrariar a tendência habitual de prometer muito, executar pouco e, finalmente, apresentar uma série de justificações para a falta de progresso.

8.2. Criação do GTIPOP e implementação dos pilotos

No Relatório Intercalar de Maio de 2007, a COP propunha que em 2009 fossem lançados os primeiros programas-piloto. Esta sugestão veio a ser acolhida pelo Senhor Ministro de Estado e das Finanças que, através de Despacho de 31 de Janeiro de 2008, criou um pequeno Grupo de Trabalho para a Implementação Piloto da Orçamentação por Programas (GTIPOP), com o objectivo específico de preparar e operacionalizar os programas-piloto que constarão do Orçamento do Estado para 2009 e, dessa forma, dar início à concretização de um modelo de orçamentação por programas.

A primeira tarefa do GTIPOP foi preparar um conjunto de propostas de programas-piloto a ser submetido ao Senhor Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento. De entre as propostas apresentadas, a escolha veio a recair sobre três pilotos no raio de acção do Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, do Ministério dos Negócios Estrangeiros e do Ministério da Saúde. Deve notar-se que, nesta fase ainda muito embrionária – em que a OP não está minimamente divulgada e em que ainda não existem as ferramentas necessárias à sua implementação – a opção foi por programas-piloto de âmbito bem mais limitado do que aquele que terão os futuros programas.

O GTIPOP acompanhará a implementação da OP através dos pilotos seleccionados superiormente. Durante este processo deverá ser estabelecida uma forte ligação entre o GTIPOP e a DGO, de forma a que esta entidade comece rapidamente a assimilar o novo modelo orçamental. Entendemos mesmo que as funções e competências do GTIPOP poderão vir a ser integradas na DGO, já que é este o organismo com autoridade de supervisão da gestão orçamental. É importante que tal aconteça porque é fundamental que a entidade do Ministério das Finanças com responsabilidade de apoio à implementação da OP seja dotado de meios que permitam responsabilizar os organismos pelo eventual não cumprimento das suas obrigações em termos de OP. Ora, a passagem formal da função de apoio à implementação da OP para a DGO permitirá um acréscimo da capacidade de responsabilização através da utilização dos mecanismos já existentes.

O GTIPOP constituir-se-ia assim como uma unidade que desenvolveria a sua actividade abrigada pela DGO. Com a experiência gradualmente adquirida, é suposto que o GTIPOP



vá contribuindo para a afinação do modelo da OP, bem como para a emissão de recomendações úteis para a definição pela DGO das suas novas competências.

A implementação da OP requer que a DGO/GTIPOP e os organismos sectoriais apostem estrategicamente na divulgação da OP, sendo fundamental a definição de acções de formação. Para o efeito, é importante a articulação entre algumas entidades, como a DGO, o(s) GPEARI(s) e o INA.

8.3. A necessidade de adaptação da DGO às exigências da OP

Enquanto entidade superintendente da elaboração e execução do OE e da contabilidade pública, bem como pelas suas responsabilidades ao nível do controlo de gestão orçamental, a DGO terá um papel central no desenvolvimento da OP. Naturalmente que esta nova forma de orçamentar introduz novas exigências, as quais implicarão ajustamentos na estrutura organizacional da DGO. Em particular, terão que ser repensadas as operações e o quadro de recursos humanos, ao mesmo tempo que se exigem alterações no sistema de controlo interno. Os ajustamentos necessários não serão efectuados, obviamente, de um dia para o outro, até porque a OP só atingirá “velocidade cruzada” depois de um período transitório de adaptação e de gradual introdução.

O actual modelo organizativo da DGO reflecte, muito naturalmente, o actual modelo orçamental. O papel da DGO tem tradicionalmente passado por exercer um controlo central sobre a elaboração do orçamento, pela monitorização da execução e pela elaboração do relato, assegurando que o OE espelha os vários orçamentos sectoriais aprovados. Numa abordagem gradualista de adaptação, consideramos essencial que a DGO acompanhe a OP a um nível macro e a um nível micro, devendo garantir também algumas funções de suporte. Descrevem-se de seguida algumas das funções que entendemos que a DGO terá que assumir em cada um destes três níveis.

Ao nível macro, a DGO deverá:

- assegurar o funcionamento em paralelo do modelo tradicional com o modelo de OP durante a fase de transição;
- garantir o cumprimento da regra de despesa, definindo directrizes e procedimentos a nível dos programas e organismos em caso de incumprimento;
- proceder à análise dos grandes agregados da despesa (em articulação com o GPEARI), nomeadamente aquando de eventuais pedidos extraordinários de repriorização da despesa;
- validar *baselines* físicos e financeiros elaborados sectorialmente, relativos a programação/reprogramação;
- definir linhas orientadoras para os organismos que prestam informação à DGO, com vista à harmonização de procedimentos de reporte de informação em termos de conteúdo, periodicidade, tempestividade e extensão (como por exemplo, na apresentação de propostas para alterações orçamentais);



Orçamentação por Programas – Relatório Final, 2008

- garantir a articulação entre as contas públicas e as contas nacionais, promovendo a simplificação do processo de conversão através, por exemplo, da aproximação das regras nas duas ópticas;
- normalizar e simplificar os procedimentos contabilísticos e orçamentais;
- colaborar na definição dos elementos necessários ao(s) Sistema(s) de Informação de suporte à OP;
- estar atenta às experiências internacionais, no sentido de seguir as melhores práticas na adaptação dos processos existentes.

Ao nível micro, a DGO deverá:

- efectuar o acompanhamento pedagógico da implementação dos programas-piloto, procurando mecanismos de facilitação da transição do modelo tradicional para a OP. Este acompanhamento será feito em articulação com o GPEARI do Ministério das Finanças e versará aspectos vários, como sejam, por exemplo, o esclarecimento de dúvidas conceptuais dos serviços executores, esclarecimentos acerca da qualidade dos indicadores apresentados pelos serviços, etc.
- emitir linhas orientadoras sobre o sistema de monitorização a adoptar por cada Coordenador de Programa;
- manter um relacionamento directo e regular com os Coordenadores de Programa;
- monitorizar a execução física e financeira dos programas;
- estabelecer um sistema de “alertas” em termos de execução física e financeira.

Deverão ainda ser cometidas à DGO as seguintes funções de suporte:

- em termos jurídicos, a prestação de apoio à implementação e acompanhamento da OP;
- em termos de Sistemas de Informação, a DGO deve assegurar o funcionamento dos actuais sistemas (enquanto forem necessários), ao mesmo tempo que deve assegurar a transição para os novos sistemas de suporte à OP;
- em termos de gestão financeira e de recursos humanos, a DGO deve identificar as implicações resultantes da OP sobre ambas as áreas, garantindo formação adequada aos seus funcionários.

Dada a maior flexibilidade da OP em termos de alterações orçamentais, a DGO deverá ser dotada de capacidade técnica que lhe permita monitorizar os desenvolvimentos em cada programa. Em particular, deverá ter capacidade para validar estimativas acerca dos impactos sobre orçamentos futuros decorrentes de alterações propostas para os programas, bem como para intervir sempre que essas alterações violem normas orçamentais. Este é um cuidado que deve existir, de forma a salvaguardar a possibilidade de haver propostas que não espelham o custo total, subestimando os impactos orçamentais inter-temporais. Por conseguinte, a DGO – em articulação com os Coordenadores de Programa – deverá acompanhar todo o processo de alterações orçamentais, desde a proposta até à respectiva aprovação, seja esta de competência central (Assembleia da República) ou de competência descentralizada.



Orçamentação por Programas – Relatório Final, 2008

Nas suas novas competências, a DGO deverá também estar tecnicamente apta a validar as *baselines* propostas pelos ministérios sectoriais. Por tudo isto, o actual *modus operandi* da DGO, focado quase exclusivamente na verificação da legalidade e regularidade financeira, tenderá a evoluir para um trabalho cada vez mais de análise, controlo e monitorização das vertentes física e financeira do orçamento, bem como de avaliação crítica de estimativas de despesa sob diferentes pressupostos quanto às políticas sectoriais a adoptar.

Neste contexto, a OP gerará uma simplificação de processos pela diminuição do número de alterações orçamentais a analisar pela DGO, dada a flexibilidade atribuída aos Coordenadores de Programa e aos Ministros responsáveis pelas ADIs.

Com base nas suas novas valências, a DGO será o organismo responsável pela preparação de boa parte da informação utilizada pelo Conselho de Ministros, aquando da decisão anual acerca dos *plafonds* a atribuir a cada programa.

Do que acabou de ser escrito resulta que, no novo processo orçamental a DGO terá o importante papel de contribuir para o desenvolvimento e manutenção de um sistema de responsabilização efectiva e de prestação de contas na Administração Pública.

As novas funções que, com a OP, são cometidas à DGO, implicam uma forte aposta nos recursos humanos. Trata-se de algo que não pode ser descurado, até porque a experiência de outros países mostra que reformas semelhantes tiveram nalguns casos problemas de implementação devido, entre outros aspectos, justamente ao facto de não ter sido feito um adequado ajustamento de competências. Com o novo modelo de orçamentação, muito do trabalho que hoje é meramente administrativo passará a integrar-se num modelo de gestão vocacionado para a obtenção de resultados. Por consequência, a DGO deverá prosseguir uma política de recursos humanos que acomode esta nova realidade.

