

Avaliação do Processo Orçamental em Portugal

RELATÓRIO DA OCDE



ORGANIZAÇÃO DE COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÓMICO

A OCDE é um fórum único onde os governos de 30 democracias cooperam para enfrentar os desafios económicos, sociais e ambientais da globalização. A Organização está igualmente na vanguarda dos esforços para ajudar os governos a compreender e corresponder a novos desenvolvimentos e preocupações como a governação corporativa, a economia na sociedade da informação e os desafios do envelhecimento da população. A OCDE proporciona um quadro onde os governos podem comparar experiências sobre políticas desenvolvidas, procurar repostas para problemas comuns, identificar boas práticas e contribuir para coordenar as políticas nacionais e internacionais.

Os países membros da OCDE são: a Alemanha, a Austrália, a Áustria, a Bélgica, o Canadá, a Coreia, a Dinamarca, a Espanha, os Estados Unidos, a Finlândia, a França, a Grécia, a Hungria, a Irlanda, a Islândia, a Itália, o Japão, o Luxemburgo, o México, a Noruega, a Nova Zelândia, os Países Baixos, a Polónia, Portugal, o Reino Unido, a República Checa, a República Eslovaca, a Suécia, a Suíça e a Turquia. A Comissão Europeia participa igualmente no trabalho desenvolvido pela OCDE.

As Publicações da OCDE procedem a uma ampla divulgação dos resultados da recolha de estatísticas por parte da Organização, difundindo igualmente estudos sobre temas económicos, sociais e ambientais, bem como as convenções, estratégias e normas acordadas pelos seus membros.

A qualidade da tradução para Português e a sua coerência com o texto original são da responsabilidade da Direcção-Geral do Orçamento

Texto originalmente publicado em língua inglesa pela OCDE com o título:

Budgeting in Portugal

por Teresa Curristine, Chung-Keun Park e Richard Emery

Uma versão mais curta da presente publicação foi publicada
no *OECD Journal on Budgeting: Volume 2008 Issue 3*

Introdução

A avaliação do processo orçamental português foi realizada por solicitação das autoridades portuguesas, concentrando-se apenas no governo a nível nacional. Esta avaliação foi conduzida como parte do programa de trabalho da Equipa da OCDE *Working Party of Senior Budget Officials (SBO)*. O objectivo destes exercícios de avaliação é proporcionar uma visão alargada do processo orçamental do país em análise, avaliar experiências nacionais à luz das melhores práticas internacionais, bem como delinear recomendações de política. Seguindo uma metodologia e uma estrutura conceptual comuns, as avaliações promovem a partilha de experiências entre países e a elaboração e difusão de recomendações de política.

O relatório está dividido em cinco capítulos: o Capítulo 1 discute o recente desempenho económico e orçamental em Portugal; o Capítulo 2 centra-se no processo de elaboração do orçamento; o Capítulo 3 discute o papel do Parlamento e do Tribunal de Contas no processo orçamental; O Capítulo 4 examina o processo de execução orçamental; e o Capítulo 5 examina os esforços para a introdução da orçamentação orientada para o desempenho e da responsabilização pelos resultados.

Uma missão da OCDE, composta por Teresa Curristine (Chefe de Missão), Chung-Keun Park, (Secretariado da OCDE) e Richard Emery (consultor independente) visitou Lisboa, em Janeiro de 2008, para preparar esta avaliação. Durante a sua visita, a missão reuniu-se com altos funcionários de vários organismos do Ministério das Finanças e da Administração Pública, incluindo a Direcção-Geral do Orçamento; do Gabinete do Primeiro Ministro; bem como de vários ministérios sectoriais e organismos públicos. A missão reuniu também com membros e representantes da Assembleia da República, do Tribunal de Contas, da Inspeção-Geral de Finanças e da Comissão para a Orçamentação por Programas. Além disso, a missão reuniu com representantes do Banco de Portugal e com peritos académicos.

A missão gostaria de expressar a sua gratidão e apreço a Luís Morais Sarmento, Director-Geral do Orçamento, Marta Abreu, Subdirectora-Geral do Orçamento e Joaquim Sarmento, Economista da Direcção-Geral do

Orçamento, pela generosidade do tempo que partilharam com a missão durante a sua permanência em Lisboa, assim como pela inestimável assistência que lhe prestaram durante o período da missão e ao longo da preparação do presente relatório. A missão gostaria de agradecer, de modo especial, a Joaquim Sarmento pela organização da visita da missão e pela ajuda prestada durante a mesma. A missão gostaria ainda de manifestar a imensa gratidão e reconhecimento pela calorosa e cordial recepção que lhe foi proporcionada pelas autoridades Portuguesas.

Uma versão preliminar deste relatório foi apresentada e discutida numa reunião sobre a avaliação do processo orçamental português, realizada em Lisboa, no dia 26 de Junho de 2008, e organizada pela OCDE e pela Direcção-Geral do Orçamento. A Finlândia, a Holanda, a Espanha e o Reino Unido, quatro países da OCDE, foram convidados para participar nesta reunião e para serem parceiros na avaliação. A missão gostaria de agradecer à Annika Klimenko e Taina Eckstein, da Direcção-Geral do Orçamento do Ministério das Finanças da Finlândia; a Mark Roscam Abbing, responsável pela Secção de Política Orçamental do Ministério das Finanças da Holanda; a Jesus Gomez, do Gabinete do Ministro das Finanças de Espanha; e a Heather Miller, responsável pela Unidade de Controlo da Despesa do Tesouro do Reino Unido, pela sua participação nesta reunião.

Este relatório foi preparado por Teresa Curristine, Economista Sénior, em conjunto com Chung-Keun Park, (na altura) Gestor de Projecto na Divisão de Orçamento e Despesa Pública, da Direcção de Governação Pública e Desenvolvimento Territorial (*Public Governance and Territorial Development Directorate*) da OCDE, e por Richard Emery, consultor independente e ex-Director-Adjunto do Orçamento dos Estados Unidos.

As opiniões contidas no presente relatório são as do Secretariado da OCDE, pelo que não deverão ser atribuídas aos governos dos países membros da OCDE, nem a qualquer organização ou indivíduo consultado no âmbito da elaboração do presente relatório.

A avaliação foi concluída em Julho de 2008.

Índice

Abreviaturas.....	7
Sumário Executivo e Recomendações	9
Capítulo 1. O Desempenho Económico e Orçamental em Portugal.....	21
1. O desafio orçamental.....	22
2. Correção do desequilíbrio estrutural das contas públicas: a agenda de reformas	26
3. Conclusão.....	30
Capítulo 2. Elaboração do Orçamento	31
1. Organização do Governo.....	32
2. Caracterização geral do sistema orçamental Português.....	34
3. Competências no domínio orçamental	36
4. Processo anual de elaboração do Orçamento do Estado	38
5. Quadro plurianual de despesa	42
6. Previsões macroeconómicas.....	46
7. Conclusão e recomendações.....	48
Notas	50
Capítulo 3. O Papel da Assembleia da República e do Tribunal de Contas.....	51
1. Sistema político e organização da Assembleia da República.....	52
2. O papel da Assembleia da República no processo orçamental	53
3. Recursos da Assembleia da República.....	57
4. Tribunal de Contas	58
5. Conclusão e recomendações.....	59
Nota	60
Capítulo 4. Execução Orçamental e Gestão Financeira	61
1. Execução orçamental.....	62
2. Contabilidade financeira e gestão da tesouraria	68
3. Questões de transparência e de responsabilização de empresas públicas e de parcerias público-privadas.....	70
4. Conclusão e recomendações.....	72

Capítulo 5. Melhorar a Responsabilização pelos Resultados.....75

1. Da informação de desempenho à orçamentação baseada no desempenho: experiências dos países da OCDE.....	76
2. A Reforma da Orçamentação por Programas em Portugal.....	81
3. Orçamentação baseada no desempenho em Portugal: desafios específicos	85
4. Avaliação do desempenho na administração pública (SIADAP).....	93
5. Conclusão e recomendações.....	100
Nota	103

Referências105**Caixas**

Caixa 1.1. As regras orçamentais da UE	25
Caixa 1.2. Comissão para a Orçamentação por Programas (COP).....	30
Caixa 2.1. Elaboração do Orçamento nos ministérios.....	41
Caixa 2.2. Regras de despesa	45
Caixa 3.1. Orçamento provisional	57
Caixa 5.1. Experiências de países da OCDE com Orçamentação baseada no Desempenho	82
Caixa 5.2. Programa Chileno de Aperfeiçoamento da Gestão	96

Figuras

Figura 1.1. Saldo orçamental em Portugal e na área do euro	23
Figura 1.2. Crescimento económico em Portugal e na área do euro	24
Figura 2.1. Estrutura institucional	33
Figura 2.2. Unidades orgânicas da Direcção-Geral do Orçamento	37

Tabelas

Tabela 2.1. Calendário de elaboração do Orçamento do Estado	39
Tabela 3.1. Calendário do Orçamento na Assembleia da República.....	54
Tabela 3.2. Calendário de apresentação e aprovação orçamental em alguns países da OCDE.....	55
Tabela 3.3. Números de funcionários das unidades de apoio orçamental em alguns países da OCDE.....	58
Tabela 4.1. Natureza e competência para autorizar alterações orçamentais.	66
Tabela 5.1. Categorias de orçamentação baseada no desempenho.....	79

Lista de abreviaturas

- COP: Comissão para a Orçamentação por Programas
- DGO: Direcção-Geral do Orçamento
- GOP: Grandes Opções do Plano
- GPEARI: Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais
- GTIPOP: Grupo de Trabalho para a Implementação Piloto da Orçamentação por Programas
- IGF: Inspeção-Geral de Finanças
- LFL: Lei das Finanças Locais
- LFR: Lei das Finanças Regionais
- MFAP: Ministério das Finanças e da Administração Pública
- PEC: Programa de Estabilidade e Crescimento
- PIDDAC: Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central
- PNACE: Programa Nacional de Acção para o Crescimento e o Emprego
- PRACE: Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado
- QREN: Quadro de Referência Estratégico Nacional, 2007-13
- RIGORE: Rede Integrada de Gestão dos Recursos do Estado
- ROPO: Relatório de Orientação da Política Orçamental
- CCAS: Conselho Coordenador da Avaliação de Serviços
- SIADAP: Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho na Administração Pública
- SIMPLEX: Programa de Simplificação Administrativa e Legislativa
- SEE: Sector Empresarial do Estado
- UTAO: Unidade Técnica de Apoio Orçamental

Sumário Executivo e Recomendações

Durante quase uma década, desde o final dos anos 90 do século XX até meados da primeira década do Século XXI, Portugal registou défices orçamentais estruturais e um crescimento insustentável da despesa corrente primária. Desde a adopção da moeda única, em 1999, Portugal foi por duas vezes, em 2002 e em 2005, declarado em situação de défice orçamental excessivo por parte do Conselho da União Europeia. O governo eleito em meados de 2005 tomou então medidas decisivas para corrigir este desequilíbrio orçamental persistente, tendo reduzido o défice de 6,1% PIB, em 2005, para 2,6% do PIB em 2007.

Para alcançar este resultado, o governo iniciou um conjunto de reformas estruturais no sector público, incluindo a reorganização dos serviços (PRACE) e a reestruturação das carreiras e vínculos dos funcionários públicos, de forma a tornar a gestão de Recursos Humanos mais flexível. Foi igualmente implementada uma reforma da Segurança Social para reforçar a sustentabilidade de longo prazo das finanças públicas.

Em paralelo com estas reformas, o processo orçamental tem sido alterado de forma significativa, com o objectivo de melhorar a disciplina orçamental e a eficiência e eficácia da despesa pública. Pretende-se evoluir de uma concepção predominantemente centrada na conformidade legal e no controlo detalhado da despesa para um sistema mais flexível e orientado para o desempenho.

Nesse sentido, nos últimos três anos, foram introduzidas diversas melhorias no processo orçamental, nomeadamente no domínio da prestação de contas. Em particular, verificou-se uma melhoria da cobertura e tempestividade dos dados relativos à execução orçamental publicados no Boletim Informativo mensal da DGO, foi criada a figura de Controlador Financeiro nos ministérios sectoriais, modernizou-se o sistema de gestão de tesouraria e iniciou-se o RIGORE, um projecto visando a implementação de

contabilidade patrimonial em todos os organismos públicos. Adicionalmente, o modelo de avaliação das PPP no âmbito da Administração Central foi reforçado. Foi também criada uma unidade no Parlamento (UTAO) para apoio técnico na área do orçamento. Por último, foram publicadas em 2007 novas leis de financiamento das regiões autónomas e das autarquias locais, com o objectivo de reforçar a disciplina orçamental a estes níveis de governo.

Trata-se, assim, de um processo contínuo de reformas. Futuras alterações estão a ser consideradas pela Comissão para a Orçamentação por Programas (COP), incluindo a definição de uma regra de despesa e o estabelecimento de um quadro orçamental plurianual, bem como o desenho institucional de um modelo de Orçamentação por Programas.

Para alcançar os objectivos do governo no domínio das contas públicas, é indispensável prosseguir a reforma do processo orçamental, enquadrando as medidas a adoptar no âmbito da implementação da Orçamentação por Programas.

A disciplina orçamental seria reforçada com a adopção de um quadro plurianual de despesa, conjugado com projecções macroeconómicas mais fiáveis e cautelosas. A credibilidade das projecções seria significativamente reforçada se estas fossem avaliadas por um painel de peritos independentes. Para alcançar o objectivo de médio prazo para o saldo orçamental estabelecido pelo governo, são necessários um elevado nível de transparência e restrições orçamentais efectivas. Estes requisitos podem ser preenchidos por uma regra de despesa e/ou um quadro plurianual de despesa, cujo desenho contemple os incentivos necessários para garantir o cumprimento das regras que forem estabelecidas.

Os actuais processos de planeamento e controlo financeiro caracterizam-se por serem demasiado detalhados e ineficientes, necessitando de simplificação. Actualmente, a DGO exerce um controlo directo sobre mais de 500 organismos públicos, o que dificulta o desenvolvimento de uma visão global e abrangente de cada um dos ministérios e/ou das principais áreas de política. Esta situação exige uma revisão profunda dos processos de gestão financeira do sector público.

Para promover estas mudanças e para iniciar o processo de Orçamentação por Programas, é essencial que o papel da DGO passe do controlo detalhado atrás referido para uma visão e análise mais globais e abrangentes. Tal irá requerer uma recomposição dos actuais recursos humanos da DGO, com o necessário aumento das qualificações dos mesmos.

A simplificação dos processos financeiros, a adopção progressiva de um modelo de Orçamentação por Programas e a alteração do papel da DGO, abrem caminho para a delegação de competências aos ministérios sectoriais, os quais devem passar a assumir a responsabilidade principal pela execução orçamental e pela gestão dos programas. Antes de ocorrer essa mudança, é importante que os ministérios desenvolvam a capacidade para exercer este papel e estabeleçam os mecanismos que assegurem uma efectiva responsabilidade financeira. Cada ministério sectorial deverá ter o seu próprio Departamento Financeiro, responsável pela execução orçamental e controlo financeiro dos programas, e interlocutor único da DGO para o ministério. A DGO deve colaborar com os diferentes ministérios para estabelecer um quadro claro de responsabilização financeira. Os ministérios devem implementar os actuais requisitos em matéria de contabilidade patrimonial, com vista a esse objectivo. No contexto de um quadro orçamental plurianual, cada ministro sectorial deverá ser o principal responsável pelos desvios orçamentais ocorridos no seu ministério.

A adopção, nos domínios orçamental e da gestão, de uma perspectiva mais centrada no desempenho é muito importante para Portugal. Contudo, deverá ser adoptada uma calendarização mais prudente e realista na implementação desta reforma.

- O primeiro passo consiste no desenvolvimento de um orçamento por programas e de um quadro plurianual para a despesa.
- O segundo passo consiste no desenvolvimento de informação fiável sobre o desempenho dos programas e dos ministérios e no desenho e implementação dos necessários sistemas de informação.
- O terceiro passo consiste na integração gradual da informação sobre o desempenho nas decisões orçamentais.

A experiência dos países da OCDE revela que este é um processo de reforma a longo prazo, sendo importante para a sua implementação e gestão a criação de expectativas realistas relativamente ao calendário e aos desafios existentes.

É importante reconhecer o que já foi alcançado até agora e os passos significativos que foram dados na direcção correcta. Contudo, é essencial que as reformas – no domínio do processo orçamental e no conjunto da administração pública – continuem o seu percurso e sejam integralmente implementadas na prática, especialmente considerando o actual clima económico menos favorável. A inacção não é uma opção para Portugal, sendo vital o apoio político à continuação das reformas.

As principais recomendações deste relatório, que respeitam ao esforço continuado para melhorar e modernizar o processo orçamental, estão resumidas nos pontos seguintes, e são analisadas em maior detalhe nos capítulos subsequentes.

Melhorar o processo de elaboração do orçamento

É necessário um quadro plurianual para a despesa, que seja abrangente, para dar estabilidade e credibilidade aos objectivos orçamentais. O processo orçamental necessita de um quadro plurianual para a despesa, que estabeleça estimativas detalhadas para todos os ministérios e programas, no ano-base e nos três anos seguintes. A elaboração de estimativas mais fiáveis constitui o primeiro passo na criação de um quadro orçamental mais adequado.

Os governos que vierem a ser eleitos devem estabelecer um objectivo de médio prazo para o saldo orçamental, e impor restrições orçamentais que incentivem o efectivo cumprimento do objectivo estabelecido. As características do quadro plurianual de despesa que venha a ser definido devem ser consistentes com a decisão relativamente à eventual adopção de uma regra de despesa.

A adopção de uma regra de despesa ajudaria a promover a disciplina orçamental. Se o governo aceitar a recomendação da COP de estabelecer uma regra de despesa, deve ser dada especial atenção ao tipo de despesas que serão incluídas e excluídas dessa regra. Para ser eficaz, é importante que a regra seja o mais simples e abrangente possível. Para aumentar a pressão para o seu cumprimento, é necessário que o público em geral possa compreender a regra.

As previsões macroeconómicas devem ser avaliadas por um painel de peritos independentes. No passado, as previsões sobre a evolução da economia portuguesa tenderam a ser excessivamente optimistas. Melhorar a capacidade de previsão económica é fundamental para criar um quadro plurianual de despesa. A criação de um painel de especialistas independentes que avaliasse o cenário macroeconómico do governo ajudaria a melhorá-lo e aumentaria a sua credibilidade.

São necessárias alterações que garantam uma maior transparência do orçamento. A proposta de adoptar um modelo de Orçamentação por Programas aumentará a transparência. Focar em programas, ao invés de em 5 000 linhas do orçamento, aumentará a percepção dos cidadãos relativamente à forma como estão a ser utilizados os dinheiros públicos. Reduzir o detalhe excessivo do orçamento não implica um menor controlo orçamental. Pelo contrário, um orçamento por programas tornará mais fácil

compreender o orçamento, discutir as propostas orçamentais e gerar consenso sobre a política orçamental.

O orçamento de investimento (PIDDAC) deve ser integrado com o orçamento de funcionamento numa lógica de programas. A informação sumária sobre investimentos deverá incluir os níveis de investimento aprovado e os compromissos remanescentes. A informação sobre PPP deve contemplar uma análise de risco para todas as PPP ao longo da sua vida útil. O investimento das empresas públicas poderia ser incluído no orçamento por programas.

O papel da DGO na elaboração do orçamento necessita de ser revisto, passando de uma análise detalhada para uma visão mais global e com maior conteúdo analítico de todo o orçamento. A DGO tem um papel fundamental a desempenhar na implementação do quadro plurianual de despesa, na análise dos programas, na implementação da contabilidade patrimonial, no desenvolvimento de estimativas de despesa para os anos-base e, de uma forma geral, na compilação de informação financeira para o governo.

Estabelecer no âmbito da DGO uma equipa para análise dos programas. Para que a DGO possa assumir um papel de liderança em matéria de Orçamentação por Programas (e para garantir que os objectivos desta não são desvirtuados pelo trabalho diário de controlo detalhado da execução orçamental), a DGO deve criar uma equipa com capacidade analítica em economia, gestão e contabilidade. Numa primeira fase, as funções deste grupo seriam: *a)* Apoiar o Grupo de Trabalho para a Implementação da Orçamentação por Programas (GTIPOP); *b)* Apoiar o trabalho das delegações na implementação da Orçamentação por Programas; *c)* Desenvolver uma visão global dos programas que venham a ser implementados; *d)* Providenciar formação na área da Orçamentação por Programas; *e)* Desenvolver e actualizar as estimativas subjacentes ao quadro plurianual de despesa.

Melhorar o papel da Assembleia da República no processo orçamental

O período dado à Assembleia da República para a discussão do orçamento deve ser aumentado para pelo menos 3 meses, de forma a garantir tempo suficiente para que esta possa analisar e tomar decisões sobre o documento em questão. Esta recomendação está de acordo com as orientações da OCDE em matéria de transparência orçamental.

A Comissão de Orçamento e Finanças deve adoptar uma abordagem “do geral para o particular” (*top-down*), focando-se sobretudo na aprovação do montante total para os principais

agregados. Com a introdução da Orçamentação por Programas e do quadro plurianual de despesa, o papel desempenhado pelas diferentes comissões parlamentares no processo orçamental deverá ser reequacionado. Uma possibilidade seria a Comissão Parlamentar de Orçamento e Finanças aprovar os principais agregados do orçamento, deixando às comissões sectoriais um papel de relevo na análise detalhada das dotações orçamentais, dos indicadores de desempenho e dos resultados de cada programa.

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

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

Melhorar a execução orçamental e a gestão pública

Simplificar a execução orçamental e o processo de controlo financeiro. A transição para um orçamento por programas orientado para o desempenho irá requerer a delegação de responsabilidades orçamentais aos ministérios e/ou gestores de programas. A redução do número de linhas do orçamento deverá reduzir a necessidade de controlo detalhado pela DGO e aumentará a flexibilidade dos gestores de programas. Os ministérios, e em particular os organismos públicos, deverão ter a responsabilidade primária pela execução orçamental e pela gestão dos programas. O controlo detalhado das alterações orçamentais deve ser fortemente reduzido, na medida em que os gestores dos programas assumam a responsabilidade por desvios na despesa, e em que as dotações orçamentais passem a estar estruturadas em programas. Esta evolução implica uma profunda revisão dos processos de gestão financeira do sector público.

Transferir a responsabilidade primária pela execução orçamental para os organismos que executam a despesa. A DGO deve fornecer aos organismos sectoriais orientações claras em matéria de execução orçamental e estabelecer prazos de reporte sobre a mesma. A DGO deverá igualmente organizar formação para os funcionários dos diversos ministérios sectoriais envolvidos nas novas responsabilidades. A aprovação das dotações orçamentais deverá ser feita numa lógica de programas, sendo a distribuição de fundos implementada, em regra, de forma automática e com periodicidade trimestral, mas podendo existir exceções de acordo com as especificidades dos programas. A libertação de fundos deve ser condicionada ao cumprimento de determinados requisitos dos programas, tais como a submissão de planos de implementação ou a criação de estruturas de avaliação. O papel da DGO seria assim alterado, de um controlo detalhado para uma análise dos desvios orçamentais e da execução financeira dos programas.

Reforçar a responsabilização dos ministérios sectoriais. Os ministérios sectoriais devem ser devidamente responsabilizados pela forma como exercem as novas competências em matéria de gestão financeira. Antes de concretizar a delegação de competências, é importante garantir que cada ministério se encontra dotado das estruturas necessárias para desempenhar e responder às novas funções. Cada ministério deverá ter um Departamento Financeiro, responsável pela execução orçamental e pelo acompanhamento da Orçamentação por Programas nesse ministério. Este Departamento deverá ser gerido por um Controlador Financeiro que reporte directamente ao ministro da tutela. Adicionalmente, é necessário para a implementação da Orçamentação por Programas que todos os ministérios tenham um Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais (GPEARI), com a função de planeamento e gestão estratégica.

Implementação da contabilidade patrimonial. Os ministérios sectoriais necessitam de adoptar um sistema de contabilidade patrimonial, o que tem vindo a ocorrer de forma lenta. Concluir a implementação desta reforma contabilística deve ser uma prioridade.

Expandir a análise e avaliação das PPP às empresas públicas e à administração regional e local. O controlo estabelecido a nível da administração central para as PPP parece ser adequado. Controlos semelhantes devem ser aplicados a contratos de PPP realizados por empresas públicas e pelos governos regionais e locais. As PPP têm o potencial de criar despesas futuras e, nessa medida, os contratos devem ser cuidadosamente analisados e avaliados de forma a assegurar que respeitam princípios de eficiência e que o sector público não assume riscos desmesurados. Adicionalmente, antes de uma decisão sobre o lançamento de

uma PPP, o “Custo Público Comparável” deverá ser debatido na Assembleia da República. Embora o processo de preparação de uma PPP na Administração Central pareça adequado, é necessário melhorar o reporte sobre os compromissos futuros neste domínio.

Para melhorar a transparência em relação às empresas públicas, é importante que existam regras contabilísticas claras relativamente à inclusão destas entidades na esfera das administrações públicas, assegurando um tratamento consistente em função da sua autonomia e da natureza das suas actividades. Adicionalmente, deverá ser garantida uma maior clareza e consistência nas regras aplicadas às empresas públicas relativamente à sua capacidade de endividamento, aos níveis de endividamento e à contratação de PPP.

Responder pelos resultados: orçamentação e gestão orientadas para o desempenho

Gerar expectativas realistas no que diz respeito ao calendário e aos desafios inerentes à Orçamentação por Programas, de forma a ajudar a gerir o processo. A implementação da Orçamentação por Programas em 2010, tal como inicialmente previsto no Orçamento do Estado para 2006, não é um cenário realista. Tal seria ambicioso mesmo para um país com larga experiência no desenvolvimento de informação sobre desempenho, o que não é o caso de Portugal. A experiência da OCDE demonstra que são necessários pelo menos 3 a 5 anos para desenvolver informação relevante sobre desempenho. Como tal, é importante que esta reforma seja encarada como um primeiro passo num processo de longo prazo, que envolve aprendizagem através da experiência.

A implementação da Orçamentação por Programas deverá ser feita por fases. A primeira fase consiste no desenvolvimento de um orçamento por programas e de um quadro plurianual para a despesa; a segunda fase inclui o desenvolvimento de informação relevante sobre o desempenho dos programas e dos ministérios e o desenho e implementação dos necessários sistemas de informação; a terceira fase consiste na integração da informação sobre desempenho nas decisões orçamentais.

Coordenar os esforços das diversas reformas. A implementação da Orçamentação por Programas deve ser coordenada com a do SIADAP, contribuindo para o esforço de melhorar o desempenho, evitando conflitos e sobreposições entre as diferentes reformas e reduzindo a burocracia com a qual os ministérios sectoriais têm de lidar.

