



Finanças Públicas: Estado e Autarquias Locais

■ 6. Políticas e Programas Orçamentais: das políticas aos resultados?

Orçamento ideal e métodos de orçamentação.

O Orçamento tradicional.

O orçamento performance.

Os orçamentos programa.

O orçamento de base zero.

A nova orçamentação orientada para o desempenho.



Conceitos fundamentais

Conceitos a reter:

Orçamento tradicional

Orçamentos-performance

Orçamentos programa

Orçamento base zero

Alcance e Limitações dos processos orçamentais

O Caso do Orçamento do Programa da Cultura



Bibliografia

- **Obrigatória:**

- Mikesell, Cap. 5 Budget Classifications and reform.
- Pereira, P.T. et al (2015) Economia e Finanças Públicas, 5ª ed. pg. 421 a 426. (classificações de despesas pública)

- **Complementar:**

- **Lei de Enquadramento Orçamental**

- VVAA (2008) **Orçamentação por Programas** (Relatório Final da Comissão para a Orçamentação por Programas) (no sítio do MF).
- Ministério das Finanças – Relatório de Execução dos Programas Orçamentais 2012
- Moreira, José (2015) Desafios e Oportunidades da Orçamentação por Programas em Portugal, TFM ISEG <https://www.repository.utl.pt/bitstream/10400.5/10806/1/DM-JATPM-2015.pdf>



Classificações orçamentais em Portugal

- **Relembrar:**
- **Conteúdo:** os orçamentos devem especificar suficientemente (mas não exaustivamente) as receitas e as despesas previstas, de acordo com classificações legalmente estabelecidas (***económica, funcional, orgânica e por programas***)
- **Fundamentos:** critérios de racionalidade financeira e necessidade de transparência que facilitam o controlo político e técnico
- **Exceções:** dotações genéricas, previstas na Lei, que escapam à especificação por classificações
 - **Ex:** a “dotação provisional” no orçamento do MF para fazer face a “despesas imprevisíveis e inadiáveis”



O Orçamento ideal

- O orçamento deveria ser um instrumento para:
 - Analisar a situação económico-financeira
 - Racionalizar a melhor afectação de recursos
 - Permitir o controle orçamental, interno e externo.
 - Permitir o controle e a orientação política
 - Melhorar a gestão de serviços



Métodos de orçamentação

Formato	Características	Enfoque da orçamentação	Objectivos
"Line item" (por capítulo)	Despesa por bem ou recurso adquirido	Recursos adquiridos (inputs)	Controle
Performance	Despesa por actividade custo Custos Unitários por actividades	Tarefas, actividades, Realizadas	Gestão
Programa	Despesa por actividades servindo objectivos de interesse geral	Produto/serviço final, resultado, ou serviço	Planeamento

Métodos de orçamentação

Fluxo da Prestação de serviços públicos		Exemplo de reparação de Estradas
<i>Inputs</i>	Trabalho, Equipamentos, estruturas	Alcatrão, mão de obra, ...
<i>Actividade, Tarefas</i>	Estradas patrulhadas, pontes reparadas, inspecções feitas	Número de Km2 pavimentados, nº de buracos tapados (cidades), etc.
<i>Resultados e bem- estar das populações</i>	Transportes seguros e mais rápidos. Segurança de pessoas e propriedade	Redução nos tempos de deslocação, Redução no nº e custos de acidentes. Reedução nos danos nos veículos

Nota: Como referido em aula anterior os resultados dependem quer das actividades do sector público quer dos inputs privados FPEAL



Orçamentação Tradicional

Os processos **orçamentais tradicionais** (line item/classificações económica e orgânica):

1- Adoptam uma perspectiva orgânica/departamental para as dotações orçamentais

2- *Não revelam o verdadeiro custo dos serviços fornecidos* (ausência de correspondência funcional entre a orgânica e os serviços prestados).

3- *focaliza nos inputs* e não nos serviços prestados.

4- não compara os custos e os benefícios dos projectos (não considera todos os custos indirectos, e não avalia o valor para a sociedade dos serviços prestados).



Orçamentação Tradicional

Basear as decisões públicas apenas no custo financeiro dos *inputs* não leva a uma afectação de recursos eficiente nem justo e sobretudo não permite racionalizar, económica e/ou politicamente, essa afectação de recursos.

A **orçamentação tradicional** que usa as classificações económica e orgânica das despesas e económica das receitas e algumas regras orçamentais, está orientada sobretudo para o **controle interno e externo dos dinheiros públicos (Tribunal de Contas, Inspeções setoriais)**.

A **orçamentação tradicional** é a mais favorável ao **incrementalismo**: aumenta o preço nominal da electricidade em 10%, aumenta-se a dotação para o item energia em 10% (não se questiona se há forma de racionalizar o consumo de electricidade ou formas alternativas de energia).