Face às novas responsabilidades da DGO, é necessário garantir que áreas como Economia e Finanças Públicas, Contabilidade (orçamental, patrimonial e analítica), Sistemas de informação, Planeamento e Gestão de Projectos/Programas estejam cobertas. Parece-nos que estas são valências facilmente identificáveis para as quais se exigem investimento em capital humano. Adicionalmente, será necessário que na DGO exista conhecimento específico das políticas sectoriais; estes recursos humanos poderiam estar organizados em equipas responsáveis por um conjunto de ADIs, equipas essas responsáveis pelo acompanhamento físico e financeiro dos programas. Faz sentido que estes recursos tenham experiência prévia nos próprios sectores que passarão a acompanhar na DGO.

No modelo de OP é essencial assegurar que os vários organismos estão dotados com um bom sistema de controlo interno que, por um lado, permita que a gestão detecte atempadamente erros e irregularidades e que, por outro lado, facilite o trabalho levado a



cabo por auditores internos e externos. Dada a flexibilidade de gestão prevista na OP, deve-se reconhecer que, onde os sistemas de contabilização e controlo interno forem mais rudimentares, o desperdício de recursos públicos poderá aumentar. Desta forma, a Inspeção-Geral de Finanças (IGF), como organismo central do actual Sistema de Controlo Interno, poderá ter um papel fulcral na avaliação dos sistemas de controlo interno dos organismos da Administração Pública, na identificação das respectivas fraquezas, na apresentação de recomendações para as colmatar e na realização do *follow-up* das mesmas. Importa que se assegure que o resultado deste trabalho da IGF seja comunicado à DGO, o que permitirá identificar os programas com maior risco associado e, assim, direccionar as suas análises com base no risco e materialidade.

8.4. A adaptação de outras entidades à OP

8.4.1. GPEARIs

Na sequência das propostas apresentadas neste relatório, os GPEARIs dos diversos ministérios verão as suas funções ser alargadas, passando a ter especial responsabilidade nas seguintes matérias:

- na preparação/lançamento de novos programas (ou eventual reformulação e reorientação de programas já existentes), o que passa por proceder à avaliação/diagnóstico da situação, pela elaboração da Orientação do Programa (a qual inclui o respectivo enunciado e a definição dos resultados a obter) e pela identificação das entidades que podem desenvolver as Acções;
- acompanhar o planeamento, a calendarização e a orçamentação das Acções de cada Programa, através do carregamento dos *baselines* respectivos;
- exercer um olhar atento e permanente sobre a execução física e financeira de cada programa, monitorizando a informação disponível;
- promover a avaliação interna dos programas e dos grandes agregados da despesa, com vista à optimização dos níveis de eficiência e de qualidade;
- proceder à avaliação do Relatório Anual do Programa, a qual é indispensável para a determinação da futura dotação orçamental;
- exercer o acompanhamento pedagógico da implementação da OP e participar na formação do pessoal em matérias relacionadas com a OP.

Para além das responsabilidades comuns a todos os GPEARIs, o GPEARI do Ministério das Finanças tem responsabilidades acrescidas, relacionadas com a preparação do cenário macroeconómico. A sistematização da informação para apoio à emissão de parecer do Conselho de Sábios, bem como o apoio ao Ministro da Finanças na formulação das decisões de preparação do OE, do PEC e das GOP e, ainda, na procura de *benchmarking* no âmbito das experiências internacionais, tornam este organismo um interlocutor privilegiado para exercer as funções de padronização e harmonização dos processos e normativa quanto a algumas matérias de OP.



8.4.2. Inspeções-Gerais

Com a adopção da OP, também as Inspeções-Gerais verão reforçadas as suas competências e responsabilidades. Com a OP a função de auditoria evoluirá mesmo para um quadro de avaliação e controlo contínuos sobre os níveis de acção e desempenho de cada organismo.

As propostas vertidas neste relatório, confirmando as competências e domínios de actuação consagradas no D.L. n.º 166/98, de 25 de Junho, traduzem um acréscimo da intervenção das Inspeções sectoriais, designadamente nos seguintes vectores:

- controlo interno das fases de planeamento, calendarização e orçamentação das Acções de cada Programa;
- controlo interno das entidades executoras das Acções;
- avaliação interna, com intervenção nas hetero-avaliações dos organismos;
- realização de análises estratégicas à despesa.

A avaliação interna dos Programas, bem como a avaliação dos grandes agregados da despesa – tendo em vista a optimização dos níveis de eficiência e de qualidade – são da responsabilidade dos GPEARIs sectoriais. Por sua vez, a avaliação externa das políticas e dos indicadores usados são da responsabilidade da Assembleia da República. Contudo, tanto numas como noutras, as Inspeções sectoriais podem também ser chamadas a colaborar nas respectivas execuções.

No caso particular da IGF dever-lhe-á ser conferida competência específica na liderança das análises estratégicas à despesa (em estreita colaboração com os Gabinetes Ministeriais) e enquanto entidade dinamizadora do Sistema de Controlo Interno e do seu Conselho Coordenador tendo, ainda, funções normativas de padronização e de harmonização de processos quanto à acção das demais entidades que exerçam o controlo interno.

8.4.3. Tribunal de Contas

Em algumas vertentes da OP, nomeadamente ao nível da avaliação e controlo/auditoria externas, da avaliação das políticas e dos indicadores dos programas e da certificação externa de contas, ficou latente neste relatório a acção do Tribunal de Contas e do papel que, potencialmente, lhe pode ser atribuído. Contudo, em tais matérias, foi proposto remeter-se para a Assembleia da República a responsabilidade de decidir acerca das entidades executoras daquelas tarefas.

As funções de avaliação e de controlo/auditoria externas que actualmente vêm sendo exercidas pelo Tribunal de Contas, serão reforçadas futuramente já que, com a OP, a par da componente financeira, a componente física dos programas é um elemento adicional na análise ao desempenho das entidades executoras (públicas ou privadas). A apreciação da legalidade, regularidade, eficiência e eficácia mantém a mesma pertinência e continua



a justificar-se ao nível externo. Quanto à certificação de contas, de acordo com a nossa proposta, aquela passará a incidir sobre o Balanço do Estado (actualmente incide sobre a Conta Geral do Estado) e sobre os programas (actualmente incide sobre os organismos).

Já a função jurisdicional de controlo financeiro e de efectivação de responsabilidades por infracções financeiras,⁴⁶ não será essencial como instância especial e autónoma para o modelo de OP. Esta óptica está mais próxima de um *National Audit Office* como no Reino Unido ou de um *Government Accountability Office* dos EUA, paradigmas de uma evolução que consideramos desejável. Mantendo a independência e competência de acção próprios, reforçar-se-ia a especialização técnica e a excelência.

8.5. Estruturas de coordenação e de aconselhamento

Entendemos que, para apoiar a reforma do quadro orçamental proposta neste relatório, deve ser criada uma pequena estrutura de estudo, aconselhamento e assessoria junto do gabinete do Ministro das Finanças. Esta estrutura, que se poderá designar por **Conselho para a Orçamentação por Programas**, deverá ter as competências adequadas para desempenhar (entre outras) as seguintes funções:

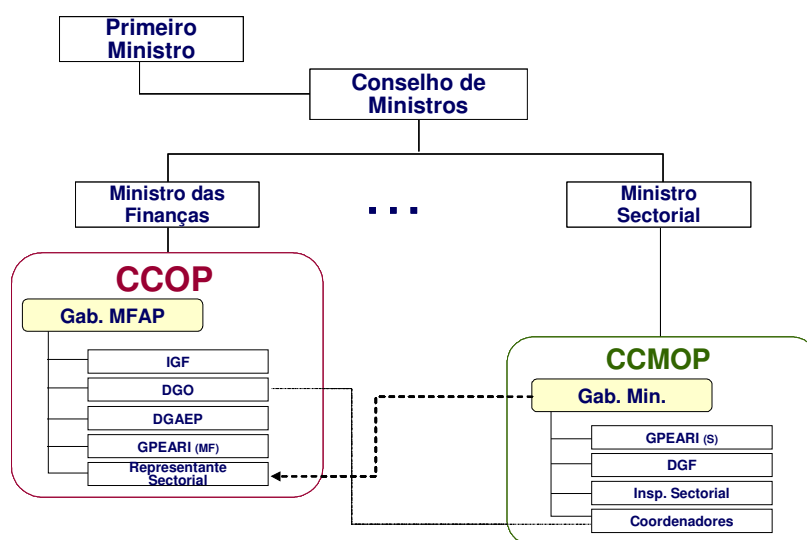
- (i) Assessorar o Governo na prestação de informação à Assembleia da República e a organizações internacionais sobre a reforma do quadro orçamental;
- (ii) Apoiar no processo de revisão da Lei de Enquadramento Orçamental e na elaboração de legislação necessária;
- (iii) Assessorar a equipa (política) do Ministério das Finanças na preparação de Conselhos de Ministros, Reuniões de Secretários de Estado e reuniões do Conselho de Coordenação da OP (estrutura a apresentar mais adiante);
- (iv) Apoiar o Governo na divulgação pedagógica dos princípios da reforma do quadro orçamental;
- (v) Esclarecer eventuais questões pragmáticas suscitadas pela DGO, IGF e GPEARI do Ministério das Finanças e pelos representantes de cada Conselho de Coordenação Ministerial da OP (estrutura a apresentar mais adiante) no decurso da implementação da reforma do quadro orçamental, à luz dos princípios adoptados pelo Governo;
- (vi) Reavaliar o plano de implementação da reforma do quadro orçamental e apoiar na procura de soluções alternativas, tendo em conta as dificuldades encontradas;
- (vii) Identificar os mecanismos para uma implementação sustentada e bem sucedida da reforma do quadro orçamental;
- (viii) Apoiar o Governo no estabelecimento de linhas gerais para a formação em OP dos diversos intervenientes do processo;

⁴⁶ Lei 98/97, de 26 de Agosto, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 35/2007, de 13 de Agosto, e pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto.

