

Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas

**Comparação dos Processos orçamentais – o caso de Portugal  
nos países da OCDE**

**Carlos Pedro Marques Gaspar**

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de

**Mestre em Administração Pública**

**Orientador:**

**Doutor Emanuel Cláudio Reis Carvalho Leão, Professor Auxiliar (com Agregação),  
ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa**

**Coorientador:**

**Doutor César Nuno Grima Madureira, Professor Auxiliar,  
Universidade Lusíada de Lisboa**

**Setembro, 2015**

## RESUMO

Esta dissertação procura refletir sobre o processo orçamental nas suas fases mais determinantes. Inicialmente procede-se a uma apresentação de conceitos que é posteriormente completada com a exposição das experiências reais num número relevante de países. Esta análise teórica, completada com práticas orçamentais, permitirá formar uma ideia mais sólida sobre a realidade. A comparação de diferentes realidades normativas, socioculturais, económicas, financeiras e políticas solidifica esta análise.

A investigação tem como objetivo aprender com diferentes práticas procurando arrolar o que está em maior dissonância com a realidade portuguesa. Estas diferenças encontradas podem vir a ser objeto de projetos de melhoria na procura de um sistema orçamental mais resiliente.

O presente trabalho estrutura-se em três capítulos. No primeiro capítulo apresenta-se o carácter específico e o enquadramento legal da Administração Pública, assim como os mais importantes modelos teóricos de organização das administrações públicas e as origens do Orçamento do Estado usando, para tal, uma explanação bibliográfica. O segundo capítulo descreve e apresenta os principais conceitos sobre os temas e as diversas fases do orçamento do Estado. Por fim, o terceiro capítulo apresenta os dados sobre os processos orçamentais dos países da OCDE, com referência a 2012, com base na “International Budget Practices and Procedures Database” que permite a comparação entre as práticas dos países, salientando especificamente o caso português.

### Palavras-chave

Estado, Orçamento, Estado de direito, Administração Pública, Modelo tradicional Weberiano, Burocracia, New Public Management, New Public Service, New Public Governance, Governança, Reforma, Orçamento do Estado, Sistema de Leis, Constituição, Lei de Valor Reforçado, Lei Orgânica, Lei Anual do Orçamento, Circular, Cobertura dos Riscos Orçamentais, Princípios Orçamentais, Regras Orçamentais, Responsabilidades do Executivo, Responsabilidades do poder político, Estimativas Macroeconómicas, Enquadramento plurianual, Negociação, Aprovação Orçamento, Execução Orçamento, Relatório Final de Ano, Relatório de Auditoria, OCDE, International Budget Practices and Procedures Database.

## **ABSTRACT**

This dissertation seeks to reflect on the budgetary process and its most crucial stages. Firstly, there is a presentation of concepts that is further completed with the presentation of the current experiences in a relevant number of countries. This theoretical analysis, supplemented with budgetary practices will form a solid idea about the reality. The comparison of different regulatory, socio-cultural, economic, financial and political realities solidifies the analysis.

The investigation aims to learn from different practices looking for what is in greater dissonance with the Portuguese reality. These differences may be a subject of improvement in search of a more resilient budgetary system.

The present paper is structured in three chapters. The first chapter presents the specific characteristics and the legal framework of the public administration, as well as the most important theoretical models of public management and the origins of the budget for the public sector. For this purpose it was used an explanation essay. The second chapter presents and describes the main concepts about the different stages of the budget of the public sector. Finally, the third chapter presents data about the budgetary techniques in OECD countries, with reference to 2012, based on "International Budget Practices and Procedures Database" which allows the comparison between the practices of the countries, with a special emphasis on the Portuguese case.

### **Keywords**

State, Budget, Rule of Law, Public Administration, Traditional Weberian Model, Bureaucracy, New Public Management, New Public Service, New Public Governance, Governance, Reform, State budget, Public Sector Budget, Budget System Laws, Constitution, Budget Organic Law, Annual Budget Law, Budget Circular, Coverage of Budgetary Risks, Budgetary Principles, Budget Rules, Political Responsibilities, Economic Estimates, Budget Negotiation, Approval, MTEF, Budget Execution, Year-end report, Audit report, OECD, International Budget Practices and Procedures Database.