O grupo coordenador para a implementação da Orçamentação por Programas deve incluir representantes da DGO, GPEARI e dos organismos piloto. É importante que a DGO participe neste processo, de forma a garantir que não se trata de um exercício ocasional fora do quadro orçamental. O GPEARI do MFAP deverá também ser envolvido para assegurar a coordenação entre a aplicação da Orçamentação por Programas e a do SIADAP. Os organismos piloto devem contribuir com a partilha das suas experiências, ajudando a estruturar o modelo da Orçamentação por Programas. O grupo coordenador deve ser responsável por estabelecer orientações, divulgar as melhores práticas e analisar a informação produzida. Adicionalmente, deverá garantir coerência nos diferentes ministérios e criar pressão para a concretização das reformas. O Grupo de Trabalho para a Implementação Piloto da Orçamentação por Programas (GTIPOP), entretanto criado, deverá manter-se por mais alguns anos, de forma a prestar aconselhamento e a apoiar a implementação das reformas.

A unidade responsável pela implementação da Orçamentação por Programas deverá reportar directamente ao Ministro das Finanças, ou a um alto-responsável por este designado. Nos países da OCDE, este papel de coordenação é desempenhado pelo Ministério das Finanças ou pelo Gabinete do Primeiro-Ministro. Este papel poderia igualmente ser desempenhado pelo Director-Geral do Orçamento, mas apenas se as mudanças estruturais necessárias se concretizassem e se a DGO fosse dotada com meios humanos adequadamente qualificados para o exercício dessa missão.

A avaliação dos indicadores de desempenho e dos resultados deverá também ser realizada por uma entidade independente. A experiência da OCDE revela que para assegurar a qualidade e credibilidade da informação sobre o desempenho, esta deve também ser objecto de avaliação, ou auditoria, por parte de uma entidade independente. Tal torna-se ainda mais relevante pelo facto de existir no SIADAP uma ligação directa entre o desempenho individual e a atribuição de prémios. Se é um facto que esta ligação directa cria incentivos para se atingirem as metas, também pode gerar incentivos para distorcer, ou manipular, a informação. A IGF poderá desempenhar este papel de avaliador independente, uma vez que tem experiência neste domínio e dispõe de uma comissão técnica para avaliações. Adicionalmente, uma comissão independente, ou o Tribunal de Contas, poderá ter também um papel importante na avaliação de todo o sistema.

Desenvolver diferentes tipos de informação e de indicadores de desempenho. É importante desenvolver quer a avaliação das políticas quer os indicadores de desempenho. A proposta actual concentra-se sobretudo na medição dos resultados. Na prática, os resultados são mais difíceis de medir

do que os recursos utilizados, ou os bens e serviços produzidos. A maioria dos países da OCDE começou por medir a produção, e só depois avançou para a medição de impactos das políticas, terminando com uma combinação de ambos. É importante desenvolver medidas de produção, evitando concentrar-se apenas nos resultados. Numa fase inicial seria aconselhável privilegiar indicadores em vez de metas. Tal ajudará a colocar a ênfase no desenvolvimento de informação relevante e não no objectivo de atingir metas “a qualquer custo”.

É vital conquistar o apoio e adesão dos ministérios sectoriais, assim como dos responsáveis pela execução dos programas. Tal poderá ser alcançado através da criação de um conjunto de incentivos. É importante envolver os ministérios sectoriais no processo de desenho e desenvolvimento do sistema. A informação gerada no âmbito da Orçamentação por Programas tem de ser útil para os decisores sectoriais. Os funcionários deverão beneficiar de formação e da participação em seminários. As melhores práticas e experiências deverão ser disseminadas pelo grupo coordenador. Para complementar este esforço, poderão ser criadas redes, formais ou informais, para troca de experiências e de ideias. Outros incentivos poderão passar por fomentar a concorrência entre organismos através da divulgação e comparação dos resultados alcançados. A pressão política poderá contribuir para envolver os organismos na implementação da reforma, designadamente obrigando os coordenadores dos programas a reportar os resultados da sua actividade ao ministro da tutela. Recompensar um bom desempenho com uma maior flexibilidade e autonomia poderá igualmente constituir um incentivo para os gestores. Em complemento, estabelecer a ligação do SIADAP com a Orçamentação por Programas também gerará incentivos financeiros.

Integrar o debate sobre o desempenho no processo orçamental. É necessário clarificar a forma como a informação sobre o desempenho será usada no processo de elaboração do orçamento. No sector da saúde tem sido utilizada com sucesso uma fórmula directa de orçamentação em função do desempenho, mas tal não se afigura recomendável para o conjunto do sector público. Neste caso, é recomendável um processo de orçamentação que considere a informação sobre o desempenho, embora sem estabelecer uma ligação directa entre esta e as dotações orçamentais. O debate sobre o desempenho pode ocorrer a diferentes níveis do processo orçamental, designadamente entre os ministérios sectoriais e os organismos por estes tutelados, entre a DGO e os ministérios sectoriais, ou ainda no âmbito do Conselho de Ministros.

Garantir o envolvimento político no processo de reforma e no debate sobre o desempenho. A experiência dos países da OCDE demonstra que os agentes políticos desempenham um papel muito importante ao gerar

pressão para a mudança. O envolvimento político poderá passar por o grupo coordenador da Orçamentação por Programas reportar periodicamente os progressos alcançados ao Ministro das Finanças ou ao Primeiro-Ministro. Paralelamente, os coordenadores de programa devem igualmente reportar ao ministro da tutela. Em alguns países da OCDE, os ministros sectoriais são responsáveis pelo desempenho dos seus programas perante o Conselho de Ministros, o Primeiro-Ministro e/ou o Parlamento. É também possível criar comissões interministeriais que acompanhem e analisem o desempenho alcançado.

Capítulo 1

O Desempenho Económico e Orçamental em Portugal

Durante muitos anos, Portugal tem procurado implementar uma política orçamental mais sólida. Em 2005, o governo recentemente eleito assumiu uma ambiciosa agenda de reformas para a modernização do sector público e para a criação de uma base sustentada para as finanças públicas. Neste contexto, têm sido propostas alterações ao sistema orçamental português. O ambiente é favorável, porque as mudanças estão a ser propostas no contexto de uma reforma alargada do sector público e porque contam com o forte apoio do governo. Contudo, a implementação destas mudanças representa um desafio devido à dimensão e à tradição deste sector.

Este capítulo divide-se em duas secções: a primeira aborda o desafio orçamental que Portugal enfrenta e a segunda descreve a agenda de reformas do governo.

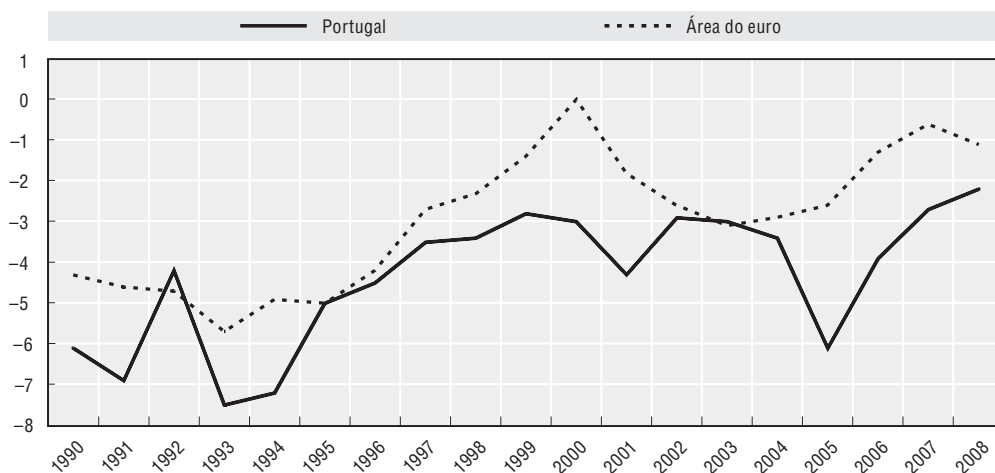
1. O desafio orçamental

Durante as duas últimas décadas, a política orçamental em Portugal tem procurado alcançar défices sustentáveis. Até meados da década de 1990, foram registados défices elevados (frequentemente acima dos 5% do PIB). O défice das administrações públicas foi progressivamente reduzido para um nível inferior a 3% do PIB em 1999/2000, beneficiando da descida das taxas de juro e de uma elevada receita fiscal, estimulada por um forte crescimento económico. Em 1998, Portugal qualificou-se para a União Económica e Monetária Europeia.

No entanto, a melhoria do saldo orçamental foi temporária, tendo-se registado um aumento do défice para 4,25% do PIB, em 2001. A situação subjacente permaneceu frágil, com um programa de consolidação que incluiu medidas temporárias na ordem de 2% do PIB, ao mesmo tempo que a despesa manteve um crescimento excessivo. Uma das razões para as derrapagens orçamentais face ao estabelecido no Programa de Estabilidade e Crescimento no período de 2000 a 2004 foi a sobrestimação sistemática do crescimento económico. A duplicação do défice entre 2004 e 2005 (de 3% do PIB para um valor acima dos 6% do PIB) ocorreu, em larga medida, devido à decisão de não recorrer a novas medidas temporárias. Uma das principais razões para a debilidade persistente das finanças públicas reside na tendência ascendente da despesa primária nos últimos 15 anos (Guichard e Leibfritz, 2006, p. 6).

No Outono de 2005, pela segunda vez desde 2002, Portugal foi submetido ao Procedimento por Défice Excessivo no âmbito da União Europeia. Portugal não estava sozinho no que respeita ao incumprimento das regras fiscais da UE, mas o seu desempenho em matéria de controlo orçamental era desde há longo tempo pior do que o da maior parte dos países da zona euro.

Figura 1.1. Saldo orçamental em Portugal e na área do euro, em percentagem do PIB

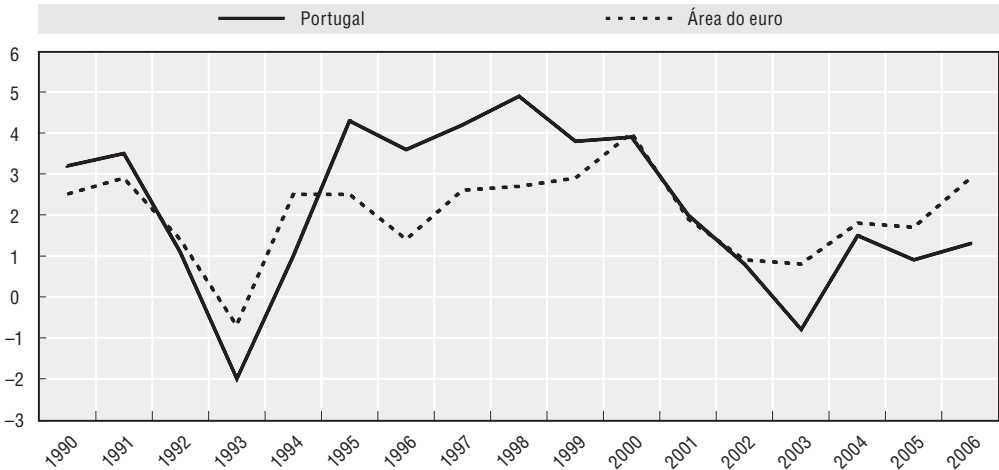


Fonte: OCDE (2008), *Perspectivas Económicas da OCDE No. 83*.

O Governo eleito em meados de 2005 apresentou propostas de orçamento com défices substancialmente mais reduzidos para os anos seguintes. A actualização mais recente do Programa de Estabilidade e Crescimento, relativa ao período 2007 a 2011, apresenta défices de 3,9% em 2006, 3% em 2007, 2,4% em 2008, e 1,5% do PIB em 2009.

No período entre 2005 e 2007, Portugal reduziu acentuadamente o seu défice orçamental e, em 2007, conseguiu diminuí-lo para 2,6% do PIB – um valor abaixo do objectivo do governo (3,3%). Até ao momento, Portugal está a percorrer a mesma rota para o ano 2008 (OCDE, 2007a, p. 158).

A despesa proposta pelo governo Português para 2008 é de 72,8 mil milhões euros, o que corresponde a 45,1% do PIB. A despesa da Administração Regional e Local está projectada para 5,7% do PIB. A despesa projectada para a Segurança Social é de 16,6% do PIB. No sector das Administrações Públicas não existem despesas não orçamentadas.

Figura 1.2. Crescimento económico em Portugal e na área do euro

Fonte: OCDE (2008), *Perspectivas Económicas da OCDE No. 83*.

Além das regras orçamentais discutidas na Caixa 1.1, Portugal aplica regras aos vários subsectores do governo, nomeadamente: agregados de despesa para a administração central, financiamento total para o orçamento de investimento (PIDDAC), transferências para a segurança social e pensões do sector público, e transferências para os governos regionais e autarquias locais. No passado, registaram-se situações de gastos excessivos e endividamento ao nível das autarquias e governos regionais. Em 2007, a legislação aprovada introduziu novas regras orçamentais aplicáveis aos governos regionais e autarquias locais, estabelecendo limites ao endividamento. Estas regras são discutidas com maior pormenor no Capítulo 2.

O principal desafio para Portugal é conseguir aumentar o crescimento económico. Na década de 2000, o crescimento económico em Portugal foi inferior à média europeia. Em 2006, o crescimento foi de apenas 1,3%, que compara com um crescimento médio de 3% nos, na altura, 25 membros da UE. O actual orçamento baseia-se em pressupostos relativamente conservadores para o crescimento económico, a inflação e o emprego. No entanto, devido à crise financeira internacional e à pressão inflacionista dos preços do petróleo, tornou-se ainda maior o desafio de atingir as metas fixadas para o défice em 2008 e em 2009 (OCDE, 2008a).

Caixa 1.1. As regras orçamentais da UE

O Pacto de Estabilidade e Crescimento: O Pacto de Estabilidade e Crescimento, adoptado em 1997, é o corolário do compromisso político dos Estados-Membros em matéria de disciplina orçamental, definida como *i)* o saldo orçamental no médio prazo deve estar próximo do equilíbrio ou ser excedentário; *ii)* em qualquer ano, o défice orçamental não pode exceder 3% do PIB; e *iii)* a dívida pública não deve exceder 60% do PIB. As regras orçamentais da UE são complementadas por um processo de supervisão orçamental multilateral e por um mecanismo de sanções para os países que incorram em incumprimento do Pacto. Os países da UE que não tenham adoptado o euro seguem as mesmas regras, mas não estão sujeitos a sanções.

Supervisão Orçamental: No final de cada ano, os membros da UE submetem à Comissão Europeia planos orçamentais actualizados, designados por Programas de Estabilidade e Crescimento (ou Programas de Convergência para os países da UE que não adoptaram o euro). A Comissão emite uma decisão sobre a credibilidade e consistência dos mesmos e sobre o seu alinhamento com os objectivos da política da UE, no que respeita não apenas à política orçamental, mas também às reformas económicas e do emprego.

O Conselho de Ministros das Finanças da UE (ECOFIN), apoiado pela Comissão, monitoriza a implementação dos Programas de Estabilidade e Crescimento. A Comissão elabora relatórios sobre os desenvolvimentos orçamentais dos Estados-Membros duas vezes por ano. Na eventualidade da ocorrência de problemas – especialmente se o orçamento de um país se estiver a aproximar do limiar dos 3% do PIB – a Comissão recomenda ao ECOFIN a emissão de um aviso prévio ao governo do país em questão.

Procedimento por Défice Excessivo: Se a Comissão, como parte do seu exercício de emissão bianual de relatórios, descobrir que um membro da área do euro não cumpriu o limite de 3%, recomenda ao ECOFIN o desencadear de “procedimento por défice excessivo”. O Procedimento só é desencadeado se o ECOFIN declarar o Estado-Membro em situação de défice orçamental excessivo por maioria de dois terços; tal não se verificará se o défice resultar de uma recessão profunda. Em 2002 e em 2005, o ECOFIN lançou um procedimento por défice excessivo contra Portugal.

Quando o ECOFIN declara a existência de um défice excessivo, o país em questão dispõe de quatro meses para adoptar medidas para reduzir o défice no ano seguinte para níveis abaixo dos 3%. Se o país em questão não agir em conformidade, o ECOFIN poderá decidir pela imposição de sanções. Todavia, esta decisão não é automática. As sanções consistem na constituição de um depósito, livre de juros, de até 0,5% do PIB do país transgressor.

O ECOFIN reconheceu a existência de circunstâncias especiais na origem do défice orçamental português e estabeleceu como prazo o ano 2008 para a correcção do excesso, reconhecendo que essa correcção em apenas um ano poderia causar problemas à economia Portuguesa. O Conselho recomendou uma redução do défice de 1,5% do PIB até 2006 e de 0,75 pontos percentuais do PIB por cada ano subsequente, até o défice excessivo estar corrigido.

Caixa 1.1. As regras orçamentais da EU (cont.)

Em 8 Maio de 2008, a Comissão recomendou ao Conselho a revogação do procedimento por défice excessivo para a República Checa, Itália, Portugal e a Eslováquia. O ECOFIN encerrou o procedimento respeitante a Portugal um ano antes do prazo de 2008, estipulado na recomendação de 2005. Num cenário de crescimento económico lento, mas a registar melhorias graduais, o défice foi reduzido de 6,1% do PIB em 2005 para 2,6% do PIB em 2007.

A agenda de reformas de Portugal procura atacar as causas estruturais do desequilíbrio orçamental, reforçar o crescimento económico e aumentar a competitividade da economia portuguesa. O governo está a melhorar o ambiente de negócios, racionalizando as regras para promover maior flexibilidade laboral e uma concorrência mais forte, especialmente entre as pequenas e médias empresas, simplificando o sistema fiscal, para o tornar mais equitativo e eficiente, e reduzindo a burocracia.

2. Correção do desequilíbrio estrutural das contas públicas: a agenda de reformas

O governo eleito em meados de 2005 introduziu um programa de reformas do sector público com objectivos ambiciosos de longo prazo e com resultados visíveis no curto prazo, tendo sido cumpridos os objectivos de curto prazo estabelecidos na altura.

Em 2005, Portugal implementou medidas de curto prazo para a redução do défice orçamental e deu início a um processo de reformas estruturais profundas para assegurar a sustentabilidade das contas públicas. As medidas tomadas corrigiram o desequilíbrio orçamental, reduzindo o défice das administrações públicas de 6,1% do PIB em 2005, para 3,9% do PIB em 2006 e 2,6% do PIB em 2007.

As medidas temporárias adoptadas para controlar os custos salariais incluíram o congelamento das progressões automáticas das carreiras no sector público; um aumento dos salários dos funcionários públicos limitado a 1,5% em 2006; a redução do número de funcionários públicos, permitindo apenas o preenchimento de uma em cada duas vagas; e a imposição às autoridades locais de um crescimento nulo da despesa. Em Julho de 2005, a taxa normal do IVA foi aumentada de 19% para 21%, situando-se entre as taxas mais elevadas na UE. Foi estabelecido um aumento anual do imposto sobre o tabaco entre os 10% os 15%, de 2006 a 2009; os impostos sobre os produtos petrolíferos aumentaram 5 cêntimos por litro, em 2006 e 2007; e

foi criado um novo escalão fiscal para rendimentos próprios superiores a 60 000 Euros com uma taxa marginal de imposto de 42%.

Estão em curso reformas estruturais significativas em várias áreas. O governo lançou uma impressionante reforma da administração pública, que inclui as iniciativas adiante discutidas.

Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE): O PRACE envolveu a reconfiguração das estruturas, funções e responsabilidades da Administração Central para consolidar organizações e reduzir o número de gestores. O número de Direcções-Gerais e Institutos Públicos, assim como de gestores, foi reduzido em cerca de 25%.

Serviços Partilhados na Administração Pública: O desenvolvimento de serviços partilhados permite que os organismos da administração pública se concentrem nas suas missões e em investimentos em áreas relacionadas com os cidadãos e as empresas. A gestão financeira e de recursos humanos está a ser consolidada pelo Ministério das Finanças e da Administração Pública numa entidade pública empresarial, a Empresa de Gestão Partilhada de Recursos da Administração Pública (GERAP). Do mesmo modo, foi criada uma Agência Nacional de Compras Públicas para consolidar as aquisições e a gestão do parque de veículos do Estado. Estes serviços partilhados são concebidos para aumentar a eficiência dos processos e a eficiência-custo da gestão, tirando partido de economias de escala, reduzindo o desperdício e partilhando infra-estruturas.

Reforma da Gestão de Recursos Humanos: as reformas incluem a passagem da maioria dos recrutamentos para contrato, a redução do número de carreiras, o reforço da importância do desempenho nas promoções e remunerações, o estabelecimento de um novo sistema de mobilidade e a adopção de restrições à contratação.

A Constituição da República Portuguesa confere aos funcionários públicos protecção no emprego ao longo das suas carreiras. Nos últimos 25 anos, o emprego no sector público mais do que duplicou, tendo-se passado de 372 000 funcionários públicos em 1979, para 748 000 em 2005, uma taxa de crescimento que excede o crescimento da população.

Desde 2005, o governo adoptou a prática de “uma entrada para cada duas saídas”, permitindo a contratação de apenas um funcionário por cada dois efectivos que abandonem o sector público. De Janeiro de 2006 a Junho de 2007, o emprego no sector público sofreu uma redução de 14 792 pessoas. Foi criado um quadro de mobilidade que fornece aos gestores uma ferramenta de colocação de recursos excedentários. Cerca de 1 200 funcionários foram transferidos para o quadro de mobilidade, dos quais 200 a 250 correspondem a transferências involuntárias. A

transferência de pessoal para o quadro de mobilidade passa pelas seguintes fases:

- Transição: dois meses com remuneração integral;
- Requalificação: 10 meses com 5/6 da remuneração;
- Compensação: depois do primeiro ano, 2/3 da remuneração.

O objectivo global destas medidas consiste em reduzir em 75 000 o número de funcionários públicos. O número de carreiras foi reduzido de aproximadamente 1 400 para três carreiras gerais. De acordo com o sistema actual, a antiguidade tem sido um factor primário para determinação da promoção e dos aumentos salariais. As avaliações dos funcionários serão modificadas no sentido de colocar maior ênfase no desempenho e os aumentos salariais passarão a estar vinculados a esse mesmo desempenho.

Haverá um novo esquema de contratação laboral que visará apenas dois tipos de emprego: por nomeação e por contrato. A nomeação deverá aplicar-se apenas a funções especiais do Estado, enquanto o contrato geral de trabalho em funções públicas deverá aplicar-se à maior parte dos casos. A contratação efectuada ao abrigo deste tipo de contrato deverá ser por tempo indeterminado, ou por um tempo definido. Este contrato deverá reger-se pelo Código do Trabalho português, havendo lugar a adaptações para protecção do interesse público. Contudo, estes contratos podem ser rescindidos por razões de despedimento colectivo, ou por eliminação de funções. Estes contratos, uma vez implementados, deverão conferir maior flexibilidade à actuação dos gestores.

Reforma dos sistemas de Pensões: Em Janeiro de 2007 foi promulgada uma nova Lei-Quadro da Segurança Social, na qual se implementa o acordo de reforma alcançado com os parceiros sociais em Outubro de 2006. A lei foi promulgada após um processo de negociação de dois anos e foi concebida para tornar mais sustentável o sistema, sem deixar de assegurar um tratamento equitativo a todos os empregados. Esta impressionante reforma estabeleceu princípios que haviam sido acordados em relação à introdução de um factor de sustentabilidade no cálculo das pensões, à aceleração da transição para a nova fórmula do cálculo das pensões e ao esquema da flexibilidade na idade de reforma.

Em Portugal, existem dois subsistemas de segurança social: a Segurança Social, que cobre os trabalhadores no sector privado e os funcionários públicos contratados desde Janeiro de 2006, e a Caixa Geral de Aposentações, um subsistema que cobre todos os outros funcionários públicos. As alterações introduzidas pela reforma do sistema de pensões

aplicam-se a ambos os subsistemas. As modificações à fórmula de cálculo das pensões incluem:

- A introdução de uma ponderação que permite uma distribuição da reforma por um número superior de anos, como consequência da alteração da esperança média de vida;
- A introdução de uma regra de actualização das pensões, que indexa as pensões ao comportamento da inflação no consumidor, de acordo com o valor da pensão e com a taxa real de crescimento do PIB;
- A promoção do envelhecimento activo, aumentando a penalização financeira para as reformas antecipadas. O sistema está aberto aos beneficiários com, pelo menos, 30 anos de contribuições e 55 anos de idade. A penalização é de 0,5% por cada mês de reforma antecipada até aos 65 anos de idade.

A reforma dos sistemas de pensões visa a sustentabilidade das pensões ao longo do tempo. A projecção da despesa pós-reforma não contempla alterações até 2010, no entanto, em 2020 as despesas deverão apresentar uma redução de 1,5% do PIB e, em 2050, de 4,8% do PIB. O impacto global destas reformas deverá traduzir-se numa redução das despesas com pensões de um valor estimado de 20,8% do PIB para 16% em 2050.

A subida dos impostos foi considerada como o mal necessário para enfrentar a situação orçamental portuguesa. Em termos de futuro, as reformas estruturais começam a representar uma parte cada vez maior das medidas de consolidação, com mais de metade da redução do défice a resultar da reforma da administração pública, da reforma da segurança social e das reformas do sistema de saúde e da educação. A redução do défice de 2005 a 2007 (-3,5 p.p. do PIB) reflecte uma fatia do ajustamento mais elevada através da redução da despesa (-1.9 p.p.) do que através do aumento da receita (1,6 p.p.).

Como parte desta agenda global de reformas, Portugal tem vindo a reformar o seu processo orçamental e planeia introduzir um quadro plurianual de despesa, assim como a Orçamentação por Programas. A Lei do Orçamento do Estado para 2006 estabeleceu que a proposta de Orçamento do Estado para 2010 deve ser estruturada de acordo com programas orçamentais. A Comissão para a Orçamentação por Programas foi criada em 2007 para estudar a forma de implementação deste novo modelo e de reforço da componente de desempenho no processo orçamental (ver Caixa 1.2). Esta comissão também está a analisar reformas mais amplas ao processo orçamental.

Caixa 1.2. Comissão para a Orçamentação por Programas (COP)

Em 2007, o Ministro das Finanças e da Administração Pública criou a Comissão para a Orçamentação por Programas, que deverá efectuar recomendações sobre a implementação da Orçamentação por Programas. Espera-se que a Comissão traga três grandes inovações em relação à prática corrente: a avaliação de resultados, um quadro plurianual de despesa e regras da despesa. Em meados de Maio de 2007, a Comissão apresentou um relatório intercalar, ficando a entrega do relatório final agendada para o fim de Julho de 2008. Em Fevereiro de 2008, foi criado o GTIPOP – Grupo de Trabalho para a Implementação Piloto da Orçamentação por Programas – para acompanhar as recomendações da Comissão e para preparar alguns programas-piloto a serem introduzidos em 2009. O grupo de trabalho é composto por cinco pessoas oriundas do sector privado, da DGO, do GPEARI e da IGF.

