



**LISBOA  
SCHOOL OF  
ECONOMICS &  
MANAGEMENT**

**MESTRADO  
ECONOMIA E POLÍTICAS PÚBLICAS**

**TRABALHO FINAL DE MESTRADO  
Trabalho de Projeto**

**DESAFIOS E OPORTUNIDADES DA ORÇAMENTAÇÃO POR  
PROGRAMAS PLURIANUAL EM PORTUGAL**

**POR: JOSÉ ANTÓNIO TEIXEIRA PINHEIRO MOREIRA**

**OUTUBRO 2015**



**LISBOA  
SCHOOL OF  
ECONOMICS &  
MANAGEMENT**

**MESTRADO  
ECONOMIA E POLÍTICAS PÚBLICAS**

**TRABALHO FINAL DE MESTRADO  
Trabalho de Projeto**

**DESAFIOS E OPORTUNIDADES DA ORÇAMENTAÇÃO POR  
PROGRAMAS PLURIANUAL EM PORTUGAL**

**POR: JOSÉ ANTÓNIO TEIXEIRA PINHEIRO MOREIRA**

**ORIENTADOR: PROFESSOR DOUTOR PAULO TRIGO PEREIRA**

**OUTUBRO 2015**

## **AGRADECIMENTOS**

Este trabalho de projeto resultou do interesse que sempre manifestei durante o meu percurso profissional na Direção-Geral do Orçamento e no Tribunal de Contas relativamente ao modo como se efetua o controlo das finanças públicas em Portugal, a que se juntou o interesse académico resultante da participação na componente curricular do Mestrado de Economia e Políticas Públicas.

Assim em primeiro lugar quero agradecer ao meu orientador, Professor Doutor Paulo Trigo Pereira, pelo apoio e orientação com os quais pude sempre contar ao longo da elaboração deste trabalho de projeto.

Quero agradecer também aos meus pais e irmão que sempre me apoiaram e foram o alicerce para minha formação pessoal, académica e profissional.

Por fim agradeço de um modo especial à minha esposa Manuela e a minha filha Catarina o apoio incondicional para a efetivação deste trabalho.

## RESUMO

O quadro orçamental português assenta num sistema exclusivamente concentrado nos recursos públicos utilizados onde o principal critério de escrutínio é a mera legalidade da despesa o que tem tido como resultado um orçamento de natureza anual e incrementalista com um insuficiente planeamento de médio prazo.

No contexto de fortes restrições orçamentais, o objetivo deste trabalho passa por identificar e propor o modelo de orçamentação por programas plurianual que permite promover a disciplina orçamental e a alocação eficiente dos recursos de acordo com as prioridades políticas do governo.

Este trabalho analisou as reformas orçamentais ocorridas na Áustria, na Irlanda e a implementação de orçamentação por programas em Portugal, no sentido de dotar o novo enquadramento orçamental português de instrumentos, como por exemplo as *spending reviews*, que garantam uma eficaz implementação do quadro orçamental plurianual com a garantia de tetos de despesa em cada programa orçamental.

Os resultados apontam para um quadro orçamental por programas plurianual com limites vinculativos para os 4 anos, uma nova regra numérica para a despesa pública e um conjunto de 23 Missões de Base Orgânica representando diferentes áreas de políticas públicas

**Palavras- Chave:** Orçamentação por programas, quadro orçamental plurianual, *spending review*, eficiência, regras orçamentais

## **ABSTRACT**

The current Portuguese budgetary framework is a highly input-oriented system which concentrates on controlling the legality of public expenditure, leading to an annual and incremental budget with an insufficient medium-term planning.

In a context of budget constraints, this paper aims to identify and propose a medium-term expenditure framework in order to improve fiscal discipline and the efficient allocation of resources in accordance with the political priorities of the government.

This paper analyzes the results of fiscal reforms that took place in Austria and Ireland and the process of implementation of the programme budgeting in Portugal, in order to give instruments to the new Portuguese budgetary framework, such as the spending reviews, to ensure an effective implementation of the Medium-Term Expenditure Framework with multi-annual ceilings for expenditure in each budget program.

The proposed results indicate a Medium-Term Expenditure Framework with a four years global fixed ceiling, a new numerical expenditure rule and a set of 23 budget programs representing different areas of public policy.

**Keywords :** medium-term expenditure framework, programme budgeting, spending review, efficiency, fiscal rules

## ÍNDICE

<b>1 – INTRODUÇÃO.....</b>	<b>1</b>
<b>2 – O ENQUADRAMENTO DA POLITICA ORÇAMENTAL NA UNIÃO EUROPEIA E A ORÇAMENTAÇÃO PLURIANUAL .....</b>	<b>2</b>
<b>2.1. A ORÇAMENTAÇÃO PLURIANUAL NO QUADRO EUROPEU DE SUPERVISÃO ORÇAMENTAL.....</b>	<b>2</b>
<b>2.2. OS DIFERENTES ESTÁGIOS DE IMPLEMENTAÇÃO DA ORÇAMENTAÇÃO PLURIANUAL.....</b>	<b>7</b>
<b>2.3. A IMPORTÂNCIA DAS SPENDING REVIEWS ENQUANTO INSTRUMENTO INTEGRADO NO PROCESSO ORÇAMENTAL PLURIANUAL.....</b>	<b>12</b>
<b>3. ANÁLISE INSTITUCIONAL COMPARADA DAS REFORMAS ORÇAMENTAIS EM AUSTRIA, IRLANDA E PORTUGAL.....</b>	<b>16</b>
<b>3.1. REFORMA E MODELO DE ORÇAMENTAÇÃO NA ÁUSTRIA.....</b>	<b>16</b>
<b>3.2. O MODELO DE ORÇAMENTAÇÃO NA IRLANDA.....</b>	<b>20</b>
<b>3.3 A ORÇAMENTAÇÃO POR PROGRAMAS NO ATUAL CONTEXTO DO PROCESSO ORÇAMENTAL PORTUGUÊS.....</b>	<b>25</b>
<b>4. PROPOSTAS PARA UMA EFETIVA IMPLEMENTAÇÃO DA ORÇAMENTAÇÃO POR PROGRAMAS PLURIANUAL EM PORTUGAL.....</b>	<b>29</b>
<b>4.1. PROPOSTAS DE ALTERAÇÃO AO ATUAL MODELO DE ORÇAMENTAÇÃO POR PROGRAMAS PLURIANUAL.....</b>	<b>29</b>
<b>4.1.1. INTRODUÇÃO.....</b>	<b>29</b>
<b>4.1.2. UMA REGRA NUMERICA PARA A DESPESA PUBLICA.....</b>	<b>33</b>
<b>4.1.3. A ESTRUTURA DE ORÇAMENTAÇÃO POR PROGRAMAS.....</b>	<b>36</b>
<b>4.2. SPENDING REVIEWS: UMA METODOLOGIA PARA APLICAÇÃO EM PORTUGAL.....</b>	<b>40</b>
<b>4.3. A IMPORTÂNCIA DA CONCERTAÇÃO SOCIAL PARA A PROGRAMAÇÃO ORÇAMENTAL PLURIANUAL.....</b>	<b>44</b>
<b>5. CONCLUSÃO.....</b>	<b>46</b>
<b>6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>48</b>
<b>7. ANEXOS.....</b>	<b>51</b>

## ÍNDICE DE FIGURAS

FIGURA 1 – ALTERAÇÕES À GOVERNAÇÃO ECONÓMICA DA UE.....	5
FIGURA 2 – AS QUATRO ETAPAS NA ELABORAÇÃO DE UMA <i>SPENDING REVIEW</i> .....	13
FIGURA 3 – AS DUAS FASES DA REFORMA ORÇAMENTAL NA ÁUSTRIA.....	17
FIGURA 4 – A NOVA ESTRUTURA DO ORÇAMENTO FEDERAL NA ÁUSTRIA.....	18
FIGURA 5 – MEDIDAS PREVISTAS NA REFORMA ORÇAMENTAL DA IRLANDA.....	21
FIGURA 6 – QUESTÕES UTILIZADAS NOS <i>VALUE FOR MONEY TESTS</i> .....	23
FIGURA 7 – ESTRUTURA DE ORÇAMENTAÇÃO POR PROGRAMAS DA COP.....	25
FIGURA 8 – ATUAL MODELO DE ORÇAMENTAÇÃO POR PROGRAMAS.....	26
FIGURA 9 – PROPOSTA DE MODELO DE ORÇAMENTAÇÃO POR PROGRAMAS.....	38

## ÍNDICE DE QUADROS

QUADRO 1 – COMPARAÇÃO DO AJUSTE ORÇAMENTAL .....	6
QUADRO 2 – OBJETIVOS NA IMPLEMENTAÇÃO DA ORÇAMENTAÇÃO PLURIANUAL...	9
QUADRO 3 – REQUISITOS IMPLEMENTAÇÃO DA ORÇAMENTAÇÃO PLURIANUAL...	10
QUADRO 4 – REGRAS ORÇAMENTAIS E O SEU CUMPRIMENTO COM OS OBJETIVOS...	11
QUADRO 5 – CRITÉRIOS NECESSÁRIOS PARA ELABORAÇÃO <i>SPENDING REVIEW</i> .....	14
QUADRO 6 – O PAPEL DE CADA ATOR NO PROCESSO DE <i>SPENDING REVIEW</i> .....	15
QUADRO 7 – ESTRUTURA DE DESPESA DAS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS.....	34
QUADRO 8 – ESTRUTURA DE DESPESA CONSOLIDADA – A. CENTRAL E S.SOCIAL.....	35
QUADRO 9 – PROPOSTA QUADRO ORÇAMENTAL POR PROGRAMAS PLURIANUAL...	39

## **ABREVIATURAS**

ADI – Áreas de Intervenção

CE – Comissão Europeia

CGE - Conta Geral de Estado

COP - Comissão para a Orçamentação por Programas

EC – Entidade Coordenadora dos Programas Orçamentais

EM – Estados-Membros

LEO - Lei de Enquadramento orçamental

MBO – Missão de Base Orgânica

MTEF – Medium-Term Expenditure Framework

MTFF - Medium-Term Fiscal Framework

MTPF - Medium-Term Performance Framework

OMP – Objetivo de Medio Prazo

OP - Orçamentação por Programas

PAEF - Programa de Ajustamento Económico-Financeiro

PDE - Procedimento relativo aos défices excessivos

PE - Programas de Estabilidade

PEC – Pacto de Estabilidade e Crescimento

PIB – Produto Interno Bruto

PO – Programas Orçamentais

POCP - Plano Oficial de Contabilidade Pública

QPDP - Quadro plurianual das despesas públicas

QPPO - Quadro Plurianual de Programação Orçamental

SID – Sistema de Informação de Desempenho

SNC-AP - Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas

TFUE - Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia

UEM - União Económica e Monetária



## **1 – INTRODUÇÃO**

No contexto presente e de médio prazo de fortes restrições orçamentais e elevado peso da dívida pública no Produto Interno Bruto (PIB), a definição de um adequado modelo de orçamentação torna-se essencial para enquadrar a definição e o planeamento plurianual de política orçamental e das políticas públicas.

Nesse sentido o modelo de orçamentação por programas plurianual tem sido proposto a nível internacional como um dos pilares da reforma do processo orçamental, uma vez que permite melhorar a escolha racional nas diferentes opções de política pública, garantindo a alocação eficiente de recursos numa perspetiva de médio e longo prazo e conferir estabilidade e credibilidade aos objetivos orçamentais.

O objetivo principal deste trabalho de projeto está assim relacionado com a resposta à questão de identificar e propor um melhor modelo de orçamentação por programas plurianual que permita efetuar um eficaz planeamento estratégico das políticas públicas. A estrutura deste trabalho identifica no segundo capítulo o enquadramento legal da política orçamental nos diferentes Estados-Membros (EM) da União Europeia e analisa os diferentes estágios de implementação da orçamentação por programas plurianual. No terceiro capítulo efetua-se uma análise institucional comparada das reformas orçamentais ocorridas na última década na Irlanda, Áustria e em Portugal, por forma a apresentar no quarto capítulo um conjunto de propostas que permitam garantir uma efetiva implementação da orçamentação por programas plurianual em Portugal.

## **2 – O ENQUADRAMENTO DA POLITICA ORÇAMENTAL NA UNIÃO EUROPEIA E A ORÇAMENTAÇÃO PLURIANUAL**

### **2.1. A ORÇAMENTAÇÃO PLURIANUAL NO QUADRO EUROPEU DE SUPERVISÃO ORÇAMENTAL**

O atual enquadramento legal da política orçamental assenta ainda no Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), que refere no seu artigo 126.º e no Protocolo n.º 12 sobre o procedimento relativo aos défices excessivos (PDE), que a relação entre o défice orçamental programado ou verificado e o PIB não deve exceder os 3 %, ao passo que a relação entre a dívida pública e o PIB não deve, em princípio, ultrapassar os 60 %.

Como forma de garantir finanças públicas sustentáveis nos diferentes EM entrou em vigor o Regulamento (CE) n.º 1466/97 do Conselho, de 7 de Julho, que estabeleceu a vertente preventiva do Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC) e que vinha regulamentar o estabelecido no artigo 121.º do TFUE, o qual tinha como objetivo o reforço da supervisão das situações orçamentais e à supervisão e coordenação das políticas económicas por forma a promover posições orçamentais sólidas e garantir a sustentabilidade das finanças públicas dos EM.

No entanto em resposta às deficiências no seu sistema de governação económica que foram evidenciadas durante a grave crise da dívida soberana que ameaçou a estabilidade da União Económica e Monetária (UEM) levando a União Europeia (UE) a adotar um vasto leque de medidas para reforçar a governação económica através do reforço da supervisão orçamental dos seus EM.