- (ix) Verificar a qualidade dos indicadores utilizados na definição dos programas – numa fase transitória e enquanto a IGF não o fizer – e estabelecer linhas gerais de orientação para a IGF nesta matéria.
- (x) Acompanhar as experiências internacionais de implementação de regras de despesa, quadros orçamentais plurianuais e práticas de orçamentação informadas pelo desempenho.

A **estrutura de coordenação** que propomos para a OP encontra-se esquematizada na Figura 8.1.

Figura 8.1 – Estrutura de coordenação da OP



Legenda: CCOP – Conselho de Coordenação da OP; CCMOP – Conselho de Coordenação Ministerial da OP; DGF – Direcção de Gestão Financeira.

Embora a OP deva ser uma reforma com um compromisso político ao mais alto nível, atendendo a que se trata de uma reforma do quadro orçamental, será ao Ministério das Finanças que caberá a respectiva coordenação. Assim, propomos que junto do Ministro das Finanças seja criado o **Conselho de Coordenação da OP (CCOP)**. Este é o órgão estratégico, de natureza harmonizadora e regulamentar onde, para além do Coordenador do Conselho para a OP, estão representados os dirigentes máximos da IGF, da DGO, da Direcção-Geral da Administração e do Emprego Público (DGAEP), do GPEARI do Ministério das Finanças e as individualidades que os gabinetes ministeriais de cada sector indicarem para os representar neste Conselho. Em princípio, estas individualidades lideram em cada ministério sectorial o **Conselho de Coordenação Ministerial da OP (CCMOP)**.



As funções do CCOP seriam:

- (i) Comunicar de forma clara, a cada entidade envolvida, as orientações do Governo quanto à implementação faseada da OP;
- (ii) Coordenar com o representante sectorial os trabalhos a realizar por cada CCMOP. Este depois descentraliza no seu ministério sectorial, escolhendo a melhor configuração, à luz dos regulamentos apresentados no CCOP;
- (iii) Contribuir para dirimir eventuais conflitos interministeriais em matéria de OP;
- (iv) Recolher informação sobre o progresso na implementação da OP;
- (v) Acompanhar e monitorizar a implementação da OP.

Em paralelo, propomos que, junto a cada Ministro Sectorial, seja criado o **Conselho Coordenador Ministerial da OP** (CCMOP). Trata-se de um órgão tático, de natureza executiva, liderado pelo gabinete do ministro sectorial e onde estão representados os dirigentes máximos do GPEARI sectorial, da Inspeção sectorial, da Direcção de Gestão Financeira do ministério sectorial (estrutura a apresentar mais adiante) e os Coordenadores dos programas tutelados pelo Ministro Sectorial. Seriam funções do CCMOP (entre outras) as seguintes:

- (i) Transpor as orientações do Governo apresentadas no CCOP na melhor configuração de meios, com vista à implementação da OP nos prazos previstos;
- (ii) Fomentar o bom relacionamento entre os Coordenadores de programas e a DGO, assim como entre a Direcção de Gestão Financeira (DGF) e a DGO, no sentido de manter actualizado o sistema de informação no que respeita à execução física e financeira dos programas;
- (iii) Acompanhar o ciclo de vida dos programas, encontrando soluções para os obstáculos que surjam ao nível da implementação prática, intervindo, se necessário, ao nível da entidade ou organismo.

Com a estrutura de coordenação que propomos para a OP, parece-nos não fazer sentido a figura de Controlador Financeiro actualmente existente, pelo que propomos a sua extinção. Em paralelo, propomos que as funções de planeamento na vertente orçamental, de execução orçamental e assunção de compromissos, de prestação de contas e obrigações de reporte sejam desempenhadas pelo **Departamento de Gestão Financeira** (DGF), a criar nos ministérios sectoriais em que o PRACE não o tenha previsto. Cada DGF, através do sistema de informação e do conhecimento específico do sector, tem uma visão integrada e de conjunto dos programas onde o seu ministério intervém, o que permite

- congregar as funções de planeamento orçamental, acompanhamento da gestão financeira e orçamental,
- informar numa lógica de gestão flexível as alterações à programação física e financeira que resultem numa melhor afectação de recursos ao nível do ministério,
- identificar e sugerir iniciativas de melhoria contínua de processos com impacto financeiro,
- avaliar a consistência no desenvolvimento dos sistemas de informação e



- consolidar a informação de reporte regular da execução física e financeira dos programas em execução.

8.6. Estratégia e calendário para a introdução do novo quadro orçamental

A adopção das propostas feitas ao longo deste relatório implica alterações e adequações legais, entre as quais, naturalmente, a Lei de Enquadramento Orçamental (LEO) é uma pedra angular.

As propostas apresentadas não têm que ser implementadas em simultâneo. Como a aplicação da regra da despesa e a programação plurianual não estão dependentes da aplicação da OP, parece-nos que podem ser introduzidas a qualquer altura. Com o modelo proposto, faz contudo todo o sentido que a regra de despesa comece a ser aplicada no início de uma nova legislatura. Assim, admitindo que a revisão da LEO é feita em tempo oportuno, a regra de despesa poderia ser aplicada já na legislatura de 2009-2013. Conforme foi referido no capítulo 2 deste relatório, a forma como é aplicada a regra da despesa deverá estar condicionada ao facto de se ter, ou não, atingido o objectivo de médio prazo (OMP) para o saldo orçamental.

Também o Conselho de Sábios – proposto para a análise do cenário macroeconómico que serve de referência à elaboração do orçamento – pode ser instituído a qualquer altura. Bastará para o efeito que, na revisão da LEO, tal Conselho venha a ser consagrado.

Reportando-nos agora à OP, a transição para esta modalidade de orçamentação, poderia, num plano teórico, ser feita a um só tempo (método *big bang*) ou de uma forma gradual. Há várias razões que, em nosso entendimento, justificam a adopção de uma solução gradualista. Um aspecto importante é o facto de se poder ir avançando nas áreas que, à partida, estão melhor preparadas (e até motivadas) para o novo modelo orçamental, não tendo que esperar por outras em que a introdução do novo modelo exige partir praticamente do zero. Por outro lado, a introdução gradual da OP constituirá um processo de aprendizagem com menores custos que aqueles que derivariam duma solução *big bang*. Acresce que a opção por esta solução mais radical poderia conduzir ao adiamento sistemático da OP, num processo de busca de aperfeiçoamento *ex ante* que nunca estaria concluído.

Com a solução gradualista será transitoriamente mantido o modelo de orçamentação tradicional em toda a Administração Pública. Contudo, os organismos que começarem a desenvolver Acções à luz da OP adoptarão em paralelo as duas formas de orçamentação. Gradualmente, ao ritmo que se pretenda, a OP impor-se-á como dominante. A partir de determinada altura, deixar-se-á de justificar a permanência em simultâneo das duas modalidades, passando a existir apenas OP. Com esta solução gradualista o poder político pode controlar o processo e, em função dos avanços e dificuldades observadas, pode acelerar ou abrandar o ritmo da transição.



Orçamentação por Programas – Relatório Final, 2008

Admitindo a opção por uma solução gradualista, apresentamos de seguida, a título indicativo, um calendário para a implementação da OP (em que os anos referenciados se reportam ao ano a que respeita a execução orçamental):

2009: Adopção de três programas experimentais (já em curso, com a liderança do GTIPOP);

2010: Nas ADIs em que se inserem os programas-piloto de 2009 desenvolver-se-ão outros programas, abrangendo toda ou a maior parte da ADI respectiva. Adicionalmente, propõe-se o lançamento de mais quatro programas em ADIs distintas;

2011: Desenvolvem-se as três ADIs iniciadas em 2009 e as quatro ADIs iniciadas em 2010. Adicionalmente serão lançados mais cinco programas em ADIs distintas;

2012: Desenvolvem-se as três ADIs iniciadas em 2009, as quatro ADIs iniciadas em 2010 e as cinco ADIs iniciadas em 2011. Adicionalmente serão lançados mais seis programas nas ADIs restantes.⁴⁷

2013: Completam-se as três ADIs iniciadas em 2009, as quatro ADIs iniciadas em 2010, as cinco ADIs iniciadas em 2011 e as seis ADIs iniciadas em 2012.

Com o calendário apresentado, a implementação da OP seria ainda iniciada na actual legislatura, sendo gradualmente implementada, de forma a chegar-se ao final da próxima legislatura com a despesa a estar integralmente coberta pelo novo modelo orçamental. Este plano está sintetizado no Quadro 8.1.