3. Conclusão

Portugal registou um progresso substancial no combate ao desequilíbrio orçamental, combinando restrições orçamentais com uma ambiciosa agenda de reformas estruturais. Durante os últimos anos, surgiu um consenso político e público sobre a necessidade de conter a despesa e a dívida públicas. Se é verdade que os esforços recentes para reduzir o défice reflectem parcialmente a pressão externa da UE, também é verdade que traduzem uma mudança de atitude por parte do poder estabelecido. A experiência portuguesa ilustra que a melhoria da disciplina orçamental não depende apenas da criação de mecanismos institucionais e regras, sendo também necessário o empenhamento político, especialmente quando se reduz a despesa pública. É importante que o governo mantenha o ímpeto das reformas estruturais para prosseguir a consolidação orçamental. No que respeita ao longo prazo, as políticas orçamentais prudentes promovem um crescimento económico estável e sustentado.

As instituições e o processo orçamental são vitais para promover políticas orçamentais sólidas, assim como para melhorar a disciplina orçamental e aumentar a eficiência e eficácia do sector público. Os capítulos seguintes abordam diferentes aspectos do processo orçamental actual e os esforços em curso e propostas para reformar o sistema. O Capítulo 2 discute o processo de elaboração do orçamento e as propostas de alteração neste domínio. O Capítulo 3 foca as funções da Assembleia da República e do Tribunal de Contas no processo orçamental. O Capítulo 4 examina o processo de execução orçamental e o Capítulo 5 discute os esforços para introdução da responsabilização pelos resultados e da orçamentação baseada no desempenho.

Capítulo 2

Elaboração do Orçamento

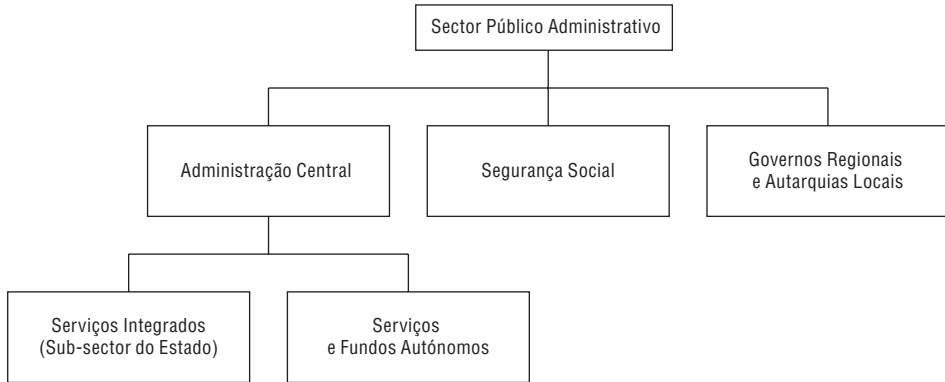
O sistema orçamental português já passou por várias alterações e a sua reforma prossegue. Tradicionalmente, o sistema orçamental baseava-se numa cultura administrativa e hierárquica, concentrada essencialmente na conformidade legal e na regularidade da despesa pública, da qual resultava um sistema orçamental inflexível e incremental que, apesar da ênfase que colocava nos recursos despendidos, falhava no controlo do aumento da despesa. Nos últimos dois anos, o sistema orçamental tem vindo a ser melhorado, procurando utilizar o planeamento e a elaboração anual do orçamento para alcançar objectivos orçamentais de médio prazo e desenvolver um sistema mais simples e racional.

Este capítulo examina o actual processo de elaboração do Orçamento do Estado e, sempre que aplicável, discute-o à luz das experiências dos países membros da OCDE. Encontra-se dividido em seis secções: a primeira descreve a organização do governo português; a segunda contém uma caracterização geral do sistema orçamental português; a terceira analisa a repartição de competências no domínio orçamental; a quarta examina o processo anual de elaboração do Orçamento do Estado; a quinta discute o quadro plurianual de despesa; a sexta considera as previsões macroeconómicas. A secção final faz recomendações para melhorar a elaboração do Orçamento do Estado.

1. Organização do Governo

O sector público administrativo português reparte-se em três componentes principais: administração central; segurança social; e governos regionais e autarquias locais. O sector público engloba ainda o sector empresarial do Estado, cuja dimensão é considerável. De seguida, far-se-á uma descrição das componentes principais do sector público administrativo.

Administração central: Dezasseis ministérios e o Gabinete do Primeiro Ministro constituem o núcleo base da organização do governo. Sob a tutela de cada ministério existem “serviços integrados” e “serviços e fundos autónomos”. Os serviços integrados (que no seu conjunto constituem o subsector do Estado) possuem autonomia administrativa, mas não dispõem de autonomia financeira. Os serviços e fundos autónomos possuem autonomia administrativa e financeira, apesar do seu grau de autonomia variar.

Figura 2.1. Estrutura institucional

Fonte: Direcção-Geral do Orçamento (DGO), Portugal.

Segurança social: A segurança social é uma organização autónoma que gere as transferências associadas aos pagamentos por doença, desemprego, pensões e apoios ao rendimento mínimo. O Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social é um organismo autónomo que produz estimativas orçamentais para a segurança social. Estas despesas são obrigatórias, delas beneficiando os indivíduos que cumprem os critérios de elegibilidade previstos na lei.

Governos regionais e autarquias locais: Existem duas regiões – os Açores e a Madeira – e 308 municípios. As regiões e os municípios possuem independência orçamental, sendo as funções governativas executadas conjuntamente pelos ministérios e pelos governos regionais e autarquias locais. Os municípios são responsáveis pelos edifícios escolares, enquanto a administração central é responsável pelos salários dos professores. Os municípios têm a seu cargo o abastecimento de água, os serviços de recolha e tratamento do lixo, as estradas, os arruamentos e os jardins locais. Os serviços de segurança e os hospitais são da responsabilidade da administração central. Quarenta e quatro por cento do financiamento das autarquias locais provêm de transferências da administração central, 25% de impostos sobre bens imóveis e 6% de transferências da UE¹. Actualmente, o endividamento municipal está limitado por lei a 125% das receitas do ano anterior. Desde 2005, tem havido uma contenção das transferências da administração central, resultante do esforço para respeitar os compromissos orçamentais no âmbito da UE. Como uma das medidas de redução do défice a curto prazo, a lei orçamental de 2006 impôs um aumento nulo das despesas salariais pelas autoridades locais.

A Lei das Finanças Locais (LFL) de 2007 estabelece um limite ao endividamento que é aplicável individualmente a cada município. Este limite baseia-se no conceito do endividamento líquido das autarquias que, no fim do ano, não pode exceder 125% da receita total do ano transacto². Para promover o cumprimento efectivo da regra, os municípios que excedem o limite de endividamento ficam sujeitos a penalidades, que incluem uma redução das transferências do Orçamento do Estado para o município em questão, de montante igual ao valor do excesso de endividamento verificado.

A nova Lei das Finanças Regionais (LFR) determina que o limite ao endividamento das regiões deverá ser estipulado anualmente pela Lei do Orçamento do Estado³. De acordo com estes limites, as regiões autónomas devem impedir que o serviço da dívida (juros e amortização da dívida) exceda 25% da receita corrente registada no ano transacto (excluindo as transferências e co-financiamento do Estado). Qualquer infracção aos limites do endividamento deverá resultar numa penalização, que consiste numa redução das transferências do Estado de valor correspondente ao excesso de endividamento verificado. A nova lei estabelece ainda o princípio geral segundo o qual a dívida emitida pelas regiões não pode ser garantida pelo Estado.

Sector Empresarial do Estado: O sector empresarial do Estado é composto por entidades públicas empresariais (EPE, empresas nas quais o Estado detém a totalidade ou, pelo menos, a maioria das acções e dos votos) e empresas “participadas” (empresas nas quais a participação pública é minoritária). No relatório de Dezembro de 2005 sobre o sector empresarial do Estado constavam 113 empresas que, na sua quase totalidade, são controladas pela Direcção-Geral do Tesouro e Finanças (DGTF), um serviço que se encontra sob a alçada do Ministério das Finanças e da Administração Pública (MFAP).

2. Caracterização geral do sistema orçamental Português

Portugal esteve no grupo dos primeiros países da OCDE que criaram um enquadramento jurídico para o processo orçamental. A primeira lei orçamental portuguesa foi promulgada em 1761 e, desde então, foram aprovadas mais de cinquenta leis que modificaram os procedimentos orçamentais do país.

O actual enquadramento jurídico do processo orçamental assenta na Constituição de 1976, na Lei de Bases da Contabilidade Pública de 1990, na Lei de Enquadramento Orçamental de 2001, alterada em 2004, e nas Leis das Finanças Locais e Regionais de 2007. As leis anuais do Orçamento do

Estado, os Decretos-lei anuais de execução orçamental e as Circulares relacionadas com o orçamento fazem também parte do enquadramento jurídico do sistema orçamental português. A Constituição Portuguesa prescreve em termos muito genéricos o conteúdo do Orçamento do Estado, as condições subjacentes à preparação deste, o conteúdo da proposta de Orçamento do Estado votada pela Assembleia da República, assim como as atribuições do Tribunal de Contas.

A proposta de Orçamento do Estado inclui um relatório que descreve as principais iniciativas de política, o projecto de Lei do Orçamento do Estado, e os mapas orçamentais detalhados que estipulam os limites de despesa para os 16 ministérios e os cerca de 600 organismos. Os limites de despesa estão ainda organizados em 4 categorias funcionais, desdobradas em 16 subcategorias, uma classificação económica e categorias administrativas. Os documentos orçamentais contêm informação sobre cerca de 740 dotações individuais. No total, o orçamento fornece cerca de 5 000 páginas de informação detalhada reflectindo estas diferentes categorias.

O Orçamento do Estado inclui dotações para o orçamento do investimento (PIDDAC) por ministério e por projecto. Também inclui desdobramentos detalhados da receita fiscal, receita não fiscal e despesa fiscal. A lei do Orçamento do Estado pode alterar os códigos fiscais e definir novas medidas no domínio da receita. O orçamento determina o nível das transferências da administração central para as administrações regional e local, em conformidade com as correspondentes leis de finanças. Tal como previamente referido, o orçamento estabelece limites de endividamento para os governos regionais, em conformidade com os objectivos do Programa de Estabilidade e Crescimento.

A Segurança Social possui um orçamento próprio que, no entanto, faz parte do Orçamento do Estado. Em Portugal não existem fundos não orçamentados. As EPE desempenham um papel importante na sociedade portuguesa, mas as suas receitas e despesas não são integradas no Orçamento do Estado. Em 2005, o valor total do sector público empresarial era de 12,4 mil milhões de euros.

Os contratos de parcerias público-privadas (PPP) são apresentados em memorando anexo ao orçamento, numa tabela que contém o total dos pagamentos previstos no âmbito das PPP contratadas. O orçamento para 2008 prevê um montante de 980,3 milhões de euros em projectos PPP da administração central. Este memorando exclui as PPP das EPE, dos governos regionais e locais, e ainda os custos do ciclo de vida dos projectos PPP. Em 2005, o Tribunal de Contas estimou em aproximadamente 20 mil milhões de euros o custo do ciclo de vida das PPP no domínio dos transportes.

3. Competências no domínio orçamental

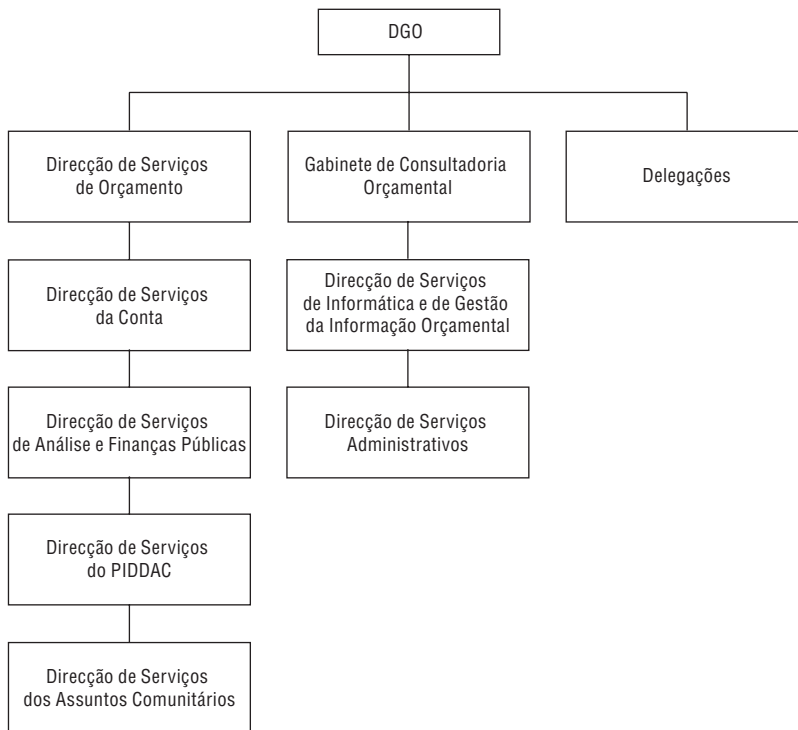
Em Portugal, as funções relacionadas com o orçamento da administração central são da responsabilidade da DGO do MFAP. A DGO foi criada há cerca de 150 anos como Direcção-Geral da Contabilidade Pública. Inicialmente criada para fiscalizar a legalidade, a regularidade e a economia da administração financeira do Estado, a DGO foi reestruturada em várias ocasiões para responder a alterações da organização e do funcionamento do Estado. A DGO reporta ao Ministro das Finanças e da Administração Pública através da Secretaria de Estado do Orçamento, uma das quatro Secretarias de Estado do MFAP (sendo as restantes três, as Secretarias de Estado do Tesouro e Finanças, dos Assuntos Fiscais e da Administração Pública).

A maior parte dos efectivos da DGO ocupa-se dos detalhes operacionais da elaboração e execução do Orçamento do Estado e não da análise da política orçamental. A DGO possui serviços centrais que lidam, nomeadamente, com o Orçamento do Estado; as receitas e a Conta Geral do Estado; as contas nacionais das administrações públicas; o PIDDAC (*i.e.* o orçamento de investimento); as questões relativas ao orçamento da UE; legislação orçamental; e sistemas de informação orçamental (ver Figura 2.2). As tarefas de elaboração e de execução do orçamento ao nível mais detalhado estão a cargo de seis “Delegações”, que cobrem as principais áreas funcionais do governo. A DGO conta com um total de cerca de 290 funcionários, muitos dos quais estão profundamente envolvidos no escrutínio detalhado da conformidade legal das despesas, o que lhes deixa pouco tempo para efectuarem uma análise mais substantiva do orçamento. Uma parte relativamente reduzida dos funcionários possui formação universitária (38%), enquanto outros 38% possuem até nove anos de escolaridade. A idade média dos efectivos é de 50 anos e a duração média de serviço na função pública é de 26 anos. As restrições impostas às remunerações e à contratação no sector público criam impedimentos ao recrutamento de novos efectivos e dificultam a retenção de alguns dos melhores recursos que não atingiram posições de chefia.

Enquanto a DGO é responsável pela elaboração e execução detalhadas do orçamento, a responsabilidade pelas previsões macroeconómicas recai sobre o Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais (GPEARI), também do MFAP. Este gabinete desenvolve previsões macroeconómicas de médio prazo para as actualizações do Programa de Estabilidade e Crescimento publicadas em Dezembro. Em Outubro, efectua previsões de curto prazo para efeitos da elaboração da proposta de Orçamento do Estado e, em Abril, previsões intercalares (publicadas no Relatório de Orientação da Política Orçamental – ROPO). O

GPEARI também é responsável pela coordenação do Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho na Administração Pública (SIADAP), uma reforma do sector público que pretende assegurar a transição de um sistema centrado nos recursos consumidos para um sistema assente no desempenho do sector público. Todos os ministérios possuem um GPEARI responsável pelo planeamento estratégico e pela coordenação da reforma do sector público.

Figura 2.2. Unidades orgânicas da Direcção-Geral do Orçamento



Outras funções ou actividades específicas no domínio do controlo orçamental são atribuídas a outros organismos do MFAP. A Direcção-Geral do Tesouro e Finanças supervisiona as garantias, as empresas públicas, as PPP e gere o património do Estado. A Parpública, SA, uma empresa totalmente detida pelo Tesouro, actua como um centro especializado nestes domínios. O Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público (IGCP), encarrega-se da gestão de tesouraria e da dívida do sector público. A

Direcção-Geral de Impostos é responsável pela administração fiscal, da qual resultam aproximadamente 75% das receitas públicas.

As funções de auditoria estão repartidas pela Inspeção-Geral de Finanças (IGF), um serviço do MFAP responsável pela realização de auditorias internas nos domínios financeiro e do desempenho, e pelo Tribunal de Contas, um órgão independente que supervisiona a conformidade legal da despesa pública.

Uma lei publicada em 2006 estipulou a criação de controladores financeiros em cada ministério, responsáveis pela supervisão da despesa nesse ministério. De um modo geral, os controladores financeiros são economistas, não contabilistas. A sua função principal consiste na antecipação de problemas. Reúnem-se regularmente com o Ministro das Finanças e da Administração Pública e com o Director-Geral do Orçamento. Contudo, na prática, o exercício da sua influência é restrito em virtude do limitado poder que lhes é conferido e de não disporem de pessoal próprio.

4. Processo anual de elaboração do Orçamento do Estado

O processo de elaboração do Orçamento do Estado obedece a uma sequência interactiva do geral para o particular (*top-down*), que parte de uma definição genérica da política baseada nas perspectivas e metas orçamentais, para o desenvolvimento de orçamentos detalhados que obedecem aos limites daí decorrentes. O calendário anual de elaboração do Orçamento do Estado divide-se em três etapas principais:

- Determinação do nível da despesa global compatível com a previsão da receita e com o saldo das administrações públicas subjacente ao Programa de Estabilidade e Crescimento do ano transacto (de Abril a Junho).
- Processo político de atribuição de limites à despesa dos vários ministérios, formalmente aprovados em reunião do Conselho de Ministros (de Junho e Julho).
- Compilação da proposta de Orçamento do Estado (Agosto a 15 de Outubro).

Os pontos de partida para o orçamento anual são as estimativas para a receita, a despesa e o saldo, e os principais pressupostos da política do governo estipulados no Programa de Estabilidade e Crescimento. De acordo com os procedimentos da UE, o Programa de Estabilidade e Crescimento é actualizado anualmente no início de Dezembro. A política do governo é delineada com maior detalhe nas Grandes Opções do Plano (GOP) e no

Relatório de Orientação da Política Orçamental (ROPO), sendo estes documentos publicados em Abril/Maio. No caso de alteração dos pressupostos económicos e orçamentais, as metas do Programa de Estabilidade e Crescimento podem ser actualizados em Abril.

Com base nestes números, e utilizando os pressupostos de política subjacentes, calcula-se o montante da despesa total do Estado. As transferências para a segurança social e para a CGA baseiam-se em estimativas orçamentais que decorrem da legislação em vigor. (Nos anos mais recentes, a segurança social registou excedentes significativos, representando as receitas da segurança social uma parte importante da receita total.) As transferências para os governos regionais e para os municípios baseiam-se nas leis que regem o respectivo financiamento, sendo que, por vezes, o Orçamento do Estado propõe uma redução destas transferências.

Tabela 2.1. Calendário de elaboração do Orçamento do Estado

Dezembro (t-2)	Actualização do Programa de Estabilidade e Crescimento.
Abril/Maio (t-1)	Grandes Opções do Plano (GOP). Relatório de Orientação da Política Orçamental (ROPO).
Junho (t-1)	Estabelecimento do limite da despesa para o orçamento de funcionamento do Estado.
Fim de Julho (t-1)	Aprovação pelo Conselho de Ministros dos limites de despesa para os orçamentos de funcionamento e PIDDAC dos ministérios sectoriais. Circular da DGO.
Agosto (t-1)	Afectação da despesa pelos serviços de cada ministério.
Setembro (t-1)	Ministérios submetem orçamentos à DGO.
Até de 15 Outubro (t-1)	Aprovação do Orçamento pelo Conselho de Ministros.
15 Outubro (t-1)	Apresentação da proposta de Orçamento do Estado à Assembleia da República.
No prazo de 45 dias	Aprovação do Orçamento do Estado pela Assembleia da República.
1 Janeiro (ano t)	Entrada em vigor do Orçamento do Estado para o ano t.

O MFAP estabelece uma proposta de dotação a atribuir aos vários ministérios sectoriais, tendo em conta as prioridades políticas e a execução do orçamento do ano corrente. A DGO prepara uma afectação preliminar da despesa pelos diferentes ministérios, incluindo a separação entre despesa de funcionamento e a despesa a efectuar no âmbito do PIDDAC; o montante das transferências para a segurança social e para a CGA (pensões do sector público); e as transferências para as regiões, municípios e UE. Durante os

meses de Junho e Julho, o Ministro das Finanças mantém contactos informais com os restantes Ministros sobre as dotações preliminares.

Durante uma reunião com o Primeiro-Ministro, o Ministro das Finanças apresenta o limite total da despesa compatível com as projecções mais recentes da receita e com o objectivo para o saldo orçamental definido na actualização do Programa de Estabilidade e Crescimento de Dezembro último. O Primeiro-Ministro estabelece orientações que deverão guiar a afectação do limite da despesa pelos vários ministérios, de acordo com as prioridades políticas para o ano seguinte.

A proposta de dotações orçamentais é formalmente apresentada ao Conselho de Ministros no fim de Julho, ou no início de Agosto. Os limites à despesa de cada ministério são formalmente aprovados na reunião do Conselho de Ministros. Por vezes os ministros sectoriais e o Ministro das Finanças discordam relativamente ao limite de despesa proposto. O Ministro das Finanças informa o Primeiro-Ministro sobre o impacto no objectivo para o saldo orçamental em percentagem do PIB de eventuais aumentos das dotações dos ministérios.

Posteriormente à aprovação das dotações orçamentais pelo Conselho de Ministros, os ministros iniciam a distribuição das suas dotações pelos diferentes serviços. Por vezes são aprovados alguns ajustamentos às dotações durante o processo de finalização da proposta de orçamento, ou em resposta às solicitações da Assembleia da República. O MFAP continua a trabalhar para assegurar que o orçamento aprovado não excede os limites do Programa de Estabilidade e Crescimento.

Em simultâneo com a aprovação dos limites de despesa, a DGO emite uma Circular do orçamento que especifica as normas a observar pelos orçamentos dos serviços, no âmbito das dotações aprovadas. Estas regras cobrem especialmente as despesas com o pessoal, a orçamentação da receita própria e consignada e os requisitos para a elaboração do PIDDAC. No passado, as instruções do PIDDAC eram definidas pelo Departamento de Prospectiva e Planeamento, mas esta competência foi recentemente transferida para a DGO.

Antes do início de Setembro, os serviços devem carregar os seus orçamentos no sistema informático central, a fim de que, posteriormente, seja iniciado o processo de verificação e de harmonização dos orçamentos. Por último, procede-se à compilação dos dados para permitir a consolidação das contas, tanto na óptica de caixa como em termos de Contas Nacionais. Em simultâneo, é elaborado o Relatório do Orçamento de Estado, o qual apresenta e justifica a política orçamental proposta e inclui a informação exigida pela Lei do Enquadramento Orçamental. O Conselho de Ministros aprova a versão final da proposta de Orçamento do Estado no início de

Outubro, antes de a submeter à Assembleia da República. A Assembleia da República deve completar o processo no prazo de 45 dias, aprovando o Orçamento do Estado um mês antes do início do novo ano orçamental. O orçamento aprovado entra em vigor no dia 1 de Janeiro.

Caixa 2.1. Elaboração do Orçamento nos ministérios

A elaboração do orçamento pelos ministérios sectoriais envolve três fases paralelas ao processo orçamental adoptado pela DGO. Primeiro, os gabinetes responsáveis pela gestão orçamental elaboram estimativas das necessidades de financiamento do ministério, destinadas ao debate que os seus ministros deverão manter com o MFAP, quando da preparação dos limites a aprovar pelo Conselho de Ministros. Após os ministérios terem sido informados dos limites aprovados, devem efectuar a respectiva afectação pelos seus serviços e, seguidamente, preparar o orçamento detalhado. Por fim, apresentam o orçamento ao MFAP. Muitos ministros comparecem perante a Assembleia da República para apresentar e explicar as suas propostas de orçamento. A elaboração do orçamento dos ministérios sectoriais varia de acordo com a estrutura dos seus programas. Por exemplo:

- O **Ministério da Educação** é responsável pela contratação de pessoal para o ensino básico e secundário em Portugal. No total, o orçamento do Ministério da Educação suporta 3 500 funcionários do ministério e 147 000 funcionários das escolas. Mais de 85% do seu orçamento destina-se ao pessoal. O Ministério fornece pessoal a 1 100 agrupamentos escolares e a 7 000 escolas. O governo português lançou um programa importante de reorganização da rede escolar, encerrando escolas em situação de subutilização e consolidando outras. Até ao momento, foram encerradas 2 200 escolas. O Ministério realizou uma ampla avaliação ao desempenho escolar, como parte de um esforço para reforçar o sistema escolar português. Na elaboração da proposta de orçamento, o número de professores e estudantes constitui um elemento importante. O gabinete de gestão orçamental do Ministério espera que as escolas tenham mais flexibilidade na afectação de recursos, à medida que a informação baseada no desempenho for melhorando.
- O **Ministério da Saúde** é responsável pelo sistema nacional de saúde de Portugal, que é composto por 35 entidades públicas empresariais (hospitais EPE), representando cerca de 80% da actividade hospitalar no país; hospitais “SPA” (sector público administrativo); unidades de saúde local; e centros de saúde local. Antes da apresentação do orçamento, são efectuados estudos para analisar a tendência da despesa no passado e planear a actividade futura. Para os hospitais EPE, está ser ensaiado um novo sistema que permite ao governo contratar com estas entidades a aquisição de um determinado nível de serviços por um preço controlado. Os hospitais estão a desenvolver planos estratégicos que especificam detalhadamente a sua prestação de cuidados clínicos e a qualidade da atenção prestada ao doente, bem como os requisitos económicos e financeiros. Os hospitais asseguram assim uma dotação para custos futuros e o governo consegue maior controlo sobre a despesa com a saúde.

