



Finanças Públicas: Estado e Autarquias Locais - Aula 11

■ 8 Métodos e Práticas de Orçamentação

Sistemas de Classificação de receitas e Despesas

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 a performance.



Conceitos fundamentais

Conceitos a reter:

Classificação económica, funcional, orgânica e por programas.

Orçamento tradicional

Orçamentos-performance (“velho” e “novo”)

Orçamentos programa

Orçamento base zero

Alcance e Limitações dos processos orçamentais



Bibliografia

- **Obrigatória:**

- Mikesell, Cap. 5 Budget Classifications and reform
- Pereira, P.T. et al (2009) Economia e Finanças Públicas, 3ª 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



Classificações orçamentais em Portugal

- **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
- **Excepções:** 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”



classificação económica das despesas

- A classificação **económica** *distingue*:
 - receitas e despesas efectivas e não efectivas (
 - receitas e despesas correntes e de capital
- **Vantagem:**
 - Permite uma análise económica das contas dos vários subsectores (nomeadamente através dos saldos orçamentais)



Classificação funcional das despesas

A classificação funcional da despesa classifica-a segundo as diferentes **funções** do Estado, SFA e S. Social

1. Funções gerais de soberania (defesa, ...)
2. Funções sociais (educação, saúde, ...)
3. Funções económicas (agricultura, indústria, ...)
4. Outras funções

E as Autarquias....?



classificação orgânica das despesas

A classificação orgânica da despesa classifica-a segundo as diferentes **organismos**. É essencial.

No caso do Estado – serviços integrados(ver **Mapa II do OE**):

Estado	capítulos
01 Encargos Gerais do Estado	0101 Presidência da República.....0102.....
02 Min. Das Finanças	0201 Gabinete Membros Gov...
03 Min. Def. Nacional	0301 Gabinete Membros Gov...
04 Min. Neg. Estrang.	...
05 Min. Adm. Int.	FPEAL



classificação orgânica das despesas

- **A classificação orgânica** da despesa classifica-a segundo as diferentes **órgãos dos SFA** (ver **Mapa VII**):

SFA	capítulos
01 Encargos Gerais do Estado	Instituto do Desporto,.....,
02 Min. Das Finanças	Caixa Geral de Aposentações,.....
03 Min. Def. Nacional	Arsenal do Alfeite,.....
04 Min. Neg. Estrang.	Fundo para as relações Internacionais,...
05 Min. Adm. Int.	Cofre de Prev. da PSP,...



classificação orgânica das despesas (cont.)

- Nas autarquias a classificação orgânica é muito genérica e variável.

- **Vantagens:**

- De forma clara são atribuídas as dotações orçamentais para cada serviço público
- *Nota:* cada vez que muda a orgânica governamental (quer do Estado quer dos SFA), a classificação orgânica é alterada



Os instrumentos de gestão e o orçamento ideal

- Os instrumentos de gestão municipal:
- Ex ante:
 - Plano estratégico a médio/longo prazo
 - Plano de Actividades (ano)
 - Plano plurianual de Investimentos
 - **Orçamento**
- Ex post:
 - Mapas de execução orçamental (mensal e anual)
 - Balanço (anual)
 - Demonstração de resultados
 - Anexos às demonstrações financeiras
 - Execução do Plano plurianual de Investimentos
 - Mapa de endividamento
 - Relatório de Gestão



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 scetor público quer do 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**.

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**, orienta-se para as **actividades** realizadas pelos serviços públicos e não para os inputs.

A distinção em relação à orçamentação tradicional é que:

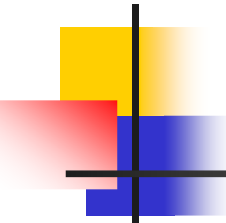
- 1- A informação orçamental para além de ser organizada em capítulos, sub-capítulos (items) deve também ser organizadas por actividades
- 2- **As actividades devem ser medidas**, os custos devem ser afectos a essas actividades e devem existir **indicadores de performance** para cada uma destas actividades.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



Orçamentação por programas (LEO)

Em Portugal a Orçamentação por programas está prevista, e está a ser agora melhor implementada embora os programas coincidem praticamente com Ministérios (algumas excepções):

Ver DECRETO N.º 91/XI Quinta alteração à Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto (lei de enquadramento orçamental) aprovada em 2011. Nele se prevê que:

“Artigo 19.º

[...]