## INTRODUÇÃO

O Estado e por inerência a Administração Pública (AP) têm sido palco de frequentes mudanças que se procuram adaptar a um contexto que se altera com uma velocidade vertiginosa. Tudo se transforma, o ambiente sociocultural, os ideais políticos, as qualificações, a tecnologia, assim como uma infinidade adicional de fatores que é necessário acomodar. A AP e todos os seus processos não podem ficar imunes a esta realidade. Deve adaptar os seus procedimentos, os seus orçamentos, a sua prestação de contas e os seus recursos para os novos tempos.

A mudança deve estar baseada na definição de um conjunto de regras claras e estáveis. É também necessária uma visão compartilhada entre o Governo, todos os níveis da Administração Pública, os atores políticos e todas as partes interessadas. É essencial um compromisso político para aplicar uma reforma sustentável e sadia. É indispensável uma capacidade institucional para aplicar essa reforma. Geralmente as leis não descrevem de forma detalhada como se pensa que as instituições devem trabalhar para atingir os resultados pretendidos. Há sempre um elemento de interpretação humana. Primeiro deve avaliar-se e refletir o que se pode fazer dentro do atual enquadramento e só posteriormente consolidar essa apreciação em adicionais reformas legislativas que procurem moldar novos processos.

Com especial foco no Orçamento do Estado (OE), procurou-se observar qual tem sido o percurso histórico da AP. O presente trabalho pretende ser um contributo para uma reflexão desse percurso explorando tendências internacionais que possam eventualmente ser aplicáveis ao caso português. Para atingir esse objetivo procurou-se analisar os dados mais recentes sobre os processos orçamentais dos países da OCDE. Partindo da ideia que se poderiam obter as melhores práticas ou pelo menos as mais frequentemente utilizadas nesses países. A análise comparativa dessas experiências, enquadradas por conceitos, poderá ser um importante contributo para avaliar o contexto atual e refletir sobre o futuro.

Nesse sentido a dissertação estrutura-se em três capítulos. No primeiro capítulo apresenta-se o carácter específico e o enquadramento legal da Administração Pública, assim como os mais importantes modelos teóricos de organização das administrações públicas e as origens do Orçamento do Estado, usando uma explanação bibliográfica. O segundo capítulo descreve e apresenta os principais conceitos sobre os temas e as diversas fases do orçamento do Estado. Por fim, o terceiro capítulo apresenta os dados sobre os processos orça-

mentais dos países da OCDE, com referência a 2012, da base de dados da OCDE “International Budget Practices and Procedures Database” que permite a comparação entre as práticas dos países, dando relevo especificamente ao caso português.

## **CAPÍTULO I. A EVOLUÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E ORÇAMENTO**

Procurando introduzir os temas pretendidos para este trabalho, esta explanação inicia com a apresentação do caráter específico e do enquadramento legal da Administração Pública (AP), assim como dos modelos teóricos mais importantes de organização das administrações públicas. Para o efeito usar-se-á uma explanação bibliográfica.

A discussão dos modelos teóricos, e a sua difusão, é importante já que a maior parte das vezes as reformas da administração pública não têm em conta o contexto, quer ele seja histórico, social ou político e nem considera as condições em que a administração e o Estado atuam. Assim, uma reforma possível e aplicável é melhor do que uma reforma ideal ou desejável. Uma reforma gradual e parcelar será mais adequada do que uma reforma integral e imediata mas inexecutável no tempo e no espaço. (Mozzicafreddo, 2001)

No âmbito deste trabalho introduz-se o conceito e as origens do orçamento público com o objetivo de entender o papel do Orçamento e a sua importância para o Estado e AP.

### **I.1. CONCEITO E ORIGENS DO ESTADO, ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E ORÇAMENTO**

O conceito de Estado, “*Lo stato*”, “*L'Etat*”, “*der Staat*”, “*el estado*”, foi surgindo ao longo dos tempos de uma forma dispersa, devido à complexidade do mesmo e à diversidade dos fatores que lhe deram origem (Dyson, 1980).