Desta forma em dezembro de 2011, entrou em vigor um primeiro pacote legislativo constituído por 5 regulamentos e uma diretiva<sup>1</sup> que se intitulou *Six-Pack* e que teve como objetivo alterar o PEC nas suas vertentes preventivas e corretiva e prever regras e instrumentos importantes para a supervisão das políticas orçamentais nacionais.

Deste pacote legislativo, tem especial destaque a Diretiva nº 2011/85/UE, de 8 de novembro do Conselho sobre os requisitos aplicáveis aos quadros orçamentais dos EM, uma vez que refere que *“devem estabelecer um quadro orçamental eficaz, credível, a médio prazo que facilite a adoção de um horizonte de planeamento orçamental de, pelo menos, três anos, a fim de assegurar que o planeamento orçamental nacional se inscreve numa perspetiva de planeamento orçamental plurianual.”*

Esta necessidade de alterar os quadros orçamentais através da implementação de uma perspetiva de planeamento orçamental plurianual surge da constatação que embora desde 1998 os EM estivessem obrigados de acordo com a vertente preventiva do PEC, a apresentar anualmente à Comissão Europeia (CE) as projeções orçamentais de médio prazo no âmbito dos seus PE, a CE concluiu-o que existe evidência que os limites previstos nas projeções orçamentais dos PE dos EM não eram atingidos, sugerindo que existia uma fraca ligação entre as projeções previstas nos orçamentos anuais e nos PE. Os PE eram assim percecionados pelos EM como uma imposição comunitária e não como um instrumento de política orçamental nacional tendo como resultado a não vinculação dos EM às projeções orçamentais previstas nesse documento.

---

<sup>1</sup> Regulamentos (UE) n.º 1173/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de novembro; n.º 1174/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de novembro de 2011, ; n.º 1175/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de novembro de 2011, ; 1176/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de novembro de 2011, (UE) n.º 1177/2011 do Conselho, de 8 de novembro de 2011 e Diretiva 2011/85/UE, de 8 de novembro do Conselho

Desta forma o orçamento anual fornece uma base inadequada para a elaboração de políticas orçamentais sólidas, sendo que os EM por forma a integrarem a perspetiva orçamental plurianual do quadro de supervisão orçamental da UE, devem garantir que a lei orçamental anual deve estar baseada num planeamento orçamental plurianual e assente no quadro orçamental a médio prazo.

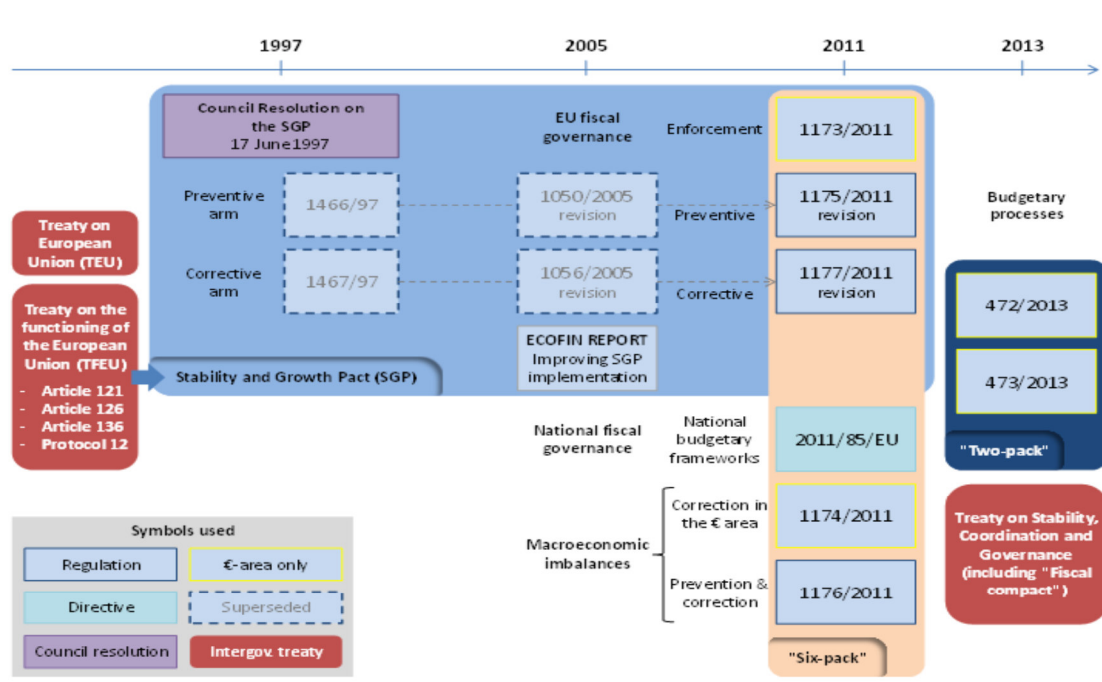
Por forma a conseguir este objetivo a Diretiva refere ainda que os quadros orçamentais a médio prazo devem incluir procedimentos para estabelecer entre outros os seguintes elementos:

- Objectivos orçamentais plurianuais abrangentes e transparentes em termos de défice da administração pública, dívida pública, e qualquer outro indicador orçamental sumário, tal como a despesa, assegurando a sua compatibilidade com as regras orçamentais numéricas;
- Uma descrição das políticas previstas a médio prazo com impacto nas finanças da administração pública, distribuídas pelas rubricas mais relevantes em termos de despesas e receitas, revelando a forma como é realizado o ajustamento aos objectivos orçamentais a médio prazo em comparação com as projeções baseadas em políticas que não sofreram alterações;

O Regulamento (CE) n.º 473/2013 do Parlamento e do Conselho, que faz parte do segundo pacote legislativo *Two-Pack*, veio introduzir no seu artigo 4º a noção de calendário orçamental comum, com o objetivo de melhorar a eficácia da supervisão orçamental no âmbito da vertente preventiva do PEC, devendo os planos orçamentais de médio prazo estar de acordo com os seus quadros orçamentais plurianuais, devendo ser apresentados conjuntamente com os programas nacionais de reforma e os PE.

Conforme se vislumbra do referido anteriormente e da figura seguinte pode concluir-se que foram feitas várias alterações legislativas para reforçar a governação económica da UEM, tendo-se conseguido reforçar e aprofundar a supervisão orçamental, tendo a implementação de quadros orçamentais plurianuais nos diferentes EM, um papel determinante na melhoria da eficácia da supervisão orçamental no âmbito da vertente preventiva do PEC.

**Figura 1 – Alterações à Governação Económica da UE**



Fonte: Comissão Europeia (2013)

A perspetiva plurianual das finanças públicas está também relacionada com um conjunto de regras orçamentais atualmente em vigor e que derivam quer do *aquis* comunitário, nomeadamente os já referidos Tratados, o *Six Pack* e o *Two pack*, bem como do “Tratado Orçamental”.<sup>2</sup>

Assim, as regras orçamentais mais importantes no momento atual são as seguintes:

<sup>2</sup> Oficialmente designado por Tratado sobre a Estabilidade, Coordenação e Governação na União Económica e Monetária (TECG), com a natureza jurídica de convenção intergovernamental, ratificada pelos Estados-Membros da UE com exceção do Reino Unido, da Croácia e da República Checa

- O Défice e a dívida bruta das administrações públicas devem ser inferiores a 3% e 60% do PIB, respectivamente, e caso a dívida exceda o valor de referência o excesso deve ser reduzido em 1/20 por ano.
- O Saldo estrutural não pode ser inferior ao objetivo de médio prazo (OMP) constante do PE, tendo como objetivo alcançar um limite de défice estrutural de 0,5 % do PIB sendo que enquanto não for atingido o OMP, o ajustamento anual do saldo estrutural não pode ser inferior a 0,5 % do PIB.

Neste âmbito, Portugal submeteu o seu PE para o período de 2015-2019<sup>3</sup>, no entanto conforme se verifica da análise ao quadro seguinte, a CE não concorda com o valor previsto para 2015 relativamente ao défice (2.7%) e à dívida pública (124.2%), apontando respetivamente para um défice e dívida pública de 3.1% e 124.4% do PIB, não cumprindo desta forma Portugal com a legislação prevista na vertente corretiva do PEC.

**Quadro 1 – Comparação do ajustamento orçamental**

	2014	2015		2016	
(% PIB)	PDE	Programa de Estabilidade	Comissão Europeia	Programa de Estabilidade	Comissão Europeia
<b>Receita</b>	44,5	45,2	45,0	44,8	44,4
<b>Despesa</b>	51,7	47,9	48,0	46,5	47,2
<b>Saldo Global</b>	-7,2	-2,7	-3,1	-1,8	-2,8
<b>Saldo Primário</b>	-2,3	2,2	1,8	2,6	1,7
<b>Dívida Pública</b>	130,2	124,2	124,4	121,5	123,0

Fonte: Comissão Europeia (2015) e INE - PDE Outubro 2015

<sup>3</sup> Portugal estava isento da obrigação de apresentar o seu Programa Nacional de Reformas e o seu PE durante o período de vigência do Programa de Ajustamento Económico-Financeiro (PAEF), nos termos dos artigos 10º a 13º do Regulamento (UE) n.º 472/2013 que faz parte integrante do pacote legislativo intitulado *Two-Pack*

Facilmente se verifica que, dadas as regras orçamentais acima referidas, Portugal deveria reduzir o peso da dívida bruta para 2016 em cerca de 3,2% do PIB<sup>4</sup>.

Este contexto de elevado peso da dívida pública no PIB, evidenciado no quadro anterior, torna ainda mais premente a definição e implementação de um modelo de orçamentação por programas plurianual para enquadrar o planeamento plurianual de política orçamental e das políticas públicas a médio e longo prazo por forma a garantir a sustentabilidade das finanças públicas.

## **2.2. OS DIFERENTES ESTÁGIOS DE IMPLEMENTAÇÃO DA ORÇAMENTAÇÃO PLURIANUAL**

De acordo com o Banco Mundial (1998), o quadro de orçamentação plurianual consiste num envelope de recursos atribuído de uma forma *top-down*, de uma estimativa *bottom-up* dos custos atuais e futuros das atuais políticas e a combinação desses custos com os recursos disponíveis no contexto do processo de elaboração do orçamento anual.

Relativamente a este ponto, Wildavsky (1986) efetuou a seguinte afirmação "*A Orçamentação plurianual tem sido proposta como uma reforma para melhorar a escolha racional, visando a alocação de recursos numa perspetiva de longo prazo. Um ano, tem-se argumentado, leva a miopia, porque apenas as despesas do próximo ano são revistas; gastos excessivos, porque enormes desembolsos nos próximos anos estão escondidos; conservadorismo, porque mudanças incrementais não abrem grandes perspetivas futuras; e paroquialismo, porque os programas tendem a ser vistos isoladamente e não em comparação com os seus custos futuros em relação à receita esperada*".

---

<sup>4</sup> Isto assumindo que o rácio da dívida no PIB ficaria nos 124,2% do PIB

Como refere Schiavo-Campo (2008), para ser um instrumento eficaz de gestão das finanças públicas, o orçamento deve em primeiro lugar ser credível, para ser credível, o programa de despesas deve ser sustentável, pelo menos a médio prazo. Além disso, o sistema de orçamento deve prever uma forte ligação entre as políticas governamentais e a alocação de recursos através do orçamento.

O quadro orçamental plurianual pode assim conferir estabilidade e credibilidade aos objetivos orçamentais, mas para isso o governo deve anunciar com clareza os seus objetivos de médio prazo, fixando metas para a receita agregada, a despesa, o saldo orçamental e a dívida pública.

A OCDE (2014) vem também reforçar que o processo orçamental deve desenvolver uma dimensão mais forte a médio prazo, além do ciclo anual tradicional, promovendo o seu alinhamento com as metas e prioridades definidas pelos governos.

Segundo o estudo de Banco Mundial (2013), o quadro orçamental plurianual pode ser visto como uma sequência crescente de estágios na sua implementação, sendo que o *medium-term fiscal framework* (MTFF) seria o primeiro estágio de implementação de um quadro orçamental plurianual, que tem como objetivo estabelecer uma metodologia de cima para baixo (*top-down*) através da fixação de montante através de um envelope financeiro global e a alocação desses recursos pelos diferentes organismos públicos.

Adicionalmente aos resultados do MTFF, o *medium-term budget framework* (MTBF) enquanto segundo estágio na implementação de um quadro de orçamentação plurianual, permite introduzir a metodologia de baixo para cima (*bottom-up*) na elaboração de cada um dos orçamentos dos organismos públicos, garantindo desta forma conciliação entre a avaliação dos recursos que cada organismo público efetivamente necessita e o montante estabelecido pelo envelope financeiro global.



O MTBF permite ainda numa fase de implementação mais avançada a introdução de um modelo de orçamentação por programas, alinhando os recursos aos objetivos definidos para cada programa de acordo com as prioridades políticas previamente estabelecidas por forma a garantir uma melhor eficiência alocativa dos recursos disponíveis.

Tendo como ponto de partida a implementação efetiva do MTBF no quadro orçamental de um país, o *medium-term performance framework* (MTPF) permite alterar o foco da alocação de recursos por programas para a avaliação dos resultados em termos de eficiência técnica onde se procura também medir o impacto na sociedade dos objetivos traçados previamente em sede de preparação do orçamento, podendo assim concluir que qualquer um destes estágios concorre para garantir diferentes objetivos em termos de finanças públicas, conforme identifica o seguinte quadro.