5. Quadro plurianual de despesa

Actualmente, o processo orçamental em Portugal contempla alguns aspectos de médio prazo, mas não contém um verdadeiro quadro plurianual de despesa. O objectivo de médio prazo do governo actual é um défice estrutural de 0,5% do PIB. Em 2005, o governo recém-eleito apresentou o seu programa e as prioridades de médio prazo no Programa de Estabilidade e Crescimento. Os objectivos de médio prazo e as estimativas plurianuais são especificados a um nível agregado para o investimento e para as principais categorias da despesa e da receita. Estas estimativas são revistas anualmente, como parte da revisão anual do Programa de Estabilidade e Crescimento.

As estimativas incluídas no Orçamento do Estado são calculadas numa base anual. O orçamento inclui estimativas para o ano orçamental e mais três anos apenas no que se refere ao programa de investimentos PIDDAC, aos principais programas de despesa e aos contratos plurianuais. O orçamento inclui estimativas para a segurança social e para os impactos da reforma dos regimes de pensões até 2050.

Nos anos mais recentes têm-se registado progressos relacionados com o desenvolvimento de uma perspectiva de médio prazo. Portugal, todavia, não possui um quadro plurianual de despesa abrangente. Os relatórios do FMI de 2003 e 2007 recomendavam o reforço do planeamento orçamental e uma mudança no sentido da adopção de objectivos orçamentais plurianuais mais globais. Uma das propostas considerada pela Comissão para a Orçamentação por Programas (COP) é o estabelecimento de um quadro plurianual de despesa para os programas orçamentais.

A maior parte dos países da OCDE desenvolveu um quadro plurianual de despesa para apoiar o objectivo de alcançar a sustentabilidade de longo prazo das contas públicas. O quadro plurianual de despesa pode conferir estabilidade e credibilidade aos objectivos orçamentais, mas para isso o governo deve anunciar com clareza os seus objectivos de médio prazo, fixando metas para a receita agregada, a despesa, o saldo orçamental e a dívida pública. Cabe posteriormente ao governo operacionalizar estes objectivos definidos a nível agregado, impondo restrições orçamentais a cada um dos ministérios e programas para um determinado número de anos.

Apesar do nível de detalhe do quadro plurianual de despesa variar de país para país, ele espelha normalmente o formato do orçamento, ou seja, o quadro plurianual apresenta o mesmo nível de detalhe que o orçamento anual. Significa isto que existe um quadro formal (ou uma restrição orçamental) para todas as dotações, frequentemente de três anos além do ano orçamental corrente. O quadro plurianual é apresentado anualmente com o

orçamento; o ano+1, do quadro plurianual do ano anterior, passa a ser a base para o orçamento que está a ser elaborado, e é acrescentado um novo ano+3. A adopção de um quadro plurianual de despesa aumentou a eficácia do planeamento e reduziu os conflitos no processo orçamental anual (Kraan *et al.*, 2006).

Nos documentos orçamentais, as propostas para o orçamento que está a ser elaborado devem ser reconciliadas com as previsões contidas em relatórios orçamentais anteriores para o período em causa, devendo ser explicados os desvios significativos (OCDE, 2002, p. 8). Este exercício contribuirá para melhorar a transparência do orçamento.

Os quadros plurianuais de despesa podem ser fixos ou flexíveis. Na actualidade, a maior parte dos países da OCDE possui um quadro flexível. Os quadros flexíveis são ajustados anualmente, à luz da evolução macroeconómica e/ou de estimativas actualizadas sobre os impactos das políticas em curso, ou ainda na sequência do surgimento de novas prioridades políticas. Assim, anualmente, no início de cada ciclo orçamental, são efectuadas revisões dos agregados da despesa total e dos limites sectoriais ou dos ministérios.

Num quadro plurianual fixo os valores totais dos agregados e os limites de despesa não podem ser ajustados anualmente. Os quadros plurianuais fixos podem ser periódicos (Holanda), ou deslizantes (Reino Unido e Suécia). Os quadros periódicos fixam limites de despesa para um determinado período de tempo, de um modo geral correspondente ao período do mandato do governo, sendo um novo quadro plurianual elaborado apenas no início de um novo mandato governativo. É o caso da Holanda, onde, em 2004, no início de mandato do governo, foi elaborado um novo quadro de quatro anos para o período 2004-08. Já nos quadros plurianuais deslizantes, em cada exercício orçamental anual é acrescentado um ano ao período de vigência do quadro. Por exemplo, na proposta de orçamento da Suécia para o ano de 2007, foi acrescentado ao quadro plurianual 2006-08 o limite de despesa para 2009 (Kraan *et al.*, 2006, p. 23).

A existência de um quadro plurianual de despesa fixo não implica a impossibilidade de introduzir alterações. Na realidade, os quadros fixos permitem uma actualização em função de novas estimativas para a inflação, assim como a reafectações de despesa entre ministérios e sectores, e dentro dos ministérios, desde que os valores agregados se mantenham inalterados. É a existência de valores agregados vinculativos que confere ao quadro uma natureza fixa (Kraan *et al.*, 2008).

A disciplina orçamental imposta aos ministros resulta da necessidade de respeitar os limites e objectivos previamente estabelecidos. (Kraan *et al.*, 2008). A existência de limites ao nível dos ministérios pode ajudar a

controlar o excesso da despesa e forçar a reafectação de dotações entre ministérios. Este efeito disciplinador verifica-se quer nos quadros plurianuais flexíveis, quer nos fixos, embora seja mais forte nos quadros fixos.

Nos quadros flexíveis, os limites de despesa exercem também um efeito disciplinador, na medida em que o limite estabelecido no ano transacto constitui uma base que o ministro das finanças pode invocar nas negociações do orçamento anual. Nos quadros fixos, os limites ao nível dos ministérios são mais eficazes porque os limites globais não podem ser alterados, pelo que qualquer acréscimo ao limite de um ministério terá de ser compensado pela redução do limite de outro ministério.

A principal diferença entre quadros fixos e flexíveis reside no facto de que, no caso dos quadros fixos, as alterações necessárias para acomodar novas prioridades ou fazer face a situações imprevistas resultam exclusivamente de reafectações de despesa ou da utilização de reservas, ao passo que nos quadros flexíveis as alterações podem ser feitas ajustando os limites de despesa e/ou procedendo a alterações no lado da receita.

No caso português, o processo orçamental beneficiaria com a adopção de um quadro plurianual de despesa mais abrangente. As decisões quanto ao tipo de quadro – se fixo ou flexível, se periódico ou deslizante – devem ser tomadas tendo em consideração as recomendações da Comissão para a Orçamentação por Programas, no que respeita à definição de uma regra de despesa (ver Caixa 2.2).

É possível a elaboração de estimativas de médio prazo para a totalidade do orçamento, com um maior grau de detalhe ao nível das despesas obrigatórias, tais como as despesas da segurança social, e ao nível da receita. Os documentos que acompanham a proposta de Orçamento do Estado poderiam conter comparações entre a proposta apresentada e o cenário-base definido anteriormente, ressaltando o impacto da política. O orçamento poderia incluir uma análise das alterações ao cenário-base, como forma de centrar a atenção dos responsáveis pelas políticas e do público em geral na justificação para as alterações dos agregados orçamentais. Por outro lado, deviam ser explicitadas as principais hipóteses utilizadas na construção do cenário-base. O primeiro passo para o desenvolvimento e implementação de um quadro plurianual de despesa consiste na elaboração de estimativas plurianuais de melhor qualidade e mais abrangentes e numa melhor avaliação dos riscos orçamentais.

Caixa 2.2. Regras de despesa

As regras orçamentais actualmente aplicadas em Portugal dizem respeito aos níveis de défice e de endividamento. O relatório de 2007 da Comissão para a Orçamentação por Programas recomendou a adopção de uma regra diferente – uma regra de despesa. Esta Comissão não foi o primeiro grupo de trabalho a recomendar tal alteração. Em 2001, a Comissão para a Reforma da Despesa Pública (ECORDEP) também invocou a conveniência da adopção de uma regra de despesa para limitar o crescimento da despesa corrente.

As regras de despesa promovem uma disciplina orçamental mais forte do que as regras para o défice^a. A aplicação de um limite às dotações anuais de despesa evita ajustamentos orçamentais motivados por flutuações macroeconómicas de curto-prazo que conferem um elemento pró-cíclico à política orçamental^b. Além disso, estas regras podem tornar-se mais transparentes e fáceis de compreender quer para os políticos quer para o público em geral.

As regras de despesa colocam a questão-chave de se saber o que deverá ser incluído nos limites da despesa. O relatório da Comissão para a Orçamentação por Programas recomenda que o limite à despesa se refira à despesa primária da administração central, incluindo a segurança social, o investimento público e as transferências para os governos locais e regionais, mas excluindo os pagamentos de juros e os programas financiados com receitas angariadas pelos governos regionais e autarquias locais^c. Os limites deverão ser definidos tendo por base os conceitos de Contas Nacionais.

Os países da OCDE assumiram perspectivas diferentes quanto ao que deverá ser incluído no limite à despesa. Em alguns países, como por exemplo o Reino Unido e os Estados Unidos (ao abrigo do *Budget Enforcement Act* que expirou em 2002), só a despesa não obrigatória é incluída no limite. São excluídas as despesas obrigatórias resultantes de direitos conferidos pela lei em vigor, como é o caso da segurança social. A razão desta exclusão prende-se com o facto da despesa da segurança social ser determinada por flutuações macroeconómicas e a sua exclusão do limite contribuir para uma estabilização automática. Em contraste, em países como a Holanda e a Suécia, as despesas obrigatórias são incluídas no limite da despesa. A justificação está no facto de muitos dos programas que originam estas despesas – como por exemplo, a saúde, a educação e as pensões por invalidez – não são, na realidade, influenciados por flutuações macroeconómicas.

Na maior parte dos países, as transferências para os governos regionais e locais estão incluídas no limite de despesa. Este é especialmente o caso quando a despesa efectuada a estes níveis do governo representa uma fatia importante da despesa total do sector público.

Além disso, um limite mais abrangente da despesa fornece uma restrição mais eficaz ao crescimento da despesa total, forçando o governo a tomar decisões de política e a estabelecer prioridades que respeitem os limites estabelecidos. Para viabilizar este tipo de abordagem à elaboração do orçamento, é necessário uma perspectiva mais de médio prazo do que anual, uma vez que os ajustamentos aos programas que geram despesas obrigatórias apenas afectam a despesa no médio prazo^d.

Caixa 2.2. Regras de Despesa (cont.)

- a. Anderson e Minarik (2006).
- b. Isto também poderia ser alcançado através de uma restrição para o défice ciclicamente ajustado; sendo que, neste caso, sendo uma clara desvantagem os elementos arbitrários no cálculo do hiato do produto em que se baseia a determinação do défice ciclicamente ajustado.
- c. Relatório Intercalar da Comissão para a Orçamentação por Programas, Maio 2007, p. 16.
- d. Kraan *et al.* (2006).

6. Previsões macroeconómicas

Um dos principais factores de risco para o orçamento português têm sido os desvios em relação às previsões económicas subjacentes ao Orçamento do Estado. Os relatórios do FMI de 2003 e 2007 salientaram a necessidade Portugal melhorar a qualidade das projecções orçamentais e da análise de risco (IMF, 2003 e 2007). Em 2006, a OCDE considerou que “uma das razões para as derrapagens orçamentais em relação aos Programas de Estabilidade e Crescimento, desde 2000, tem sido a sistemática sobrevalorização do crescimento económico” (Guichard e Leibfritz, 2006). De um modo geral, considera-se que as previsões económicas subjacentes ao Programa de Estabilidade e Crescimento para 2005, e posteriores actualizações, são cautelosas. Mesmo que se considere que Portugal melhorou a sua capacidade de efectuar previsões económicas, continua a ser importante a revelação explícita e tão precisa quanto possível das principais hipóteses utilizadas pelo governo na elaboração das estimativas orçamentais.

O cenário macroeconómico subjacente ao orçamento português é preparado pelo GPEARI do MFAP. O impacto do orçamento nas previsões macroeconómicas é calculado de forma iterativa. Os pressupostos subjacentes à política orçamental estão definidos nas actualizações ao Programa de Estabilidade e Crescimento, nas GOP e no ROPO. Os ministérios tomam conhecimento dos pressupostos económicos do Programa de Estabilidade e Crescimento, das GOP e do ROPO quando desenvolvem as suas estimativas orçamentais. De acordo com o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (organismo responsável pela elaboração das estimativas orçamentais da segurança social) e com o Ministério da Saúde, os ministérios usam de alguma discricionariedade na definição dos pressupostos macroeconómicos que utilizam para preparar as suas próprias estimativas orçamentais.

No que respeita às hipóteses para o enquadramento internacional, são usadas como referência as previsões mais recentes disponibilizadas por organizações internacionais, tais como a Comissão Europeia, o FMI e/ou a OCDE. Estas incluem pressupostos para o crescimento das economias estrangeiras, os preços internacionais (nomeadamente do petróleo) e as taxas de juro. Em Portugal, a única instituição que divulga previsões para a economia portuguesa que podem ser comparadas com as do governo é o Banco de Portugal.

As orientações da OCDE sobre transparência orçamental realçam que as estimativas económicas tendem a beneficiar com a introdução de um elemento independente no processo (OCDE, 2002). Embora a prática varie entre os países da OCDE, têm surgido apelos crescentes a um elemento mais independente na elaboração das projecções económicas, de modo a reforçar a transparência e a responsabilidade orçamental. Este objectivo poderá ser alcançado através do recurso a um órgão independente que elabore as projecções económicas, ou através de uma avaliação independente das previsões elaboradas pelo governo. Em países como a Áustria, o Chile, a Alemanha e a Holanda, existe uma organização ou comissão / painel independente que elabora as previsões macroeconómicas.

Por exemplo, na Áustria todos os pressupostos macroeconómicos utilizados no processo orçamental são preparados por um instituto independente designado Instituto para a Investigação Económica. Na Holanda, o Gabinete de Planeamento Central (*Central Planning Bureau*) desempenha funções idênticas. No Chile, as previsões são geradas por um painel independente constituído por 14 economistas oriundos do mundo académico e de órgãos de investigação, nomeados pelo Ministro das Finanças para um mandato individual e renovável com a duração de um ano (Blöndal e Curristine, 2004, p.13). De um modo geral, os mesmos economistas são reconduzidos nas suas funções. Noutros países, como por exemplo a Nova Zelândia e a República Eslovaca, um painel independente revê as previsões económicas do governo. Na Suécia, o governo estabeleceu um conselho orçamental, em 2007, para efectuar um escrutínio independente à política orçamental, promover um debate público activo e reforçar a credibilidade da política orçamental.

Portugal poderia melhorar a confiança pública no seu cenário macroeconómico, instituindo um painel de peritos para elaborar ou avaliar esse cenário.

7. Conclusão e recomendações

O sistema orçamental português está a passar por uma reforma significativa. Está a evoluir de uma concepção predominantemente centrada na conformidade legal e no controlo detalhado da despesa para um processo orçamental mais moderno, que visa melhorar a disciplina orçamental através da melhoria da elaboração do Orçamento do Estado e da introdução de uma perspectiva de médio prazo na definição dos objectivos orçamentais.

A reforma orçamental é um processo contínuo e de longo prazo. De modo a beneficiar dos progressos alcançados e a prosseguir a consolidação da despesa pública, o processo de elaboração do Orçamento do Estado português poderia beneficiar das seguintes recomendações.

Recomendações principais para melhorar o processo de elaboração do Orçamento do Estado

É necessário um quadro plurianual de despesa que seja abrangente para dar estabilidade e credibilidade aos objectivos orçamentais. O processo orçamental necessita de um quadro plurianual para a despesa, que estabeleça estimativas detalhadas, para todos os ministérios e programas, no ano-base e nos três anos seguintes. A elaboração de estimativas mais fiáveis constitui o primeiro passo na criação de um quadro orçamental mais adequado.

Os governos que vierem a ser eleitos devem estabelecer um objectivo de médio prazo para o saldo orçamental, e impor restrições orçamentais que incentivem o efectivo cumprimento do objectivo estabelecido. As características do quadro plurianual para a despesa que venha a ser definido devem ser consistentes com a decisão relativamente à eventual adopção de uma regra de despesa.

A adopção de uma regra de despesa ajudaria a promover a disciplina orçamental. Se o governo aceitar a recomendação da COP de estabelecer uma regra de despesa, deve ser dada especial atenção ao tipo de despesas que serão incluídas e excluídas dessa regra. Para ser eficaz, é importante que a regra seja o mais simples e abrangente possível. Para aumentar a pressão para o seu cumprimento, é necessário que o público em geral possa compreender a regra.

As previsões macroeconómicas devem ser avaliadas por um painel de peritos independentes. No passado, as previsões sobre a evolução da economia portuguesa tenderam a ser excessivamente optimistas. Melhorar a capacidade de previsão económica é fundamental para criar um quadro plurianual de despesa. A criação de um painel de especialistas independentes que avaliasse o cenário macroeconómico do governo ajudaria a melhorá-lo e aumentaria a sua credibilidade.

São necessárias alterações que garantam uma maior transparência do orçamento. A proposta de adoptar um modelo de Orçamentação por Programas aumentará a transparência. Focar em programas, ao invés de em 5 000 linhas do orçamento, aumentará a percepção dos cidadãos relativamente à forma como estão a ser utilizados os dinheiros públicos. Reduzir o detalhe excessivo do orçamento não implica um menor controlo orçamental. Pelo contrário, um orçamento por programas tornará mais fácil compreender o orçamento, discutir as propostas orçamentais e gerar consenso para a política orçamental.

O orçamento de investimento (PIDDAC) deve ser integrado com o orçamento de funcionamento numa lógica de programas. A informação sumária sobre investimentos deverá incluir os níveis de investimento aprovado e os compromissos remanescentes. A informação sobre PPP deve contemplar uma análise de risco para todas as PPP ao longo da sua vida útil. O investimento das empresas públicas poderia ser incluído no orçamento por programas.

Recomendações principais para melhorar o processo de elaboração do Orçamento do Estado (cont.)

O papel da DGO na elaboração do orçamento necessita de ser revisto, passando de uma análise detalhada para uma visão mais global e com maior conteúdo analítico de todo o orçamento. A DGO tem um papel fundamental a desempenhar na implementação do quadro plurianual de despesa, na análise dos programas, na implementação da contabilidade patrimonial, no desenvolvimento de estimativas de despesa para os anos-base e, de uma forma geral, na compilação de informação financeira para o governo.

Estabelecer no âmbito da DGO uma equipa para análise dos programas. Para que a DGO possa assumir um papel de liderança em matéria de Orçamentação por Programas (e para garantir que os objectivos desta não são desvirtuados pelo trabalho diário de controlo detalhado da execução orçamental), a DGO deve criar uma equipa com capacidade analítica em economia, gestão e contabilidade. Numa primeira fase, as funções deste grupo seriam:

- Apoiar o Grupo de Trabalho para a Implementação Piloto da Orçamentação por Programas (GTIPOP);
- Apoiar o trabalho das delegações na implementação da Orçamentação por Programas;
- Desenvolver uma visão global dos programas que venham a ser implementados;
- Providenciar formação na área da Orçamentação por Programas;
- Desenvolver e actualizar as estimativas subjacentes ao quadro plurianual de despesa.

Notas

1. Estas percentagens referem-se às contas de 2006.
2. Além disso, a LFL fixa um limite da dívida para cada município, respeitante ao endividamento de curto, médio e de longo prazos. Estes limites da dívida são estabelecidos como uma percentagem da receita. Por exemplo, os endividamentos de curto prazo não podem exceder 10% do total da receita do ano transacto, enquanto os endividamentos de médio e de longo prazos não podem exceder 100% da referida receita total.
3. A Lei do Orçamento do Estado estabelece estes limites, Anualmente, proibindo qualquer aumento do endividamento líquido de cada região, definindo como a diferença entre o total do passivo financeiro (independentemente da sua forma) e o total do activo financeiro.

Capítulo 3

O Papel da Assembleia da República e do Tribunal de Contas

Este capítulo encontra-se dividido em 5 secções, analisando o papel da Assembleia da República no processo orçamental. A primeira secção dá-nos uma visão geral do sistema político português bem como da organização da estrutura de Comissões da Assembleia da República. A segunda secção examina a intervenção da Assembleia da República no processo orçamental. A terceira secção examina os recursos de que a Assembleia da República dispõe para supervisionar o executivo. A quarta descreve a função do Tribunal de Contas. A secção final discute as recomendações que visam aprofundar o papel da Assembleia da República no processo parlamentar.

1. Sistema político e organização da Assembleia da República

O sistema político português é semi-presidencial (Schleiter e Morgan-Jones, 2008). É um sistema misto que conta com um presidente e um primeiro-ministro. O Presidente é eleito directamente por voto popular e o Primeiro-Ministro é escolhido pela Assembleia da República, sendo esta sufragada por voto directo e universal.

O Presidente de Portugal, que é eleito por um mandato de cinco anos, dispõe de vasto poder do ponto de vista formal. É o chefe da nação e o Comandante Supremo das Forças Armadas, tendo poderes para promulgar leis, declarar o estado de sítio, convocar eleições e dissolver a Assembleia da República. Por outro lado, o Primeiro-Ministro é o chefe do Governo. Possui autoridade para escolher os ministros do seu Governo e coordenar o seu trabalho. Tem a seu cargo a gestão diária dos assuntos da nação. Contudo, na prática, a divisão de poderes entre as duas instituições reveste-se de alguma ambiguidade, podendo as personalidades individuais ou as circunstâncias políticas ser um importante factor para determinar quem detém mais poder.

Desde a transição política para a democracia em 1974, Portugal desenvolveu um sistema partidário com um largo espectro de partidos políticos. Actualmente, um Partido Socialista moderado e liderado pelo Primeiro-Ministro, José Sócrates, detém a maioria na Assembleia da República, e o Partido Social Democrata possui o segundo maior número de assentos parlamentares.

A Assembleia da República dispõe de uma única câmara cuja composição oscila entre 180 a 230 deputados, eleitos por mandatos de

quatro anos. A Assembleia tem autoridade para demitir o governo, através de uma moção de censura, e destituir o Presidente, dentro de situações específicas e muito gravosas. Também tem poderes para rever e aprovar as propostas políticas do governo, ratificar tratados e promulgar leis e propostas de orçamento. Uma parte considerável do trabalho parlamentar é dirigido por comissões. O regulamento da Assembleia da República permite a constituição de comissões parlamentares permanentes ou *ad hoc* para debater políticas governamentais e efectuar inquéritos à acção governativa. O número de membros das comissões parlamentares é proporcional ao número de lugares que cada partido detém na Assembleia. De um modo geral, os deputados não podem pertencer a mais do que duas comissões. As comissões analisam as propostas legislativas (a maior parte das quais é proposta por ministros sectoriais), realizam audiências e ouvem o testemunho de peritos. Quando as comissões aprovam uma lei, a mesma é levada à sessão plenária para ser submetida ao voto final de aprovação.

A Assembleia da República Portuguesa conta com 12 comissões, entre as quais a Comissão de Orçamento e Finanças, que é composta por 19 deputados (dez do Partido Socialista no governo). Esta Comissão possui autoridade para realizar audiências sobre as propostas de orçamento do governo, efectuar a distribuição dos artigos para discussão na própria Comissão ou em sessão plenária e ainda para debater e votar as propostas de orçamento do governo e as alterações propostas pelos deputados.

A Comissão também dispõe de competências em matéria de controlo do orçamento. A Conta Geral do Estado é analisada pela Comissão, em conjunto com o relatório do Tribunal de Contas. A Comissão realiza duas audiências por ano com o Secretário de Estado do Orçamento, para discutir os resultados da execução orçamental.

2. O papel da Assembleia da República no processo orçamental

O papel da Assembleia da República no processo orçamental foi estabelecido pela Constituição da República Portuguesa (CRP), pela Lei de Enquadramento Orçamental (LEO), e pelo Regulamento Interno da Assembleia da República. A Constituição estipula os princípios gerais, enquanto a LEO e o Regulamento Interno definem os detalhes do processo. A LEO estabelece que a proposta orçamental deve ser submetida à Assembleia da República em 15 de Outubro. A CRP e a LEO especificam os documentos que o governo é obrigado a apresentar em conjunto com a proposta de orçamento.

Tabela 3.1. Calendário do Orçamento na Assembleia da República

15 Outubro	Ministro das Finanças apresenta o orçamento.
15 Outubro – fim de Outubro	Debate sobre a proposta orçamental do governo na Comissão de Orçamento e Finanças. Este debate inclui duas audiências: uma com o Ministro das Finanças e outra com o Ministro da Segurança Social.
	Análise técnica do orçamento pela UTAO – no prazo de dez dias após a apresentação do Ministro das Finanças.
	As Comissões Sectoriais enviam à Comissão de Orçamento e Finanças os pareceres formais sobre a proposta de orçamento do governo, no prazo de 15 dias após a apresentação do Ministro das Finanças.
	A Comissão de Orçamento e Finanças emite o seu parecer formal no prazo de 20 dias após a apresentação do Ministro das Finanças.
Fim de Outubro	Debate geral sobre a proposta orçamental do governo em sessão plenária.
Princípio de Novembro	A Comissão do Orçamento e de Finanças realiza audiências com os ministros sectoriais.
Fim de Novembro	A Comissão do Orçamento e de Finanças vota as alterações propostas. A sessão plenária vota as alterações propostas e o orçamento na generalidade.
1 Janeiro	Início do ano orçamental.

A Comissão de Orçamento e Finanças desempenha uma função importante na discussão de matérias orçamentais na Assembleia da República. Após a apresentação do Orçamento do Estado pelo Ministro das Finanças, a Comissão de Orçamento e Finanças e as comissões sectoriais dão início à discussão do mesmo. Os elementos da Unidade Técnica de Apoio Orçamental (UTAO) dispõem de apenas dez dias para analisar a proposta de orçamento. Cada comissão sectorial deverá apresentar os seus pareceres sobre a proposta orçamental do governo no prazo de 15 (quinze) dias após a apresentação do Orçamento do Estado à Assembleia da República. No entanto, estes pareceres não vinculam a decisão da Comissão de Orçamento e Finanças. Esta Comissão, de um modo geral, emite o seu parecer formal sobre a proposta orçamental do governo no prazo de 20 dias após a apresentação do Ministro das Finanças. Este parecer é necessário para que a proposta de orçamento possa ser submetida a debate, assim como para a votação dos princípios gerais em sessão plenária convocada exclusivamente para esse fim. Esta sessão plenária e o debate geral decorrem tipicamente em Outubro, e têm a duração de três dias.

No princípio de Novembro, a Comissão de Orçamento e Finanças realiza audiências com o Ministro das Finanças, com os ministros sectoriais, com representantes das autoridades locais e com peritos não

governamentais. As alterações podem ser propostas quer individualmente pelos deputados quer pelos partidos políticos. Os deputados que desejem alterar o orçamento devem apresentar a sua alteração à Comissão de Orçamento e Finanças, explicando os efeitos e o impacto orçamental. Finalmente, as alterações propostas são votadas na Comissão de Orçamento e Finanças no prazo de 20 dias após o debate na sessão plenária. A seguir, a sessão plenária vota as alterações propostas pela Comissão e o orçamento, na globalidade.