Quadro 8.1 – Proposta de calendário para a implementação da OP

2009	2010	2011	2012	2013
3 Programas	3 ADIs	3 ADIs	3 ADIs	3 ADIs
	4 Programas	4 ADIs	4 ADIs	4 ADIs
		5 Programas	5 ADIs	5 ADIs
			6 Programas	6 ADIs

De acordo com o calendário apresentado, durante o período de transição (2009-2013) coexistiriam, em paralelo, os sistemas de orçamentação tradicional e o sistema de OP. Para esses anos, a Assembleia da República aprovaria o OE na modalidade tradicional, constituindo a OP informação complementar. Para o ano de 2014, a Assembleia da República aprovaria o OE na modalidade de OP e a orçamentação tradicional seria ainda apresentada, mas a título informativo. A partir do orçamento de 2015, o OE seria apresentado exclusivamente na modalidade de OP.

Se a opção vier a ser pela introdução gradual da OP, também de forma gradual deverão ser nomeados os respectivos Coordenadores dos Programas. Por uma questão de responsabilização, entendemos que deveriam ser de imediato nomeados os Coordenadores dos programas-piloto já em curso.

⁴⁷ Relembre-se que no caso da ADI “Órgãos de Poder”, a aplicação da OP tem uma cobertura muito limitada.



Quer o Governo adopte o calendário que aqui se propõe para a introdução da OP, quer adopte um qualquer outro, entendemos que a orçamentação já em curso dos programas-piloto (bem como o seu posterior acompanhamento) ficaria mais facilitada com a aprovação de uma Resolução do Conselho de Ministros, contendo os principais objectivos da OP, definindo um plano indicativo de implementação e conferindo responsabilidades às entidades envolvidas.

Em velocidade cruzeiro, os organismos, ao elaborarem os respectivos orçamentos, terão como referencial as ADIs e, dentro destas, os programas em que actuam. Essa será a forma de catalogarem a despesa. Contudo, mesmo numa fase transitória (na qual se incluem os programas-piloto), é necessário enquadrar os organismos que, entretanto, comecem a orçar à *la* OP. Por tal razão, a aprovação da estrutura das funções do Estado em ADIs deve ser uma das prioridades legislativas. Por outro lado, seria importante que, para cada ADI, fossem identificados, a título indicativo, os respectivos programas. Aliás, só com uma estrutura deste tipo, será possível programar devidamente a introdução gradual da OP aqui proposta.

Em síntese, parece-nos que o primeiro passo a dar no imediato seria a aprovação de uma Resolução do Conselho de Ministros, onde fosse adoptada a OP. Logo de seguida, deveria ser revista a LEO. Na nova LEO poderia ficar consagrado que, após a respectiva aprovação, entraria imediatamente em vigor a regra da despesa e a programação financeira plurianual. Admitindo que a LEO irá consagrar as ADIs, a aprovação destas poderia ser feita logo após a aprovação da LEO. Com base nas ADIs aprovadas, o Governo adoptaria de seguida os conjuntos de programas indicativos de cada uma delas.

Para além dos aspectos legislativos mais imediatos, a adopção da OP implica que, rapidamente seja desenvolvido um vasto conjunto de iniciativas, de que destacamos as seguintes:

- Divulgação da OP junto dos órgãos de poder e sensibilização dos principais agentes;
- Adequação das competências das entidades envolvidas no ciclo de OP e criação da estrutura de coordenação e acompanhamento da OP;
- Desenvolvimento por parte dos Gabinetes de Planeamento sectoriais dos indicadores estratégicos e operacionais para cada programa indicativo;
- Nomeação de Coordenadores de Programa à medida que forem sendo definidos os Programas a serem gradualmente implementados;
- Adequação dos principais documentos (GOP, ROPO, PEC, OE e Balanço de Estado) ao modelo de OP;
- Desenho e desenvolvimento dos Sistemas de Informação (na vertente física) e adequação das aplicações de informação financeira à OP, servindo de suporte à implementação progressiva dos programas (a começar já com os programas-piloto);
- Definição da informação sobre o desempenho dos Programas a ser considerada na elaboração do OE;



Orçamentação por Programas – Relatório Final, 2008

- Adaptação progressiva do SIADAP às regras de OP;
- Aceleração do processo de introdução do POCP/RIGORE e da contabilidade analítica;
- Desenvolvimento de sistema de informação de desempenho e de sistemas de apoio à gestão que integrem a informação financeira com a informação relativa ao desempenho;
- Elaboração de um plano de formação e sensibilização à OP.



9. Considerações finais

Para concluir, há um conjunto de ideias expostas ao longo deste relatório que nos parece oportuno aqui sublinhar:

- Melhorar a qualidade das finanças públicas de Portugal implica, inevitavelmente uma reforma do quadro orçamental. O que se propõe é que a reforma assente em três pilares: regras de despesa com horizonte plurianual, orçamentação informada pelo desempenho e gestão da Administração Pública orientada para o desempenho.
- O sucesso da reforma passa, necessariamente, por um forte compromisso político ao nível do Primeiro-Ministro e de uma liderança empenhada do Ministério das Finanças. O Ministério das Finanças deve estabelecer os princípios gerais da reforma (garantindo a consistência e a articulação com outras reformas em curso), descentralizando para os ministérios a escolha dos indicadores e as melhores formas de implementação no terreno, a desenvolver no quadro definido pelo Ministério das Finanças. Na OP é crucial assegurar que os incentivos contribuem para políticas públicas mais eficazes. O Ministério das Finanças deve assegurar um planeamento estratégico mais efectivo e um processo orçamental mais transparente.
- É importante que o novo modelo seja bem comunicado, de forma a que os diversos ministérios possam reconhecer as vantagens em transitar para a OP. Se tal não acontecer, o cumprimento dos requisitos será meramente burocrático e inconsequente para a melhoria da qualidade das finanças públicas.
- A qualidade dos indicadores usados é fundamental para a relevância dos sistemas de informação e para o sucesso da OP.
- A reforma do quadro orçamental será sempre um processo em curso, i.e., haverá sempre onde melhorar. Trata-se uma reforma que requer a paciência de todos – classe política, chefias e trabalhadores da Administração Pública e eleitorado – porque é uma modificação de paradigma que envolve uma alteração cultural e investimento em recursos humanos nos organismos mais envolvidos. É pois uma reforma onde é vital gerir as expectativas com total transparência.
- O facto da aplicação do POCP não estar generalizada e a contabilidade de custos ser ainda muito pouco utilizada na Administração Pública, não impede que a OP seja posta em curso. Obviamente que aquele instrumental permite uma informação de melhor qualidade, pelo que a sua implementação deve ser acelerada.



Orçamentação por Programas – Relatório Final, 2008

- No modelo proposto são exigidas boas estimativas para a despesa dos programas a médio prazo. Por conseguinte, são necessários instrumentos de projecção afinados, capazes de simular o efeito de alterações de política.
- A existência de indicadores de qualidade, devidamente auditados, é fundamental no sentido de não serem induzidos comportamentos estratégicos indesejados (como seja o chamado “trabalhar para os números”).
- Uma vez adoptada a OP e a modalidade de transição, é necessário definir um plano detalhado de implementação (*roadmap*) que discrimine ao pormenor todos os passos da transição para o novo quadro orçamental.
- Para além das acções de informação acerca da OP, é necessário estabelecer programas de formação em OP para aqueles que com ela vão mais directamente lidar.
- Harmonizar processos e assegurar que os princípios gerais estabelecidos pelo Ministério das Finanças (no quadro que vier a ser definido) são de facto respeitados, requer que sejam feitos manuais de procedimentos.
- Sendo a reforma orçamental que se propõe um processo passível de ser aperfeiçoado, é recomendável instituir avaliações regulares do modelo. Por exemplo, os Países Baixos e a Finlândia constituem, na parte final de cada legislatura, grupos de trabalho que elaboram um relatório que avalia o funcionamento das regras de despesa e do processo orçamental e que propõe alterações que o Governo seguinte poderá (ou não) acolher.



Anexo I – Classificação COFOG

01. Serviços gerais da administração pública

- 01.1 Órgãos executivos e legislativos, administração financeira e fiscal, negócios estrangeiros
- 01.2 Ajuda económica externa
- 01.3 Serviços gerais
- 01.4 Investigação fundamental
- 01.5 Actividades de I&D relacionadas com serviços gerais da administração pública
- 01.6 Serviços gerais da administração pública n.e.
- 01.7 Transacções relacionadas com a dívida pública
- 01.8 Transferências de carácter geral entre diferentes níveis das administrações públicas

02. Defesa

- 02.1 Defesa militar
- 02.2 Defesa civil
- 02.3 Ajuda militar externa
- 02.4 Actividades de I&D relacionadas com a defesa
- 02.5 Defesa n.e.

03. Segurança e ordem

- 03.1 Serviços policiais
- 03.2 Serviços de protecção contra incêndios
- 03.3 Tribunais
- 03.4 Estabelecimentos prisionais
- 03.5 Actividades de I&D relacionadas com segurança e ordem pública
- 03.6 Segurança e ordem pública n.e.

04. Assuntos económicos

- 04.1 Assuntos económicos, comerciais e laborais, em geral
- 04.2 Agricultura, silvicultura, exploração florestal, pesca e caça
- 04.3 Combustíveis, electricidade e outras fontes de energia
- 04.4 Indústrias extractivas (excepto combustíveis minerais), transformadores e construção
- 04.5 Transportes
- 04.6 Comunicações
- 04.7 Outras actividades
- 04.8 Actividades de I&D relacionadas com assuntos económicos
- 04.9 Assuntos económicos n.e.