**Quadro 2 – Objetivos na implementação da orçamentação plurianual**

	<b>PRIORIDADE</b>	<b>OBJETIVO</b>
<b>MTEF</b>	DISCIPLINA ORÇAMENTAL	CONTROLO ORÇAMENTAL
<b>MTBF</b>	EFICIENCIA ALOCATIVA	PRIORIDADES POLITICAS
<b>MTPF</b>	EFICIÊNCIA TÉCNICA	OFERTA DE SERVIÇOS PÚBLICOS

Fonte: Banco Mundial (2013)

Para uma eficaz implementação de cada um dos estágios do quadro orçamental plurianual são necessários um conjunto de requisitos políticos, orçamentais e técnicos conforme se resume no seguinte quadro e que são fundamentais na elaboração e execução do orçamento em cada uma das fases.

### Quadro 3 – Requisitos na implementação da orçamentação plurianual

Requisitos	MTFF	MTBF	MTPF
<b>Políticos</b>	Definição de regras orçamentais (saldo orçamental, despesa, receita)	Definição de prioridades estratégicas nas diferentes áreas das políticas públicas	Avaliação da performance através da ligação do orçamento e os resultados.
<b>Orçamentais</b>	Orçamento de caixa de Base Anual	Orçamento por programas - Caixa modificada ou patrimonial	Orçamento por programas , Contabilidade patrimonial e analítica

Fonte: Brumby & Hemming (2013)

A implementação do quadro orçamental plurianual deve também estar assente num conjunto de regras orçamentais numéricas, como referem Ayuso-i-Casals (2012), Ter-Minassian & Corbacho (2013) e Pereira et al (2012), e que podem ter as seguintes categorias:

- **Défi ce** – através da fixação do saldo global ou do saldo estrutural;
- **Dívida** – através da fixação de um valor nominal máximo ou em % do PIB
- **Despesa** – através da fixação de um valor nominal ou real máximo ou de uma taxa de crescimento nominal ou real;
- **Receita** – através da fixação de um limite máximo à carga fiscal ou às taxas de impostos;

Como referem os autores, a implementação de regras orçamentais numéricas está relacionada com os objetivos de garantir a sustentabilidade das finanças públicas e a tentativa de adequação das decisões em termos de política orçamental aos ciclos económicos por forma a estabilizar a economia.

No entanto como refere Ayuso-i-Casals (2012), os diferentes tipos de regra orçamentais têm as suas vantagens e desvantagens relativamente aos objetivos de sustentabilidade

das finanças públicas e estabilização da economia podendo gerar efeitos perversos sobre a economia.

Ter-Minassian & Corbacho (2013) acrescentam ainda mais dois objetivos para a implementação de regras orçamentais, designadamente a estrutura de governo e transparência orçamental, mas também neste caso as autoras referem que existem vários *trade-offs* significativos entre alguns dos objetivos como demonstra o seguinte quadro.

**Quadro 4 – Regras orçamentais e o seu cumprimento com os objetivos**

Regra Orçamental	Sustentabilidade das Finanças Públicas	Estabilização Económica	Estrutura do Governo	Transparência
Saldo Global	++	-	0	+++
Saldo Primário	++	-	0	+++
Saldo ajustado do ciclo	++	+++	0	+
Dívida Pública em % do PIB	+++	-	0	+++
Crescimento da despesa	+	++	++	+
Limite da despesa	+	++	++	+
Despesa em % do PIB	+	-	+++	++
Limite da receita	-	-	++	+

Nota: (+) indica forte contributo para o objetivo (0) contributo neutro e (-) fraco contributo

Fonte: Ter-Minassian & Corbacho (2013)

Desta forma para as regras orçamentais evitarem efeitos perversos deverão ter em conta o ciclo económico e para serem eficazes devem estar alicerçadas em acordos alargados tais como os que iremos abordar no decorrer deste trabalho relativamente à Concertação Social no que diz respeito às despesas com pessoal nas Administrações Públicas.

### **2.3. A IMPORTÂNCIA DAS *SPENDING REVIEWS* ENQUANTO INSTRUMENTO INTEGRADO NO PROCESSO ORÇAMENTAL PLURIANUAL**

Um instrumento que se encontra diretamente ligado ao processo de orçamentação plurianual, são as denominadas *spending reviews*, que Robinson (2014) refere que são um processo de desenvolvimento e adoção de medidas de poupança orçamental baseado num escrutínio sistemático da despesa pública.

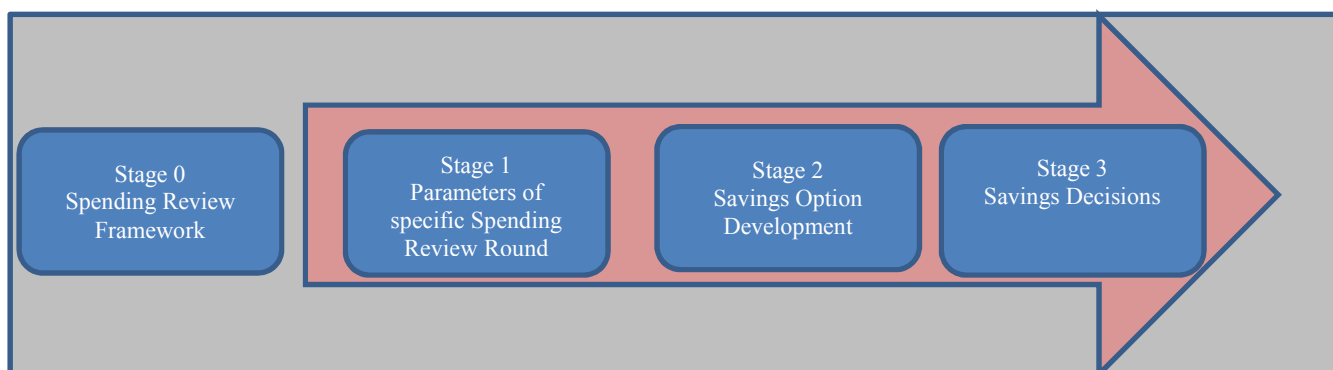
Como refere este autor, o principal objetivo para a utilização deste instrumento é garantir o reforço do controlo sobre a despesa pública, sendo que por vezes também pode ter como objetivo assegurar uma boa estratégia na afetação das despesas públicas de acordo com as prioridades políticas previamente definidas.

A *spending review* é assim um instrumento para conseguir estabelecer melhor as prioridades em termos de despesa pública através da realocação de recursos do orçamento para os programas que o poder político considera que mais benefícios irão trazer para a sociedade por forma a garantir uma melhor eficiência alocativa, ou melhorar a eficiência técnica mantendo o mesmo nível de prestação de serviços públicos mas a um menor custo.

Durante os anos 80 um pequeno número de países iniciou a implementação de *spending reviews* que eram na sua grande maioria exercícios de avaliação da despesa elaborados separadamente do processo orçamental, sendo que como refere Robinson (2014) nos anos seguintes a crise financeira global de 2007, passou a ser usado com mais frequência, com o objetivo de redução da despesa global no âmbito de processos de consolidação orçamental.

O facto de existir um número crescente de países a utilizar este instrumento, nomeadamente entre os EM da UE é uma clara evidência que o tradicional processo orçamental não responde às necessidades e que a realização de *spending reviews* e a sua integração num quadro orçamental plurianual poderão garantir uma melhor eficiência alocativa e o cumprimento das regras orçamentais em resultado das propostas de poupança que decorrem da utilização deste instrumento, o qual é composto por quatro fases, conforme ilustra a seguinte figura.

**Figura 2 – As quatro etapas na elaboração de uma *spending review*.**



Fonte: Robinson, M. (2014)

A primeira fase denominada pelo autor como *the framework stage* é onde é decidida a estrutura deste processo de avaliação de despesa por forma a elaborar o enquadramento legal sobre o qual se irão realizar periodicamente as *spending reviews*.

É nesta fase que se estabelecem um conjunto de requisitos identificados no seguinte quadro nomeadamente quanto à sua cobertura, isto é, se o exercício é feito a todos os níveis de governação ou somente a um subsetor como por exemplo a administração central.

É também necessário definir se se opta por introduzir um conjunto de critérios relativos ao carácter vertical do exercício, ou seja se o objeto de avaliação é um organismo ou uma unidade administrativa ou pelo contrário critérios de carácter horizontal onde pode

ser avaliado um programa orçamental que represente uma política pública como a cultura ou o ambiente ou um tipo de despesa pública como por exemplo as despesas com pessoal ou as aquisições de serviços.

**Quadro 5 – Critérios necessários para a elaboração de uma *spending review***

<b>Critério</b>	<b>Opções</b>
<b>Nível de Governo</b>	Todos os níveis de governo / apenas um subsetor
<b>Vertical/Horizontal</b>	Organismo ou unidade administrativa / por programa que traduza uma área de governação ou política pública / ou por natureza – despesas com pessoal - aquisições de serviços
<b>Tipo</b>	Despesas obrigatórias por lei ou contrato / despesas discricionárias / despesa fiscal

Fonte: Vandierendonek, C. (2014)

As três fases seguintes do processo de implementação de uma *spending review* estão associadas propriamente à execução periódica e concreta da avaliação da despesa depois de previamente definido e enquadrado legalmente na primeira fase o âmbito deste processo.

Assim sendo, a segunda fase está associada a definição dos parâmetros a concretizar no processo, nomeadamente a amplitude das poupanças estimadas, a especificação e concretização das questões referentes aos critérios definidos e à calendarização e especificação das datas-chave de todo o processo, sendo que as datas deverão estar associadas ao calendário de preparação do orçamento

A fase seguinte está relacionada com a formulação de recomendações de possíveis medidas de poupança para os decisores políticos em resultado do processo de avaliação de despesa, identificando quantitativamente o montante implícito em cada medida.

Por último a fase da decisão por parte dos decisores políticos das medidas de poupança a adotar após recomendações formuladas pelas equipas que executaram o processo de

avaliação da despesa por forma a poder enquadrar essas medidas no processo de preparação do orçamento.

No que diz respeito ao papel que cada um dos diferentes atores nas diferentes fases do processo de elaboração de uma *spending review*, o quadro seguinte identifica em que fase do processo intervêm esses atores.

**Quadro 6 – O papel de cada ator no processo de *spending review***

	Fase 0 Enquadramento Legal	Fase 1 Definição de parâmetros	Fase 2 Opções de medidas de poupança	Fase 3 Decisão de medidas de poupança
Liderança Política	X	X		X
Ministro das Finanças	X	X	X	
Ministros Setoriais			X	
Atores externos			X	

Fonte Robinson, M. (2014)

Nas primeiras duas fases, e como tem vindo a ser constatado em recentes *spending reviews*, o papel dos decisores políticos é muito relevante na definição do enquadramento legal deste processo e na definição dos parâmetros a utilizar no exercício periódico de avaliação da despesa pública, uma vez que não devem deixar estas decisões apenas para os funcionários sob pena de não se atingirem os objetivos previstos inicialmente em termos de poupanças geradas no decorrer do processo de avaliação de despesa.

No decorrer do trabalho prévio à formulação de recomendações pode existir um conjunto de três alternativas, utilizadas nos países da OCDE, no modo como são definidos os papéis do Ministério das Finanças e dos Ministérios Setoriais no desenvolvimento das avaliações das despesas públicas:

- *bottom-up spending review*: nesta abordagem são os ministros setoriais que são mandatados para identificarem medidas de poupança dentro do seu ministério, criando para tal, equipas internas que propõe as medidas de poupança para aprovação do respetivo ministro setorial;
- *joint spending review*: neste caso existem equipas conjuntas do ministério das finanças e dos ministérios setoriais que desenvolvem e propõe em conjunto as medidas de poupança ao ministro das finanças e da respetiva tutela;
- *Top-down spending review*: nesta última abordagem as equipas são compostas por membros do Ministério das Finanças, com reduzida participação dos ministérios setoriais.

Sendo as *spending reviews* um instrumento que tem como principais objetivos um reforço do controlo sobre a despesa pública e o assegurar de uma estratégia eficiente na afetação das despesas públicas de acordo com as prioridades políticas previamente definidas, as medidas de poupanças identificadas numa abordagem *top-down* terão como objetivo o cumprimento das regras orçamentais enquanto numa abordagem *bottom-up* esta medidas têm como objetivo gerar ganhos de eficiência alocativa e técnica.

### **3. ANÁLISE INSTITUCIONAL COMPARADA DAS REFORMAS ORÇAMENTAIS EM ÁUSTRIA, IRLANDA E PORTUGAL**

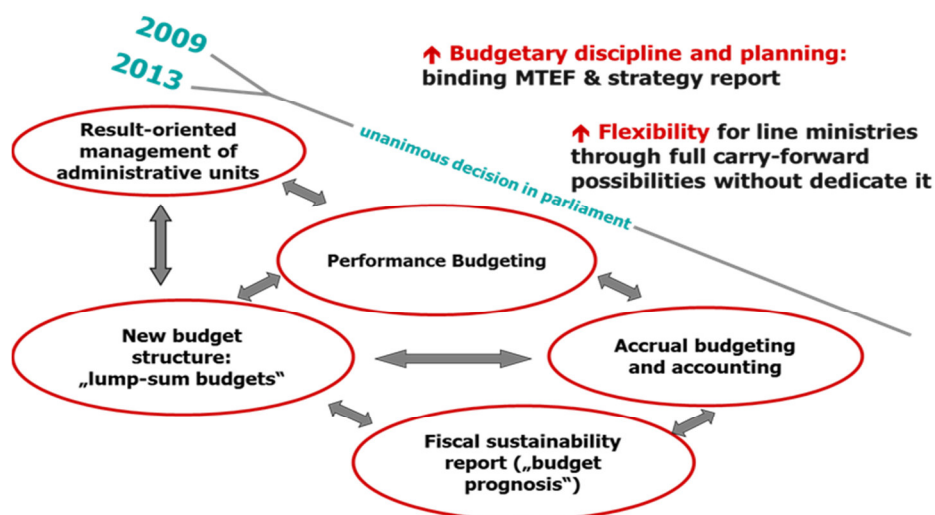
#### **3.1. REFORMA E MODELO DE ORÇAMENTAÇÃO NA ÁUSTRIA**

O enquadramento orçamental na Áustria no decorrer da década de 90 era baseado num sistema de contabilidade de caixa, sem qualquer perspetiva plurianual e com o foco apenas nos recursos sem qualquer tipo de avaliação das políticas públicas.