A Assembleia da República detém poderes ilimitados para alterar a proposta orçamental do executivo, podendo aumentar a despesa ou reduzir a receita, sem se encontrar vinculada a qualquer regra restritiva durante o processo de alteração da proposta orçamental. Apesar disso, na prática, só um número reduzido de alterações foram aprovadas pela Assembleia da República, nestas condições, nos últimos anos. Isto deve-se, parcialmente, à tradição política portuguesa de conjugação de uma forte disciplina partidária com um governo maioritário.

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

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

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

O número de alterações propostas tende a ser bastante significativo. Em 2007, foram propostas 868 alterações, das quais apenas 68 foram aprovadas. A taxa de aprovação é muito baixa (7,8% em 2007 e 7,2% em 2006), especialmente no que se refere a propostas efectuadas pelos deputados da Oposição (1,2% em 2007 e em 2006). A maior parte das alterações são propostas pelos deputados da Oposição (92,9% em 2007 e 94,6% em 2006)¹. De 2006 a 2008, a média do impacto das alterações efectuadas pela Assembleia da República na despesa total foi inferior a 0,1%. De referir que o executivo não possui poderes para vetar a alteração orçamental proposta pela Assembleia da República.

Uma característica do processo orçamental Português assenta no facto da elaboração do Orçamento pelo executivo obedecer a uma abordagem “do geral para o particular” (*top-down*), enquanto a deliberação pela Assembleia da República não segue o mesmo modelo. Em Portugal, a Comissão de Orçamento e Finanças usufrui de maior autoridade em relação às comissões sectoriais do que na maior parte dos outros países da OCDE. Formalmente, a Comissão leva em consideração todas as questões relacionadas com o orçamento, não se limitando apenas a considerar apenas os agregados (nível total da receita e da despesa). Noutros países da OCDE, o órgão equivalente a esta Comissão considera os limites dos agregados e das despesas de cada política sectorial, enquanto as comissões sectoriais consideram formalmente as despesas para as dotações específicas que se encontram dentro dos limites da despesa sectorial (Posner e Park, 2007).

A Lei do Enquadramento Orçamental determina que a discussão e votação do Orçamento na Assembleia da República deve efectuar-se no prazo de 45 dias e que o orçamento deverá ser aprovado um mês antes do início do novo ano orçamental. O período de tempo que é concedido à Assembleia da República para analisar e discutir o orçamento tem vindo a ser reduzido ao longo do tempo, tendo passado de três meses em 1977 para o actual mês e meio. O calendário actual é muito curto em comparação com o de outros países da OCDE, em que o prazo médio das deliberações orçamentais no parlamento é superior a três meses. As “Melhores Práticas para a Transparência Orçamental da OCDE” sugerem que a Assembleia da República Portuguesa deveria dispor de tempo e de recursos para examinar com eficácia qualquer relatório de cariz orçamental que considere necessário (OCDE, 2002). As melhores práticas recomendam que o Parlamento deve dispor de, pelo menos, três meses para efectuar a revisão do orçamento. Portanto, para melhorar a transparência, o governo português deve ponderar conceder à Assembleia da República mais tempo para rever a proposta de orçamento do governo.

Caixa 3.1. Orçamento provisional

Em conformidade com o Artigo 41 da Lei do Enquadramento Orçamental, se o orçamento não for aprovado antes do início do novo ano orçamental deverá manter-se em vigor o orçamento do ano anterior. Tal significa que o governo está autorizado a efectuar uma despesa mensal correspondente a 1/12 do orçamento do ano transacto. Esta situação já ocorreu no passado, nomeadamente quando novos governos assumiram o mandato no período compreendido entre o dia 1 de Julho e 30 de Setembro, dado que dispunham de pouco tempo para preparar um novo orçamento com base nos seus compromissos políticos. Além destas excepções, o orçamento tem sido geralmente aprovado dentro do prazo legal, ou seja, em 1 de Dezembro.

3. Recursos da Assembleia da República

A Assembleia da República estabeleceu, em 2006, uma unidade especial, a UTAO, para apoio à Comissão de Orçamento e Finanças. A UTAO é uma unidade independente composta por especialistas em economia e direito. A unidade fornece apoio técnico de suporte às deliberações da Assembleia sobre questões orçamentais, produzindo relatórios a partir da análise do Orçamento do Estado e da evolução da execução orçamental. A UTAO leva a cabo análises técnicas sobre questões orçamentais, incluindo a avaliação da Conta Geral do Estado, monitoriza a execução do orçamento e analisa as revisões do Programa de Estabilidade e Crescimento.

A UTAO, para além de produzir relatórios de análise, apoia o trabalho da Comissão na sua globalidade. Os pedidos individuais dos deputados não são enviados directamente para a UTAO, sendo encaminhados para esta através da Comissão de Orçamento e Finanças. Anualmente, a UTAO, produz perto de 40 documentos, metade dos quais são notas técnicas. Estas notas técnicas encontram-se disponíveis ao público na Internet. Os deputados pertencentes à Comissão de Orçamento e Finanças revelaram-se satisfeitos com o desempenho da UTAO, afirmando que esta unidade contribuiu para o aumento da capacidade da Assembleia para escrutinar detalhadamente a proposta de orçamento do executivo.

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

para a Assembleia. A UTAO não pode pedir informação de qualquer tipo directamente à administração pública ou ao governo. Todos os pedidos são canalizados através da Comissão de Orçamento e Finanças para o Ministro dos Assuntos Parlamentares, e daí encaminhados para o ministério em questão, o que torna o processo muito moroso. Embora a equipa da UTAO seja composta por especialistas qualificados em matérias orçamentais, cobrir todos os pedidos da Comissão e responder à proposta de orçamento do executivo num prazo de dez dias é uma tarefa muito exigente. O alargamento do mandato da unidade e o alargamento do seu quadro e da sua capacidade através da nomeação de mais pessoal a título permanente são medidas que devem ser consideradas.

O Centro de Informática, que gere o sistema informático do Parlamento, desenvolveu um programa informático especial no qual se encontram disponíveis todos os dados e informações relacionadas com propostas de lei e com o processo do orçamento. O Centro também desenvolveu uma *Intranet* parlamentar, através da qual os deputados podem aceder a informações sobre o estado das propostas de emendas ao orçamento.

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

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

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

4. Tribunal de Contas

O Tribunal de Contas Português é o órgão oficial de auditoria em Portugal. A sua autoridade tem suporte na Constituição da República Portuguesa. O Tribunal possui 18 membros e uma equipa de trabalho de 600 pessoas, incluindo as delegações regionais dos Açores e da Madeira. Todas as despesas públicas são sujeitas a revisão do Tribunal de Contas. O Tribunal leva a cabo auditorias *a priori* sobre a legalidade e adequação das despesas públicas, inspecções sobre as finanças e auditorias sobre a relação custo-benefício. O principal foco das auditorias *a priori* são contratos públicos cujo valor exceda os 317 mil euros. O Tribunal de contas efectua cerca de 4 000 auditorias *a priori* por ano. O Tribunal também revê todos os financiamentos de endividamento dos governos municipais para assegurar que os empréstimos se encontram de acordo com os limites legais.

Em 2006, o Tribunal realizou 50 auditorias financeiras e 35 auditorias ao desempenho; em 2007, levou a cabo aproximadamente 70 auditorias financeiras e 35 auditorias ao desempenho. O orçamento do Tribunal é financiado pelo Estado em 50%, sendo que o restante orçamento provém de taxas cobradas por serviços prestados. O Tribunal cobra até um máximo de 15 000 euros pelas suas auditorias. Os relatórios do Tribunal são apresentados à Assembleia da República.

A Conta Geral do Estado é apresentada à Assembleia da República até 30 de Junho do ano seguinte. O Tribunal prepara um relatório anual, “Opinião Sobre a Conta Geral do Estado”, que é apresentado à Assembleia antes do final do ano. A Assembleia efectua um voto formal na aprovação da Conta Geral do Estado. Os factos apurados pelo Tribunal na sequência de auditorias *a posteriori* podem ter execução coerciva sob a forma de restituição de fundos por ordem do Tribunal, ou através de multas.

5. Conclusão e recomendações

A Assembleia da República detém nos termos Lei um importante poder no processo orçamental, não existindo limites para a sua capacidade de emendar a proposta de orçamento do governo. Contudo, na prática, o poder da Assembleia da República é limitado porque, em Portugal, o poder é detido pelo líder do partido maioritário, ou pelo líder de uma coligação partidária. Tal situação, combinada com uma forte disciplina partidária, significa geralmente que o orçamento proposto pelo governo é aprovado com poucas alterações.

Em anos recentes, foram feitos alguns esforços para fortalecer o papel da Assembleia da República no processo orçamental, por exemplo criando uma unidade técnica de apoio orçamental (UTAO), para produzir análises especializadas das propostas de orçamento do governo e instalando um sistema de informação orçamental para dotar os deputados com informações actualizadas em tempo-real sobre o orçamento.

O incremento da capacidade da Assembleia da República para efectuar a análise orçamental reforça a transparência, através da disponibilização de mais informação sobre finanças públicas e da promoção de discussões sobre a efectividade e adequação da afectação dos recursos. Desta perspectiva, os recentes esforços da Assembleia da República podem ser vistos como um importante marco na melhoria do sistema orçamental. Em seguida, encontram-se recomendações a ser consideradas para reforçar a transparência do processo orçamental e para aumentar o papel da Assembleia da República no mesmo.

Recomendações para aumentar a transparência do processo orçamental e o papel da Assembleia da República

O período dado à Assembleia da República para a discussão do orçamento deve ser aumentado para pelo menos 3 meses, de forma a garantir tempo suficiente para que esta possa analisar e tomar decisões sobre o documento em questão. Esta recomendação está de acordo com as orientações da OCDE em matéria de transparência orçamental.

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

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

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

Nota

1. Com base na informação de Valente (2008), pp. 201-218.

Capítulo 4

Execução Orçamental e Gestão Financeira

Em Portugal, a execução orçamental tem assumido um papel de relevo enquanto meio de controlo da despesa pública. Neste domínio, foram introduzidas algumas melhorias, tais como o aumento da cobertura e tempestividade dos dados de execução orçamental divulgados no Boletim Informativo mensal da DGO; a criação da figura de Controladores Financeiros em cada ministério; e a modernização gestão da Tesouraria do Estado. Contudo, são necessárias reformas adicionais, especialmente visando a simplificação dos processos de execução orçamental e de controlo financeiro, bem como a introdução da contabilidade patrimonial.

O presente capítulo examina os processos de execução orçamental e de gestão financeira e encontra-se organizado em quatro secções. A primeira aborda a execução orçamental, a estrutura das dotações e a flexibilidade orçamental; a segunda discute a contabilidade, auditorias internas e gestão de tesouraria; a terceira aborda questões de transparência e responsabilização nas empresas públicas e em PPP; e a quarta fornece recomendações para futuras melhorias.

1. Execução orçamental

1.1. Principais etapas no processo de execução orçamental

A lei do orçamento aprovada pela Assembleia da República contém mapas por classificação orgânica, por função e por classificação económica e diversos mapas informativos combinando as diversas classificações (são disponibilizados à Assembleia da República mais de 5 000 mapas orçamentais). Uma vez aprovada a Lei do Orçamento do Estado pela Assembleia da República, o governo emite no início do ano o Decreto-lei de execução orçamental, que estabelece as regras para a execução orçamental naquele ano. Depois disto, a DGO publica uma Circular contendo alguns procedimentos operacionais a serem seguidos também durante esse ano.

Depois das Delegações da DGO terem autorizado a libertação de fundos do orçamento, os montantes correspondentes são transferidos para as contas individuais de cada organismo no IGCP (subcontas da Conta Única de Liquidação). Subsequentemente, os organismos transferem os montantes em dívida para a conta bancária dos seus credores, recorrendo ao sistema de transferências interbancárias nacional.

Tal como referido no Capítulo 2, a administração central divide-se em “serviços integrados” e em “serviços e fundos autónomos”. Os serviços integrados (ou subsector do Estado) possuem autonomia administrativa, mas não possuem autonomia financeira, só podendo assumir compromissos se estes forem compatíveis com o seu orçamento aprovado. A informação sobre as dotações de cada serviço é carregada nos sistemas de informação contabilística após aprovação do Orçamento do Estado pela Assembleia da República. Todas as fases da execução orçamental são também registadas no sistema informático pelos serviços integrados. Os registos de contabilidade dos serviços integrados são exportados para um sistema central, o que permite às delegações da DGO a monitorização diária da execução orçamental daqueles serviços. Mensalmente, e antes da data-limite para os pagamentos ser atingida, os serviços integrados solicitam à Delegação da DGO a libertação dos fundos do seu orçamento. A DGO avalia os pedidos de fundos e autoriza-os.

Os serviços e fundos autónomos possuem autonomia administrativa e financeira. A relação destes serviços com as Delegações da DGO e com o MFAP, no âmbito do processo orçamental, diz principalmente respeito aos pedidos de libertação de créditos orçamentais e ao cumprimento dos deveres de prestação de informação sobre a execução orçamental.

Portugal implementou dois mecanismos para assegurar o controlo orçamental. O primeiro consiste no “congelamento” de determinadas verbas do orçamento: uma percentagem de certas categorias de despesas não obrigatórias pode ser congelada no início do ano orçamental, por exemplo, o valor global da dotação pode ser congelado numa reserva de 15%, o que se traduz numa dotação líquida de 85% do valor original aprovado. O segundo mecanismo é o chamado “sistema de duodécimos”. Este mecanismo permite a execução gradual das despesas de modo a garantir que estas são distribuídas pelo ano do orçamento. Em regra, um duodécimo da dotação líquida de congelamentos é afecto à despesa a realizar em cada mês.

Existem dois relatórios regulares sobre a execução do orçamento: o Boletim Informativo mensal da DGO e a Conta Geral do Estado. A Conta Geral do Estado contém os dados da execução do orçamento para todos os organismos da Administração Central, assim como da Segurança Social, numa óptica de caixa. A Conta Geral do Estado é submetida à Assembleia da República a 30 de Junho, após o término do ano orçamental. A Conta Geral do Estado é também submetida ao Tribunal de Contas. Tanto o Boletim Informativo mensal da DGO como o relatório da Conta Geral do Estado estão disponíveis ao público no *site* da DGO. Para além destes dois relatórios regulares, a DGO prepara relatórios internos sobre desvios na despesa e sobre necessidades de financiamento.

No que diz respeito ao controlo preventivo, deve sublinhar-se que as Delegações da DGO se preocupam primordialmente em verificar se os fundos requeridos se situam dentro dos valores orçamentados. Deste modo, não se pode afirmar que o controlo seja preventivo no sentido absoluto do termo. Os directores-gerais dos organismos possuem autonomia administrativa e são responsáveis sobre as decisões de gestão tomadas. As auditorias internas e externas identificam se estão a ser cometidas irregularidades.

No caso da Lei do Orçamento do Estado não ser aprovada atempadamente, podem ocorrer gastos após o início do ano do orçamento. A Lei de Enquadramento Orçamental (Art. 41) permite uma extensão automática do período de vigência da Lei do Orçamento do Estado do ano anterior. Neste caso, um sistema de duodécimos é aplicado provisoriamente às dotações de despesa.

1.2. Flexibilidade orçamental e reafectações

Uma vez aprovado o orçamento pela Assembleia da República, existe alguma flexibilidade no que diz respeito à reafectação das dotações de despesa. Os ministérios encontram-se organizados de acordo com uma estrutura administrativa e cada categoria administrativa de maior envergadura inclui organismos com objectivos e funções similares. O valor global de cada capítulo orgânico não pode ser excedido a não ser que uma das seguintes situações se verifique: um organismo gere uma receita própria superior ao previsto; a legislação permita que os saldos transitem do ano precedente; outro organismo do mesmo ministério, ou outro ministério no contexto do mesmo programa orçamental, transfira fundos orçamentados; ou o MFAP autorize um aumento do limite superior de despesa, financiado por uma transferência da dotação provisional. Podem também ocorrer reafectações entre diferentes rubricas do orçamento do serviço, ou entre subdivisões orçamentais. Estas reafectações podem verificar-se entre organismos que se encontrem sob o mesmo capítulo orgânico, desde que a categoria funcional implícita ao orçamento se mantenha inalterada. Todas estas regras estão especificadas na legislação, principalmente na Lei de Enquadramento Orçamental de 2001; num Decreto-lei de 1995 sobre alterações orçamentais da competência do governo, no Decreto-lei de execução do orçamento anual e em Circulares da DGO.

Por motivos de gestão, as reafectações orçamentais ocorrem frequentemente, sendo as mais comuns as relacionadas com a necessidade de disponibilizar recursos adicionais a organismos que não têm a capacidade de suportar o aumento anual da remuneração base determinado pelo governo.

Se as dotações orçamentais de outros organismos dentro de um mesmo ministério puderem compensar as despesas não previstas, essas reafectações podem ocorrer em algumas circunstâncias. Caso tal não se verifique, o Ministério das Finanças poderá cobrir as necessidades adicionais por descongelamento das verbas inicialmente reservadas ou recurso à dotação provisional. Antes de aprovar um pedido de financiamento por recurso à dotação provisional, o Ministro das Finanças, ou o Secretário de Estado do Orçamento, decide se o autoriza ou não, baseando a sua decisão na análise da DGO sobre os méritos do pedido. (A dotação provisional corresponde em 2008 a 600 milhões de euros, 1,04% do total da despesa.)

Quando as reafectações não são possíveis e quando não existe disponibilidade de fundos na dotação provisional, só pode ocorrer um aumento na despesa se for aprovado um orçamento rectificativo. Na última década, entre os anos de 1998 e 2007, existiu geralmente um orçamento rectificativo por ano, com excepção dos anos de 2000 e de 2003. Nos últimos dois anos, 2006 e 2007, não foi apresentado à Assembleia da República qualquer orçamento rectificativo.

Para 2008, todas as alterações orçamentais que não afectem o défice serão aprovadas ao nível do ministro da tutela, com a restrição de que este não poderá fazer reafectações entre diferentes Capítulos, ou entre classificações funcionais. Este novo procedimento deverá aumentar substancialmente a responsabilidade orçamental dos ministérios sectoriais e deverá reduzir o carácter muito micro da análise orçamental da DGO.

A tabela 4.1 mostra o actual sistema de alterações orçamentais em Portugal, identificando também as entidades responsáveis pela aprovação dos diferentes tipos de alteração.

1.3. Simplificação do controlo financeiro e delegação de responsabilidades aos ministros sectoriais

Os actuais procedimentos de planeamento e de controlo orçamentais, excessivamente detalhados e ineficientes, precisam de ser simplificados, devendo proceder-se a uma revisão completa e abrangente dos processos de gestão financeira.

Actualmente, a DGO exerce controlo directo sobre mais de 500 organismos que efectuam despesas. Tal torna particularmente difícil o desenvolvimento de uma visão global de cada ministério e/ou das principais áreas da despesa. Para promover estas mudanças, bem como aquelas propostas no âmbito da iniciativa sobre Orçamentação por Programas, é essencial que o papel da DGO evolua de um controlo detalhado da execução orçamental para um controlo e análise a um nível mais agregado.

Tabela 4.1. Natureza e competência para autorizar alterações orçamentais

Natureza	Abrangência e descrição	Competência para autorizar
Transferências de verbas	Entre diferentes ministérios, “capítulos ^a orgânicos” ou classificações funcionais, com as seguintes exceções:	Assembleia da República
	Entre diferentes serviços:	
	• Entre diferentes ministérios ou capítulos devido a: <i>i</i>) modificações na lei orgânica do governo ou dos ministérios; <i>ii</i>) modificações na missão de um serviço ou resultantes da criação de novos serviços.	Governo (ministro da tutela)
	• Entre diferentes ministérios, capítulos ou classificações funcionais, se ocorrerem transferências autorizadas com contrapartida na dotação provisional.	Governo (Ministro das Finanças)
	• Dentro do mesmo capítulo, desde que a correspondente classificação funcional não altere o Mapa III ^b da lei do orçamento, aprovado pelo Parlamento.	Governo (ministro da tutela)
	No âmbito do orçamento do mesmo serviço:	
	• Reafecção para outra classificação económica de dotações relativas a remunerações dos trabalhadores.	Governo (Ministro das Finanças)
	• Reafecção para outra classificação económica de dotações relativas a pensões, despesas de saúde e de activos e passivos financeiros.	Governo (ministro da tutela e Ministro das Finanças)
	• Reafecção de dotações orçamentais anteriormente reforçadas com contrapartida na dotação provisional.	Governo (ministro da tutela e Ministro das Finanças)
	• Reforço/inscrição de dotações de despesa com transferências para Administrações Públicas.	Governo (ministro da tutela e Ministro das Finanças)
• Novas despesas de material de transporte (<i>i.e.</i> não previsto no orçamento aprovado) ou respectivo aumento.	Governo (ministro da tutela e Ministro das Finanças)	
• Restantes situações.	Governo (Órgãos de direcção dos serviços)	

a. “Capítulo orgânico”: os ministérios encontram-se organizados de acordo com uma estrutura orgânica, e cada classificação orgânica principal (capítulo) inclui os serviços que apresentam objectivos e funções similares.

b. Mapa III: despesa do subsector do Estado (*i.e.* serviços com autonomia administrativa), por classificação funcional.

Tabela 4.1. Natureza e competência para autorizar alterações orçamentais (cont.)

Natureza	Abrangência e descrição	Competência para autorizar
Aumento da despesa global	Aumento da despesa global de um ministério, capítulo ou classificação funcional, com as seguintes excepções:	Parlamento
	<ul style="list-style-type: none"> • Devido às receitas próprias de um serviço serem mais elevadas do que o previsto. 	Governo (ministro da tutela)
	<ul style="list-style-type: none"> • Despesa adicional resultante da utilização de saldos transitados de anos anteriores, caso esteja previsto na legislação. 	Governo (ministro da tutela e Ministro das Finanças)
	<ul style="list-style-type: none"> • Devido a transferências de outras entidades da Administração Central, da Segurança Social ou da União Europeia. 	Governo (ministro da tutela)

A DGO deve abandonar a actual ênfase a um nível muito detalhado da despesa para se centrar na análise de desvios na execução orçamental e no desempenho financeiro dos programas orçamentais. A DGO deve providenciar aos serviços uma orientação clara sobre os requisitos de execução do orçamento e sobre os prazos limite para reportar informação sobre o orçamento. A DGO poderia organizar formação para o pessoal dos ministérios/unidades de despesa sobre responsabilidades orçamentais delegadas.

A análise detalhada das alterações orçamentais poderá ser reduzida à medida que os gestores dos programas assumam a responsabilidade pela despesa e à medida que as dotações sejam associadas a programas. As dotações poderiam ser aprovadas numa lógica de programas, com a libertação de fundos a ocorrer automaticamente numa base trimestral, a não ser que necessidades específicas do programa justificassem uma distribuição alternativa. A distribuição dos fundos deveria ser condicional ao cumprimento de requisitos do programa, tais como a submissão de planos de implementação, ou a criação de estruturas de avaliação.

A simplificação da gestão financeira, a adopção da Orçamentação por Programas e a alteração no papel desempenhado pela DGO, abrem caminho para a delegação de responsabilidades aos ministérios sectoriais, os quais deveriam assumir a responsabilidade primária na gestão dos programas e na execução do orçamento. A delegação de competências poderia ser efectuada caso a caso, em função do desempenho dos programas e do sucesso dos ministérios em montar estruturas de responsabilização financeira. Reconhecendo a história de Portugal no que toca ao excesso de despesa, é

importante verificar a capacidade e as estruturas de responsabilização financeira antes de delegar competências aos ministérios sectoriais. Cada ministério deveria ter um gabinete de gestão financeira, o qual poderia assumir a responsabilidade pela execução do orçamento e pela supervisão dos programas orçamentais do ministério. Este gabinete deveria encontrar-se sob supervisão do controlador financeiro, que deveria responder directamente ao ministro. Para além disto, todos os ministérios precisam de assegurar que possuem um GPEARI com função de planeamento e gestão estratégica. Estas medidas são necessárias para implementar a iniciativa de Orçamentação por Programas.

Deveriam existir estruturas claras de responsabilização e que assegurem a implementação da contabilidade patrimonial. No contexto de um quadro plurianual de despesa, cada ministro da tutela deveria ser o principal responsável por qualquer excesso nas despesas do seu ministério. Estas mudanças deveriam ocorrer no contexto da agenda mais global de reformas do governo.

2. Contabilidade financeira e gestão da tesouraria

Em Portugal, até Setembro de 2007, as funções de gestão da dívida e da tesouraria eram da responsabilidade de duas entidades distintas, o IGCP e a DGTF. O IGCP era responsável por minimizar a longo prazo os custos da dívida. O Tesouro era responsável por funções de gestão da tesouraria, tanto pela gestão da liquidez, como pela prestação de serviços financeiros a entidades públicas. As duas funções foram integradas no IGCP. O IGCP gere a Conta Única de Liquidação, sediada no Banco de Portugal. O Instituto desenvolve um plano anual de gestão de tesouraria que é actualizado tanto diariamente como mensalmente. O IGCP actua como um banco do Estado, processando todos os pagamentos e recebimentos. O IGCP também assegura as funções de gestão da dívida do Estado português. Até agora, a ligação directa entre o endividamento e a gestão da tesouraria permitiu ao IGCP reduzir as necessidades de liquidez em mil milhões de euros, tendo como resultado importantes poupanças em juros.

De acordo com o Índice Europeu de Pagamentos (Primavera de 2007), Portugal, estava em último lugar entre os 25 países listados, no que respeita a riscos de pagamento. Os pagamentos tardios foram reconhecidos como tendo um efeito negativo na competitividade das empresas. O orçamento de 2008 apresentou um programa para reduzir os prazos de pagamento no sector público. De acordo com este programa, a redução dos prazos de pagamento constará obrigatoriamente das Cartas de Missão dos dirigentes.

Sistemas de contabilidade: um dos objectivos do Governo para 2008 é a aplicação da Rede Integrada de Gestão dos Recursos do Estado (RIGORE), na totalidade da administração pública; isto significa que todos os ministérios adoptariam a contabilidade patrimonial para efeitos de reporte financeiro. O MFAP tem estado a desenvolver uma plataforma comum para a gestão financeira e de recursos humanos no âmbito do designado programa RIGORE. O governo iniciou a introdução da contabilidade patrimonial em 1997. Uma vez que até à data apenas alguns organismos a introduziram, pode ser irrealista assumir que o plano estará plenamente implementado durante o ano de 2008. O governo português planeia igualmente vir a adoptar as normas internacionais de contabilidade para o sector público.