05. Protecção do ambiente

- 05.1 Gestão de resíduos
- 05.2 Gestão de águas residuais
- 05.3 Redução da poluição
- 05.4 Protecção da diversidade biológica e da paisagem



- 05.5 Actividades de I&D relacionadas com a protecção do ambiente
- 05.6 Protecção do ambiente n.e.
- 06. Habitação e equipamentos colectivos**
- 06.1 Desenvolvimento da habitação
- 06.2 Desenvolvimento dos equipamentos colectivos
- 06.3 Abastecimento de água
- 06.4 Iluminação pública
- 06.5 Actividades de I&D relacionadas com habitação e equipamentos colectivos
- 06.6 Habitação e equipamentos colectivos n.e.
- 07. Saúde**
- 07.1 Medicamentos, aparelhos e equipamentos médicos
- 07.2 Serviços para doentes em ambulatório
- 07.3 Serviços hospitalares
- 07.4 Serviços de saúde pública
- 07.5 Actividades de I&D relacionadas com a saúde
- 07.6 Saúde n.e.
- 08. Desporto, recreação, cultura e religião**
- 08.1 Serviços desportivos e recreativos
- 08.2 Serviços culturais
- 08.3 Serviços de rádio, televisão e de edição
- 08.4 Serviços religiosos e outros serviços prestados à colectividade
- 08.5 Actividades de I&D relacionadas com desporto, recreação, cultura e religião
- 08.6 Desporto, recreação, cultura e religião n.e.
- 09. Educação**
- 09.1 Educação pré-escolar e ensino básico (1º ciclo)
- 09.2 Ensino básico (2º e 3º ciclos) e ensino secundário
- 09.3 Ensino pós-secundário não superior
- 09.4 Ensino Superior
- 09.5 Ensino não definível por níveis
- 09.6 Serviços subsidiários à educação
- 09.7 Actividades de I&D relacionadas com a educação
- 09.8 Educação n.e.
- 10. Protecção social**
- 10.1 Doença e invalidez
- 10.2 Velhice
- 10.3 Sobrevivência
- 10.4 Família, descendentes ou equiparados
- 10.5 Desemprego
- 10.6 Alojamento
- 10.7 Exclusão social n.e.
- 10.8 Actividades de I&D relacionadas com protecção social
- 10.9 Protecção social n.e.



Anexo II – Proposta de Áreas de Intervenção

A) Coberturas das ADIs

1. Órgãos de Poder

Agrega os órgãos executivos, legislativos, representativos e judiciais superiores do Estado, bem como os órgãos de aconselhamento e de apoio (Presidência da República, Conselho de Estado, Assembleia da República, Tribunal Constitucional, Gabinetes Ministeriais, Gabinetes dos Representantes da República para as Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, Tribunal de Contas, Supremo Tribunal de Justiça, Supremo Tribunal Administrativo, Serviço do Provedor de Justiça) Inclui também alguns organismos nas componentes que dizem respeito a transferências gerais efectuadas para o orçamento comunitário e para o poder regional e local.

2. Negócios Estrangeiros

Agrega todas as actividades relacionadas com a promoção e defesa dos interesses portugueses no exterior, a participação de Portugal na União Europeia, a protecção e representação dos cidadãos portugueses no estrangeiro, a condução das negociações internacionais e a responsabilidade pela vinculação do Estado, a representação nacional junto de outros Estados e organizações internacionais, a cooperação internacional e a ajuda pública ao desenvolvimento, bem como quaisquer outras áreas relacionadas com a acção externa do Estado.

3. Defesa Nacional

Consubstancia todas as actividades desenvolvidas pelo Estado e pelos cidadãos, no sentido de garantir, no respeito da ordem constitucional, das instituições democráticas e das convenções internacionais, a independência nacional, a integridade do território e a liberdade e a segurança das populações contra qualquer agressão ou ameaça externas.

4. Segurança e Ordem Pública

Agrega a acção relacionada com a protecção das pessoas e bens, controlo de práticas ilícitas, prevenção criminal, segurança, combate ao terrorismo, controlo de fronteiras, armas e explosivos.

5. Sistema Judiciário e Prisional

Agrega actividades relacionadas com a garantia, defesa e prossecução efectiva dos direitos, interesses e garantias dos cidadãos, no reprimir da violação da legalidade e dirimir dos conflitos de interesses públicos e privados, designadamente execução da decisão judiciária e tutelar educativa, apoio pericial, representação do Estado em litígio, investigação criminal, acesso ao direito e aos tribunais, bem como quaisquer outras áreas relacionadas com a justiça.

6. Regulação

Intervenção de supervisão, regulatória e sancionatória em determinadas áreas, sectores e actividades destinadas à formulação de regras, sua implementação, avaliação e sancionamento. Inclui actividades relacionadas com a comunicação social (como a fiscalização e regulação de actividades de radiodifusão sonora e televisiva e da edição de



publicações periódicas), a protecção do consumidor e do mercado, designadamente no âmbito da qualidade, higiene e segurança alimentar, protecção dos direitos do consumidor, qualidade de bens não alimentares e prestação de serviços, concorrência e propriedade industrial.

7. Solidariedade, Inclusão e Protecção Social

Agrega todas as actividades relacionadas com a promoção dos direitos humanos, a protecção, prevenção, integração e acção social de crianças, jovens, pessoas idosas, pessoas desfavorecidas, bem como de cidadãos com necessidades especiais, no sentido da produção ou provisão de bens, serviços e benefícios com a finalidade de cobrir riscos, eventualidades ou necessidades do indivíduo ou das famílias, bem como quaisquer áreas relacionadas com a prevenção e reparação de situações de carência e desigualdades socioeconómicas, de dependência, de disfunção, de exclusão ou de vulnerabilidade sociais, erradicação da pobreza, bem como o combate à discriminação baseada no género, raça, etnia, religião ou em qualquer outra forma de discriminação legalmente proibida.

8. Relações Laborais

Agrega actividades relacionadas com o mercado de trabalho, designadamente com a saúde, higiene e segurança no trabalho, relações laborais, política do trabalho e emprego, e inserção na vida activa.

9. Desenvolvimento Sustentável, Ordenamento e Coesão do Território

Agrega toda a acção inerente ao cumprimento dos padrões de referência ambientais, designadamente reservas naturais, ar, água, solos, ruído, fauna, flora, entre outras, e ainda no âmbito do desenvolvimento rural, urbano e ordenamento do território, bem como quaisquer outras áreas relacionadas com o ambiente, recursos naturais e desenvolvimento do território. Agregam ainda todas as actividades relacionadas com a busca, produção e gestão de recursos energéticos, tais como a energia eléctrica, energias renováveis e combustíveis, bem como quaisquer outras áreas relacionadas com a energia. Integra também toda a acção relacionada com a tradução espacial das políticas económica, social, cultural e ambiental da sociedade, através da organização física do espaço, traduzida na elaboração dos instrumentos de gestão territorial; a acção relacionada com a prevenção e eliminação de assimetrias regionais, estímulo ao desenvolvimento regional e à fixação de actividades económicas em regiões desfavorecidas; a acção relacionada com a qualificação, reabilitação e renovação urbanas, bem como a acção relacionada com a diversificação económica em meio rural e/ou aldeias, valorização das produções tradicionais de qualidade, reforço da multifuncionalidade das explorações agrícolas e dinamização das estruturas de acção local.

10. Agricultura, Pescas e Florestas

Agrega todas as actividades desenvolvidas nos domínios do cultivo e da exploração de superfícies de terra, agrícolas ou florestais, englobando as actividades cinegéticas bem como quaisquer outras áreas relacionadas com a agricultura e, ainda as actividades desenvolvidas nos domínios da pesca marítima e fluvial, e de culturas marinhas, modernização de frotas e explorações aquícolas, bem como quaisquer outras áreas relacionadas com as pescas e a aquicultura.



11. Indústria

Agrega todas as actividades inerentes aos diferentes tipos de indústria, designadamente a indústria extractiva, agro-alimentar, militar, tecnologias de ponta e tecnologias limpas, bem como quaisquer outras áreas relacionadas com a indústria.

12. Comércio e Serviços

Agrega todas as actividades relacionadas com a transacção de bens ou prestação de serviços, designadamente nas áreas do comércio, comunicações, seguros, turismo, construção e mediação imobiliária, bem como quaisquer outras áreas relacionadas com o comércio, serviços e outras actividades económicas.

13. Saúde

Conjunto das actividades destinadas à prevenção, terapêutica ou reabilitação de situações de doença, visando a protecção e incremento da melhoria da saúde dos cidadãos, bem como quaisquer outras áreas relacionadas com a saúde.

14. Educação e Formação Profissional

Agrega actividades relacionadas com a instrução e formação dos cidadãos, designadamente com redes de ensino (seja na vertente de ensino público, privado, cooperativo e solidário, seja na vertente de ensino pré-escolar, básico e secundário, especial e de apoio), acção social escolar, psicologia e orientação educativa e vocacional, bem como quaisquer outras áreas relacionadas com a educação.

Inclui também as actividades inerentes ao planeamento, preparação, execução, avaliação e certificação de acções de formação e aperfeiçoamento profissional ao longo da vida.