Assim sendo o Ministério das Finanças Austríaco decidiu dar início a uma reforma abrangente do seu quadro orçamental ao nível federal, sendo esta reforma efetuada em duas fases distintas como ilustra a seguinte figura.

Figura 3 – As duas fases da reforma orçamental na Áustria



Fonte: Steger, G. (2010)

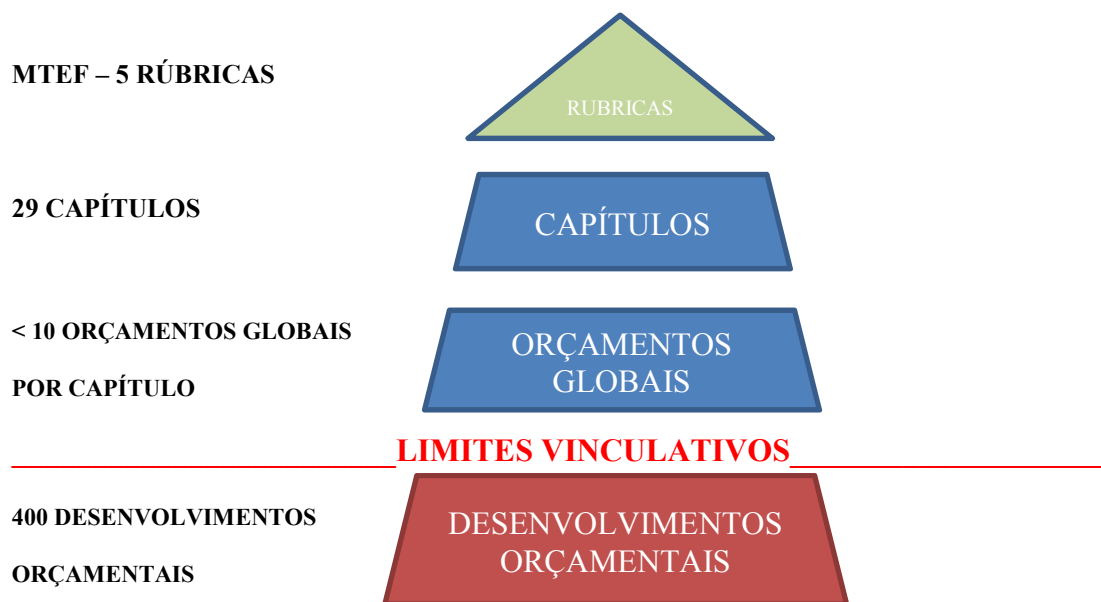
A primeira fase da reforma orçamental que começou a ser implementada em 2009, assentou na aprovação de um pacote legislativo em 2007 e que consistia fundamentalmente na introdução de um quadro orçamental plurianual e a maior flexibilidade na gestão orçamental dos ministérios sectoriais.

O quadro orçamental plurianual contém limites globais vinculativos para os quatro anos seguintes incluindo o do orçamento em curso, bem como limites individuais a cada uma das seguintes cinco rúbricas que representam diferentes áreas de governação (1 - lei e segurança; 2 - emprego, serviços sociais, saúde e família; 3 - educação, investigação e cultura; 4 - assuntos económicos, infraestruturas e ambiente e 5 - gestão financeira).

Dentro de cada uma das cinco rúbricas estão inseridos 29 capítulos identificados no anexo II, e que representam diferentes áreas de governação, também eles sujeitos a

limites vinculativos mas de apenas um ano, permitindo a gestão flexível entre capítulos dentro da mesma rúbrica ou área de governação.

**Figura 4 – A nova estrutura do orçamento federal da Áustria**



Fonte: Meszarits & Seiwald (2008)

A 2ª fase da reforma orçamental que entrou em vigor em 2013 veio ainda reforçar mais a simplificação orçamental, diminuindo drasticamente a fragmentação orçamental com a redução de cerca de mais de mil rúbricas orçamentais para cerca de 70 orçamentos globais inseridos nos 29 capítulos, conforme ilustra a figura anterior.

Estes limites vinculativos impostos nas dotações orçamentais e que se aplicam até aos orçamentos globais têm duas naturezas distintas, a primeira é um valor nominal fixo que é aplicado a cerca de 75% do total da despesa pública, e um outro variável que oscila entre um intervalo previamente definido que está afeto à despesa diretamente relacionada com o ciclo económico e que representa os remanescentes 25% da despesa pública.

Esta última tipologia de limite é de natureza variável e a sua despesa está relacionada com o ciclo económico por forma a assegurar a utilização dos estabilizadores automáticos, sendo que grande parte da despesa associada a este limite se encontra na rubrica agregada referente a emprego, serviços sociais, saúde e família.

Importa salientar que a natureza vinculativa do quadro orçamental permite um melhor e mais eficaz planeamento orçamental, uma vez que garante uma maior disciplina orçamental por parte do Ministério das Finanças através do reforço dos limites vinculativos junto dos outros ministérios, mas também permite aos Ministérios Setoriais que, caso consigam gerar poupanças, podem construir reservas orçamentais, criando desta forma estímulos para que os gestores consigam gerar poupanças entre os diferentes orçamentos globais inseridos nos cerca de 70 capítulos.

Como refere Steger (2010), esta alteração do quadro orçamental austríaco tinha como objetivo efetuar uma reforma abrangente de todo o sistema orçamental, não sendo apenas uma alteração das regras orçamentais, de contabilidade ou de gestão do orçamento mas sim uma alteração de cultura dentro da administração e também ao nível político, estabelecendo prioridades e definindo objetivos por forma a tornar mais transparente o processo de decisão político.

O Ministério das Finanças é o responsável pela condução da reforma orçamental e teve como objetivo envolver desde o início todos os *stakeholders* a bordo, nomeadamente de todos os grupos parlamentares, tendo sido criado um comité informal em 2004, para discutir entre o Ministério das Finanças e os deputados no parlamento, tendo tido como resultado a aprovação por unanimidade do pacote legislativo de 2007, onde se incluía uma revisão da constituição.

Como referido anteriormente outro importante *stakeholder* foram os ministros setoriais, tentando o Ministério das Finanças dirimir as suas reticências iniciais à mudança imposta pela reforma orçamental nomeadamente através de uma maior flexibilidade e autonomia na preparação e execução do orçamento.

O sucesso da reforma orçamental passou ainda por mobilizar desde o início os funcionários públicos, tendo mesmo o Ministro das Finanças decidido que seriam os seus funcionários através da sua experiência profissional a desenvolver a reforma do quadro orçamental. A premissa base a seguir foi “*Os funcionários do Orçamento sabem qual a melhor forma para alterar efetivamente as regras orçamentais*”.

Constata-se assim que a reforma do quadro orçamental assentou primeiramente num estudo prévio das reformas orçamentais ocorridas noutros países, analisando as causas dos êxitos e fracassos nos processos de implementação e na aprovação prévia de uma revisão constitucional e só posteriormente a legislação que regulamenta a reforma do processo orçamental.

Posteriormente o desenho e a implementação da reforma foi efetuada por funcionários do Ministério das Finanças, reduzindo ao mínimo as consultorias externas, tentando de uma forma pragmática reduzir a complexidade do processo orçamental e garantindo uma fase piloto no projeto para garantir suficientes testes aos novos sistemas que suportam o novo quadro orçamental.

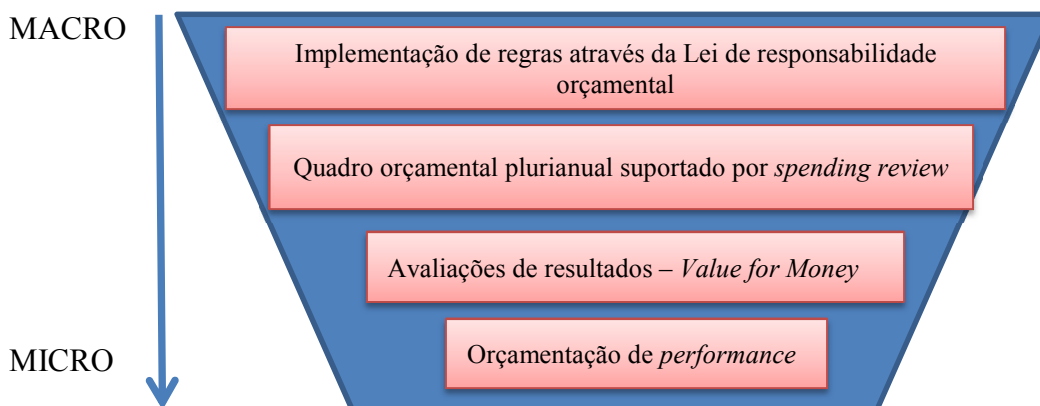
### **3.2. O MODELO DE ORÇAMENTAÇÃO NA IRLANDA**

A enorme dívida pública gerada no contexto da crise financeira que atingiu a Irlanda em 2009, levou a que o Governo tivesse necessidade de executar um PAEF, por forma a poder gerir os enormes desafios que resultaram para a gestão sustentável das suas finanças públicas.

Como forma de cumprir as exigências previstas na legislação referente à nova governação económica da UE e no PAEF, o Governo Irlandês aprovou em 2010 o *National Recovery Plan 2011 – 2014* que tinha como um dos objetivos efetuar uma reforma abrangente do enquadramento orçamental por forma a garantir a sustentabilidade das suas finanças públicas.

A reforma do enquadramento orçamental prevista neste documento assentava assim na aprovação de uma lei de responsabilidade orçamental para garantir o necessário enquadramento legal para as medidas a implementar no âmbito da reforma orçamental e na criação de uma quadro orçamental plurianual com limites vinculativos para cada área de governação por forma a assegurar que a despesa pública é gerida dentro de limites fixos e sustentáveis e que se encontra esquematizada na seguinte figura.

**Figura 5 – Medidas previstas na reforma orçamental da Irlanda**



Fonte: Comprehensive Expenditure Report 2012-2014 - Ireland

Ainda no decorrer de 2011, antes da apresentação do Orçamento de 2012, o Governo fez aprovar o *Medium-Term Fiscal Statement 2012-2015* que definia a estratégia orçamental do governo para esse período com o objetivo de garantir o controlo e a sustentabilidade das finanças públicas através da correção do défice excessivo e da alteração da trajetória de crescimento da dívida pública.

Com a aprovação do *Fiscal Responsibility Act of 2012*, que transpôs para o ordenamento jurídico irlandês a legislação prevista na governação económica da UEM, estavam criadas as condições para a implementação do quadro orçamental plurianual incorporando neste novo modelo de orçamento os limites fixados no âmbito do PE.

No entanto o Governo Irlandês constatou que embora a redução de salários e de funcionários públicos tivesse garantido no curto prazo uma resposta ao processo de consolidação das finanças públicas em virtude de representarem uma importante componente da despesa pública, no longo prazo para garantir a sustentabilidade das finanças públicas teria que ser necessário uma melhor gestão e controlo da despesa pública resultante dos diferentes programas governativos.

Para tal o governo deu início na primavera de 2011 à implementação de um instrumento abrangente de avaliação de despesa, tendo como referência o modelo canadiano de avaliação de despesa, tendo aprovado em dezembro desse mesmo ano a *Comprehensive Review of Expenditure (CRE) 2012-2014* por forma a que os seus resultados já figurassem nas dotações orçamentais previstas no orçamento de 2012.

A estimativa de despesa pública para os três anos seguintes é fornecida pela *CRE*, que não é mais que uma *spending review* utilizada para examinar todas as áreas da despesa pública por forma a melhorar a informação ao governo antes de decidir o montante global da despesa pública e a alocação aos diferentes programas de acordo com as prioridades políticas do governo.

A *CRE* veio garantir a implementação do novo quadro orçamental plurianual, uma vez que em resultado da avaliação de despesa pública e das medidas de poupança aprovadas pelo governo, foi possível fixar o limite vinculativo anual para cada uma das áreas de governação no período entre 2012 e 2014.

O Relatório subjacente a esta avaliação de despesa veio também procurar garantir a informação necessária para o governo realocar de uma forma eficiente os seus recursos entre os diferentes programas de acordo com o resultado da avaliação e das suas prioridades políticas.

Um fator de sucesso na implementação das duas *CRE* já efetuadas pelo Governo Irlandês foi a criação em 2011 do *Department of Public Expenditure and Reform (DPER)* cuja missão era garantir a reforma e a melhoria da eficiência dos serviços públicos e a redução da despesa pública para níveis mais sustentáveis.

Este departamento ficou responsável por desenhar e implementar as duas avaliações de despesa já realizadas, garantindo desta forma a credibilização e a normalização do processo de implementação deste tipo abrangente de *spending review*, através da emissão de orientações administrativas para os restantes departamentos do governo, tendo como referência a utilização dos chamados *Value for Money Tests (VFM Tests)*, com as questões identificadas na seguinte figura e que permitiam auxiliar os diferentes departamentos na definição das prioridades na afectação dos recursos:

**Figura 6 – Questões utilizadas nos *Value for Money Tests***

**Teste VFM 1 – Objetivos - Racional - Relevância**

Quais são os objetivos do programa? Existe algum racional válido para a execução deste programa? O programa é consistente com as prioridades políticas do governo?