Orçamentação orientada para performance

A **orçamentação orientada para a performance (desempenho)**, orienta-se para as **actividades** realizadas pelos serviços públicos e não para os inputs.

A distinção em relação à orçamentação tradicional é que:

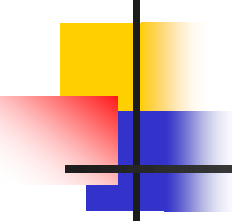
- 1- A informação orçamental para além de ser organizada em capítulos, sub-capítulos (items) deve também ser organizadas por actividades
- 2- **As actividades devem ser medidas**, os custos devem ser afectos a essas actividades e devem existir **indicadores de performance** para cada uma destas actividades.
- 3- A performance deve ser monitorada, através de *benchmarking* e comparando resultados com objectivos definidos.



Orçamentação orientada para performance: vantagens

As principais **vantagens da orçamentação por objectivos** parecem ser:

- 1- Ao relacionar custos com actividades permite, em comparações *cross-section ou time series*, analisar os eventuais ganhos de eficiência entre agências semelhantes ou a mesma ao longo do tempo (respectivamente).
- 2- Facilita o escrutínio pelas assembleias (república, regionais, municipais), responsáveis pela aprovação dos orçamentos, e por todos os *stakeholders*.
- 3- Facilita a gestão por objectivos.



Orçamentação orientada para performance: limitações

Há algumas **dificuldades na orçamentação por objectivos** que não convém desprezar:

- 1 - Por vezes são difíceis de elaborar bons indicadores de *performance*.
- 2 - estando os indicadores definidos o comportamento das agências por vezes é maximizar esses indicadores em detrimento de outros não observáveis/quantificáveis, mas igualmente importantes.
- 3 – A maior performance na prossecução do objectivo A em relação a B, não significa que para a sociedade/comunidade o objectivo A seja mais valioso que o B (ou seja não há avaliação relativa do valor das actividades realizadas).
- 4- Não se consideram formas alternativas de realizar actividades.



Orçamentação por programas

A orçamentação por programas focaliza a classificação de despesas de acordo com os **objectivos finais da prestação do serviço público** para os cidadãos. Distingue-se das anteriores pois não tem como base a classificação orgânica e económica. Certos requisitos são necessários:

- 1- É necessário uma classificação adequada de programas para que não haja justaposição de programas. Os objectivos de cada programa devem ser claramente determinados
- 2- Os programas devem ser desenhados “de modo a permitir comparações de métodos alternativos de alcançar objectivos de política pré-definidos.”
- 3 – Devem ser elaboradas matrizes que cruzem a classificação por programas, com a classificação económica e com a classificação orgânica. É necessário identificar claramente qual a contribuição de cada organismo para o programa (ex. protecção de menores em risco: educação, justiça, etc.). Esta transversalidade é difícil



Orçamentação de base Zero

A orçamentação de base zero (ZBB) requer que qualquer agência governamental justifique anualmente a totalidade do seu orçamento e não apenas propostas de alteração em relação ao ano anterior. Podem ter as seguintes etapas:

- 1- Numa primeira fase os dirigentes de cada serviço, preparam pacotes alternativos para executarem determinada função com diferentes quantidades de recursos, inclui definição de objectivos a alcançar, actividades realizadas e fundos necessários (bem como implicações de cortes ou eliminação de actividades).
- 2- Os dirigentes dos serviços ordenam essas alternativas
- 3- O serviço financeiro e administrativo consolida os pacotes recebidos dos vários organismos e o dirigente máximo do serviço faz hierarquização.
- 4- Dessa hierarquização é dado conhecimento ao organismo que faz a consolidação global no Ministério (secretaria-Geral ou GPEARl) ou no Município.
- 5- Caso o valor global da despesa ultrapasse a dotação global do Ministério (ou Município) é necessário reapreciar as opções feitas.



Orçamentação de base Zero

Principais **vantagens**:

1. Produz-se muita informação para justificar a actividade dos organismos
2. Considera por vezes métodos alternativos de realizar actividades
3. Por vezes permite detectar orçamentos excessivos.
4. Exige uma discussão dos objectivos e prioridades dos serviços, sobretudo quando as dotações orçamentais globais são inferiores aos requisitos de despesa sectoriais.
5. Pode identificar oportunidades para *outsourcing*.
6. Pode aumentar a motivação dos funcionários, pois todos os anos têm que justificar a despesa a realizar.



Orçamentação de base Zero

Principais **limitações:**

1. Produz-se demasiado papel e demasiada informação (alguma é útil mas muita é demais)
2. Não há capacidade para, centralmente, processar essa informação.
3. Muitas das actividades públicas são obrigatórias (associadas a funções de soberania, funções sociais, compromissos contratuais com entidades públicas ou privadas,..) e não podem ir a zero, nem diminuídas substancialmente.
4. É um processo “de baixo para cima” (*bottom up*) que se pode tornar muito moroso.