O **programa orçamental** inclui as despesas correspondentes a um conjunto de medidas que concorrem, de forma articulada e complementar, para a **concretização de um ou vários objectivos específicos**, relativos a uma ou mais políticas públicas, dele fazendo necessariamente parte integrante um **conjunto de indicadores** que permitam avaliar a economia, a eficiência e a eficácia da sua realização.”



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 GPEARI) 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.



Orçamentação de base Zero (variante)

Orçamentação baseada em **objectivos-alvo** (*target-based budgeting*)

- 1- É um processo *top down* que começa com o estabelecimento das dotações orçamentais para cada organismo definidas por cima
- 2- Os organismos elaboram **dois orçamentos (A e B)**: um que satisfaz a restrição de receitas definidas superiormente (A), outro que é maior e considera actividades adicionais e recursos adicionais (B).
- 3- A deliberação sobre as duas propostas de orçamento segue as mesmas linhas que o ZBB (ordenação pela entidade hierarquicamente acima) e a discussão é feita sobretudo na margem, ou seja em relação aos programas que requerem recursos adicionais.

Nota: Uma forma de operacionalizar isto é o objectivo definido em 1) ser estabelecido abaixo da restrição orçamental efectiva do Ministério/Município (por ex. 10% abaixo) e diz-se aos organismos que o orçamento B, pode ter até 15% mais de despesa que o orçamento A.



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-Município) 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 orçamentação por Programas foi objecto de um Estudo da Comissão para Orçamentação por Programas, e foi em 2011 incorporada na Lei de Enquadramento Orçamental.
- Saiu um **Relatório da Orçamentação por programas 2012**
- Continua a ser uma base de elaboração dos Orçamentos de Estado.
- Os programas orçamentais mudaram (aumentaram) 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.