Grande parte da doutrina considera o “império da lei”, ou o “reino das leis”, a característica fundamental do Estado de Direito, contrapondo-a ao “domínio dos homens”, ao reino do arbitrário e à utilização discriminatória da medida individual<sup>1</sup>. No Estado grego a generalidade das leis eram destacadas como garantias contra a tirania do governo dos homens. Com efeito, a cidade, e o cidadão eram considerados livres quando o Estado estatua por via geral. Embora este pudesse fazer tudo só o podia fazer pela via do Direito, ou em conformidade com uma regra geral formulada por todos (Duguit, 1923; Novais, 2006). Seguindo esta linha, Aristóteles considera o domínio das leis (“razão sem paixões”) como uma soberania equivalente ao “governo de Deus e da Razão”, contrapondo-o à soberania dos homens que se equipara a um “impulso animal”. É assim que Aristóteles distingue a Democracia, onde a lei é soberana e “na qual não surge nenhum demagogo e os melhores cidadãos estão no poder” (Novais, 2006). Platão foi defensor de uma conceção muito próxima do Estado de

---

<sup>1</sup> “(...) a government of law, not of men (...)”, Massachusetts's Declaration of Rights of 1780) (Novais, 2006)

Direito. Em seu entender, a plenitude de um Estado seria atingida quando a lei, expressão dos “ditames da razão”, fosse ela “própria o soberano absoluto dos governantes e os governantes apenas os escravos da lei” (Beccari, 1933). A doutrina de Platão sobre os fins do Estado surge como contraponto ao modelo espartano de Estado de conquista. O Estado ateniense seria um autêntico *Rechtsstaat*, vinculado à paz, existindo apenas para garantir o pleno desenvolvimento das faculdades e dos justos direitos dos indivíduos (Verdross-Drosenberg, 1946)

Na segunda metade do séc. III A.C. os Romanos falavam do *Status Romanus*, em consonância com Cícero quando este se referia ao *Status reipublicae* (Dyson, 1980). Na idade média, sobretudo na época feudal, a relação dos indivíduos com o Estado modifica-se. Emerge então um sistema político alicerçado numa rede de relações ligando soberanos e vassallos. O domínio do território impera, desenvolve-se então um conceito de mera superioridade territorial pelo Príncipe. O Príncipe continua vinculado, num plano de igualdade, aos restantes senhores, pelo entrelaçado complexo de direitos e deveres que caracterizava a sociedade medieval". Cada um era titular de direitos, garantidos pelos tribunais comuns, independentemente da posição que o infrator ocupasse na hierarquia feudal. Como tal, existia uma jurisdição que regulava os privilégios de todos contra todos, podendo se afirmar com alguma propriedade, da criação de um Estado de justiça (*Justizstaat*) (Novais, 2006).

Reconhecendo então que o poder se coloca progressivamente acima do direito, o Estado absoluto pode se considerar como um modelo disruptivo, já que interrompeu a evolução para a construção prática da teoria do Estado de direito. Nas duas fases do Estado absoluto, a patrimonial e a de polícia (Miranda, 1985: 75 e ss), a vontade arbitrária do Príncipe vai se impondo à medida do gradual desaparecimento das possibilidades de defesa judicial dos particulares perante as ofensas do Poder (Mayer, 1903). Tal acontece independentemente da crescente importância que a regra de direito assume no Estado de Polícia, nomeadamente no domínio da disciplina jurídica das relações entre indivíduos (Henry, 1977).

As origens da AP são incertas, julga-se que ela pode ser tão antiga quanto a humanidade. As necessidades de organização dos indivíduos em comunidade obrigaram a estruturar serviços que fossem indispensáveis para todos. Segundo Gladden (1972) o funcionário terá sido a primeira profissão. Os serviços públicos prestados pelos funcionários (servidores públicos) terão nascido na idade média, tendo sido influenciados pela organização da igreja católica. Os funcionários eram inicialmente servidores do rei e só quando o Estado deixou

de ser identificado com o rei, é que ganharam um novo estatuto de servidores do Estado (Raadschelders e Rutgers, 1996). Este processo culminou com a revolução francesa. Nos finais do séc. XIX os funcionários deixaram de ser servidores do Estado para passarem a funcionários públicos, surgindo aqui uma separação entre a política e a AP.