**Teste VFM 2 – Eficácia**

O programa atingiu os objetivos a que se tinha proposto?

**Teste VFM 3 – Eficiência**

Foi possível atingir o máximo resultado possível com os recursos envolvidos no programa? Pode ser atingido um maior nível de eficiência num contexto de utilização de menos despesa pública alocada ao programa?

Esta avaliação abrangente de despesa efectuada pelo governo Irlandês é do tipo *joint spending review*, uma vez que é desenvolvida conjuntamente pelo *DPER* que emana centralmente as suas directrizes e pelos diferentes departamentos dos ministérios setoriais que desenvolvem no terreno as avaliações de despesa dos seus programas e submetem o resultado deste processo através de medidas de poupança para o *DPER*.

O governo Irlandês pretendeu também desde o início que estas avaliações abrangentes da despesa pública se tornassem periódicas e fossem parte integrante do quadro orçamental irlandês por forma a que no âmbito do modelo de orçamentação plurianual estas fossem um instrumento fundamental na definição dos limites vinculativos para o triénio seguinte em cada uma das áreas de governação.

O *DPER* garante ainda que os diferentes ministérios sectoriais mantêm a ligação entre os programas de despesa e as respetivas dotações orçamentais, garantindo que cada um dos departamentos é autorizado a garantir poupanças orçamentais por forma a poder obter um aumento das dotações orçamentais no ano seguinte, sujeita no entanto à aprovação do *Minister for Public Expenditure & Reform* no caso de cumprir com as regras orçamentais.

Podemos assim concluir que a Irlanda após ter sido criticada por ter um fraco quadro orçamental plurianual pela OCDE (2008a), criou no decorrer destes últimos anos um conjunto de regras e normas orçamentais devidamente alinhados com a legislação prevista na nova governação económica da UE e que permitiram criar condições para iniciar a consolidação das suas finanças públicas, sendo as *spending reviews* uma componente do novo quadro orçamental plurianual da Irlanda.



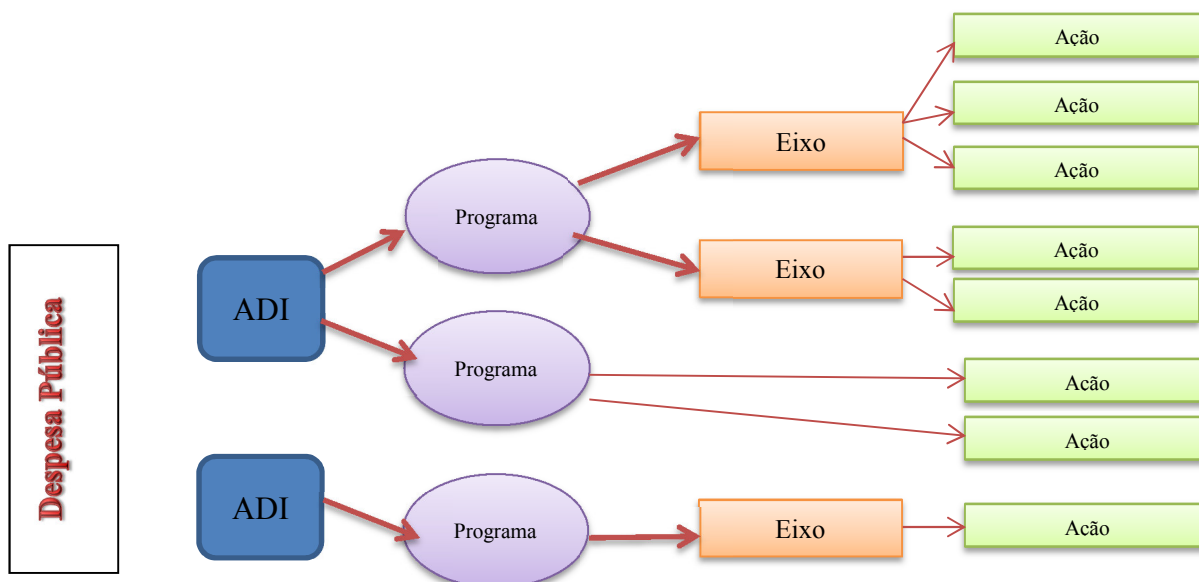
### 3.3 A ORÇAMENTAÇÃO POR PROGRAMAS NO ATUAL CONTEXTO DO PROCESSO ORÇAMENTAL PORTUGUÊS

A Orçamentação por Programas (OP) passou a ter dignidade constitucional na revisão constitucional de 1989, passando o artigo 105.º da Constituição da República Portuguesa (CRP) a permitir esta nova forma de orçamentação mas nunca chegou a ser devidamente regulamentada e concretizada.

Apenas com a publicação em 2001 da Lei de Enquadramento orçamental (LEO)<sup>5</sup>, foi possível estabelecer as regras relativas à definição dos programas a inscrever no OE, definindo este diploma que os mesmos consubstanciam encargos plurianuais associados a políticas definidas pelo Governo.

Em 2007 foi então criada<sup>6</sup> a comissão para a orçamentação por programas (COP), que propôs ao governo que a despesa pública que seja estruturada hierarquicamente em áreas de intervenção (ADI), programas, eixos e ações.

**Figura 7 – Estrutura de orçamentação por programas da COP**



Fonte: Relatório Final da COP (2008)

<sup>5</sup> Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto – anterior LEO

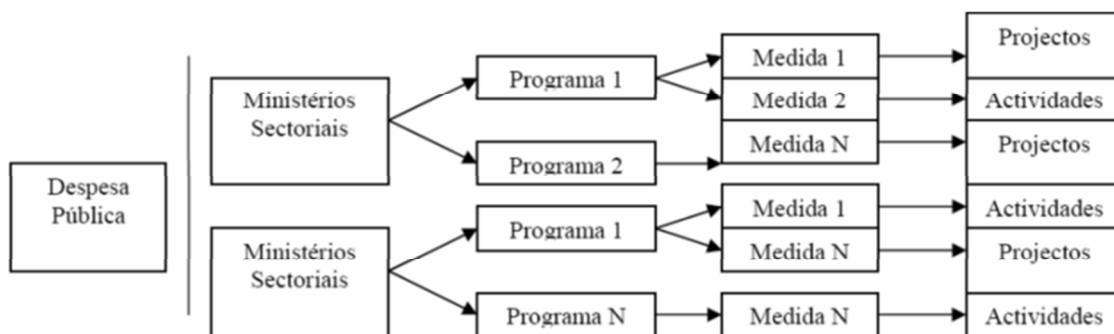
<sup>6</sup> Pelo Despacho n.º 3858 -A/2007, de 1 de Março do Ministro de Estado e das Finanças,

A COP admitindo a opção por uma solução gradualista, apresentou 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.

No entanto como se depreende das conclusões do relatório da EC da Cooperação Portuguesa, constatou-se que alguns dos organismos responsáveis pela execução das medidas, não remeteram, apesar das insistências feitas pelo coordenador do programa, qualquer informação sobre a execução das metas registada em 2009, tornando inviável o controlo da execução dos objetivos estabelecidos.

Conforme se constata através da circular n.º 1367 da DGO<sup>7</sup> e do relatório do OE de 2012, o Governo não adotou a estrutura de OP defendida no relatório final da COP, não criando a figura da ADI e dos eixos, e adotando a estrutura de programas – medidas – projetos/ atividades, como demonstra a seguinte figura.

**Figura 8 – Atual modelo de orçamentação por programas**



Fonte: Lei de Enquadramento Orçamental e Decreto-Lei nº 131/2003, de 28 de Junho.

A formulação do OP foi assim consolidada em 2012 com 14 programas integrados no OE, passando cada PO a ter apenas um único Ministério executor, ou seja, deixaram de existir programas horizontais, assumindo o Governo a dificuldade de efetuar o controlo financeiro e físico dos programas interministeriais, reforçando a ideia que os PO

<sup>7</sup> Circular de preparação do OE de 2012

reproduzem a orgânica ministerial por forma a reduzir custos de transação políticos por parte dos ministros, uma vez que são eles que efetivamente detêm o poder de gerir todos os orçamentos dos organismos que estão sobre sua tutela ou superintendência.

Como refere Pereira (2008), um dos maiores custos de transação políticos são os custos de tomada de decisão, que são maiores nos casos dos programas interministeriais, uma vez que têm que existir consenso entre os diferentes ministros nas decisões políticas a tomar relativamente à execução da política pública que está na base do programa interministerial de natureza transversal.

Um exemplo da tentativa da diminuição dos custos de transação políticos por parte dos ministros setoriais está relacionado com a alteração orgânica do governo em que foi criado o novo Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia (MAOTE), tendo sido de imediato criado para o OE de 2014, o PO nº 10 - Ambiente, Ordenamento do Território e da Energia por forma a que o novo Ministro garantisse a tutela efetiva sobre os organismos do Ministério.

A própria COP antecipa no seu relatório que na sequência da implementação da OP a necessidade de algum ajustamento orgânico de forma a minimizar o número de programas interministeriais que eram naturalmente mais difíceis de gerir.

O relatório refere ainda que, entre outros aspetos, o modelo de OP proposto se caracteriza pela criação de um quadro orçamental plurianual, pela exigência explícita da aplicação generalizada do Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP), de maneira a ser possível identificar custos para, com base neles, ser possível tomar decisões e a exigência de sistemas informáticos que dêem suporte integrado à vertente física e financeira da OP.

No relatório da OCDE (2008b) sobre a avaliação do processo orçamental português é recomendada a criação de um quadro plurianual para a despesa, que seja abrangente, para dar estabilidade e credibilidade aos objectivos orçamentais estabelecendo estimativas detalhadas para todos os ministérios e programas, no ano-base e nos três anos seguintes.

A criação do Quadro Plurianual de Programação Orçamental (QPPO) decorre assim do disposto no artigo 12.º- D da anterior LEO, a qual estabelece que este deve ser atualizado anualmente, para os quatro anos seguintes, em consonância com os objetivos estabelecidos no PEC, estabelecendo que os limites de despesa para cada programa orçamental, são vinculativos, respetivamente, para o primeiro, para o segundo e para os terceiro e quarto anos económicos seguintes

Dando cumprimento à referida disposição, o quadro para o período de 2013 a 2016 foi aprovado o QPPO<sup>8</sup>, definindo os limites plurianuais de despesa da administração central financiada por receitas gerais na ótica da contabilidade pública, porém, eventualmente com o intuito de criar um regime transitório mais flexível no início da sua aplicação, determinou que apenas os limites de despesa definidos para o ano de 2013 tinham carácter vinculativo, sendo os limites referentes ao triénio 2014-2016 meramente indicativos, não obstante a prevalência do disposto na LEO, dado o seu valor reforçado. No entanto constata-se que muitas das EC dos PO ainda não detêm esta capacidade analítica necessária para o controlo da execução orçamental em virtude de não estarem dotadas de recursos humanos especializados em número suficiente para executarem esta tarefa, que durante muitos anos esteve atribuída as delegações da DGO.

---

<sup>8</sup> Lei n.º 28/2012, de 31 de julho

Esta falta de capacidade analítica das EC para exercerem as suas competências é por demais evidente na forma como é elaborada a prestação de contas de cada um dos PO nas Conta Geral de Estado (CGE) de 2012, 2013 e 2014 em que basicamente cada EC efetua de uma forma não padronizada uma análise à execução orçamental em contabilidade de caixa, não identificando de uma forma clara os resultados atingidos pelos PO através da análise do cumprimento dos objectivos propostos, não cumprindo também o artigo 72º-A da anterior LEO uma vez que o Governo não enviou até 31 de março ao Parlamento o relatório com a execução física e financeira dos PO.

A EC nº 9, identificada no anexo III, afirma ainda na CGE de 2012 a ausência de resposta de alguns organismos relativamente ao cumprimento dos seus objectivos e a inexistência de um sistema de agregação de cada indicador para o cumprimento do objetivo que possibilite uma avaliação qualitativa dos mesmos.

## **4 – PROPOSTAS PARA UMA EFETIVA IMPLEMENTAÇÃO DA ORÇAMENTAÇÃO POR PROGRAMAS PLURIANUAL EM PORTUGAL**

### **4.1. – PROPOSTAS DE ALTERAÇÃO AO ATUAL MODELO DE ORÇAMENTAÇÃO POR PROGRAMAS PLURIANUAL**

#### **4.1.1. INTRODUÇÃO**

Conforme se analisou anteriormente o atual quadro orçamental português assenta numa cultura administrativa, hierarquizada e centrada exclusivamente nos recursos públicos utilizados, onde o critério principal de avaliação é a mera legalidade da despesa tornando a natureza do processo orçamental anual e incremental, não existindo um quadro plurianual que permita o planeamento a médio prazo da despesa pública, que permita a sustentabilidade das finanças públicas e uma alocação eficiente dos recursos de acordo com as prioridades políticas do governo.

As principais causas para a ineficácia deste novo modelo de orçamentação por programas plurianual são as seguintes:

- o estabelecimento de limites vinculativos apenas para os dois primeiros anos não cumprindo o disposto na anterior LEO, não obstante o seu valor reforçado.;
- a cobertura dos limites vinculativos ser apenas exclusiva às receitas gerais deixando de fora as receitas próprias e comunitárias;
- os limites previstos no QPPO serem apenas em base de caixa, não tendo em consideração a base de acréscimo que é utilizada para efeito de contabilidade nacional.
- O sistema contabilístico, orientado sobretudo para o controlo das despesas públicas, revelou-se incapaz de se adaptar às exigências de uma gestão racional e integrada e de proporcionar informação financeira completa, fiável, relevante e oportuna.
- Os PO têm apenas um único Ministério executor e reproduzem a orgânica ministerial, não existindo programas horizontais que identifiquem políticas públicas transversais;
- A não existência de um SID, que permite às EC um efetivo controlo sobre o cumprimento dos objetivos propostos pelos organismos;

Por forma a ultrapassar estes constrangimentos à implementação da orçamentação por programas plurianual, a Lei nº 151/2015, de 11 de setembro, que aprovou a nova LEO<sup>9</sup>, apresenta um conjunto de soluções que podem garantir uma melhor eficácia deste novo modelo no quadro orçamental português.