Os serviços integrados (subsector do Estado) continuam a utilizar a contabilidade de caixa. Alguns dos serviços e fundos autónomos implementaram a contabilidade patrimonial. Os dados da execução orçamental dos serviços integrados são divulgados com uma periodicidade mensal no Boletim Informativo da DGO. As contas mensais do Estado, incluindo os fundos e serviços autónomos e a segurança social, são publicadas 20 dias após o final do mês. As contas dos governos regionais e das autarquias locais são disponibilizadas trimestralmente, 50 dias após o final do trimestre. A Conta Geral do Estado é preparada após o término do ano e é submetida à Assembleia da República, o mais tardar a 30 de Junho do ano seguinte.

Os governos regionais reportam a informação financeira em base caixa. Contudo, é feito um ajustamento para a base patrimonial. Este ajustamento consiste em adicionar os valores para a despesa efectuada, mas não paga, e em subtrair os compromissos de anos anteriores que foram pagos durante o ano em questão. A contabilidade dos municípios é de base patrimonial e inclui o mesmo tipo de ajustamentos que os efectuados para o governo regional. Apesar da implementação do Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL), ainda não foi adoptada uma base patrimonial na sua totalidade, na medida em que a utilização da nova informação para a produção de Contas Nacionais está ainda a ser analisada pelo Instituto Nacional de Estatística.

Auditoria interna: A Inspecção-Geral de Finanças (IGF) reúne os Inspectores-Gerais da administração pública portuguesa. A IGF é o órgão interno responsável por: sistema financeiro; auditorias ao valor acrescentado da despesa e auditorias informáticas; análise da avaliação do desempenho; e estabelecimento de padrões para a responsabilidade financeira em Portugal. O mandato da IGF cobre todos os organismos da administração central, organismos locais, empresas públicas do Estado e dos municípios, bem

como todas as entidades privadas financiadas por fundos nacionais, ou europeus. As auditorias anuais da IGF são acompanhadas por uma avaliação do risco e por reuniões com as unidades de auditoria interna dos ministérios sectoriais. A IGF desenvolve um plano anual de auditorias para complementar os planos de auditoria dos ministérios. A IGF apresenta os seus resultados num relatório anual sintetizando os relatórios de auditorias dos ministérios. A IGF realizou auditorias-piloto sobre o valor acrescentado da despesa. A IGF estabeleceu comissões de coordenação para estabelecer directivas estratégicas do sistema de auditorias, criar um plano de formação para auditores, definir os requisitos dos planos de auditorias anuais, bem como para definir os padrões para as actividades de auditoria. A IGF partilha regularmente o seu plano de auditoria, assim como os seus resultados, com o Tribunal de Contas.

A IGF possui uma equipa de 160 pessoas, na sua grande maioria auditores com formação universitária. Os membros da equipa da IGF são frequentemente recrutados para preencher posições de topo nos gabinetes de auditoria dos ministérios. O recrutamento para a IGF tornou-se complicado devido à actual restrição sobre as contratações – 1 entrada para 2 saídas – que foi aplicada à administração pública portuguesa.

3. Questões de transparência e de responsabilização de empresas públicas e de parcerias público-privadas

Com o crescimento das empresas estatais e das PPP, Portugal deveria promover a transparência e a responsabilização relativamente às operações destas duas estruturas.

Sector Empresarial do Estado (SEE): As empresas públicas têm uma grande presença nas áreas dos transportes, no abastecimento de água, na gestão de infra-estruturas, hospitais e na recuperação urbana. Após um longo período de privatizações durante a década de 90 do século XX, o SEE em Portugal representa 5,6% do PIB. Em 2005, o valor nominal da participação pública nestas empresas era de cerca de 12 mil milhões de euros. Melhorar a transparência e a responsabilização das empresas públicas é importante, na medida em que estas constituem uma parcela significativa da economia portuguesa. De acordo com a OCDE, as empresas públicas são responsáveis por 2,5% do emprego total (OCDE, 2008c). Em 2006, as empresas públicas receberam do Estado um montante de 704 milhões de euros. O crescimento das empresas públicas deve ser acompanhado de esforços para avaliar a sua eficiência e para analisar as perdas sofridas. Em 2007, Portugal aprovou

uma lei relativa à governação das empresas do sector público. Esta lei pretende fortalecer a responsabilização das empresas do sector público e aumentar os incentivos à gestão orientada para o desempenho (OCDE, 2008c). A lei reforça os mecanismos de controlo financeiro e introduz obrigações específicas para o reporte da informação. Os efeitos *ex post* desta reforma ainda não foram medidos.

As operações das empresas públicas escapam a um escrutínio detalhado porque a informação sobre as suas receitas e despesas não está incluída no orçamento. Para além disso, uma vez que o MFAP e a DGO se centram em orçamentos assentes em dotações, o facto das empresas públicas se financiarem muitas vezes através de empréstimos, irá continuar a mantê-las fora do escrutínio do MFAP e da DGO. Este é um motivo para preocupação e cuidado, especialmente quando o financiamento das empresas públicas assenta numa conjugação público-privado. As empresas públicas com tal sistema de financiamento são vulneráveis a choques financeiros que afectam o sector privado, nos quais as perdas serão suportadas pelo Estado, ou seja, pelo dinheiro dos contribuintes. O nível de endividamento das empresas públicas deveria ser revelado. Para promover maiores ganhos de eficiência, as demonstrações financeiras das empresas públicas, com ênfase nos subsídios governamentais (*i.e.* empréstimos directos, garantias, etc.) deveriam ser incluídas no Orçamento do Estado, como um memorando ou em anexo, para que os decisores pudessem estar mais cientes da escala e abrangência dos eventuais riscos.

Parcerias Público-Privadas: Em Portugal, as PPP encontram-se sujeitas a duas avaliações: uma quasi-dotação orçamental e uma metodologia de avaliação para verificar a sua eficiência e sustentabilidade. Para cada projecto existe uma comissão interministerial, que inclui representantes do MFAP e da Parpública. Cada projecto PPP da Administração Central é sujeito a um processo de revisão em determinados marcos das fases de preparação, negociação e renegociação. Este processo de revisão permite que o Ministro das Finanças pare o projecto e conceda-lhe o poder de veto se o projecto não demonstrar eficiência, ou se colocar em risco a disciplina orçamental. A equipa de projecto prepara um estudo preliminar de viabilidade e leva a cabo uma análise de “Custo Público Comparável” – uma análise do custo esperado do projecto caso este fosse desenvolvido sem recurso a financiamento privado. O Júri dos concursos públicos para PPP toma o valor do “Custo Público Comparável” como um valor máximo para o custo do contrato, mantendo o Estado o direito de cancelar o concurso caso este seja superior ao “Custo Público Comparável”.

Os contratos PPP possibilitam que os custos e riscos sejam transferidos da presente geração para gerações futuras e podem acarretar riscos excessivos. Portugal reconheceu este problema ao criar a unidade PPP na Parpública e ao estabelecer o processo de revisões de projecto atrás descrito. Este processo aplica-se à administração central, não se aplicando a empresas públicas ou a governos locais.

A transparência e a responsabilização poderiam ser promovidas pela inclusão no orçamento por programas do investimento nas empresas públicas. No que respeita às PPP, deveria ser incluída na informação sobre a análise de riscos. Adicionalmente, antes de se tomar a decisão de lançar uma PPP, o “Custo Público Comparável” deveria ser discutido no Parlamento.

4. Conclusão e recomendações

O sistema de execução orçamental português está muito centrado em assegurar a conformidade legal e regularidade da despesa. A actual estrutura orçamental muito detalhada resulta num número excessivo de alterações orçamentais. A análise detalhada efectuada pela DGO em matéria de libertação de créditos e de alterações orçamentais não é produtiva. A fragmentação da estrutura do orçamento impede uma visão mais global das políticas e programas do orçamento. Os recursos humanos estão, em todos os níveis, ocupados no processamento de transacções em vez de se concentrarem na análise das políticas ou do desempenho. Para abordar estas questões, e para melhorar a execução orçamental e a gestão financeira, deveriam ser tomadas em consideração as recomendações que em seguida se apresentam.

Recomendações principais para melhorar a execução orçamental e a gestão pública

Simplificar a execução orçamental e o processo de controlo financeiro. A transição para um orçamento por programas orientado para o desempenho irá requerer a delegação de responsabilidades orçamentais nos ministérios e/ou gestores de programas. A redução do número de linhas do orçamento deverá reduzir a necessidade de controlo detalhado pela DGO e aumentará flexibilidade da actuação dos gestores de programas. Os ministérios, e em particular os organismos públicos, deverão ter a responsabilidade primária pela execução orçamental e pela gestão dos programas. O controlo detalhado das alterações orçamentais deve ser fortemente reduzido, à medida que os gestores dos programas assumam a responsabilidade por desvios na despesa e que as dotações orçamentais passem a estar estruturadas em programas. Esta evolução implica uma profunda revisão dos processos de gestão financeira do sector público.

Transferir a responsabilidade primária pela execução orçamental para os organismos que executam a despesa. A DGO deve fornecer aos organismos sectoriais orientações claras em matéria de execução orçamental e estabelecer prazos de reporte sobre a mesma. A DGO deverá igualmente organizar formação para os funcionários dos ministérios sectoriais envolvidos nas novas responsabilidades. A aprovação das dotações orçamentais deverá ser feita numa lógica de programas, sendo a distribuição de fundos implementada, em regra, de forma automática e com periodicidade trimestral, mas podendo existir excepções de acordo com as especificidades dos programas. A libertação de fundos deve ser condicional ao cumprimento de determinados requisitos dos programas, tais como a submissão de planos de implementação ou a criação de estruturas de avaliação. O papel da DGO seria assim alterado, de um controlo detalhado para uma análise dos desvios orçamentais e da execução financeira dos programas.

Reforçar a responsabilização dos ministérios sectoriais. Os ministérios sectoriais devem ser devidamente responsabilizados pela forma como exercem as novas competências em matéria de gestão financeira. Antes de concretizar a delegação de competências, é importante garantir que cada ministério se encontra dotado das estruturas necessárias para desempenhar e responder pelas novas funções. Cada ministério deverá ter um Departamento Financeiro, responsável pela execução orçamental e pelo acompanhamento da Orçamentação por Programas no ministério. Este Departamento deverá ser gerido por um Controlador Financeiro que reporte directamente ao ministro da tutela. Adicionalmente, é necessário para a implementação da Orçamentação por Programas que todos os ministérios tenham um GPEAR, com a função de planeamento e gestão estratégica.

Implementação da contabilidade patrimonial. Os ministérios sectoriais necessitam de adoptar um sistema de contabilidade patrimonial, o que tem vindo a ocorrer de forma lenta. Concluir a implementação desta reforma contabilística deve ser uma prioridade.

Recomendações principais para melhorar a execução orçamental e a gestão pública (cont.)

Expandir a análise e avaliação das PPP às empresas públicas e à administração regional e local. O controlo estabelecido a nível da administração central para as PPP parece ser adequado. Controlos semelhantes devem ser aplicados a contratos de PPP realizados por empresas públicas e pelos governos regionais e locais. As PPP têm o potencial de criar despesas futuras e, nessa medida, os contratos devem ser cuidadosamente analisados e avaliados de forma a assegurar que respeitam princípios de eficiência e que o sector público não assume riscos desmesurados. Adicionalmente, antes de uma decisão sobre o lançamento de uma PPP, o “Custo Público Comparável” deverá ser debatido no Parlamento. Embora o processo de preparação de uma PPP na Administração Central pareça adequado, é necessário melhorar o reporte sobre os compromissos futuros neste domínio.

Para melhorar a transparência em relação às empresas públicas, é importante que existam regras contabilísticas claras relativamente à inclusão destas entidades na esfera das administrações públicas, assegurando um tratamento consistente em função da sua autonomia e da natureza das suas actividades. Adicionalmente, deverá ser garantida uma maior clareza e consistência nas regras aplicadas às empresas públicas relativamente à sua capacidade de endividamento, aos níveis de endividamento e à contratação de PPP.

Capítulo 5

Melhorar a Responsabilização pelos Resultados

A pressão para reduzir a despesa pública e para melhorar a sua eficiência levou o governo português a conceber e a implementar um conjunto de reformas para melhorar o desempenho do sector público. Duas das mais importantes e recentes iniciativas são a Orçamentação por Programas e o Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho na Administração Pública (SIADAP).

Estas reformas pretendem deslocar a ênfase da gestão e da orçamentação de um controlo detalhado dos recursos disponíveis para o desempenho e os resultados. Tradicionalmente, o desempenho dos gestores e dos serviços públicos não era medido ou avaliado de uma forma sistemática. A cultura vigente enfatizava o cumprimento de regras por oposição à responsabilização sobre os resultados alcançados. Tal como discutido no capítulo anterior, a ênfase no desempenho requer mudanças fundamentais nos processos de responsabilização e nos processos orçamentais, mas requer também alterações nas atitudes culturais e nos comportamentos dos indivíduos e das organizações.

Neste Capítulo, examinaremos estas iniciativas de reforma e colocá-las-emos no contexto mais abrangente da experiência da OCDE. O Capítulo divide-se em cinco secções. A primeira fornece uma definição de orçamentação orientada para o desempenho e discute as tendências de implementação nos países da OCDE. A segunda descreve a iniciativa de orçamentação por programas e a terceira sublinha os desafios e as dificuldades que Portugal deve ter em conta à medida que esta reforma avança. A quarta secção descreve a reforma SIADAP, sublinhando, com base na experiência de outros países da OCDE, possíveis desafios na implementação desta iniciativa. A última secção apresenta recomendações para a implementação da orçamentação orientada para o desempenho.

1. Da informação de desempenho à orçamentação baseada no desempenho: experiências dos países da OCDE

A maioria dos países da OCDE desenvolveu informação sobre o desempenho. Muitos países adoptaram uma estrutura de orçamentação por programas, e muitos introduziram alguma forma de orçamentação baseada no desempenho. Nos países da OCDE, o debate em torno da orçamentação baseada no desempenho é frequentemente turvado por definições ambíguas.

Torna-se, assim, importante distinguir entre orçamento por programas, informação sobre o desempenho e a orçamentação baseada no desempenho.

Simplificando, a orçamentação por programas e a informação sobre o desempenho poderiam ser reformas independentes, isoladas, ou poderiam ser etapas do processo de desenvolvimento de orçamentação orientada para o desempenho. A secção que se segue define estes termos e discute as tendências observadas nos países membros da OCDE.

1.1. Orçamentação por programas

Um orçamento por programas é uma forma de estruturação do orçamento. O orçamento pode ser organizado de acordo com os bens e serviços produzidos, ou em programas. As dotações de um determinado programa caracterizam-se por terem subjacentes objectivos relacionados uns com os outros, ou por partilharem um mesmo objectivo final, e servem para financiar todas as actividades relacionadas com a produção de bens e serviços no âmbito do programa em questão.

Normalmente, os programas possuem objectivos ou uma Carta de Missão, os quais descrevem as acções necessárias para alcançar o desempenho pretendido. Apesar do nível de detalhe variar de país para país, um dos principais objectivos da introdução de orçamentos por programas é a melhoria da transparência. Por exemplo, para melhorar a transparência orçamental, os governos dos Países Baixos e da Suécia reestruturaram os seus orçamentos em áreas de actuação e em programas. Estruturar o orçamento em programas melhora a clareza, ao permitir acompanhar o percurso do dinheiro e ao associar os fundos com os objectivos das políticas planeadas. Por comparação com um orçamento muito detalhado, um orçamento baseado em programas e/ou objectivos de política é mais facilmente compreendido pelos políticos e pelo público em geral. Também pode facilitar a delegação de responsabilidade financeira e de gestão para os gestores de programas, o que, em teoria, melhora a eficiência.

1.2. Desenvolvimento de informação sobre o desempenho

A informação sobre o desempenho permite que os governos meçam os progressos alcançados. Esta informação permite verificar se o governo se encontra a caminhar no sentido de atingir os objectivos das suas políticas e dos seus programas. Este tipo de informação também possibilita o aceder a informação sobre resultados, ao fornecer detalhes sobre quais as iniciativas que estão a ser bem sucedidas e sobre as que não estão. Mais e melhor informação sobre o desempenho dos programas e dos serviços melhora e

facilita a tomada de decisão por parte dos políticos e dos dirigentes da administração pública.

Os países da OCDE têm, desde há uns anos, estado a trabalhar no desenvolvimento de informação sobre desempenho. Em 2007, 40% dos países da OCDE relataram que, ao longo da última década, tinham desenvolvido a sua primeira iniciativa governamental global para a introdução da medição do desempenho. 26% Dos governos introduziu a sua primeira iniciativa nos últimos cinco anos (OCDE, 2007b).

Actualmente, quase todos os países da OCDE dispõem de informação sobre desempenho. Para avaliar o desempenho não financeiro, a maioria dos governos desenvolveu quer medidas de desempenho (e/ou objectivos) quer avaliações. Em 2007, as avaliações eram a abordagem mais comum para medir o desempenho não financeiro do governo (OCDE, 2007c).

Neste domínio, Portugal situa-se atrás de outros países da OCDE, por não possuir uma estratégia governamental para o desenvolvimento de informação sobre o desempenho, embora tenha recentemente começado a trabalhar nesse sentido. Apesar da disponibilidade da informação variar de sector para sector, algumas áreas, como a saúde e a educação fizeram mais progressos. No sector da saúde, através da introdução de grupos de diagnóstico, tem ocorrido um extenso desenvolvimento de informação sobre o desempenho e sobre custos.

A produção de informação sobre o desempenho não constitui um fim em si mesmo, pelo contrário, para que seja útil, a informação deve ser utilizada nos processos de tomada de decisão. Existem várias formas através das quais tal pode ser conseguido. Por exemplo, a informação pode ser usada para definir e planear políticas, para melhorar a transparência quer perante o público em geral quer perante a Assembleia da República, para ajudar os gestores a gerir os seus organismos e os seus programas e para melhorar o processo de decisão sobre orçamentação. A informação sobre o desempenho é mais habitualmente utilizada pelos gestores para gerir programas (Curristine, 2005, p.113).

1.3. Orçamentação baseada no desempenho

A orçamentação baseada no desempenho diz respeito ao uso da informação sobre o desempenho no processo orçamental para efeitos de atribuição de recursos. As principais etapas no processo de desenvolvimento de uma orçamentação baseada no desempenho são possuir um orçamento estruturado por programas e desenvolver informação sobre o desempenho que meça os resultados dos programas. Não é possível ter uma

orçamentação baseada no desempenho sem informação sobre o desempenho.

Apesar de difícil, é possível possuir orçamentação baseada no desempenho sem um orçamento estruturado por programas. Por exemplo, nos Estados Unidos, o orçamento é estruturado com base em dotações de despesa a um nível detalhado. Contudo, a ferramenta PART (*Program Assessment Rating Tool*), que avalia programas e organismos públicos, fornece informação sobre desempenho que é depois utilizada na tomada de decisões sobre orçamentação por parte do governo.

A orçamentação baseada no desempenho está relacionada com a utilização da informação sobre o desempenho no processo decisório sobre a orçamentação. Existem modelos e abordagens distintas à orçamentação baseada no desempenho (OCDE, 2007d). A tabela 5.1 distingue três categorias diferentes.

Tabela 5.1. Categorias de orçamentação baseada no desempenho

Tipo	Ligação entre a informação sobre desempenho e financiamento	Desempenho planeado ou verificado	Objectivo principal no processo orçamental
Forma de apresentação	Sem Ligação	Objectivos de desempenho e/ou resultados de desempenho	Responsabilização
Orçamentação informada pelo desempenho	Ligação fraca/indirecta	Objectivos de desempenho e/ou resultados de desempenho	Planeamento e/ou responsabilização
Orçamentação em função do desempenho	Ligação forte/directa	Resultados de desempenho	Atribuição de recursos e responsabilização

Fonte: OCDE (2007), Performance Budgeting in OECD Countries.

A primeira categoria é a orçamentação por desempenho meramente como forma de apresentação. A informação sobre desempenho é apresentada nos documentos do orçamento, ou noutros documentos do governo. Nesta categoria, a informação sobre o desempenho é incluída como uma informação de fundo e habitualmente é apenas utilizada para efeitos de prestação de contas.

A segunda categoria é a orçamentação informada pelo desempenho. Os recursos estão relacionados de uma forma indirecta, ou com propostas de desempenho futuro, ou com resultados em matéria de desempenho. A

informação sobre desempenho é importante no processo de tomada de decisão, mas não determina necessariamente a quantidade de recursos que são atribuídos a uma determinada actividade ou projecto.

A terceira categoria é a orçamentação em função do desempenho. Esta categoria implica uma ligação directa dos recursos a unidades de desempenho, normalmente a produção de bens e serviços. Um exemplo são as consultas médicas no sector da saúde. Em certos sectores, é possível introduzir ligações directas, mas estas devem ser decididas caso a caso e não pelo estabelecimento de um sistema geral que abranja toda a administração pública. Existem situações específicas em alguns sectores, tais como a saúde e o ensino superior, em que se conseguiram ganhos de eficiência pela aplicação de uma orçamentação directamente ligada ao desempenho. Nos últimos anos, Portugal aplicou esta forma de orçamentação no domínio da prestação de serviços de saúde. Foram criados 34 hospitais-empresa e, até à data, esta medida trouxe benefícios em termos de aumento da actividade, incluindo maior volume de cirurgias realizadas e um aumento no número de doentes tratados.

1.4. Orçamentação informada pelo desempenho

A maioria dos países da OCDE que utiliza informação sobre o desempenho no processo orçamental segue um modelo de “orçamentação informada pelo desempenho”. Nos países da OCDE, quando a informação de desempenho (medidas e/ou avaliações do desempenho) faz parte do processo orçamental, esta é habitualmente utilizada, em conjunto com outras informações sobre prioridades políticas e orçamentais, para determinar a afectação das dotações orçamentais, sendo por isso apenas um dos factores do processo de tomada de decisão (OCDE, 2007d). Não existe uma ligação directa ou mecânica entre o desempenho (planeado ou verificado) e o financiamento. A conexão é, na melhor das hipóteses, indirecta; às vezes existe uma ligação fraca entre os recursos e a informação sobre o desempenho. Quando a informação de desempenho é utilizada, pode sê-lo para efeitos de planeamento e/ou de prestação de contas – isto é, o ministério das finanças poderia utilizar a informação sobre o desempenho planeado para informar decisões de financiamento, ou utilizar o desempenho passado para responsabilizar os organismos pelos resultados alcançados.

Num questionário recentemente conduzido pela OCDE, mais de dois terços dos países responderam que não ligam o financiamento directamente aos resultados no conjunto da administração pública (OCDE, 2007b). Não é recomendável estabelecer, de uma forma sistemática e para o conjunto da administração pública, uma relação directa, ou estreita, entre financiamento e resultados. Essas ligações automáticas distorcem os incentivos, geram

comportamentos estratégicos, ignoram as causas subjacentes ao desempenho insatisfatório, e requerem uma qualidade muito elevada de informação sobre desempenho, que raramente se encontra disponível.

1.5. Os desafios

Os países da OCDE reconhecem muitas vantagens no desenvolvimento e utilização de informação sobre o desempenho no processo orçamental. No entanto, nenhum país se tornou ainda perito neste domínio; mesmo os países que têm vindo a implementar reformas há mais de dez anos continuam a enfrentar dificuldades em alguns aspectos. A implementação da orçamentação baseada no desempenho tem-se revelado um desafio quer no plano técnico quer no plano cultural, relacionando-se o segundo com as dificuldades intrínsecas na alteração dos padrões de comportamento dos principais actores do processo orçamental. Desafios contínuos de natureza técnica incluem a necessidade de melhoria do processo de medição de actividades e a qualidade da informação de desempenho obtida através de avaliações e medidas de desempenho. Os países também encontram dificuldades a nível da utilização da informação de desempenho no processo de decisão orçamental, designadamente quanto à forma de relacionar a informação de desempenho com os recursos, e à capacidade para convencer os políticos a usar esses dados no processo de tomada de decisões.

A experiência destes países demonstra que a existência de um procedimento para integrar a informação de desempenho no processo orçamental é uma condição necessária mas não suficiente para garantir a sua utilização. Outros factores que influenciam a efectiva utilização desta informação incluem a sua qualidade, a capacidade institucional do ministério das finanças e dos ministérios sectoriais, bem como o ambiente político e económico.

2. A Reforma da Orçamentação por Programas em Portugal

Em 2006, Portugal iniciou a sua primeira tentativa de implementação de um sistema de orçamentação baseada no desempenho ao conjunto da administração pública. Esta reforma foi iniciada pela Lei do Orçamento do Estado para 2006, onde se estipulou que a proposta de Orçamento de 2010 deveria apresentar uma estrutura de Programas. Conforme se mencionou no Capítulo 1, a Comissão para a Orçamentação por Programas (COP) foi estabelecida em 2007, para contribuir para o desenho desta reforma enquanto parte de um pacote mais abrangente de reformas orçamentais, que inclui propostas para a introdução de uma regra de despesa e de um quadro plurianual de despesa.

Caixa 5.1. Experiências de países da OCDE com Orçamentação baseada no Desempenho

Dinamarca

A Dinamarca trabalha no desenvolvimento de métodos de mensuração do desempenho há mais de dez anos e adoptou uma abordagem baseada em duas vertentes. Primeiro, foram implementados pelo governo contratos baseados no desempenho. Estes contratos possuem três elementos centrais: estabelecimento dos objectivos a atingir, condições do contrato, e reporte anual sobre o desempenho. Os ministérios estabelecem contratos baseados no desempenho com organismos individuais (os contratos não têm carácter jurídico vinculativo). Por sua vez, os organismos têm que produzir relatórios anuais onde detalham os resultados alcançados face às metas especificadas no contrato. A avaliação, efectuada em 2004, pelo governo dinamarquês ao sistema de contratos de desempenho revelou que existiam 119 contratos celebrados entre ministérios e organismos contendo um total de 3 701 objectivos de desempenho. Mais de 90% dos objectivos eram mensuráveis e 71% estavam relacionados com actividades externas aos programas. Os relatórios são elaborados pelos organismos, aprovados pelo ministério responsável, e depois submetidos ao Parlamento dinamarquês. Embora a entrega destes relatórios seja obrigatória desde 1997, os ministérios sectoriais têm a flexibilidade de desenvolver os seus próprios enquadramentos conceptuais de avaliação e decidir quais os programas que desejam submeter a avaliação.

Segundo, a Dinamarca desenvolveu aquilo que se denomina de “modelo do taxímetro” ou orçamentação de desempenho directa. Isto é uma forma de orçamentação baseada em actividades, que estabelece uma relação directa entre a dotação orçamental atribuída e os resultados atingidos. Aplicada inicialmente no ensino superior, esta abordagem é actualmente utilizada nos sectores da educação e da saúde.