Podem-se aproveitar os ensinamentos de Mozzicafreddo (2001) que afirma que “a reforma da administração pública é assim condicionada, pelo contexto histórico, pela complexidade social e pela orientação do poder político das sociedades, onde as escolhas coletivas e individuais dos cidadãos, em regime democrático, são de ter em conta para que tanto a reforma da administração pública como a legitimidade dos seus objetivos e funções sejam reconhecidas pelos indivíduos que contribuem para o seu funcionamento.”

## **1.2. O CARÁTER POLÍTICO E LEGAL DAS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS**

A AP envolve aspetos e funções complexas que a diferenciam do setor privado. Mozzicafreddo (2001) defende que a reforma e a evolução do Estado são em simultâneo um fenómeno político e uma realidade sociocultural, o que pressupõe um conjunto humano, um território e um poder político. O Estado, a administração e a política são conceitos distintos no plano teórico, mas na prática estão relacionados e confundem-se.

As organizações públicas têm relações muito estreitas com as autoridades políticas dos países, províncias, cantões e com as entidades políticas regionais de cada país. As organizações públicas funcionam com base num orçamento, frequentemente atribuído após uma votação no Parlamento. Apesar de serem diferentes das entidades do setor privado, há certas tarefas de gestão, que são por vezes semelhantes em termos de mecanismos e processos. Tal como nas organizações privadas, a AP têm recursos (orçamento, pessoal, instalações, equipamentos, etc.) e deve gerar produtos ou mercadorias. Gerir, consiste em combinar os recursos, que se presumem escassos, e as tarefas a realizar na tentativa de encontrar um equilíbrio ou até mesmo obter um ganho. Este processo corresponde à primeira função de produção das organizações públicas. No entanto, ao contrário das organizações do setor privado, as organizações do setor público têm também de ter em conta a produção, que é uma componente da gestão de políticas públicas. (Giauque, 2003:569)

Outra das características importantes das organizações do setor público está associada à sua dimensão jurídica (Giauque, 2003:569). As organizações públicas dependem, em grande medida, das suas relações com as autoridades políticas do país ou região, tendo também de auscultar os cidadãos, as organizações da sociedade civil e outros grupos sociais. As organiza-

ções do setor público têm de responder às necessidades que são definidas democraticamente, ou seja, os bens e serviços criados pelas organizações públicas devem estar acessíveis a todos os cidadãos sem qualquer tipo de discriminação. Para alcançar este objetivo, tanto as organizações, como o acesso aos bens e serviços que elas disponibilizam, estão sujeitos a regras éticas muito rígidas. Tradicionalmente, os trabalhadores em funções públicas beneficiam de um grau de proteção procurando obviar a que temam a demissão que só deverá ocorrer em circunstâncias excepcionais ou em caso de crimes graves. Os salários em funções públicas devem ser suficientemente elevados para evitar a corrupção. As regras internas do serviço público são impessoais e destinadas a alcançar a imparcialidade no tratamento dos processos administrativos. Surge com frequência a reafirmação da missão de serviço público. Além disso, este “*ethos* burocrático”, tal como descrito por Weber num dos seus livros, permite uma separação significativa entre a esfera pública e a privada. Por definição, a esfera pública pertence à Comunidade e a esfera privada abrange todos os aspetos da vida que escapa a vontade coletiva. Este código ético e democrático da função pública é por isso importante (du Gay, 2000). Sem esta separação entre público e privado, os valores democráticos do serviço público, imparcialidade e autoridade legal (por exemplo) não podem ser estritamente aplicados. Os valores democráticos e legais estão relacionados com a cidadania, enquanto valores particulares são compatíveis com uma abordagem mais “clientelista” (Greve e Jespersen, 1999; Liegl, 1999).

### **A CULTURA ESPECÍFICA DAS ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS**

Frequentemente os aspetos políticos e jurídicos das organizações públicas, resultam na formação de uma determinada cultura nas organizações do setor público. Uma cultura associada à natureza especial da missão de serviço público. A este respeito, deve notar-se o quanto a motivação dos trabalhadores em funções públicas difere das suas contrapartes no setor privado (Jurkiewicz et al., 1998). A missão de serviço público é muitas vezes um incentivo mais importante do que o nível do salário, embora deva ser entendido que essa missão por si só não é suficiente para motivar indivíduos (Kettl, 1997; Peters e Savoie, 2001).