15. Ensino Superior, Ciência, Inovação e Sociedade de Informação

Agrega actividades conexas com o ensino superior universitário e politécnico. Agregam também todos os produtos relacionados com a investigação, a inovação e o desenvolvimento nos domínios académico, da indústria, da saúde, da engenharia e tecnologia, das ciências sociais e humanas, englobando a aplicação de meios e técnicas laboratoriais. Agregam ainda todas as actividades relacionadas com a Sociedade de Informação e as Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC), designadamente conteúdos digitais, competências e acessibilidades em TIC, Governo e comércio electrónico.

16. Cultura e Associativismo

Agrega toda a intervenção inerente à Cultura, designadamente no âmbito das artes e do espectáculo, cinema e audiovisual e multimédia, livro e bibliotecas, arquivos, museus e outras formas de expressão cultural, bem como quaisquer outras áreas relacionadas com a cultura. Agregam ainda todas as actividades de cariz desportivo e quaisquer outras áreas relacionadas com o desporto designadamente no âmbito da prática desportiva, ética e associativismo desportivo.

17. Administração dos Recursos Públicos

Abrange toda a acção respeitante à administração fiscal, patrimonial, financeira e de recursos humanos, bem como a modernização administrativa e a coordenação da política macroeconómica.



18. Infra-Estruturas Públicas

Agrega actividades relacionadas com os diferentes tipos de transporte, designadamente aéreos, rodoviários, ferroviários, marítimos e fluviais, especiais, bem como quaisquer outras áreas relacionadas com os transportes. Agrega também as actividades relacionadas com a promoção, construção, gestão e manutenção das infra-estruturas de redes viária, agrícolas, de transporte, desportivas, habitacionais, comerciais e industriais, de comunicações, de distribuição, bem como quaisquer outras áreas relacionadas com a prestação de bens e serviços aos cidadãos.



B) Entidades com actividade em cada uma das ADIs propostas

1. ÓRGÃOS DE PODER

- PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
- ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
- TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
- GABINETES MINISTERIAIS (incluindo os Gabinetes dos Representantes da República para as Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira);
- TRIBUNAL DE CONTAS
- SUPREMO TRIBUNAL DE JUSTIÇA
- SUPREMO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO
- SERVIÇO DO PROVIDOR DE JUSTIÇA

- E, ainda, no âmbito da PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS as seguintes entidades da Administração directa do Estado

- Gabinete de Estudos, Planeamento e Avaliação
- Secretaria-Geral
- Centro Jurídico
- Centro de Gestão da Rede Informática do Governo

- E ainda, no que diz respeito a transferências gerais não enquadráveis em programas

- Direcção-Geral do Orçamento (na componente de transferências para o orçamento comunitário)
- Direcção-Geral das Autarquias Locais (na componente de transferências gerais para as autarquias)
- Gabinete do Ministro da República para a Região Autónoma dos Açores (na componente de transferências gerais para a Região Autónoma)
- Gabinete do Ministro da República para a Região Autónoma da Madeira (na componente de transferências gerais para a Região Autónoma)

2. NEGÓCIOS ESTRANGEIROS

- Serviços no âmbito do MINISTÉRIO DOS NEGÓCIOS ESTRANGEIROS:

- Administração directa do Estado
 - Secretaria-Geral
 - Direcção-Geral de Política Externa
 - Inspeção-Geral Diplomática e Consular
 - Direcção-Geral dos Assuntos Europeus
 - Direcção-Geral dos Assuntos Técnicos e Económicos
 - Direcção-Geral dos Assuntos Consulares e das Comunidades Portuguesas



- E os seguintes serviços periféricos externos:
 - Embaixadas
 - Missões, representações permanentes e missões temporárias
 - Postos consulares
- Administração indirecta do Estado
 - Fundo para as Relações Internacionais, I. P.
 - Instituto Camões, I. P.
 - Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento, I. P.
- Outras estruturas
 - Comissão Nacional da UNESCO
 - Comissão Interministerial de Limites e Bacias Hidrográficas Luso-Espanholas

3. DEFESA NACIONAL

- Serviços no âmbito do MINISTÉRIO DA DEFESA NACIONAL:
 - Órgãos e serviços centrais
 - Secretaria-Geral
 - Direcção-Geral de Política de Defesa Nacional
 - Direcção-Geral de Pessoal e Recrutamento Militar
 - Direcção-Geral de Infra-Estruturas
 - Direcção-Geral de Armamento e Equipamento de Defesa
 - Inspecção-Geral das Forças Armadas
 - Instituto de Defesa Nacional
 - Instituto Hidrográfico
 - Os três ramos das Forças Armadas
 - Administração indirecta do Estado
 - Arsenal do Alfeite
 - Manutenção Militar
 - Laboratório Militar dos Produtos Químicos e Farmacêuticos
 - Oficinas Gerais de Fardamento e Equipamento

4. SEGURANÇA E ORDEM PÚBLICA

- Serviços no âmbito do MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA:
 - Administração directa do Estado
 - Forças de segurança (GNR e PSP)
 - Serviço de Estrangeiros e Fronteiras
 - Autoridade Nacional de Protecção Civil
 - Autoridade Nacional de Segurança Rodoviária
 - E os seguintes serviços centrais de suporte:
 - Direcção-Geral de Administração Interna
 - Inspecção-Geral da Administração Interna



- Secretaria-Geral
- Governos Cívicos

- Serviços da PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS:
 - Órgãos consultivos
 - Conselho Superior de Segurança Interna
 - Conselho Superior de Informações
 - Outras estruturas
 - Gabinete Coordenador de Segurança (que integra o Gabinete Nacional SIRENE e, onde também funcionam o Gabinete da Autoridade Nacional de Segurança e o respectivo gabinete)
 - Conselho Nacional de Planeamento Civil de Emergência

- Serviços do MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, DO DESENVOLVIMENTO RURAL E DAS PESCAS:
 - Administração directa do Estado
 - Direcção-Geral dos Recursos Florestais (nas atribuições relacionadas com a promoção do desenvolvimento sustentável dos recursos florestais e dos espaços associados e a prevenção estrutural, actuando de forma concertada no planeamento e na procura de estratégias conjuntas no domínio da defesa da floresta contra incêndios, sendo o serviço investido nas funções de autoridade florestal nacional)

5. SISTEMA JUDICIÁRIO E PRISIONAL

- TRIBUNAIS (especializados e das várias instâncias)

- PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

- Serviços no âmbito do MINISTÉRIO DA JUSTIÇA:
 - Administração directa do Estado
 - Direcção-Geral da Política de Justiça
 - Inspecção-Geral dos Serviços de Justiça
 - Secretaria-Geral
 - Polícia Judiciária
 - Direcção-Geral da Administração da Justiça
 - Direcção-Geral dos Serviços Prisionais
 - Direcção-Geral de Reinserção Social
 - Gabinete para a Resolução Alternativa de Litígios
 - Administração indirecta do Estado
 - Instituto dos Registos e do Notariado, I. P.
 - Instituto das Tecnologias de Informação na Justiça, I. P.
 - Instituto Nacional de Medicina Legal, I. P.



- Instituto Nacional da Propriedade Industrial, I. P

6. REGULAÇÃO

Serviços no âmbito da PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS:

- Administração directa do Estado
- Gabinete para os Meios de Comunicação Social

- Serviços no âmbito do MINISTÉRIO DA ECONOMIA E DA INOVAÇÃO:

- Administração directa do Estado
 - Direcção-Geral do Consumidor
- Entidades administrativas independentes
 - Autoridade da Concorrência
 - Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos
- Outras estruturas
 - Comissão de Aplicação de Coimas em Matéria Económica e de Publicidade

- Serviços no âmbito do MINISTÉRIO DO AMBIENTE, DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL:

- Administração indirecta do Estado
 - Entidade Reguladora dos Serviços das Águas e dos Resíduos, I. P.

- Serviços no âmbito do MINISTÉRIO DA SAÚDE:

- Entidade administrativa independente
- Entidade Reguladora da Saúde

- Serviços no âmbito do MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA:

- Entidades administrativas independentes
 - Instituto de Seguros de Portugal
 - Comissão do Mercado de Valores Mobiliários

- Serviços no âmbito do MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES:

- Administração indirecta do Estado (quanto às atribuições regulatórias no respectivo sector)
 - Instituto da Construção e do Imobiliário, I. P.
 - Instituto Nacional de Aviação Civil, I. P.
 - Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos, I. P.
 - Instituto da Mobilidade e dos Transportes Terrestres, I. P.
 - Instituto de Infra-Estruturas Rodoviárias, I. P.
- Entidades administrativas independentes
 - ICP—Autoridade Nacional de Comunicações



7. SOLIDARIEDADE, INCLUSÃO E PROTECÇÃO SOCIAL

- Serviços no âmbito do MINISTÉRIO DO TRABALHO E DA SOLIDARIEDADE SOCIAL:

- Administração directa do Estado
 - Gabinete de Estratégia e Planeamento
 - Inspeção-Geral
 - Secretaria-Geral
 - Direcção-Geral da Segurança Social
- Administração indirecta do Estado
 - Instituto de Informática, I. P.
 - Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu, I. P.
 - Instituto da Segurança Social, I. P.
 - Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I. P.
 - Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social, I. P.
 - Instituto Nacional para a Reabilitação, I. P.
 - Agência Nacional para a Qualificação, I. P.
- Órgãos consultivos
 - Conselho Nacional para a Promoção do Voluntariado
 - Conselho Nacional de Segurança Social
 - Comissão Nacional do Rendimento Social de Inserção
 - Conselho Nacional para a Reabilitação e Integração das Pessoas com Deficiência
 - Conselho Consultivo das Famílias
 - Comissão para a Promoção de Políticas de Família

Serviços no âmbito da PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS:

- Administração directa do Estado
 - Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género
- Administração indirecta do Estado
 - Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural, I. P. (junto do qual funciona o Conselho Consultivo para os Assuntos da Imigração e a Comissão para a Igualdade e Contra a Discriminação Racial)
 - Instituto Português da Juventude, I. P. (junto do qual funciona o Conselho Consultivo da Juventude)

Serviços no âmbito do MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA:

- Administração indirecta do Estado
 - Caixa Geral de Aposentações, I.P.