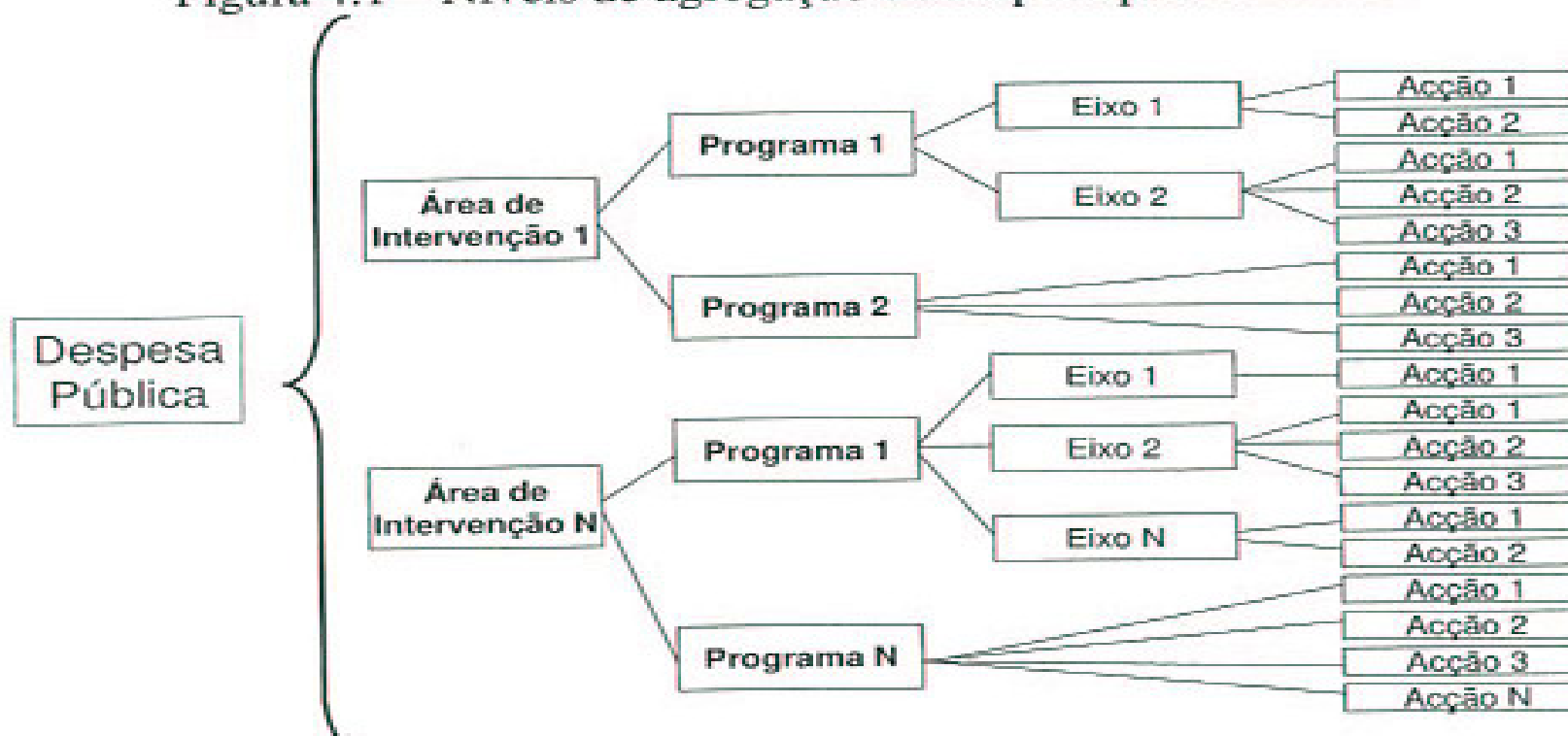
Quadro IV.1.9. Limites de Despesa Coberta por Receitas Gerais
 (milhões de euros)

		2015	2016
Soberania	P001 - Órgãos de soberania	3.079	
	P002 - Governação e Cultura	235	
	P005 - Representação Externa	293	
	P008 - Justiça	722	
Subtotal agrupamento		4.329	4.2
Segurança	P006 - Defesa	1.748	
	P007 - Segurança Interna	1.623	
Subtotal agrupamento		3.371	3.3
Social	P012 - Saúde	7.908	
	P013 - Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar	4.997	
	P014 - Ciência e Ensino Superior	1.361	
	P015 - Solidariedade Emprego e Segurança Social	13.639	
Subtotal agrupamento		27.906	28.3
Económica	P003 - Finanças e Administração Pública	3.094	
	P004 - Gestão da Dívida Pública	7.464	
	P009 - Economia	174	
	P010 - Ambiente, Ordenamento do Território e Energia	195	
	P011 - Agricultura e Mar	296	
Subtotal agrupamento		11.223	11.5
Total da Despesa financiada por receitas gerais		46.829	47.4

Fonte: Ministério das Finanças

Apêndice: Orçamentação por programas (proposta para Portugal)

Figura 4.1 – Níveis de agregação da despesa pública na OP





Apêndice: Orçamentação por programas (proposta para Portugal)

Caixa 4.2 – Exemplo ilustrativo dos níveis hierárquicos da OR

ADI: *Negócios Estrangeiros*

Programa: *Programa para a Cooperação*

Eixo 1: *Boa governação, participação e democracia*

Acção 1: *Capacitação institucional (MNE)*

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

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

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

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

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

Subprojecto 1: *em Cabo Verde*

Subprojecto 2: *em Angola*

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

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

Eixo 4: *Ajuda humanitária*

Eixo 5: *Gestão da cooperação*



Apêndice: Orçamentação por programas (proposta para Portugal)

Caixa 4.1 – Exemplo de um programa

Designação

Segurança dos cidadãos

Objectivos e metas

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

Indicadores

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