---

<sup>9</sup> Doravante utilizaremos nova LEO a que se reporta a Lei de 2015.

Com a nova LEO preconiza-se assim a implementação de um sistema integrado de programação orçamental tentando garantir o controlo da despesa e a disciplina orçamental, através da conjugação dos programas de estabilidade (MTFF) e do quadro plurianual das despesas públicas (MTBF) e que por via dos limites estipulados ao montante de despesa pública nestes documentos de programação orçamental plurianual se condicione a criação e a gestão orçamental de cada um dos programas orçamentais. Estabelece-se assim a integração do quadro orçamental plurianual no sistema de OP, estipulando o n.º 1 do artigo 35.º da nova LEO que o quadro plurianual das despesas públicas (QPDP) define, para o respetivo período de programação os limites de despesa para cada missão de base orgânica (MBO), que são no caso concreto o nível mais agregado da especificação por programas.

Outro avanço diz ainda respeito a que a cobertura dos limites vinculativos passe a ter em consideração as despesas cobertas por todos os tipos de receitas (gerais, próprias e comunitárias) e não apenas exclusivamente as receitas gerais, garantindo desta forma um efetivo controlo sobre todas as despesas independentemente da origem do seu financiamento.

A implementação do Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas (SNC-AP)<sup>10</sup> vai permitir responder também às exigências de uma gestão eficiente dos PO, uma vez que cria condições através da contabilidade de acréscimo para as entidades gestoras dos programas orçamentais apurarem eficazmente os custos de cada programa e projeto e desta forma conseguirem uma maior eficiência na utilização dos recursos dentro de cada PO.

---

<sup>10</sup> Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 192/2015, de 11 de setembro

Saliente-se no entanto que, tal como refere Warren (2015), a implementação de um novo sistema contabilístico em base de acréscimo deve ser reforçada, não porque permita resolver todos os problemas relacionados com a sustentabilidade das finanças públicas, mas sim porque garante uma fundação estável para melhorar o processo de decisão e gestão orçamental, tornando-o mais fiável e mais transparente para os cidadãos.

Esta ótica de acréscimo já é bem evidente na nova LEO, que refere que as EC dispõem do prazo de três anos para implementar os procedimentos contabilísticos e outros que se revelem necessários à apresentação, no OE, das demonstrações financeiras que envolvam uma ótica de acréscimo.

Como principais aspetos negativos, constata-se que no âmbito da aplicação do quadro orçamental plurianual a nova LEO refere que os limites são vinculativos apenas para o orçamento do ano económico seguinte e meramente indicativos para o período de programação que coincida com o resto da legislatura; por outro lado as dotações associadas a cada um dos PO são aprovadas anualmente apenas numa base de caixa podendo pôr em causa a estratégia de consolidação orçamental do governo para o período da legislatura.

As propostas a apresentar para a alteração ao atual modelo de orçamentação por programas plurianual passam assim por implementar os avanços propostos pela nova LEO já referidos anteriormente e ultrapassar os pontos negativos através do estabelecimento de limites vinculativos para os quatro anos previstos no QPDP e que esses mesmos limites tenham em consideração a base de acréscimo que é utilizada para efeito de contabilidade nacional por forma a que o governo estabeleça de uma forma



eficaz o planeamento orçamental plurianual para o período da legislatura e que se encontra evidenciado no PE apresentado à CE.

#### 4.1.2. UMA REGRA NÚMERICA PARA A DESPESA PÚBLICA

A utilização de uma regra numérica sobre a despesa, que tem implicações no QPDP, exige tomar em consideração dois factores. Primeiro, a distinção entre as componentes de despesa discricionária de natureza estrutural e não discricionária de natureza cíclica, ou seja como Pereira et al. (2012):

$$SO = SO^c + SO^e = Rc - Dc + Re - De$$

onde C e E identificam respetivamente a componente cíclica e estrutural, ou ainda

$$SO = (\textit{estabilizadores automáticos} + \textit{juros}) + SO^e \textit{ primário}$$

Assim e como referem estes autores a componente não discricionária da política orçamental é composta pelos estabilizadores automáticos e pela rubrica dos juros a pagar sobre o *stock* existente da dívida pública, enquanto o saldo orçamental estrutural primário identifica as alterações discricionárias da política orçamental. A regra numérica, para evitar os efeitos perversos referidos deverá considerar apenas a despesa corrente estrutural primária, isto é, a despesa efectiva retirando os juros, a componente cíclica da despesa e as despesas de capital.

**Quadro 7 – Estrutura de despesa das Administrações Públicas - 2015**

Unidade: Milhões de Euros

	<b>Adm. Central</b>	<b>Seg. Social</b>	<b>Adm Reg Local</b>	<b>Adm Publicas</b>
<b>Despesa corrente</b>	<b>94,6%</b>	<b>99,8%</b>	<b>80,9%</b>	<b>94,4%</b>
<b>Despesas com pessoal</b>	25,1%	1,1%	33,1%	<b>23,0%</b>
<b>Consumo intermédio</b>	12,2%	0,6%	24,5%	12,3%
<b>Prestações sociais</b>	20,5%	88,0%	9,7%	<b>40,6%</b>
<b>Subsídios</b>	1,0%	0,5%	2,0%	1,1%
Juros	14,1%	0,0%	2,9%	10,4%
Outra despesa corrente	21,6%	9,5%	8,8%	<b>6,8%</b>
<b>Despesa de Capital</b>	<b>5,4%</b>	<b>0,2%</b>	<b>19,1%</b>	<b>5,6%</b>
Formação bruta de capital fixo	4,1%	0,1%	16,4%	5,1%
Outras despesas de capital	1,3%	0,1%	2,7%	0,5%
<b>Despesa Total</b>	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
<b>Despesa corrente primária (% despesa efetiva)</b>	<b>80,5%</b>	<b>99,8%</b>	<b>78,0%</b>	<b>84,0%</b>
<b>Despesa corrente primária (% PIBpm)</b>	<b>28,6%</b>	<b>4,7%</b>	<b>13,2%</b>	<b>40,3%</b>

Fonte: Cálculos próprios a partir da estimativa das contas das AP em contabilidade nacional (Relatório OE2015)

Observando a estrutura da despesa em Portugal em 2015, verifica-se que, para o conjunto da despesa efectiva das administrações públicas, ela representa 84% da despesa ou seja cerca de 40,3% do PIB. A esta despesa à que retirar apenas a componente cíclica da despesa que existe sobretudo nas seguintes rubricas das prestações sociais: subsídio de desemprego, complemento solidário para idosos (CSI) e rendimento social de inserção (RSI).

O Quadro 8 fornece alguma informação que permite estimar esse valor. A variação do subsídio de desemprego, dado o ciclo económico, não ultrapassa os 1000 milhões de euros ou 0,6% do PIB. Por outro lado a variabilidade do CSI e RSI é relativamente pequena, não ultrapassando o valor conjunto de 0,1% do PIB.

**Quadro 8 – Estrutura de despesa consolidada – A. Central e S. Social**

Unidade: Milhões de Euros

	2011	2012	2013	2014	2014 %
<b>Despesas com Pessoal</b>	<b>13459</b>	<b>11755</b>	<b>13012</b>	<b>13135</b>	<b>17,39%</b>
<b>Aquisição de serviços</b>	<b>11094</b>	<b>13005</b>	<b>10971</b>	<b>10463</b>	<b>13,85%</b>
<b>Pensões Segurança Social</b>	<b>14448</b>	<b>14429</b>	<b>15326</b>	<b>15456</b>	<b>20,46%</b>
<b>Subsídio de Desemprego</b>	<b>2104</b>	<b>2593</b>	<b>2738</b>	<b>2238</b>	<b>2,96%</b>
<b>Complemento Solidário para Idosos</b>	<b>273</b>	<b>272</b>	<b>267</b>	<b>211</b>	<b>0,28%</b>
<b>Juros</b>	<b>6072</b>	<b>7929</b>	<b>7699</b>	<b>7583</b>	<b>10,04%</b>
<b>Despesa Efetiva Total</b>	<b>71873</b>	<b>73988</b>	<b>75607</b>	<b>75538</b>	<b>100%</b>

Fonte: DGO – Síntese de Execução Orçamental 2012 – 2013 – 2014 – Contabilidade Pública

Um segundo factor que tem de ser tomado em consideração é que a regra numérica para a despesa deverá distinguir o período actual, que é ainda de ajustamento em direcção ao OMP de ter um saldo estrutural de -0,5% do PIB, da situação relativa à regra quando esse OMP for alcançado.

Desta forma a regra de despesa que propomos é a seguinte<sup>11</sup>:

- até se alcançar o OMP, o peso da despesa corrente primária estrutural, que excluindo a componente cíclica, que se situa atualmente nos 39,6% do PIB (40,3%-0,7%) deverá reduzir-se anualmente em 0,5 pontos percentuais do PIB.
- após alcançar o OMP a despesa corrente primária estrutural deverá crescer, no máximo, à taxa de crescimento do PIB de tendência.

<sup>11</sup> Dado não termos dados em contabilidade nacional só para a administração central e segurança social, formulamos a regra aqui para aplicação a todas as administrações públicas. Facilmente, com os dados disponíveis, poder-se-ia formular a regra apenas para estes dois subsectores

Deriva desta regra que a despesa em consumo público terá que ser reduzida em percentagem do PIB, por forma a garantir o objetivo da sustentabilidade das finanças públicas, face ao aumento esperado do peso das prestações sociais em resultado do envelhecimento da população portuguesa. Em particular o peso da despesa em pessoal deverá reduzir-se na fase de ajustamento.

#### **4.1.3. A ESTRUTURA DE ORÇAMENTAÇÃO POR PROGRAMAS**

No que diz respeito à estrutura de OP a incluir no modelo de orçamentação por programas plurianual, podemos concluir que esta não pode estar completamente dissociada da estrutura governativa como refere Robinson (2013), uma vez que os orçamentos são elaborados atribuindo recursos a estruturas organizativas, pelo que para garantir a sua eficácia, terá necessariamente que existir uma ligação entre o orçamento e a estrutura organizativa mas sempre com o foco nas diferentes políticas públicas e não nos ministérios.

Assim e tendo como referência a estrutura de OP definida na nova LEO, e sendo a MBO o nível mais agregado da especificação por programas e que inclui o conjunto de despesas e respetivas fontes de financiamento que concorrem para a realização das diferentes políticas públicas sectoriais de acordo com a lei orgânica do governo propõe-se com base na análise da estrutura dos últimos governos constitucionais identificadas no anexo III, um conjunto de 23 MBO identificadas no anexo IV, que seriam objeto de aprovação pelo parlamento para um período superior a duas legislaturas e que teriam cada uma delas um limite vinculativo para o quadriénio objeto de programação

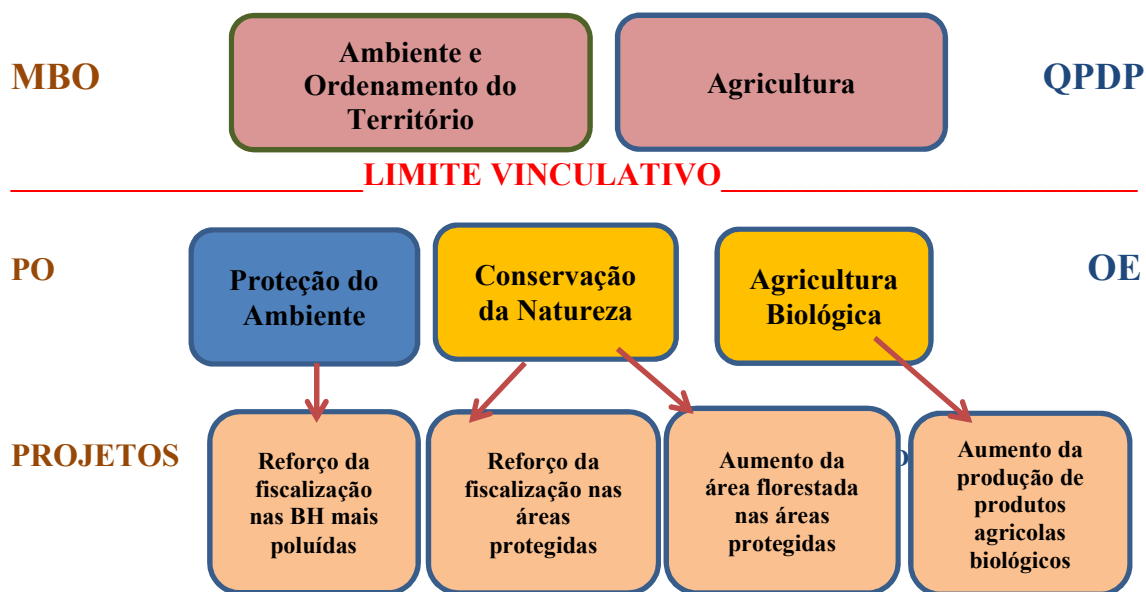
plurianual, garantindo assim a integração do modelo de OP no quadro orçamental plurianual.

Por forma a exemplificar a nova estrutura de OP, podemos examinar em concreto duas das MBO propostas anteriormente, Ambiente e Ordenamento e Agricultura, que são duas políticas públicas sectoriais seguidas por diferentes governos e com expressão em termos de orgânica ministerial e que neste exemplo concreto se encontram ancoradas no Ministério do Ambiente e Ordenamento do Território e o da Agricultura e do Mar.