Nova orçamentação orientada para a performance

Na relação: inputs

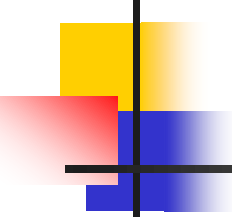
→
actividades

→
resultados

A “velha” orçamentação centra a orçamentação na relação recursos-actividades enquanto que a nova orçamentação focaliza nos **resultados**.

Os princípios da nova orçamentação orientada para a performance são:

- 1- **Objectivos e plano estratégico** A entidade (Minist-Municipio) deverá identificar claramente a sua missão, os seus objectivos principais e definir um plano estratégico que enquadra os orçamentos anuais
- 2 – **Medidas de performance** – devem ser desenvolvidos indicadores de performance para analisar em que medida esses objectivos estão, ou não, a ser alcançados.
- 3- **Flexibilidade na execução** – Depois de recebidas as dotações orçamentais as agências, são responsáveis pela prestação de serviços, mas devem ter gestão flexível
- 4- **Relatórios de Gestão** – No final do ano as entidades devem fazer relatórios de gestão dando ênfase á prestação de serviços que acompanham os relatórios financeiros.



A Orçamentação por programas em Portugal: a LEO (1)

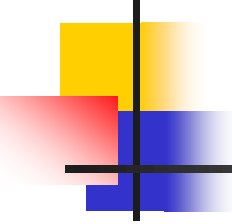
Em Portugal a Orçamentação por programas está prevista há décadas e foi alterada recentemente, pela **Lei n.º 41/2020, de 18 de Agosto que é a Terceira alteração à Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro, Lei de Enquadramento Orçamental**, e primeira alteração à Lei n.º 2/2018, de 29 de janeiro
«Artigo 5.º

Regulamentação dos programas orçamentais e Entidade Contabilística Estado

1 - O decreto-lei a que se refere o **n.º 12 do artigo 45.º da Lei de Enquadramento Orçamental**, aprovada em anexo à presente lei, **é aprovado até ao final do primeiro semestre de 2021 e contém as especificações e as orientações relativas à concretização dos programas orçamentais** junto de todos os serviços e organismos dos subsectores da administração central e da segurança social.

2 - (Revogado.)

3 - **A adoção do modelo de programas orçamentais** estabelecido na Lei de Enquadramento Orçamental, aprovada em anexo à presente lei, e das normas que fazem referência a programas orçamentais, designadamente as relativas à estrutura, conteúdo e competências legais em matéria de planeamento e execução, **faz-se no Orçamento do Estado do ano seguinte ao da conclusão do procedimento previsto no n.º 6**, mantendo-se, para estas matérias, o disposto na Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, e, enquanto não for concluída a adoção do modelo de programas orçamentais, todas as referências ao conceito de missão de base orgânica devem, com as devidas adaptações, ser consideradas efetuadas para o conceito de programa orçamental constante da Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, na sua redação atual.



A Orçamentação por programas em Portugal: a LEO (1)

LEO Artigo 37.º

Elementos que acompanham a proposta de lei do Orçamento do Estado

1 - A proposta de lei do Orçamento do Estado incorpora os elementos constantes do artigo 40.º e é acompanhada pelo respetivo relatório e pelos elementos informativos, referidos nos números seguintes.

2 - O relatório que acompanha a proposta de lei do Orçamento do Estado contém a apresentação e a justificação da política orçamental proposta e inclui a análise dos seguintes aspetos:

(...)

g) **Composição da despesa anual de cada um dos programas orçamentais, por missão de base orgânica e respetiva evolução face à estimativa de execução do ano anterior de acordo com a classificação económica;**



A Orçamentação por programas em Portugal (2)

- A orçamentação por Programas foi objecto de um Estudo da Comissão para Orçamentação por Programas, e foi em 2011 incorporada na Lei de Enquadramento Orçamental.
- Saíu apenas um **Relatório da Orçamentação por programas 2012!**
- Continua a ser uma base de elaboração dos Orçamentos de Estado.
- Os programas orçamentais mudam (aumentam) com a alteração da orgânica governamental.
- Há um importante **quadro plurianual de programação orçamental (slide seguinte)** em relação às despesas financiadas por receitas
- Porém, a Orçamentação por Programas continua a ser uma ficção em Portugal.



A Orçamentação por programas em Portugal (2)

Quadro 5.1. Despesa total consolidada de cada Programa Orçamental

Informação desadequada...