8. RELAÇÕES LABORAIS

- Serviços no âmbito do MINISTÉRIO DO TRABALHO E DA SOLIDARIEDADE SOCIAL:

- Administração directa do Estado
 - Gabinete de Estratégia e Planeamento
 - Inspeção-Geral
 - Secretaria-Geral
 - Autoridade para as Condições de Trabalho
 - Direcção-Geral do Emprego e das Relações de Trabalho
- Administração indirecta do Estado
 - Instituto de Informática, I. P.
 - Instituto do Emprego e da Formação Profissional, I. P.
- Outras estruturas
 - Comissão para a Igualdade no Trabalho e no Emprego

9. DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL, ORDENAMENTO E COESÃO DO TERRITÓRIO

- Serviços no âmbito do MINISTÉRIO DO AMBIENTE, DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL:

- Administração directa do Estado
 - Departamento de Prospectiva e Planeamento e Relações Internacionais
 - Inspeção-Geral do Ambiente e do Ordenamento do Território
 - Secretaria-Geral
 - Agência Portuguesa do Ambiente
 - Direcção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano
 - Instituto Geográfico Português
- E os seguintes serviços periféricos:
 - Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte
 - Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro
 - Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional de Lisboa e Vale do Tejo
 - Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Alentejo
 - Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Algarve

Administração indirecta do Estado

- Instituto da Água, I. P
- Instituto da Conservação da Natureza e da Biodiversidade, I. P
- Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, I. P
- Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional, I. P
- E os seguintes organismos periféricos:
 - Administração de Região Hidrográfica do Norte, I. P
 - Administração de Região Hidrográfica do Centro, I. P
 - Administração de Região Hidrográfica do Tejo, I. P



- Administração de Região Hidrográfica do Alentejo, I. P.
- Administração de Região Hidrográfica do Algarve, I. P.
- Órgãos consultivos
 - Conselho Nacional da Água
 - Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável
- Outra estrutura
 - Comissão para as Alterações Climáticas

- Serviços no âmbito da PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS:
 - Administração directa do Estado
 - Inspecção-Geral da Administração Local
 - Direcção-Geral das Autarquias Locais
 - Administração indirecta do Estado
 - Instituto Nacional de Estatística, I. P.

- Serviços no âmbito do MINISTÉRIO DA ECONOMIA E DA INOVAÇÃO:
 - Administração directa do Estado
 - Direcção-Geral das Actividades Económicas (na parte em que dispõe de atribuições quanto à articulação da política de empresa com outras políticas públicas, nomeadamente nas áreas do ambiente, ordenamento do território e formação e certificação profissional, visando o crescimento da produtividade e da competitividade, numa óptica do desenvolvimento sustentável)

- Serviços no âmbito do MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, DO DESENVOLVIMENTO RURAL E DAS PESCAS (na componente do desenvolvimento rural):
 - Administração directa do Estado
 - Direcção-Geral da Agricultura e Desenvolvimento Rural

10. AGRICULTURA, PESCAS E FLORESTAS

- Serviços no âmbito do MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, DO DESENVOLVIMENTO RURAL E DAS PESCAS (na componente da agricultura e das pescas):
 - Administração directa do Estado
 - Gabinete de Planeamento e Políticas
 - Inspecção-Geral da Agricultura e Pescas
 - Secretaria-Geral
 - Direcção-Geral da Agricultura e Desenvolvimento Rural
 - Direcção-Geral das Pescas e Aquicultura
 - Direcção-Geral dos Recursos Florestais
 - Direcção-Geral de Veterinária
 - E os seguintes serviços periféricos:
 - Direcção Regional de Agricultura e Pescas do Norte



- Direcção Regional de Agricultura e Pescas do Centro
- Direcção Regional de Agricultura e Pescas de Lisboa e Vale do Tejo
- Direcção Regional de Agricultura e Pescas do Alentejo
- Direcção Regional de Agricultura e Pescas do Algarve
- Administração indirecta do Estado
 - Instituto da Vinha e do Vinho, I. P.
 - Instituto dos Vinhos do Douro e Porto, I. P.
 - Instituto Nacional de Recursos Biológicos I. P.

11. INDÚSTRIA

- Serviços no âmbito do MINISTÉRIO DA ECONOMIA E DA INOVAÇÃO:
 - Administração directa do Estado
 - Gabinete de Estratégia e Estudos
 - Secretaria-Geral
 - Direcção-Geral das Actividades Económicas
 - E os seguintes serviços periféricos:
 - Direcção Regional da Economia do Norte
 - Direcção Regional da Economia do Centro
 - Direcção Regional da Economia de Lisboa e Vale do Tejo
 - Direcção Regional da Economia do Alentejo
 - Direcção Regional da Economia do Algarve
 - Administração indirecta do Estado
 - Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e ao Investimento, I. P.
 - Outras estruturas
 - Comissão Permanente de Contrapartidas
- Serviços no âmbito do MINISTÉRIO DA DEFESA NACIONAL:
 - Arsenal do Alfeite
 - Laboratório Militar dos Produtos Químicos e Farmacêuticos
 - Oficinas Gerais de Fardamento e Equipamento
 - Manutenção Militar

12. COMÉRCIO E SERVIÇOS

- Serviços no âmbito do MINISTÉRIO DA ECONOMIA E DA INOVAÇÃO:
 - Administração directa do Estado
 - Gabinete de Estratégia e Estudos
 - Secretaria-Geral
 - Direcção-Geral das Actividades Económicas
 - Direcção-Geral de Energia e Geologia
 - Autoridade de Segurança Alimentar e Económica



- E os seguintes serviços periféricos:
 - Direcção Regional da Economia do Norte
 - Direcção Regional da Economia do Centro
 - Direcção Regional da Economia de Lisboa e Vale do Tejo
 - Direcção Regional da Economia do Alentejo
 - Direcção Regional da Economia do Algarve
- Administração indirecta do Estado
 - Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e ao Investimento, I. P.
 - Instituto do Turismo de Portugal, I. P.
 - Instituto Português da Qualidade, I. P.
 - Laboratório Nacional de Energia e Geologia, I. P.
- Outras estruturas
 - Comissão de Aplicação de Coimas em Matéria Económica e de Publicidade
- Serviços no âmbito do MINISTÉRIO DOS NEGÓCIOS ESTRANGEIROS:
 - Administração indirecta do Estado
 - Direcção-Geral dos Assuntos Técnicos e Económicos (no que respeita às atribuições da prossecução da diplomacia económica)

13. SAÚDE

- Serviços no âmbito do MINISTÉRIO DA SAÚDE:
 - Administração directa do Estado
 - Alto Comissariado da Saúde
 - Inspecção-Geral das Actividades em Saúde
 - Secretaria-Geral
 - Direcção-Geral da Saúde
 - Autoridade para os Serviços de Sangue e da Transplantação
 - Administração indirecta do Estado
 - Administração Central do Sistema de Saúde, I. P.
 - INFARMED—Autoridade Nacional do Medicamento e Produtos de Saúde, I. P.
 - Instituto Nacional de Emergência Médica, I. P.
 - Instituto Português do Sangue, I. P.
 - Instituto da Droga e da Toxicodependência, I. P.
 - Instituto Nacional de Saúde Dr. Ricardo Jorge, I. P.
- E os seguintes organismos periféricos:
 - Administração Regional de Saúde do Norte, I. P.
 - Administração Regional de Saúde do Centro, I. P.
 - Administração Regional de Saúde de Lisboa e Vale do Tejo, I. P.
 - Administração Regional de Saúde do Alentejo, I. P.
 - Administração Regional de Saúde do Algarve, I. P.