No início da legislatura os Ministros do Ambiente e Ordenamento do Território e da Agricultura e do Mar, que são respectivamente responsáveis por cada uma das MBO, propõem em conjunto a criação e aprovação em Conselho de Ministros dos 3 PO identificados na figura seguinte. Posteriormente as dotações de cada um dos 3 PO seriam objeto de discussão no parlamento no âmbito da proposta anual de OE tendo como referência os limites vinculativos previstos no QPDP.

Assim sendo as 23 MBO seriam objeto de limites vinculativos para os quatro anos seguintes incluindo o do orçamento em curso no âmbito do QPDP aprovado no parlamento, e os programas orçamentais aprovados no início da legislatura em conselho de Ministros pelo governo, seriam objeto de discussão e aprovação no âmbito do OE de cada ano e estariam sujeitos a limites vinculativos mas de apenas um ano, permitindo a gestão flexível entre programas dentro de cada MBO.

Figura 9 – Proposta de modelo de orçamentação por programas



Fonte: O autor

No caso em concreto do programa Proteção do Ambiente existiria apenas uma MBO e o respetivo coordenador era apenas nomeado pelo Ministro do Ambiente e Ordenamento do Território, os dois programas de finalidades comuns (Conservação da Natureza e Agricultura Biológica) estariam interligados com cada uma das MBO e os respetivos coordenadores teriam que ser nomeados conjuntamente pelos Ministros do Ambiente e Ordenamento do Território e da Agricultura e do Mar e teriam também a responsabilidade conjunta pela execução orçamental do programa e pela execução física dos diferentes projetos identificados na seguinte figura.

Outro ponto crítico para uma eficaz implementação deste novo modelo de orçamentação é envolver ao nível operacional todas as EC, garantindo que existe capacidade analítica para cumprir todas as atribuições nomeadamente quanto à execução das ações previstas nos diferentes PO tendo em vista o cumprimento dos objectivos previstos associados à implementação das políticas públicas.

Este reforço de capacidade analítica das EC permite ainda o reforço da integração do quadro orçamental plurianual no sistema de OP uma vez que permite reforçar a responsabilização dos diferentes ministérios pela execução orçamental e pelo cumprimento dos limites vinculativos anuais e melhora a qualidade da informação contabilística para a população, nomeadamente no que diz respeito aos custos inerentes à execução de determinada política pública.

Em suma, e tendo como resultado o referido anteriormente e considerando o conjunto de características essenciais referidas por Brumby & Hemming (2013) no desenho desta nova estrutura de orçamento, pode-se efetuar a proposta de desenho do novo quadro orçamental por programas plurianual a implementar em Portugal de acordo com as características identificadas no seguinte quadro:

**Quadro 9 – Proposta de quadro orçamental por programas plurianual**

<b>Características</b>	<b>Descrição</b>
<b>Cobertura</b>	<b>Administração Central e Segurança Social</b>
<b>Detalhe</b>	<b>23 MBO identificados no quadro orçamental plurianual e objeto de aprovação pelo parlamento</b>
<b>Duração</b>	<b>4 anos</b>
<b>Limites</b>	<b>Limites vinculativos nos 4 anos incluindo todo o tipo de receitas (gerais, próprias e comunitárias)</b>
<b>Regras Orçamentais</b>	<b>Previstas na nova LEO que resultam do novo quadro da Governação Económica da UEM e a implementação de uma nova regra numérica de despesa.</b>
<b>Sistema contabilidade</b>	<b>Contabilidade de Acréscimo e de Caixa – Implementação eficaz SNC-AP</b>
<b>Natureza dos programas orçamentais</b>	<b>23 MBO representando diferentes áreas de políticas públicas e a inclusão de Programas orçamentais de finalidade comum mas sem estarem complementarmente dissociados da estrutura orgânica</b>
<b>Sistema de Informação de Desempenho</b>	<b>Implementação gradual tendo como referência instrumentos de avaliação de desempenho dos organismos da AP, nomeadamente o QUAR.</b>

Fonte: Adaptação de Brumby & Hemming (2013)

#### **4.2. – *SPENDING REVIEWS*: UMA METODOLOGIA PARA APLICAÇÃO EM PORTUGAL**

Como foi referido anteriormente o atual quadro orçamental português assenta num modelo de orçamento de natureza anual e incrementalista não existindo um quadro plurianual que permita o planeamento a médio prazo da despesa pública a sustentabilidade das finanças públicas e uma alocação eficiente dos recursos de acordo com as prioridades políticas do governo.

Sendo as *spending reviews* um instrumento que tem como principais objetivos um reforço do controlo sobre a despesa pública e o assegurar de uma estratégia eficiente na afetação das despesas públicas é assim evidente que a sua integração num quadro orçamental plurianual poderá garantir uma melhor eficiência alocativa e o cumprimento das regras orçamentais em resultado das propostas de poupança que decorrem da utilização deste instrumento.

Deve ser assim ponderada a sua imediata adoção no quadro orçamental português, por forma a que no âmbito do modelo de orçamentação por programas plurianual fosse um instrumento fundamental na definição dos limites vinculativos para o quadriénio seguinte em cada uma das áreas de governação.

Para uma eficaz execução da utilização deste instrumento de avaliação de despesa e tal como foi referido anteriormente o governo deve garantir a prévia implementação da orçamentação por programas plurianual no quadro da nova LEO e do SNC-AP por forma a ter um normativo contabilístico que permita apurar eficazmente os custos de cada programa.



Saliente-se no entanto que as *spending reviews* terão que ser objeto de enquadramento legal no que se refere à metodologia a implementar, a denominada anteriormente *the framework stage* onde será decidida a estrutura deste processo de avaliação de despesa através da definição dos requisitos a utilizar neste instrumento.

Numa 1ª fase e sendo a primeira vez que este instrumento vai ser utilizado a abordagem deverá passar por implementar este exercício através de um projeto-piloto apenas na administração central e dentro deste setor, apenas avaliando duas MBO, ou por opção e uma vez que a OP ainda não está devidamente implementada no quadro orçamental português, pode ser feita uma abordagem diferente através de uma avaliação de despesa de carácter horizontal a um ou mais tipos de despesa pública como por exemplo as despesas com pessoal ou as aquisições de bens e serviços, que são rúbricas orçamentais com algum peso no total da despesa pública.

Tendo como referência o exemplo anterior, duas das MBO propostas anteriormente, Ambiente e Ordenamento e Agricultura, a metodologia a implementar no projeto-piloto da *spending review* passa pela aprovação de termos de referência entre a equipa do Ministério das Finanças e das 3 EC (Proteção do Ambiente, Conservação da Natureza e Agricultura Biológica) baseado nos critérios aprovados na *framework stage* para a realização deste instrumento de avaliação de despesa.

Um dos pontos essenciais para a realização das *spending reviews* passa por examinar o quadro de avaliação e responsabilização (QUAR)<sup>12</sup> das entidades a quem cumpre executar os projetos integrados nos 3 PO, através da análise dos resultados alcançados e dos desvios verificados de acordo com o QUAR aprovado anualmente pelo Ministro

---

<sup>12</sup> Previsto na Lei nº 66-B/2007, de 28 Dezembro, que consagra o Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho na Administração Pública

Setorial, tendo também em consideração o exame de todos os recursos afetos (materiais, humanos e financeiros) que deverão constar do respetivo relatório de atividades e da conta de gerência das entidades por forma a garantir que este exercício é parte integrante do modelo de orçamentação por programas plurianual.

Por exemplo no Projeto relativo ao reforço da fiscalização nas bacias hidrográficas mais poluídas integrada no PO - Proteção do Ambiente, a equipa conjunta responsável pela realização da avaliação de despesa teria que efetuar um exame ao relatório de atividades e à conta de gerência da Agência Portuguesa do Ambiente (APA), avaliando os resultados alcançados e os desvios verificados no QUAR face a todos os recursos afetos à fiscalização dessas bacias hidrográficas, por forma a verificar se existiu eficiência técnica e eficácia nos resultados atingidos e em caso disso, propor a formulação de recomendações de possíveis medidas de poupança para garantir que através da realocação de recursos do orçamento da APA para outros programas que o poder político considera que mais benefícios irão trazer para a sociedade, garantindo desta forma uma melhor eficiência alocativa.

Após a avaliação do resultado do projeto-piloto selecionado a estrutura de *spending review* a adotar para vir a ter sucesso em termos de eficácia terá que ser abrangente e com um carácter horizontal a todos os PO e com uma periodicidade de 4 anos por forma a reforçar o controlo sobre a despesa pública através da fixação de limites vinculativos para esse período e assegurar uma boa estratégia na afetação das despesas públicas de acordo através da realocação de recursos do orçamento para os programas que o poder político considera que mais benefícios irão trazer para a sociedade, garantindo desta forma uma melhor eficiência alocativa.

Um outro fator de sucesso na implementação será a criação por parte do Governo de uma estrutura no Ministério das Finanças, tal como fez a Irlanda, com a missão de implementar a *spending review* e integra-la no quadro orçamental por programas plurianual tendo também como missão de melhorar a eficiência dos serviços públicos e a redução da despesa pública para níveis mais sustentáveis.

Esta estrutura irá articular-se com a Direção-Geral do Orçamento (DGO) e com o Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais (GPEARI) e ficaria responsável por desenhar as avaliações abrangentes de despesa pública, garantindo desta forma a credibilização e a normalização do processo e efetuando a sua implementação através de uma *joint spending review* através da utilização de equipas conjuntas do ministério das finanças e das EC nos ministérios setoriais que desenvolvem e propõe um conjunto de medidas de poupança ao ministro das finanças e da respetiva tutela.

Um exemplo para garantir o apoio do conjunto de todos os ministros no processo de implementação da *spending review*, será garantir que parte das poupanças geradas em resultado da utilização deste instrumento seria usada para aumentar os lugares previstos no mapa de pessoal sendo que o remanescente das poupanças geradas através dos ganhos de eficiência reverteria a favor do Estado, permitindo uma redução permanente da despesa pública e o cumprimento dos limites vinculativos para o quadriénio no âmbito do QPDP.

#### **4.3. – A IMPORTÂNCIA DA CONCERTAÇÃO SOCIAL PARA A PROGRAMAÇÃO ORÇAMENTAL PLURIANUAL**

Conforme referem Pereira et al (2012) pode considerar-se que a política orçamental é discricionária, quando se observam alterações deliberadas na sua implementação, no sentido de responder às condições económicas ou políticas, referindo ainda que as variáveis que o governo mais facilmente poderá tentar influenciar são, com efeito, o consumo e o investimento público, bem como as transferências sociais e as taxas de imposto.

Desta forma, e como vimos anteriormente através da leitura dos quadros 7 e 8, as despesas com pessoal são uma componente com enorme peso no total da despesa pública e estando as mesmas sujeitas aos limites vinculativos estabelecidos no quadro orçamental de programação plurianual, torna-se necessário implementar um planeamento estratégico que permita definir a política salarial e de emprego público a médio prazo e que cumpra as regras orçamentais propostas anteriormente.

No entanto, conforme referido anteriormente, as regras orçamentais para serem eficazes devem estar alicerçadas em acordos alargados, pelo que a Concertação Social enquanto órgão que reúne Governo, Confederações Patronais e Confederações Sindicais e cuja principal atribuição é a promoção do diálogo com vista à celebração de acordos de longa duração, terá um papel central na definição da política salarial e do cumprimento das regras orçamentais no que diz respeito às despesas com pessoal nas Administrações Públicas.

Como forma de apoiar a decisão da Concertação Social no que diz respeito aos montantes que irão ser alocados às despesas com salários, o Governo deverá realizar previamente uma avaliação abrangente de carácter horizontal às despesas com pessoal

na administração pública, sendo que o relatório subjacente a esta avaliação de despesa deve procurar fornecer ao Governo um conjunto abrangente de opções de decisão política, e indicar os limites máximos de despesas com pessoal para o quadriénio seguinte, realinhando as despesas com pessoal dos PO de acordo com as prioridades do Governo.

Este relatório que resultará da realização da avaliação abrangente de carácter horizontal das despesas com pessoal tem que ter em consideração a natureza e o número de funcionários das carreiras afetas a cada programa orçamental, uma vez que conforme ilustra o anexo V, o impacto da decisão política de alterar por exemplo a carreira de educador de infância ou a carreira de técnico superior nos limites vinculativos de cada PO é bastante diferente uma vez que na primeira o impacto será apenas no atual PO nº 13, devendo ter apenas em consideração o número de profissionais abrangidos, no caso da carreira técnica superior, esta decisão terá impacto em todos os PO, podendo mesmo por em causa o limite global as despesas públicas estabelecido no QPDP.

Seria então em sede de concertação social, que após o exame do relatório de avaliação abrangente de carácter horizontal das despesas com pessoal, se iria debater as políticas públicas de emprego e da administração pública, por forma a criar condições para decidir qual o modelo de administração pública, para posteriormente através da celebração de acordos quanto aos salários, qualificações e número de funcionários públicos para um período de uma legislatura será analisado o futuro papel da concertação social na definição da política salarial e de emprego público.

Após a apresentação da proposta do governo e depois de aprovado o modelo de administração pública que se pretende em sede de concertação social o quadro orçamental de programação plurianual irá então definir o envelope orçamental que fixa

as dotações anuais obrigatórias anuais em termos de despesa com salários dos trabalhadores da administração pública.

Esta previsibilidade em termos da definição de política de recursos humanos para um horizonte temporal de uma legislatura irá permitir combater a prática corrente de recorrer à dotação provisional do Ministério das Finanças em virtude dos organismos não inscreverem os montantes necessários para financiar os encargos decorrentes das despesas com pessoal.