(milhões de euros)

Programas	2021 Orçamento
Orgãos de Soberania	4 247,2
Governança	1 769,2
Economia	2 044,4
Representação Externa	474,3
Finanças	19 416,4
Gestão da Dívida Pública	95 127,0
Defesa	2 422,8
Segurança Interna	2 178,0
Justiça	1 495,3
Cultura	563,9
Ciência, Tecnologia e Ensino Superior	2 989,2
Ensino Básico e Secundário e Administração escolar	7 017,1
Trabalho, Solidariedade e Segurança Social	22 385,1
Saúde	12 564,8



O Programa Orçamental da Cultura (1)

Em sede de OE a Ministra apresenta o PO Cultura, existe também no Relatório do OE uma secção sobre o POC.

3. PROGRAMA ORÇAMENTAL.....	9
3.1 Entidades integradas no Programa Orçamental da Cultura	12
3.2 Reabilitação e dinamização do património cultural	13
3.3 Apoio às artes e criação artística	14
3.4 Dinamização de programas para o livro, a leitura e a rede de bibliotecas ..	17
3.5 Promoção e apoio aos setores estratégicos do cinema, audiovisual e media	18
3.6 Dinamização de medidas de diplomacia cultural e internacionalização da cultura portuguesa	19
3.7 Natureza da Despesa	19
ANEXO I – ORÇAMENTO DE RECEITAS GERAIS POR ENTIDADE 2020 E 2019.....	21
ANEXO II – ORÇAMENTO TOTAL POR ENTIDADE 2020 E 2019	22



O Programa Orçamental da Cultura (2)

ENTIDADES DO SETOR PÚBLICO DA CULTURA

Serviços Integrados (S.I.)

AICP	Academia Internacional da Cultura Portuguesa
ANBA	Academia Nacional de Belas Artes
APH	Academia Portuguesa da Historia
BNP	Biblioteca Nacional de Portugal
DGA	Direção-Geral das Artes
DGLAB	Direção-Geral do Livro, Arquivos e das Bibliotecas
DRCALG	Direção Regional de Cultura do Algarve
DRCALT	Direção Regional de Cultura do Alentejo
DRCC	Direção Regional de Cultura do Centro
DRCN	Direção Regional de Cultura do Norte
GABMC	Gabinete do Ministro da Cultura
GABSEC	Gabinete do Secretário de Estado da Cultura
GEPAC	Gabinete de Estratégia, Planeamento e Avaliação Culturais
IGAC	Inspeção-Geral das Atividades Culturais

Serviços e Fundos Autónomos (S.F.A.)

CPMC	Cinemateca Portuguesa - Museu do Cinema, I.P.
DGPC	Direção-Geral do Património Cultural
FFC	Fundo de Fomento Cultural
FSPC	Fundo de Salvaguarda do Património Cultural
ICA	Instituto do Cinema e do Audiovisual, I.P.

Entidades Públicas Recllassificadas (E.P.R.)

FCCB	Fundação Centro Cultural de Belém
FCOA	Coa Parque - Fundação p/a Salvaguarda e Valorização do Vale do Côa
OPART	OPART - Organismo de Produção Artística, E.P.E.
TNDMII	Teatro Nacional D. Maria II, E.P.E.
TNSJ	Teatro Nacional de São João, E.P.E.
RTP	Rádio e Televisão de Portugal, S.A.

O programa orçamental da Cultura coincide com as entidades sob tutela do Ministério da Cultura

O Programa Orçamental da Cultura (3)

Quadro 5.36. Cultura (PO12) — Conta do Programa Orçamental
(milhões de euros)

Classificador Económico	2020	2021	Variação (%)	Estrutura 2021 (%)
	Estimativa	Orçamento		
DESPESA				
Despesa corrente	440,0	494,9	12,5	87,8
Despesas com o pessoal	167,6	188,1	12,3	33,4
Aquisição de bens e serviços	179,9	204,8	13,9	36,3
Juros e outros encargos	2,1	1,9	-11,9	0,3
Transferências correntes	65,5	72,9	11,2	12,9
Subsídios	19,6	16,3	-17,0	2,9
Outras despesas correntes	5,2	10,8	108,3	1,9
Despesa de capital	27,4	59,4	117,0	10,5
Investimento	26,8	57,4	113,9	10,2
Transferências de capital	0,5	2,0	265,0	0,4
Outras despesas de capital				
Diferenças de consolidação				
Despesa efetiva consolidada	467,4	554,3	18,6	
Ativos Financeiros	0,0	4,2	n.r.	0,7
Passivos Financeiros	5,4	5,4	-0,0	1,0
Diferenças de consolidação de ativos e passivos				
Despesa total consolidada (1)	472,8	563,9	19,3	
Receita total consolidada (2)	514,2	567,1	10,3	
SALDO ORÇAMENTAL: (2) - (1)	41,3	3,2		

Temos a Despesa por classificação económica, (tabela ao lado) e orgânica.