Em 2007, a Dinamarca deu também início a uma reforma de qualidade utilizando um processo preparatório muito abrangente, que incluiu um diálogo temático com cidadãos e peritos. Esta reforma visa várias áreas consideradas prioritárias, tais como: a melhoria da escolha do cidadão e do envolvimento do utilizador; a melhoria da coerência dos serviços públicos perante o cidadão; o estabelecimento de objectivos claros em conjunto com a responsabilização pelos resultados; e o encorajamento à inovação e o aumento do envolvimento e motivação dos funcionários públicos, factores que podem contribuir de forma significativa para o estabelecimento de novos modos de pensar e de uma nova cultura no serviço público.

Reino Unido

O Reino Unido introduziu pela primeira vez em 1998 o que designou de *Comprehensive Spending Review (CSR)*. As avaliações da despesa ocorreram de dois em dois anos até 2004, com uma CSR adicional em 2007. O Departamento do Tesouro do Reino Unido (*HM Treasury*) gere o processo de avaliações da despesa, mantendo um diálogo permanente com os serviços. O Tesouro estabelece limites à despesa e afectações dos recursos para três anos e estabelece uma série de acordos de serviço público (*public service agreements, PSA*) que responsabilizam os serviços pelo desempenho na prossecução das prioridades governamentais.

Caixa 5.1. Experiências de países da OCDE com Orçamentação baseada no Desempenho (cont.)

Este enquadramento para a gestão baseada no desempenho tem sido desenvolvido e aperfeiçoado com cada avaliação da despesa, com uma redução no número de PSA de 600 para 30 e uma maior ênfase no trabalho realizado pelos organismos públicos de forma a concretizar os impactos socioeconómicos desejados para os cidadãos. Cada PSA é estabelecido em paralelo com as decisões sobre afectação de recursos, mas não existe uma relação directa ou automática.

A CSR de 1998 continha 600 objectivos de desempenho, que se referiam essencialmente a resultados (*outputs*). A CSR de 2007 concentrou-se predominantemente nos impactos socioeconómicos (*outcomes*). Existem actualmente 30 novos PSA que reflectem um conjunto de prioridades transversais aos vários sectores do Governo, e que envolvem diferentes organismos públicos. Estes PSA reflectem os impactos de maior prioridade do Governo, um afastamento claro do *status quo* tradicional. Os PSA encontram-se alinhados com o desempenho e a gestão financeira dos serviços, o que é conseguido através da definição de objectivos estratégicos dos serviços.

Em contraste com a Austrália e a Suécia, o sistema do Reino Unido é um sistema de desempenho dirigido centralmente, do “geral para o particular” (*top-down*). O Tesouro britânico liderou o desenvolvimento e a evolução do enquadramento conceptual dos PSA. Esta abordagem, dirigida centralmente, proporcionou a obtenção de apoio de ministros e articulou um conjunto de objectivos de elevada prioridade no que se refere ao impacto das políticas. Contudo, este enquadramento centralizado da gestão baseada no desempenho pode implicar um número elevado de medidas de suporte, objectivos de segunda linha e requisitos ao nível de reporte de dados. Os custos e a dispersão face à primeira linha resultante do reporte sobre todos os objectivos definidos podem ser bastante significativos, e existe o risco de que a comunicação e a prestação de contas sobre as principais prioridades possam resultar diluídas. Para gerir este risco, o Reino Unido reduziu significativamente o número de PSA, o que melhorou o alinhamento com os enquadramentos conceptuais sobre o desempenho e aumentou o envolvimento dos responsáveis pelos resultados e impactos desejados. Isto ajuda a assegurar uma agenda comum centrada na melhoria partilhada pelos vários intervenientes e reduz o risco de incentivos perversos ou distorções na prestação de contas. Com um novo compromisso de redução da quantidade de dados, em cerca de 30% até 2010, que os serviços centrais e os organismos solicitam, verifica-se uma forte ênfase na redução de solicitações de informação administrativas.

No Reino Unido, os objectivos e os impactos considerados chave são integrados no processo da tomada de decisões a um elevado nível político. Cada PSA tem um único responsável (colaborador de nível hierárquico superior) pela prestação de contas relativamente aos impactos nele definidos, apoiado por um grupo transversal a vários serviços. Existe, também, uma comissão específica associada ao Gabinete do Primeiro-Ministro para cada PSA, através da qual os ministros podem escalar e resolver assuntos transversais a diferentes ministérios. Também se espera que os ministros mantenham a sua comissão actualizada sobre o progresso do PSA em cada seis meses. Uma subcomissão especial liderada pelo Chanceler do Tesouro cobre os serviços e despesas públicas. Esta comissão discute a evolução do sucesso de determinadas medidas, os principais objectivos e desafios estratégicos.

Um orçamento por programas é uma exigência definida na Lei de Enquadramento Orçamental portuguesa. O primeiro relatório da COP torna evidente que o que Portugal está de facto a querer implementar é um sistema de orçamentação baseada no desempenho. O objectivo global desta iniciativa é o de melhorar a eficiência e o desempenho do sector público. Para atingir esta finalidade, é necessário ir além da implementação da estrutura de Orçamentação por Programas, e basear o processo orçamental na informação sobre desempenho produzida.

A COP produziu o seu primeiro relatório no mês de Maio de 2007; o segundo relatório foi agendado para o Verão de 2008. No seu primeiro relatório, a comissão recomendou a implementação de programas-piloto numa lógica de Orçamentação por Programas. No início de 2008, foi criado dentro do MFAP, o GTIPOP (Grupo de Trabalho para a Implementação Piloto da Orçamentação por Programas) para implementar os programas-piloto. O Ministro das Finanças seleccionou três pilotos, que envolvem principalmente os Ministérios de Saúde, do Trabalho e Segurança Social, do Ensino Superior e Negócios Estrangeiros.

O processo de implementação da Orçamentação por Programas está em discussão. O primeiro relatório da COP contém uma descrição do plano de implementação desta reforma. Embora muitas recomendações do relatório se alinhem com as práticas correntes nos países OCDE, existem características únicas que devem ser realçadas.

Em primeiro lugar, o relatório foca-se na medição de resultados (*outputs*) e do impacto dos programas na sociedade. Embora os impactos socioeconómicos (*outcomes*) sejam importantes para os cidadãos e políticos, são de difícil avaliação, pelo que no seio da experiência internacional é pouco comum que as medidas de impacto predominem no início da implementação do processo. A Austrália é uma excepção: o governo começou com um sistema assente nos impactos socioeconómicos das políticas, tendo, no entanto, decidido mais recentemente aumentar o seu enfoque nos resultados. A concentração nos impactos das políticas gera por vezes informação ambígua e mesmo contraditória sobre os objectivos pretendidos. Adicionalmente, quer o Parlamento quer o Departamento de Finanças sentem uma escassez de informação considerada básica sobre os programas e respectivos resultados.

A maioria dos países da OCDE produz uma combinação de informação sobre resultados e impactos das políticas, embora as respectivas ponderações sejam variáveis. Assim, é importante desenvolver avaliações de desempenho focadas em resultados e não apenas em impactos socioeconómicos,

especialmente nas fases iniciais da reforma do processo orçamental. A maioria dos governos também complementa a medição do desempenho com avaliações.

Em segundo lugar, a COP recomenda a criação de um coordenador para cada programa, com a responsabilidade sobre os resultados dos organismos. Isto é uma ideia original e louvável. O coordenador de programa requer uma estabilidade orçamental aliada a uma flexibilidade de gestão operacional e financeira, de forma a atingir os resultados pretendidos. Para melhor desempenhar as suas funções, o papel do coordenador deve ser definido de forma clara. Assim, deverá ser complementado por uma descrição da sua relação com outros actores do mesmo ministério e dos recursos que serão colocados à sua disposição. O coordenador deve operar como um defensor da reforma no seu organismo e reportar directamente ao ministro sectorial. Cada ministério deve ter um grupo de trabalho do qual todos os coordenadores são membros. Deve também ser criado um grupo de trabalho de coordenadores dos vários programas governamentais, onde cada ministério terá um representante.

Embora o relatório da COP realce os benefícios provenientes da introdução da orçamentação baseada no desempenho, é também necessário ter em atenção os seus desafios. Os desafios específicos que Portugal enfrenta na implementação desta reforma são examinados abaixo.

3. Orçamentação baseada no desempenho em Portugal: desafios específicos

Portugal enfrenta desafios específicos com a introdução da orçamentação baseada no desempenho, pois pretende efectuar uma transição de um sistema hierárquico baseado no controlo detalhado dos recursos para um sistema orçamental flexível baseado nos resultados e no desempenho. O calendário para a implementação destas mudanças é ambicioso, pois a informação de desempenho é, presentemente, limitada quer em quantidade quer em qualidade. O desafio aprofunda-se com a falta de capacidade no MFAP e nos ministérios sectoriais para o desenvolvimento destas iniciativas. Neste contexto, é importante que as reformas sejam introduzidas incrementalmente em fases distintas, e que se desenvolva um plano de implementação com prazos concretos, que seja objecto de uma supervisão contínua e que defina com clareza os responsáveis por assegurar o seu efectivo cumprimento.

3.1. Processo de implementação e âmbito da reforma

Como muitos dos participantes no processo orçamental português consideram, a introdução de uma orçamentação por programas até 2010 é uma meta ambiciosa. Tratar-se-ia de uma calendarização ambiciosa mesmo para um país com um sistema de informação de desempenho bastante desenvolvido, que não é o caso de Portugal. Assim sendo, é importante reconhecer esta dificuldade na definição do processo de implementação da Orçamentação por Programas.

A Orçamentação por Programas faz parte de um pacote de reformas. Neste pacote, existem iniciativas múltiplas, tais como alterações do processo de elaboração do orçamento, da gestão de recursos humanos e da estrutura da administração pública. Levar a cabo múltiplas iniciativas em simultâneo constitui um risco, pois pode conduzir a um enfraquecimento da motivação dos responsáveis pela implementação no terreno dado que o processo se torna demasiado vasto e com mudanças concretas pouco visíveis.

Neste contexto, a introdução das reformas em etapas distintas é importante, capitalizando, em simultâneo, a oportunidade gerada pela implementação de tal pacote. Dado que Portugal está a reformar muitos aspectos do sector público, tem a oportunidade de redesenhar o sistema como um todo e gerar um pacote de reformas que estabeleça uma ligação coerente entre o sistema de gestão de recursos humanos, os mecanismos de responsabilização e de controlo, o processo orçamental e a avaliação do desempenho. Uma vez que Portugal está a adoptar estas mudanças mais tardiamente do que outros países da OCDE, tem a vantagem de poder aprender com suas experiências. Para que estas mudanças tenham continuidade é necessária uma forte liderança e pressão políticas.

A orçamentação baseada no desempenho é uma reforma de elevada envergadura que deve ser implementada com uma calendarização sequenciada em três fases. A primeira fase consiste na definição de uma orçamentação por programas e de um quadro conceptual de médio prazo para a despesa; a segunda fase passa pelo desenvolvimento de informação de desempenho relevante sobre os programas e dos necessários sistemas de informação; a terceira fase consiste na integração da informação de desempenho no processo de tomada de decisão orçamental.

Primeira fase: desenvolvimento de uma estrutura de orçamentação por programas e de um quadro conceptual de médio prazo para a despesa

Portugal já iniciou este primeiro passo através da selecção de três pilotos no âmbito da Orçamentação por Programas. A segunda etapa consiste no

desenvolvimento pelos ministérios sectoriais, responsáveis pelas políticas de maior relevância, do seu próprio orçamento por programa, com base na experiência adquirida com os pilotos. Com base no programa do governo, seria útil que estes ministérios desenvolvessem os seus objectivos estratégicos e explicassem como os seus programas contribuem para esses objectivos.

Depois, é necessário que se desenvolvam objectivos específicos para cada programa e respectivos indicadores de desempenho, e proceder à combinação desses com os objectivos dos serviços estabelecidos ao nível do SIADAP. Programas orçamentais focados nos resultados seriam assim combinados com orçamentos organizacionais focados nos resultados. Há medida que a experiência obtida com a medição dos resultados ao nível dos objectivos estratégicos vá aumentando, os programas dos ministérios sectoriais passarão a ser geridos numa lógica de orçamentação baseada no desempenho.

A terceira fase passaria pela aplicação da orçamentação por programas a todos os ministérios, com base no conhecimento obtido com as experiências piloto e com a implementação nas principais áreas de política. Poderiam ser atribuídas funções ao grupo de coordenação e ao MFAP para que revissem as propostas dos ministérios sectoriais. Subsequente ou paralelamente, a DGO construiria a primeira orçamentação por programas.

O próximo passo seria o alinhamento dos orçamentos por programa com um enquadramento da despesa a médio prazo (MTEF). Este passo presume que o MFAP e os ministérios sectoriais já tenham trabalhado na melhoria das previsões económicas e de despesa, assim como na criação da estrutura do MTEF. Cada programa teria um ano base e uma estimativa da despesa para três anos. Este alinhamento poderia ser efectuado no primeiro ou segundo ano de implementação da orçamentação por programas. A combinação da orçamentação por programas com o MTEF contribuirá para uma melhor identificação das prioridades de despesa no médio prazo.

Segunda fase: desenvolvimento de informação de desempenho relevante e dos correspondentes sistemas de informação

Na primeira fase da reforma, os ministérios ter-se-ão dedicado ao desenvolvimento de indicadores de desempenho. Na segunda fase, os ministérios e organismos deverão compilar a informação de desempenho relevante e desenvolver os sistemas de informação necessários. Desenvolver indicadores de desempenho passa por um exercício de “tentativa e erro”, que pode tomar pelo menos três a cinco anos para gerar informação relevante. Se os países implementassem estas reformas após obterem informação

considerada perfeita, então as mesmas nunca se concretizariam. Sendo assim, é importante evitar uma postura pessimista perante os resultados dos primeiros esforços, e antes interpretá-los como um passo necessário num processo de longo prazo. Será um procedimento muito útil submeter os objectivos e respectivos indicadores de desempenho à avaliação por parte de um organismo independente, que os compare entre programas e ministérios, sendo uma oportunidade para os serviços introduzirem melhorias na sua informação de desempenho.

As experiências dos países da OCDE realçam que estes esforços iniciais tendem a produzir um número elevado de objectivos e de indicadores de desempenho, mais focados nos processos internos do que nos resultados pretendidos. Embora a reforma esteja presentemente focada nos objectivos e indicadores de desempenho, é importante que o enfoque não fique apenas por um tipo de informação, sendo necessário incluir os resultados das avaliações no processo orçamental.

O desenvolvimento de um sistema informático para a informação de desempenho é um exercício técnico complexo, que requer directrizes claras, recursos humanos com valências adequadas e sistemas e tecnologias de informação apropriados. Os países têm adoptado abordagens diferentes no desenvolvimento desses sistemas de informação. Alguns países permitiram que os organismos e ministérios desenvolvessem os seus próprios sistemas dentro de um formato previamente acordado e com requisitos de reporte ao Ministério das Finanças, ou ao Gabinete do Primeiro-Ministro. Outros desenvolveram um sistema de informação integrado, comum ao Ministério das Finanças, ministérios sectoriais e organismos. Esta segunda hipótese é mais desejável, mas os seus custos podem ser proibitivos e a sua operacionalização delicada. Estes factores devem ser considerados aquando da decisão de conceber um novo sistema.

Terceira fase: integração da informação de desempenho no processo orçamental

Quando se chegar a esta fase, os ministérios e a DGO já deverão ter experiência no desenvolvimento de orçamentos por programas e de informação de desempenho. O processo de reforma terá já sido avaliado e o sistema de auditoria da informação de desempenho também já terá sido desenvolvido.

Ao longo de todo o processo de reforma, mas especialmente nesta fase, é necessário comunicar aos ministérios sectoriais, com a maior clareza possível, como se utilizará a informação de desempenho no processo de preparação do orçamento. No sector da saúde, foram efectuados progressos

com a aplicação da orçamentação directa ou de uma fórmula baseada no desempenho, mas a aplicação generalizada deste modelo não é recomendável. Pelo contrário, a orçamentação informada pelo desempenho é recomendável. Neste caso, não existem relações directas ou mecânicas entre a dotação orçamental e os resultados de desempenho, devendo tais ligações ser evitadas.

Os debates sobre as propostas de financiamento são acompanhados por um diálogo. O diálogo pode ocorrer a vários níveis no processo orçamental: entre os ministérios sectoriais e os seus organismos; entre a DGO e os ministérios sectoriais; ou como parte integrante do diálogo entre os ministros, com o Primeiro-Ministro, ou no seio do Conselho de Ministros.

Nos ministérios deverá proceder-se a debates internos sobre os objectivos, indicadores de desempenho e respectivas metas. Estas discussões devem ser participadas pelos ministros quando respeitam a objectivos-chave e projectos-chave dos programas. Estes debates devem ocorrer nas etapas apropriadas do processo orçamental.

As informações sobre o desempenho também devem ser enquadradas nos debates entre a DGO e os ministérios sectoriais, a um nível oficial superior ou a um nível político. No Reino Unido, por exemplo, os debates sobre os objectivos-chave são levados a cabo ao nível de um comité específico no âmbito do Conselho de Ministros. Adicionalmente, os ministros sectoriais são responsabilizados pelos resultados obtidos pelo respectivo ministério.

3.2. Redução do controlo sobre os recursos

A redução do controlo sobre os recursos e a delegação de maiores responsabilidades financeiras aos ministérios sectoriais e aos coordenadores dos programas pode constituir uma quarta fase no processo, ou decorrer em simultâneo com segunda e terceira fases.

Já foram tomadas medidas positivas para delegar algum controlo nos directores-gerais e coordenadores dos programas relativamente às decisões de gestão de recursos humanos. Os directores-gerais têm a capacidade de influenciar os resultados alcançados, ou através da utilização de fundos adicionais na contratação de mais colaboradores, ou na recompensa dos já existentes com prémios. Se os coordenadores dos programas vão ser responsabilizados pelos resultados, é vital que também tenham a flexibilidade necessária para melhor gerirem os seus colaboradores. A delegação de responsabilidades financeiras poderá ser implementada como uma reforma que abarque todo governo e aplicada a todos os ministérios em simultâneo, ou selectivamente.

As experiências dos países da OCDE ilustram que a introdução da orçamentação baseada no desempenho é um processo de longo prazo que requer não só uma reforma institucional, mas também uma mudança cultural. É importante manter a motivação sobre a implementação da reforma e uma calendarização clara do processo com objectivos e metas para cada uma das fases. É importante que o progresso da reforma seja revisto e avaliado sempre que cada das fases é concluída, fazendo-se uma comparação com as metas previamente fixadas. O apoio político é necessário à concretização da implementação destas reformas, especialmente no início de cada nova fase.

3.3. Liderança central e coordenação da reforma

Um desafio importante que Portugal enfrenta é o desenvolvimento de capacidade e liderança a nível central, para orientar a reforma em todas as suas fases. As experiências da OCDE realçam que o Ministério das Finanças terá que desempenhar um papel fundamental na orientação e liderança dos outros ministérios. Em termos da estrutura institucional, deveria existir uma unidade no Ministério das Finanças que fosse responsável pela implementação destas reformas. Esta unidade reportaria ao Ministro das Finanças, ou a um alto-representante deste, e seria responsável por estabelecer directrizes centrais, por divulgar as melhores práticas, revendo a informação produzida, assegurando consistência de critérios entre os diferentes ministérios e gerando pressão para a implementação das reformas. Este papel poderá ser desempenhado pela DGO, mas apenas se, conforme previamente referido, as mudanças estruturais necessárias forem concretizadas e os recursos para proceder à avaliação dos programas forem contratados. Adicionalmente, o GTIPOP deverá continuar a existir durante vários anos para aconselhar e apoiar a implementação das reformas.

Depois da fase piloto da Orçamentação por Programas, o governo português poderá criar um grupo de coordenação (distinto do GTIPOP) para implementar o novo modelo. Este novo grupo deve incluir representantes da DGO, do GPEARI e dos organismos-piloto. É importante que a DGO seja um interveniente desta iniciativa. A DGO asseguraria o papel de grupo de coordenação no processo orçamental. O GPEARI também deveria estar envolvido, para promover a coerência com o SIADAP. Os organismos-piloto contribuiriam com a sua experiência, ajudando na estruturação do futuro orçamento por programas. Adicionalmente, o grupo poderia ser expandido para incluir os coordenadores dos programas de cada ministério.

A Orçamentação por Programas deve ter uma conexão próxima com o SIADAP. Esta conexão ajudará a reforçar a melhoria do desempenho, a evitar conflitos entre reformas e a reduzir a carga burocrática nos ministérios

sectoriais. O grupo de coordenação da orçamentação por programas deve trabalhar em colaboração com o Conselho Coordenador da Avaliação de Serviços (CCAS).

Já se nota o aparecimento de claras sobreposições: os indicadores criados sob o SIADAP para medir os resultados dos serviços terão similaridades com aqueles que pretendem medir os resultados de programas. Adicionalmente, a COP refere a eficiência operacional e objectivos para os recursos humanos, o que já faz parte do SIADAP. Na concepção e implementação destes sistemas, deve-se tomar cuidado para evitar a criação de burocracia adicional. O grupo de coordenação da Orçamentação por Programas e do SIADAP deve monitorizar os requisitos de informação impostos aos organismos.

3.4. Assegurar a participação dos ministérios sectoriais na reforma

A implementação da orçamentação por programas enfrenta mais dois desafios: o primeiro é a obtenção do apoio dos ministérios sectoriais para as reformas; o segundo é a criação de capacidade nos ministérios para gerar e utilizar a informação de desempenho. Em Portugal, com a excepção de alguns ministérios e organismos, a capacidade existente a este nível é reduzida. Assegurar que cada ministério tenha um departamento financeiro e um GPEARI com a função de planeamento estratégico e gestão ajudaria a construir esta capacidade. Contudo, haverá também a necessidade adicional de extensos programas de formação para os colaboradores e para os coordenadores dos programas. O MFAP deve desempenhar um papel de liderança na promoção e desenvolvimento desta formação.

É vital obter o apoio dos ministérios sectoriais bem como dos organismos responsáveis pela implementação dos programas. Não existe orçamentação baseada no desempenho sem uma gestão orientada para os resultados. Se estas reformas visam a melhoria do desempenho, então a informação que geram deverá ser útil para os gestores, ajudando-os no aumento da eficiência e da eficácia dos seus programas.

Um aspecto fulcral para obter o apoio dos ministérios sectoriais é a aposta na comunicação e no diálogo. É essencial assegurar a participação dos ministérios sectoriais no processo de desenho e desenvolvimento do sistema. Os objectivos, o calendário de implementação, as fases e os pontos-chave da reforma devem ser comunicados aos ministros e funcionários públicos. É também importante dar resposta às preocupações ou receios dos ministérios sectoriais. Os objectivos e indicadores de desempenho devem ser discutidos e não impostos aos ministérios.

Os ministérios das finanças dos países da OCDE afirmam que obter o apoio e a participação dos ministérios sectoriais é um dos aspectos mais difíceis na implementação de reformas. A obtenção dessa participação faz parte de um processo de mudança cultural de longo prazo e requer persistência. Da experiência dos países da OCDE, resulta a constatação de que a reacção inicial à orçamentação baseada no desempenho pelos ministérios sectoriais será mista, com alguns na vanguarda e outros a só se envolverem quando o processo já estiver a decorrer sem probabilidade de recuo. Determinados organismos vão querer verificar se as reformas persistem ou retrocedem antes de se envolverem no processo. Finalmente, haverá um grupo que nunca encarará as reformas de forma séria, a não ser que sofram uma forte pressão política.

É de grande utilidade proceder à criação de diversos incentivos para motivar os organismos a participar no processo. Os colaboradores devem participar em formações, *workshops* e seminários. As melhores práticas e as experiências dos organismos que apresentam melhor desempenho devem ser divulgadas pelo grupo de coordenação. Como complemento, podem ser criadas redes formais e informais de forma a promover a troca de ideias. Outro tipo de incentivos poderá passar por fomentar a concorrência entre os organismos através da divulgação e comparação dos respectivos resultados. A pressão política é importante para motivar os organismos na implementação das reformas. A recompensa de um bom desempenho pode também passar pela concessão de uma maior flexibilidade e autonomia aos gestores. Adicionalmente, estabelecer uma relação entre o SIADAP e a Orçamentação por Programas poderá gerar incentivos financeiros.

3.5. Garantir o envolvimento político no processo de reforma e no debate sobre o desempenho

A experiência dos países da OCDE demonstra o importante papel que os políticos desempenham ao gerar pressão para a mudança. O envolvimento político poderá passar pela obrigação do grupo coordenador da Orçamentação por Programas reportar periodicamente os progressos alcançados ao Ministro das Finanças, ou ao Primeiro-Ministro. Paralelamente, os coordenadores de programa devem igualmente reportar ao seu ministro sectorial. Em alguns países da OCDE, os ministros sectoriais são responsáveis pelo desempenho dos seus programas perante o Conselho de Ministros, o Primeiro-Ministro e/ou o Parlamento. É também possível criar comissões interministeriais que acompanhem e analisem o desempenho alcançado.

Adicionalmente, é vital envolver a Assembleia da República no processo de reforma e, conforme se referiu no Capítulo 3, isto pode ser

concretizado através de um grupo *ad hoc*, ou subgrupo da Comissão de Orçamento e Finanças, para obter a opinião dos deputados sobre os detalhes da orçamentação por programas. Para mais, a organização de seminários informaria os deputados e a Comissão de Orçamento e Finanças sobre os detalhes da orçamentação por programas e de como os seus próprios papéis serão afectados.

4. Avaliação do desempenho na administração pública (SIADAP)

Uma outra importante iniciativa no âmbito da reforma do quadro orçamental, no sentido de melhorar o desempenho do sector público, é o SIADAP, o Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho na Administração Pública.

4.1. Descrição da iniciativa de reforma

Em 2007, foi aprovada pelo governo Português a legislação que estabelece o SIADAP, a qual entrou em vigor em Janeiro de 2008. Trata-se de uma reforma complexa com múltiplos objectivos e que ainda se encontra em processo de implementação. A sua principal finalidade é a promoção de avaliações do desempenho e de uma maior transparência na actuação dos organismos publicos, através da publicitação dos resultados por estes alcançados. A reforma visa medir o desempenho a três níveis:

- SIADAP 1: organismos da administração pública;
- SIADAP 2: dirigentes (cargos de direcção superior e intermédia);
- SIADAP 3: trabalhadores.