Orçamentação por Programas – Relatório Final, 2008

- Serviços no âmbito do MINISTÉRIO DA DEFESA NACIONAL:
 - Órgãos e serviços centrais
 - Direcção-Geral de Pessoal e Recrutamento Militar (enquanto contribuir para a definição e desenvolvimento da política assistencial e de apoio sanitário no âmbito do sistema de saúde militar)

- Serviços no âmbito do MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, DO DESENVOLVIMENTO RURAL E DAS PESCAS:
 - Administração directa do Estado
 - Direcção-Geral de Veterinária (no que respeita à avaliação, autorização, controlo e inspecção da comercialização e da utilização dos medicamentos veterinários farmacológicos, imunológicos, pré-misturas medicamentosas, homeopáticos a outros e as suas matérias-primas, bem como dos produtos de uso veterinário)

14. EDUCAÇÃO E FORMAÇÃO PROFISSIONAL

- Serviços no âmbito do MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO:
 - Administração directa do Estado
 - Gabinete de Estatística e Planeamento da Educação
 - Inspeção-Geral da Educação
 - Secretaria-Geral
 - Gabinete de Gestão Financeira
 - Direcção-Geral dos Recursos Humanos da Educação
 - Direcção-Geral de Inovação e de Desenvolvimento Curricular
 - Gabinete de Avaliação Educacional
 - E os seguintes serviços periféricos:
 - Direcção Regional de Educação do Norte
 - Direcção Regional de Educação do Centro
 - Direcção Regional de Educação de Lisboa e Vale do Tejo
 - Direcção Regional de Educação do Alentejo
 - Direcção Regional de Educação do Algarve
 - Administração indirecta do Estado
 - Agência Nacional para a Qualificação, I. P., na parte a que respeita à Formação Profissional
 - Órgãos consultivos
 - Conselho Nacional de Educação
 - Outras estruturas
 - Gabinete Coordenador do Sistema de Informação do Ministério da Educação

- Serviços no âmbito do MINISTÉRIO DOS NEGÓCIOS ESTRANGEIROS:
 - Administração indirecta do Estado



- Instituto Camões, I. P. (no que respeita ao ensino de português no estrangeiro)
- Serviços no âmbito do MINISTÉRIO DA JUSTIÇA:
 - Outras estruturas
 - Centro de Estudos Judiciários
- Serviços no âmbito do MINISTÉRIO DA DEFESA NACIONAL:
 - Órgãos e serviços centrais
 - Direcção-Geral de Política de Defesa Nacional (no que respeita à coordenação dos estudos relativos às certificações académica e profissional da formação ministrada pelas Forças Armadas, estudo e proposta de medidas de política nos domínios do ensino, formação e desenvolvimento profissional)

15. ENSINO SUPERIOR, CIÊNCIA, INOVAÇÃO E SOCIEDADE DE INFORMAÇÃO

- Serviços no âmbito do MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E ENSINO SUPERIOR:
 - Administração directa do Estado
 - Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais
 - Inspeção-Geral
 - Secretaria-Geral
 - Direcção-Geral do Ensino Superior
 - Administração indirecta do Estado
 - Fundação para a Ciência e Tecnologia, I. P.
 - UMIC—Agência para a Sociedade do Conhecimento, I. P.
 - Centro Científico e Cultural de Macau, I. P.
 - Instituto de Investigação Científica Tropical, I. P.
 - Instituto Tecnológico e Nuclear, I. P.
 - Instituto de Meteorologia, I. P.
 - Estabelecimentos de ensino superior
 - Universidades públicas, Institutos politécnicos públicos e estabelecimentos de ensino universitário e politécnico públicos não integrados
 - Estabelecimentos de ensino superior que integram a estrutura de outros ministérios
 - Órgãos consultivos
 - Conselho Nacional de Avaliação do Ensino Superior
 - Conselho Coordenador da Ciência e Tecnologia
 - Conselho Coordenador do Ensino Superior
 - Outras estruturas
 - Academia das Ciências de Lisboa



16. CULTURA E ASSOCIATIVISMO

- Serviços no âmbito do MINISTÉRIO DA CULTURA:
 - Administração directa do Estado
 - Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais
 - Inspecção-Geral das Actividades Culturais
 - Secretaria-Geral
 - Biblioteca Nacional de Portugal
 - Direcção-Geral das Artes
 - Direcção-Geral do Livro e das Bibliotecas
 - Direcção-Geral de Arquivos
 - E os seguintes serviços periféricos:
 - Direcção Regional de Cultura do Norte
 - Direcção Regional de Cultura do Centro
 - Direcção Regional de Cultura de Lisboa e Vale do Tejo
 - Direcção Regional de Cultura do Alentejo
 - Direcção Regional de Cultura do Algarve
 - Administração indirecta do Estado
 - Cinemateca Portuguesa – Museu do Cinema, I. P.
 - Instituto do Cinema e do Audiovisual, I. P.
 - Instituto de Gestão do Património Arquitectónico e Arqueológico, I. P.
 - Instituto dos Museus e da Conservação, I. P.
 - Outras estruturas
 - Academia Internacional de Cultura Portuguesa
 - Academia Nacional de Belas Artes
 - Academia Portuguesa de História
- Serviços no âmbito da PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS:
 - Administração indirecta do Estado
 - Instituto do Desporto de Portugal, I. P. (junto do qual funciona o Conselho Nacional do Desporto)
- Serviços no âmbito do MINISTÉRIO DOS NEGÓCIOS ESTRANGEIROS:
 - Administração indirecta do Estado
 - Instituto Camões, I. P.
 - Outras estruturas
 - Comissão Nacional da UNESCO
- Serviços no âmbito do MINISTÉRIO DA DEFESA NACIONAL:
 - Órgãos e serviços centrais
 - Direcção-Geral de Pessoal e Recrutamento Militar (na componente em que assegura as relações com o Conselho Internacional do Desporto Militar e coordena a participação portuguesa nas actividades daquele organismo. Na



dependência da DGPRM funciona a Comissão de Educação Física e Desporto Militar)

17. ADMINISTRAÇÃO DOS RECURSOS PÚBLICOS

- Serviços no âmbito do MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA:

- Administração directa do Estado
 - Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais
 - Inspecção-Geral de Finanças
 - Secretaria-Geral
 - Direcção-Geral do Orçamento
 - Direcção-Geral do Tesouro e Finanças
 - Direcção-Geral dos Impostos
 - Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo
 - Direcção-Geral da Administração e do Emprego Público
 - Direcção-Geral de Protecção Social aos Funcionários e Agentes da Administração Pública
 - Direcção-Geral da Informática e Apoio aos Serviços Tributários e Aduaneiros
 - Instituto de Informática
 - Serviços Sociais da Administração Pública
- Administração indirecta do Estado
 - Instituto Nacional de Administração, I. P.
 - Instituto de Gestão do Crédito Público, I. P.
- Órgãos consultivos
 - Conselho Superior de Finanças

- Serviços no âmbito da PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS:

- Administração indirecta do Estado
 - Agência para a Modernização Administrativa, I. P.

- Serviços no âmbito do MINISTÉRIO DA JUSTIÇA:

- Administração indirecta do Estado
 - Instituto de Gestão Financeira e de Infra-Estruturas da Justiça, I. P. (na componente em que gere os recursos humanos, financeiros e materiais afectos à administração da Justiça, sem prejuízo da competência própria de outros órgãos e departamentos administrativos; gestão unificada dos recursos financeiros afectos à actividade do Ministério da Justiça)



- Serviços no âmbito do MINISTÉRIO DO AMBIENTE, DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL:

- Administração indirecta do Estado
 - Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional, I. P. (na componente em gere e monitoriza financeiramente o FEDER e o Fundo de Coesão)

- Serviços no âmbito do MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, DO DESENVOLVIMENTO RURAL E DAS PESCAS:

- Administração indirecta do Estado
 - Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, I. P. (na componente em que procede à validação e ao pagamento decorrente do financiamento da aplicação de diversas medidas definidas a nível nacional e comunitário, no âmbito da agricultura, desenvolvimento rural, pescas e sectores conexos)

18. INFRA-ESTRUTURAS PÚBLICAS

- Serviços no âmbito do MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES:

- Administração directa do Estado
 - Gabinete de Planeamento Estratégico e Relações Internacionais
 - Inspecção-Geral das Obras Públicas, Transportes e Comunicações
 - Secretaria-Geral
- Administração indirecta do Estado
 - Instituto da Construção e do Imobiliário, I. P.
 - Instituto Nacional de Aviação Civil, I. P.
 - Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos, I. P.
 - Instituto da Mobilidade e dos Transportes Terrestres, I. P.
 - Instituto de Infra-Estruturas Rodoviárias, I. P.
 - Laboratório Nacional de Engenharia Civil, I. P.
- Órgãos consultivos
 - Conselho Consultivo das Obras Públicas, Transportes e Comunicações
- Outras estruturas
 - Gabinete de Prevenção e Investigação de Acidentes com Aeronaves
 - Gabinete de Investigação de Segurança e de Acidentes Ferroviários
 - Comissão Técnica do Registo Internacional de Navios da Madeira

- Serviços no âmbito do MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA:

- Administração directa do Estado
 - Direcção-Geral de Infra-estruturas e Equipamentos

- Serviços no âmbito do MINISTÉRIO DA JUSTIÇA:

- Administração indirecta do Estado
 - Instituto de Gestão Financeira e de Infra-Estruturas da Justiça, I. P.



Orçamentação por Programas – Relatório Final, 2008

- Serviços no âmbito do MINISTÉRIO DA ECONOMIA E DA INOVAÇÃO:
 - Administração directa do Estado
 - Direcção-Geral de Energia e Geologia (na componente em que contribui para a concepção, promoção e avaliação das políticas relativas à energia e aos recursos geológicos, numa óptica do desenvolvimento sustentável e de garantia da segurança do abastecimento)

- Serviços no âmbito do MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, DO DESENVOLVIMENTO RURAL E DAS PESCAS:
 - Administração indirecta do Estado
 - Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, I. P. (na componente em que executa a política estratégica na área das tecnologias de informação e comunicação – TIC -, assegurando a construção, gestão e operação das infra-estruturas do TIC, na área de actuação do MADRP).