## **5 - CONCLUSÃO**

Conforme se constatou o atual quadro orçamental português ainda assenta num modelo orçamental tradicional de natureza anual e incrementalista, baseado em rúbricas orçamentais e centrado exclusivamente nos recursos públicos utilizados onde o critério principal de avaliação é a mera legalidade da despesa o que nos leva a concluir que embora já se encontre previsto na legislação financeira portuguesa o modelo de orçamentação por programas inserido num quadro orçamental plurianual, ainda não foram criadas condições para uma eficaz implementação deste novo modelo de orçamentação.

Foi ainda possível concluir que Portugal pode não cumprir a recomendação da CE que estipula a correção do défice excessivo em 2015, não conduzindo desta forma ao encerramento do PDE, pelo que deve o governo de imediato criar condições para a implementação eficaz de um modelo de orçamentação por programas plurianual que permita um maior disciplina orçamental e uma alocação eficiente dos recursos financeiros entre os vários programas orçamentais.

Os enormes desafios que Portugal vai ter pela frente na implementação deste novo modelo de orçamentação por programas plurianual, devem levar a que o Governo realize um estudo prévio das reformas orçamentais ocorridas com sucesso noutros países, nomeadamente as realizadas na Áustria e na Irlanda que foram objeto de análise neste trabalho, no sentido gerar as oportunidades que uma eficaz implementação deste novo modelo no quadro orçamental português podem garantir no que diz respeito à sustentabilidade das finanças públicas e à alocação eficiente dos recursos de acordo com as prioridades políticas do governo.

As regras orçamentais de despesa enquanto parte integrante do novo quadro orçamental por programas plurianual têm sido instrumentos muito utilizados em vários EM da UE para tentar controlar a despesa pública num contexto de consolidação orçamental.

No que diz respeito às *Spending Reviews*, pode-se concluir que estes instrumentos podem ser utilizados na avaliação das despesas com salários de cada programa orçamental por forma a fazer recomendações para a definição de uma política de emprego público para o espaço de uma legislatura que terá a sua expressão financeira no quadro orçamental plurianual.

Por último, devemos considerar a relevância da concertação social na definição da política de recursos humanos da administração pública, que teria como instrumento de execução fundamental o quadro orçamental de programação plurianual o qual iria definir o envelope orçamental que fixaria as dotações anuais obrigatórias anuais em termos de despesa com salários dos trabalhadores da administração pública.

## **6 – REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

- Ayuso-i- Casals, J. (2012) – National Expenditure Rules: Why, How and When – Economic Papers 473 – Comissão Europeia
- Banco Mundial (2013) - Beyond The Annual Budget: Review of Global Experience with Medium-Term Expenditure Frameworks” – Washington DC: World Bank
- Banco Mundial (1998) - World Bank's Public Expenditure Management Handbook,
- Brumby, J. and Hemming, R. (2013) - Medium-Term Expenditure Frameworks. In R. Allen, B. Potter and R. Hemming, eds., International Handbook of Public Financial Management, (Basingstoke and New York: Palgrave Macmillan).
- Comissão Europeia (2015) – Assessment of the 2015 Stability Programme for Portugal
- Comissão Europeia (2013) – Ocasional Papers nº 151 - Vade mecum on the SGP
- Comissão para a Orçamentação por Programas (2008) – Orçamentação por programas - Relatório Final
- Department of Finance (2012) – Medium-Term Fiscal Statement 2012 – 2015 - Ireland
- Department of Finance (2011) - Reforming Ireland’s Budgetary Framework: A Discussion Document. Dublin:
- Department of Finance (2011) – Fiscal Responsibility Act 2012 – Ireland
- Department of Public Expenditure and Reform (2011) – Comprehensive Review of Expenditure 2012-2014 – Ireland
- Direção-Geral do Orçamento (2015) – Síntese de Execução Orçamental de 2014



Meszarits, V. e Seiwald, J. (2008) - Budgetary Reform in Austria - Towards tighter coupling within the financial and management system

OCDE (2014) - The Principles of Budgetary Governance

OCDE (2008a). – Ireland - Towards An Integrated Public Service - OECD Public Management coupling within the financial and management system

OCDE (2008b) – Portugal - Avaliação do Processo Orçamental

Pereira P. (2008), - O prisioneiro, o amante e as sereias. Instituições económicas, políticas e democracia - Almedina

Pereira, P., António A., Arcanjo M. e Santos, J. (2012) - Economia e finanças públicas. 4ª ed. Lisboa : Escolar Editora

Robinson, M. (2014), Spending reviews, OECD Journal on Budgeting, Vol. 13/2.

Robinson, M. (2013) - Program Classification for Performance-Based Budgeting: How to Structure Budgets to Enable the Use of Evidence. Independent Evaluation Group, The World Bank, Washington, DC, 2013

Schiavo-Campo, S. (2008) - Of Mountains and Molehills: “The” Medium-Term Expenditure Framework

Steger, G. (2010) - Austria's budget reform: How to create consensus for a decisive change of fiscal rules”, OECD Journal on Budgeting, Vol. 10/1.

Ter-Minassian, T. & Corbacho, A. (2013) – Public financial Management for Effective Implementation of fiscal rules - In R. Allen, B. Potter and R. Hemming, eds., International Handbook of Public Financial Management, (Basingstoke and New York: Palgrave Macmillan).

Vandierendonck, C. (2014) - Public Spending Reviews: design, conduct, implementation - Economic Papers 525 – European Commission

Warren, K. (2015) - Time to look again at accrual budgeting - OECD Journal on Budgeting

Wildavsky, A. (1986). - Budgeting: a Comparative Theory of Budgetary Processes. Transaction, Books, New Brunswick, NJ.

## 7 - ANEXOS

### Anexo I – Lista de Programas Orçamentais – OE 2014

<b>Programa</b>	<b>Designação Programa</b>	<b>Ministério Executor</b>	<b>Entidade Coodenadora</b>
001	Orgãos de Soberania	Encargos Gerais do Estado	
002	Governação e Cultura	Presidência do Conselho de Ministros	Secretaria-Geral da PCM
003	Finanças e Administração Pública	Ministério das Finanças	Secretaria-Geral do MF
004	Gestão da dívida pública	Ministério das Finanças	IGCP,EPE
005	Representação Externa	Ministério dos Negócios Estrangeiros	Secretaria-Geral do MNE
006	Defesa	Ministério da Defesa Nacional	Secretaria-Geral do MDN
007	Segurança Interna	Ministério da Administração Interna	Secretaria-Geral do MAI
008	Justiça	Ministério da Justiça	Instituto de Gestão Financeira e de Infraestruturas de Justiça
009	Economia	Ministério da Economia	Secretaria-Geral do ME
010	Ambiente, Ordenamento do Território e da Energia	Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e da Energia	Gabinete de Estratégia e Planeamento do MAOTE
011	Agricultura e Mar	Ministério da Agricultura e do Mar	Gabinete de Planeamento e Políticas do MAM
012	Saúde	Ministério da Saúde	Administração Central do Sistema de Saúde
013	Ensino Básico e Secundário e Administração e Ação Escolar	Ministério da Educação e Ciência	Direção Geral de Planeamento e Gestão Financeira do MEC
014	Ciência e Ensino Superior	Ministério da Educação e Ciência	Direção Geral de Planeamento e Gestão Financeira do MEC
015	Solidariedade do Emprego e da Segurança Social	Ministério da Solidariedade, do Emprego e Segurança Social	Gabinete de Estratégia e Planeamento do MSESS

Fonte: Circular 1374 da DGO - Lista de Programas Orçamentais

## **Anexo II – Capítulos utilizados no quadro orçamental Austríaco**

- 
- 01 Presidency of the Republic of Austria.**
  - 02 Parliament.**
  - 03 Constitutional Court.**
  - 04 Appellate Administrative Court.**
  - 05 Ombudsman.**
  - 06 Federal Court of Audit.**
  - 10 Federal Chancellery.**
  - 11 Interior.**
  - 12 Education and Culture.**
  - 13 Art.**
  - 14 Science.**
  - 15 Social Security.**
  - 16 Social Security Funds.**
  - 17 Health and Women.**
  - 19 Family Policy, Generations and Consumer Policy.**
  - 20 Foreign Affairs.**
  - 30 Justice.**
  - 40 Defence.**
  - 50 Finance.**
  - 51 Cash Management.**
  - 52 Taxes.**
  - 53 Intergovernmental Fiscal Relations (transfers to subnational entities).**
  - 54 Government Property.**
  - 55 Pensions (for civil servants).**
  - 58 Federal Debt.**
  - 60 Agriculture, Forestry and Water Management.**
  - 61 Environment.**
  - 63 Economy and Employment.**
  - 65 Transport, Innovation and Technology.**
- 

Fonte: Blöndal, J. and Bergvall, D. (2007) Budgeting in Austria - OECD Journal on Budgeting

**Anexo III – Áreas de Governação dos últimos governos constitucionais**

Áreas de Governação	XIV Governo Constitucional	XV Governo Constitucional	XVI Governo Constitucional	XVII Governo Constitucional	XVIII Governo Constitucional	XIX Governo Constitucional
Presidência e assuntos parlamentares		X	X	X	X	X
Finanças e Administração Pública	X	X	X	X	X	X
Reforma do Estado	X					
Negócios Estrangeiros	X	X	X	X	X	X
Defesa Nacional	X	X	X	X	X	X
Administração Interna	X	X	X	X	X	X
Justiça	X	X	X	X	X	X
Economia	X	X		X		X
Obras Públicas e Transportes		X	X	X	X	
Habituação		X				
Planeamento	X					
Equipamento Social	X					
Cidades		X	X			
Desenvolvimento Regional			X	X	X	X
Agricultura, Pescas e Mar	X	X	X	X	X	X
Ambiente e Ordenamento do Território	X	X	X	X	X	X
Saúde	X		X	X	X	X
Educação	X		X	X	X	X
Ensino Superior	X		X	X	X	X
Ciência e Tecnologia	X		X	X	X	
Cultura	X		X	X	X	
Turismo			X			
Família			X			
Igualdade	X					
Trabalho	X			X	X	X
Segurança e solidariedade Social	X		X	X	X	X
Encargos Gerais – Órgãos de Soberania	X	X	X	X	X	X

Fonte: Dados do autor

**Anexo IV – Proposta de missão de base orgânica no modelo orçamental Português**

<b>Missões de Base Orgânica</b>
<b>Encargos Gerais – Órgãos de Soberania</b>
<b>Finanças e Administração Pública</b>
<b>Reforma do Estado</b>
<b>Negócios Estrangeiros</b>
<b>Defesa Nacional</b>
<b>Administração Interna</b>
<b>Justiça</b>
<b>Economia e Energia</b>
<b>Obras Públicas e Transportes</b>
<b>Habituação e Equipamento Social</b>
<b>Desenvolvimento Regional e Cidades</b>
<b>Agricultura</b>
<b>Mar</b>
<b>Ambiente e Ordenamento do Território</b>
<b>Saúde</b>
<b>Educação</b>
<b>Ensino Superior</b>
<b>Ciência e Tecnologia</b>
<b>Cultura</b>
<b>Turismo</b>
<b>Família e Igualdade</b>
<b>Trabalho</b>
<b>Segurança e solidariedade Social</b>

Fonte: Dados do autor

~

**Anexo V – Carreiras da Administração Pública por Programa Orçamental**

CARGOS E CARREIRAS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	PROGRAMAS ORÇAMENTAIS														
	1 - ORGÃOS DE SOBERANIA	2 - GOVERNAÇÃO E CULTURA	3 - FINANÇAS E ADM PÚBLICA	4 - GESTÃO DA DIVIDA PÚBLICA	5 - REPRESENTAÇÃO EXTERNA	6 - DEFESA	7 - SEGURANÇA INTERNA	8 - JUSTIÇA	9 - ECONOMIA	10 - AMBIENTE, OT, ENERGIA	11 - AGRICULTURA E IMAR	12 - SAÚDE	13 - ENSINO BÁSICO, SEC E ADM ESCOLAR	14 - CIÊNCIA E ENSINO SUPERIOR	15 - SOLIDARIEDADE, EMPREGO E S SOCIAL
Representantes do poder legislativo (a)	X	X													
Dirigente superior:															
<i>Dirigente Superior de 1.º grau</i>	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
<i>Dirigente Superior de 2.º grau</i>	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Dirigente intermédio:															
<i>Dirigente Intermédio de 1.º grau</i>	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
<i>Dirigente Intermédio de 2.º grau</i>	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
<i>Dirigente Intermédio de 3.º e mais graus</i>	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Técnico Superior	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Assistente técnico/administrativo (b)	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Assist. operacional/operário/auxiliar (c)	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Informático	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Magistrado	X														
Diplomata					X										
Pessoal de Investigação Científica									X		X			X	
Docente Ensino Universitário														X	
Docente Ensino Superior Politécnico														X	
Educ. Infância e Doc. Ens. Básico/Secund.													X		
Pessoal de Inspeção	X	X	X		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Médico						X						X			
Enfermeiro						X						X			
Téc. Diagnóstico e Terapêutica												X			
Técnico Superior de Saúde											X				
Administração Tributária e Aduaneira			X												
Conservador e Notário								X							
Oficial dos Registos e do Notariado								X							
Oficial de Justiça								X							

José Moreira      Desafios e oportunidades da orçamentação por programas plurianual  
em Portugal

Forças Armadas						x									
Polícia Judiciária								x							
Polícia de Segurança Pública							x								
Guarda Nacional Republicana							x								
Serviço Estrangeiros Fronteiras							x								
Guarda Prisional							x								
Outro Pessoal de Segurança							x								
Bombeiro							x								

Fonte: Dados do autor