A avaliação de desempenho de cada organismo assenta num quadro de avaliação e responsabilização, designado QUAR, sendo este um instrumento que permite avaliar o desempenho dos organismos da administração pública tanto a nível central, como regional e local. O QUAR é um exercício de auto-avaliação que faz uso de um formulário electrónico padronizado, a ser preenchido por cada organismo no âmbito do respectivo ministério. Cada organismo identifica os recursos disponíveis (humanos e financeiros) e, em alinhamento com a sua missão, desagra os seus objectivos estratégicos em objectivos operacionais, destacando o progresso pretendido em termos de eficácia, eficiência, e qualidade. Adicionalmente, os serviços têm que definir indicadores de desempenho e metas para aferir o progresso efectuado no sentido de alcançar aqueles objectivos operacionais. Em 2009, tanto os resultados atingidos como o incumprimento das metas estabelecidas serão publicitados através dos sítios na *Internet* dos respectivos serviços.

O SIADAP cria um sistema de incentivos para promover o desempenho. Em cada ministério, 20% dos serviços que mais se distinguirem no seu desempenho poderão receber uma distinção de mérito. Esta distinção de mérito pode assumir três formas:

- Primeiro, um aumento das percentagens máximas dos dirigentes intermédios e dos funcionários que podem receber os níveis mais elevados de menção qualitativa na sua avaliação individual (respectivamente relevante e excelente).
- Segundo, um reforço de dotações orçamentais para financiar mudanças de posições remuneratórias dos funcionários, ou a atribuição de prémios.
- Terceiro, obter reforços orçamentais para desenvolver novos projectos que contribuam para a melhoria do desempenho.

Uma menção qualitativa de “desempenho insuficiente” fornece motivos para uma reavaliação da existência, missão, organização e actividades do serviço. Embora não tenha ainda sido esclarecido quem levará a cabo esta reavaliação, o candidato mais óbvio é a Inspeção-Geral de Finanças (IGF).

O GPEARI em cada ministério é responsável pela orientação e monitorização do exercício de auto-avaliação nesse ministério. Esta unidade valida os resultados de cada serviço e indica ao ministro quais os serviços que deverão receber um prémio de desempenho. O CCAS, presidido pelo Secretário de Estado da Administração Pública, foi criado para assegurar a coordenação do processo de avaliação de todos os serviços de administração pública. O CCAS vai promover a implementação do SIADAP e de boas práticas nos serviços. Contudo, este Conselho ainda se encontra numa fase de desenvolvimento.

4.2. Desafios e questões

Através da avaliação do desempenho dos serviços, dirigentes e trabalhadores, o SIADAP adopta uma abordagem abrangente à melhoria da gestão pública em Portugal. Esta iniciativa encontra-se ainda na sua fase inicial. Assim, algumas questões e desafios relacionados com o modelo conceptual da reforma, com a sua implementação e com o seu sistema de incentivos requerem uma reflexão cuidada.

Questões sobre o modelo conceptual

A reforma pretende atingir múltiplos objectivos, pelo que as relações entre estes devem ser mais claras, assim como a orientação sobre a forma de alcançá-los.

A clareza dos objectivos deve ser aumentada articulando a diferença entre a avaliação dos serviços – nomeadamente, se estão ou não a obter resultados e a ir ao encontro dos objectivos em matéria de desempenho – e a avaliação da envolvente institucional – nomeadamente, se cada serviço tem os processos e sistemas de gestão adequados para sustentar aperfeiçoamento do desempenho.

Para além da avaliação de desempenho, o SIADAP visa melhorar o foco nos clientes e utilizadores finais dos serviços. Contudo, não existe uma orientação central sobre como deverá ser alcançado este objectivo, ou quais os sistemas que deveriam ser implementados para o alcançar. Para encorajar a consistência entre os serviços da administração pública, podiam ser estabelecidos princípios comuns de serviço ao cliente e padrões de qualidade de prestação de serviço, aos quais todos os funcionários públicos aderissem. Esta é uma prática comum nos países OCDE, onde 50% dos países têm uma Carta do Cidadão que estabelece os padrões e objectivos a que deve obedecer o fornecimento de serviços de alta qualidade aos cidadãos.

Para ajudar a desenvolver estes padrões de qualidade de gestão e do serviço a clientes, o governo podia verificar os padrões internacionais de sistemas de gestão de qualidade incluindo o ISO 900s e a Estrutura Comum de Avaliação (*Common Assessment Framework*) europeia. Além disso, alguns países OCDE implementaram os seus próprios padrões e abordagens. Por exemplo, o Canadá tem uma estrutura de medição comum e o Chile tem o Programa de Aperfeiçoamento da Gestão (ver a Caixa 5.2).

Questões de implementação

O papel dos principais actores institucionais – o CCAS, o GPEARI do MFAP, os ministérios sectoriais e a IGF – na implementação da reforma SIADAP precisa de ser clarificado.

É necessária uma rigorosa coordenação central e a análise crítica dos objectivos, indicadores de desempenho e avaliações. O CCAS, com o apoio do GPEARI do MFAP, deve assumir uma forte liderança na emissão de orientações claras sobre estas reformas, assegurando a consistência na aplicação das directrizes pelos diferentes serviços. Estas directrizes devem incluir:

- Definições e exemplos do que é um resultado (*output*) e o que é um impacto socioeconómico (*outcome*).
- Recomendações sobre a definição de objectivos operacionais quantificáveis e sobre o número de objectives.
- Orientação sobre como se desenvolvem medidas e metas de desempenho, e como se compara o desempenho atingido com os padrões acordados ou o desempenho histórico.

Caixa 5.2. Programa Chileno de Aperfeiçoamento da Gestão

Este programa iniciou-se em 1998 através de um acordo com os sindicatos do sector público. O programa é similar aos padrões ISO na medida em que se centra no aperfeiçoamento dos processos de gestão das agências em relação a um padrão de desempenho (*benchmark*) previamente estabelecido. O objectivo é aumentar o desempenho através de um aperfeiçoamento dos processos de gestão interna dos ministérios, habilitando as agências para melhor conseguirem atingir os seus objectivos e metas. As áreas de gestão incluem: recursos humanos; qualidade dos serviços ao cliente; planeamento; gestão territorial e controlo; gestão financeira, e a promoção da igualdade de género (questões de paridade). Cada uma destas áreas encontra-se ainda dividida por sistemas. Em cada sistema, o progresso é medido em fases, de 1 até 4, ou de 1 até 6. Até 2004, o programa funcionou em 88 agências centrais e 89 agências descentralizadas.

O programa funciona do seguinte modo: o Ministério das Finanças prepara uma estrutura geral que inclui áreas, sistemas e fases. A estrutura é debatida e aprovada pela comissão interministerial. De seguida é enviada a cada agência, que prepara posteriormente a sua proposta de acordo coma estrutura definida. Na proposta, a agência declara o estado geral que pretende atingir até ao fim do ano em cada sistema de gestão. Estas propostas são submetidas ao Ministério das Finanças, onde são avaliadas por uma rede de especialistas. As propostas são então enviadas à comissão interministerial para serem aprovadas. A comissão é composta por membros dos Ministérios do Interior, Presidência e Finanças. Uma vez aprovadas as propostas pela comissão, as agências preparam um decreto que anuncia os seus compromissos para o ano seguinte. Este decreto é emitido pelo ministério competente e aprovado pela comissão.

No ano seguinte, as agências produzem um relatório detalhando o seu progresso face aos objectivos da gestão. Este relatório é certificado por uma rede de especialistas, sendo os resultados verificados pelos auditores internos de cada agência. Em 2002, 79% das agências atingiram 90-100% de conformidade com os objectivos do programa; a conformidade total com os objectivos atingiu 93%. Quando a agência atinge 90-100% dos seus objectivos organizacionais, os funcionários recebem um aumento de salário de 3% no ano seguinte; atingir 75-89% dos objectivos resulta num aumento de salário de 1,5% no ano seguinte.

O GPEARI de cada um dos ministérios poderia aplicar estes padrões ao trabalho dos serviços. Adicionalmente, o CCAS deve comparar os objectivos e metas dos vários ministérios e destacar as melhores práticas. Por exemplo, os resultados do desempenho dos serviços e dos ministérios poderiam ser comparados reunindo os relatórios dos ministérios num relatório anual. Um sistema claro de avaliação, desenvolvido em concertação com os ministérios e os serviços, aumentaria a transparência – por exemplo, na linha do Programa PART (*Program Assessment Rating Tool*) dos Estados Unidos, ou do sistema similar desenvolvido pelo governo da Coreia.

A IGF tem um papel importante a desempenhar neste processo. Uma vez que esta reforma assenta fortemente na auto-avaliação, é importante introduzir um elemento independente no processo. A IGF deve avaliar os objectivos, indicadores e resultados de um conjunto de serviços e apresentar recomendações para o seu aperfeiçoamento. Estes relatórios devem ser enviados ao ministério relevante e ao CCAS. Adicionalmente, a IGF poderia assumir a liderança da avaliação dos serviços que obtiveram uma classificação insuficiente, e poderia fazer recomendações sobre como melhorar o seu desempenho. Finalmente, a IGF e o CCAS podem desempenhar um papel na formação dos GPEARI ministeriais e dos serviços, bem como na promoção das boas práticas.

Para assegurar que as reformas são realmente implementadas, o próprio processo e a implementação das reformas dentro de cada um dos ministérios devem ser avaliados. Esta avaliação deve ser realizada por uma comissão independente, ou por um auditor externo.

O papel dos ministérios nesta reforma também precisa de ser clarificado. O SIADAP foi concebido para integrar o sistema de planeamento e o ciclo de gestão de cada ministério e avaliar a conformidade com os objectivos estratégicos plurianuais. Na prática, não é muito claro como é que isso será alcançado. Teoricamente, deveria ser um processo “do geral para o particular” (*top-down*), que inclui a missão do ministério, os seus objectivos estratégicos e o respectivo planeamento, os quais sirvam de base à definição dos objectivos dos organismos. Contudo, o SIADAP é um processo em que os serviços definem os seus próprios objectivos e metas (ou seja, é um processo *bottom-up*). Embora seja importante que os serviços sintam os objectivos e metas como seus, também é necessário que estes objectivos se relacionem claramente com os objectivos do ministério e dos seus programas. Esta questão realça a importância da coordenação e da ligação do desenvolvimento de um orçamento por programas com a reforma SIADAP.

Questões sobre incentivos

O SIADAP relaciona directamente a avaliação do desempenho individual com o desempenho da organização. Esta avaliação tem, por sua vez, implicações para os vencimentos¹. Teoricamente, esta ligação deve criar incentivos para motivar tanto os funcionários como os serviços a melhorar o seu desempenho.

O sistema de quotas fixa limites apertados quanto ao número de serviços (só os 20% melhores de cada ministério) e de funcionários que podem receber a distinção de mérito mais elevada (5%). O sistema foi desenhado de forma a prevenir a inflação de notas, pelo que, sem esta salvaguarda, todos os serviços poderiam atribuir a si mesmos as classificações mais elevadas de forma a receberem os prémios. Se não existisse o sistema de quotas, a reforma poderia tornar-se um meio para aumentar as remunerações sem uma correspondente melhoria do desempenho.

Em Portugal, no entanto, a actual estrutura de recompensas tem um alcance limitado; uma grande percentagem de trabalhadores encontra-se completamente excluída. Isto pode conduzir à desmotivação, sobretudo porque a introdução do SIADAP está associada à criação de uma escala única de vencimentos, na qual subir de nível depende da avaliação individual de desempenho (excelente, relevante, e adequado). As classificações individuais estão limitadas por um sistema de quotas, resultando da sua aplicação o facto de que 75% dos funcionários públicos (*i.e.* aqueles que não obtêm a avaliação de desempenho de excelente ou relevante) tenham que esperar pelo menos cinco anos antes de subirem um nível na escala remuneratória. Embora este sistema possa ajudar a controlar as despesas com o pessoal, a longo prazo pode vir a ter um impacto negativo na motivação e no desempenho individuais.

Também se corre o risco de que sejam quase sempre os mesmos serviços a monopolizar as recompensas num determinado ministério. Há medida que a reforma se for desenvolvendo, deve reflectir-se sobre a forma de efectuar uma distribuição mais alargada de recompensas, bem como sobre o modo de premiar os progressos obtidos. Por exemplo, oferecer recompensas a funcionários e/ou serviços que apresentem uma progressão mais significativa de um ano para o outro pode encorajar uma melhoria contínua. Adicionalmente, podem ser oferecidas recompensas não monetárias tais como dias de folga extra, ou licenças sabáticas. Frequentemente estas recompensas não monetárias podem motivar os funcionários a melhorar o seu desempenho.

Para além disso, dado o SIADAP ser um exercício de auto-avaliação, as relações entre o desempenho organizacional, as avaliações individuais e o vencimento criam incentivos para que os serviços estabeleçam metas fáceis

de atingir e manipulem a recolha dos dados e os resultados. Assim, é importante encorajar o envolvimento de uma entidade independente como a IGF na avaliação dos objectivos e metas de desempenho.

Esta reforma será introduzida ao longo de um período de três anos. É importante que este processo seja faseado, uma vez que o desenvolvimento de indicadores de desempenho fiáveis, assim como a criação de padrões consistentes entre os vários serviços da administração pública são processos morosos. De facto, mesmo este período de tempo pode não ser suficiente para desenvolver informação de desempenho de alta qualidade.

Em Portugal, a mudança de um sistema de avaliação dos funcionários públicos que premeia a antiguidade na carreira para um novo sistema que coloca o ênfase no desempenho era há muito necessária. Mais de dois terços dos países OCDE afirmam ter já introduzido um sistema de remuneração indexada ao desempenho, pelo menos para uma parte do seu funcionalismo público.

As experiências da OCDE realçam que um sistema de remuneração indexada ao desempenho pode ajudar a melhorar os resultados alcançados se for aplicado no contexto de gestão apropriado, isto é, sob condições de transparência, com mecanismos claros de promoção na carreira e assentando na confiança na gestão de topo e intermédia (OCDE, 2005). Contudo, o progresso alcançado deve mais às mudanças ocorridas nos processos de trabalho e de gestão para implementar a remuneração indexada ao desempenho do que às recompensas financeiras que lhe estão associadas. A investigação da OCDE indica que os funcionários estão menos motivados do que se esperava com a perspectiva de um vencimento superior por um melhor desempenho (OCDE, 2005). A maioria dos funcionários públicos dá mais importância à remuneração base, e à comparação desta com o restante mercado de trabalho, do que a aumentos complementares por via do desempenho. Os prémios de desempenho são frequentemente muito limitados no sector público. O conteúdo funcional e a perspectiva de desenvolvimento de carreira foram considerados os incentivos mais fortes para os funcionários públicos (OCDE, 2005). Um sistema de remuneração indexada ao desempenho não deve ser introduzido em detrimento da remuneração base, uma vez que esta tem um impacto mais significativo sobre a motivação.

O SIADAP faz parte de uma mudança administrativa e organizacional mais vasta. Para que a remuneração indexada ao desempenho possa ser uma alavanca bem sucedida para apoiar esta mudança, deverá ponderar-se cuidadosamente o desenho e a definição das estruturas de incentivos. Para que se possa estabelecer com sucesso uma ligação entre o desempenho organizacional e as avaliações de desempenho individuais, deverá prestar-se

especial atenção aos incentivos gerados por este novo sistema, tais como perspectivas de carreira e de remuneração, e à forma como estas afectam o comportamento individual e das equipas de trabalho, tanto no curto como no longo prazo.

Resumindo, à medida que o SIADAP avança, é necessário que haja: esclarecimentos adicionais sobre os objectivos da reforma; maior coordenação e orientação centrais; melhor definição dos papéis a desempenhar pela IGF e pelos diferentes ministérios; reflexão mais aprofundada sobre o desenho das estruturas de incentivos; e maior integração com a reforma da orçamentação por programas.

5. Conclusão e recomendações

A adopção da orçamentação baseada no desempenho é uma reforma muito importante para Portugal. Contudo, a introdução da Orçamentação por Programas até 2010 é um prazo extremamente ambicioso. Para Portugal, esta calendarização constitui um desafio especialmente grande, uma vez que se pretende deslocar de um extremo do espectro, em que existe um sistema fortemente orientado para o controlo dos recursos, para o outro extremo, que consiste num sistema de orçamentação baseado no desempenho.

Para a implementação destas reformas é necessária uma abordagem por fases, devidamente sequenciada. É importante ter um plano claro de implementação, com prazos estabelecidos, fases e acções a serem tomadas, e pontos-chave a serem atingidos. É também necessário estabelecer com clareza os papéis e responsabilidades dos principais actores no processo e comprometer os indivíduos com a concretização das suas responsabilidades. A experiência da OCDE demonstra que este é um processo de longo prazo, o qual envolve uma mudança cultural e de comportamento. Não obstante este desafio, os países estão a desenvolver as suas abordagens e não a abandoná-las. Dado que os cidadãos continuam a reivindicar um maior retorno do pagamento dos seus impostos, continuará a existir a necessidade de efectuar uma orçamentação baseada no desempenho.

Recomendações para a implementação da orçamentação baseada no desempenho

Gerar expectativas realistas no que concerne ao calendário e aos desafios inerentes à Orçamentação por Programas para ajudar à gestão do processo. A implementação da Orçamentação por Programas em 2010, tal como inicialmente previsto no Orçamento do Estado para 2006, não é um cenário realista. Tal seria ambicioso mesmo para um país com larga experiência no desenvolvimento de informação sobre desempenho, o que não é o caso de Portugal. A experiência da OCDE demonstra que são necessários pelo menos 3 a 5 anos para desenvolver informação relevante sobre o desempenho. Como tal, é importante que esta reforma seja encarada como um primeiro passo num processo de longo prazo, que envolve aprendizagem através da experiência.

A implementação da Orçamentação por Programas deverá ser feita por fases. A primeira fase consiste no desenvolvimento de um orçamento por programas e de um quadro plurianual para a despesa; a segunda fase inclui o desenvolvimento de informação relevante sobre o desempenho dos programas e dos ministérios e o desenho e implementação dos necessários sistemas de informação; a terceira fase consiste na integração da informação sobre desempenho nas decisões orçamentais.

Coordenar os esforços das diversas reformas. A implementação da Orçamentação por Programas deve ser coordenada com a do SIADAP, contribuindo para o esforço de melhorar o desempenho, evitando conflitos e sobreposições entre as diferentes reformas e reduzindo a burocracia enfrentada pelos ministérios sectoriais.

O Grupo Coordenador para a implementação da Orçamentação por Programas deve incluir representantes da DGO, GPEARI e dos organismos piloto. É importante que a DGO participe neste processo, de forma a garantir que não se trata de um exercício ocasional fora do quadro orçamental. O GPEARI do MFAP deverá também ser envolvido para assegurar a coordenação entre a aplicação da Orçamentação por Programas e a do SIADAP. Os organismos piloto devem contribuir com a partilha das suas experiências, ajudando a estruturar o modelo da Orçamentação por Programas. O Grupo Coordenador deve ser responsável por estabelecer orientações, divulgar as melhores práticas e analisar a informação produzida. Adicionalmente, deverá garantir coerência nos diferentes ministérios e criar pressão para a concretização das reformas. O Grupo de Trabalho entretanto criado (GTIPOP) deverá manter-se por mais alguns anos, de forma a prestar aconselhamento e a apoiar a implementação das reformas.

A unidade responsável pela implementação da Orçamentação por Programas deverá reportar directamente ao Ministro das Finanças, ou a um alto-responsável por este designado. Nos países da OCDE, este papel de coordenação é desempenhado pelo Ministério das Finanças ou pelo Gabinete do Primeiro-Ministro. Este papel poderia igualmente ser desempenhado pelo Director-Geral do Orçamento, mas apenas se as mudanças estruturais necessárias se concretizarem e se a DGO for dotada com meios humanos qualificados para o exercício dessa missão.

Recomendações para a implementação da orçamentação baseada no desempenho (cont.)

A avaliação dos indicadores de desempenho e dos resultados deverá também ser realizada por uma entidade independente. A experiência da OCDE revela que, para assegurar a qualidade e credibilidade da informação sobre o desempenho, esta deve também ser objecto de avaliação, ou auditoria, por parte de uma entidade independente. Tal torna-se ainda mais relevante pelo facto de existir no SIADAP uma ligação directa entre o desempenho individual e prémios. Se é um facto que esta ligação directa cria incentivos para se atingirem as metas, também pode gerar incentivos para distorcer, ou manipular, a informação. A IGF poderá desempenhar este papel de avaliador independente, uma vez que tem experiência neste domínio e que dispõe de um comité técnico para avaliações. Adicionalmente, uma comissão independente, ou o Tribunal de Contas, poderão ter também um papel importante na avaliação de todo o sistema.

Desenvolver diferentes tipos de informação e de indicadores de desempenho. É importante desenvolver quer a avaliação das políticas quer os indicadores de desempenho. A proposta actual concentra-se sobretudo na medição dos resultados. Na prática, os resultados são mais difíceis de medir do que os recursos utilizados ou os bens e serviços produzidos. A maioria dos países da OCDE começou por medir a produção e, só depois, avançou para a medição de impactos das políticas, terminando com uma combinação de ambos. É importante desenvolver medidas de produção, e não somente concentrar-se nos resultados. Numa fase inicial seria aconselhável privilegiar indicadores em vez de metas. Tal ajudará a colocar a ênfase no desenvolvimento de informação relevante e não no objectivo de atingir metas “a qualquer custo”.

É vital ganhar o apoio e adesão dos ministérios sectoriais, assim como dos responsáveis pela execução dos programas. Tal poderá ser alcançado através da criação de um conjunto de incentivos. É importante envolver os ministérios sectoriais no processo de desenho e desenvolvimento do sistema. A informação gerada no âmbito da Orçamentação por Programas tem de ser útil para os decisores sectoriais. Os funcionários deverão beneficiar de formação e da participação em seminários. As melhores práticas e experiências deverão ser disseminadas pelo Grupo Coordenador. Para complementar este esforço, poderão ser criadas redes, formais ou informais para troca de experiências e ideias. Outros incentivos poderão passar por fomentar a concorrência entre organismos através da divulgação e comparação dos resultados alcançados. A pressão política poderá contribuir para envolver os organismos na implementação da reforma, designadamente obrigando os coordenadores dos programas a reportar os resultados da sua actividade ao ministro da tutela. Recompensar um bom desempenho com uma maior flexibilidade e autonomia poderá igualmente constituir um incentivo para os gestores. Em complemento, ligar o SIADAP com a Orçamentação por Programas também gerará incentivos financeiros.

Recomendações para a implementação da orçamentação baseada no desempenho (cont.)

Integrar o debate sobre o desempenho no processo orçamental. É necessário clarificar a forma como a informação sobre desempenho será usada no processo de elaboração do orçamento. No sector da saúde tem sido utilizada com sucesso uma fórmula directa de orçamentação em função do desempenho, mas tal não se afigura recomendável para o conjunto do sector público. Neste caso, é recomendável um processo de orçamentação que considere a informação sobre o desempenho, embora sem estabelecer uma ligação directa entre este e as dotações orçamentais. O debate sobre o desempenho pode ocorrer a diferentes níveis do processo orçamental, designadamente entre os ministérios sectoriais e os organismos por estes tutelados, entre a DGO e os ministérios sectoriais, ou ainda no âmbito do Conselho de Ministros.

Garantir o envolvimento político no processo de reforma e no debate sobre o desempenho. A experiência dos países da OCDE demonstra que os agentes políticos desempenham um papel muito importante ao gerar pressão para a mudança. O envolvimento político poderá passar por o Grupo Coordenador da Orçamentação por Programas reportar periodicamente os progressos alcançados ao Ministro das Finanças, ou ao Primeiro-Ministro. Paralelamente, os coordenadores de programa devem igualmente reportar ao ministro da tutela. Em alguns países da OCDE, os ministros sectoriais são responsáveis pelo desempenho dos seus programas perante o Conselho de Ministros, o Primeiro-Ministro e/ou o Parlamento. É também possível criar comissões interministeriais que acompanhem e analisem o desempenho alcançado.

Nota

1. O vencimento depende do desempenho organizacional de uma forma menos directa. Só duas das três opções de distinção de mérito que os ministros podiam oferecer estão relacionadas com o vencimento. O ministro só pode recompensar 20% dos serviços que mais se distinguiram no seu desempenho, e só os funcionários destes serviços poderão receber um prémio.

Referências

- Anderson, B. and J.J. Minarik (2006), “Design Choices for Fiscal Policy Rules”, *OECD Journal on Budgeting*, 5(4), pp. 159-208.
- Blöndal, J. and T. Curristine (2004), “Budgeting in Chile”, *OECD Journal on Budgeting*, 4(2), pp. 7-45.
- Comissão para a Orçamentação por Programas (2007), *Relatório Intercalar*, Maio, Lisboa.
- Curristine, T. (2005), “Performance Information in the Budget Process: Results of the OECD 2005 Questionnaire”, *OECD Journal on Budgeting*, 5(2), pp. 87-131.
- Guichard, S. and W. Leibfritz (2006), “The Fiscal Challenge in Portugal”, *Economics Department Working Paper No. 489*, ECO/WKP(2006)17, OECD, Paris.
- IMF (International Monetary Fund) (2003), “Report on the Observance of Standards and Codes (ROSC) – Fiscal Transparency Module”, International Monetary Fund, Washington DC.
- IMF (2007), “Report on the Observance of Standards and Codes (ROSC) – Fiscal Transparency Module”, International Monetary Fund, Washington DC.
- Kraan, D.J., D. Bergvall, I. Hawkesworth and P. Krause (2006), “Budgeting in Hungary”, *OECD Journal on Budgeting*, 6(3), pp. 7-67.
- Kraan, D.J., J. Wehner and K. Richter (2008), “Budgeting in Estonia”, *OECD Journal on Budgeting*, 8(2).
- OECD (2002), “OECD Best Practices for Budget Transparency”, *OECD Journal on Budgeting*, 1(3), pp. 7-14.
- OECD (2005), *Performance-Related Pay Policies for Government Employees*, OECD Publishing, Paris.

- OECD (2007a), *OECD Economic Outlook No. 82*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2007b), “OECD 2007 Database of Budget Practices and Procedures”, www.oecd.org/gov/budget/database.
- OECD (2007c), “Towards Better Measurement of Government”, *OECD Working Paper on Public Governance No. 1*, February, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2007d), *Performance Budgeting in OECD Countries*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2008a), *OECD Economic Outlook No. 83*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2008b), *Making Life Easy for Citizens and Businesses in Portugal: Administrative Simplification and e-Government*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2008c), *OECD Economic Survey: Portugal*, OECD Publishing, Paris.
- Posner, P. and C.K. Park (2007), “Role of the Legislature in the Budget Process: Recent Trends and Innovations”, *OECD Journal on Budgeting*, 7(3), pp. 77-102.
- Schleiter, P. and E. Morgan-Jones (2008), “Party Control over European Cabinets?”, *European Journal of Political Research*, forthcoming.
- Valente, P. (2008), “O Orçamento do Estado” in A.Vargas and P.Valente (eds.), *O Parlamento na Prática*, Assembleia da República, Lisboa.

As Publicações da OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16
IMPRIMIDO EM FRANÇA
(00 2008 4G 3) – No. 89106 2008