No entanto, as organizações públicas são infiltradas por vários valores diferentes e com diversas ligações entre eles, que procuram um equilíbrio. Esta não é uma característica fácil de mudar, já que nem todos os valores são éticos, ou seja, nem todos os valores servem para distinguir apenas entre as coisas justas e injustas, ou boas e más. É portanto útil fazer uma distinção entre valores éticos e outros tipos de valores (Kernaghan, 2000: 112). Há conflitos que surgem porque os valores culturais específicos das organizações do setor público são frequente-

mente subestimados e são permanentes, principalmente devido às reformas administrativas que colocam a ênfase na mudança de valores. (Farazmand, 1999; Francfort et al., 1995).

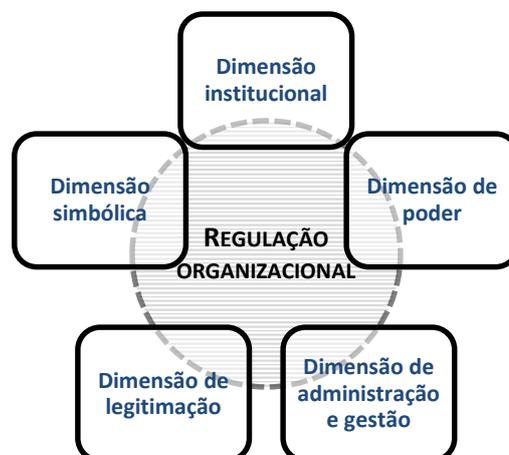
A dimensão jurídica refere-se a muitas regras e procedimentos que regem tanto o comportamento dos atores envolvidos, como a forma das organizações públicas desenvolverem as suas atividades. A natureza jurídica das organizações públicas determina o modo como estas gerem os seus processos. Os órgãos públicos são obrigados a legitimar as suas atividades de duas formas: a legitimação primária diz respeito à conformidade com as leis e normas do Estado; a legitimação secundária diz respeito a eficiência com que são produzidos os produtos e serviços. Finalmente, as organizações públicas desenvolvem características culturais específicas devido ao cumprimento de regras legais. A legitimidade primária das organizações públicas, não é um debate ocioso e desprovido de sentido; pelo contrário, os valores da igualdade de tratamento são muitas vezes uma realidade cultural muito vigorosa nas administrações públicas.

### **A ESTRUTURA DA REGULAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS**

A metodologia proposta por Giauque (2003) permite salientar as diferenças entre as organizações públicas e as organizações privadas e definir as fronteiras existentes entre elas. Estes elementos são fundamentais para introduzir as reformas administrativas necessárias e adaptar o Estado às economias de mercado sem com isso causar efeitos perversos, influenciando os modelos de gestão organizacional do setor público.

Podem-se utilizar as reflexões de Giauque (2003,569) que permitem lidar corretamente com o aspeto teórico da regulação das organizações públicas, tem de se ter em consideração estas cinco dimensões descritas na Figura 1.

**Figura 1** - Estrutura da regulação das organizações públicas



Adaptado de Giauque (2003,569).

### **I.3. OS MODELOS DE GESTÃO PÚBLICA**

A velocidade exponencial da mudança e a adaptação ou o envolvimento dos atores sociais e organizacionais leva a que estes não possam evoluir apenas nas vertentes das competências e conhecimentos técnicos mas essencialmente no comportamento. É necessário alterar e modernizar procedimentos, tradicionalmente ancorados em aspetos de carácter normativo e burocrático, recorrendo ao uso das novas tecnologias - potenciais facilitadoras de uma nova forma de organização – e pela procura de novos comportamentos que decorrem da percepção sobre as organizações, grupos e indivíduos. Para isso é necessário alterar modelos, atitudes e comportamentos perante uma nova ordem organizacional. (Madureira e Rodrigues, 2006)

Assim a AP é condicionada pelo contexto histórico, pela complexidade social e pela orientação política determinada pelas escolhas coletivas e individuais em democracia. (Mozzicafreddo, 2001) Deste modo a realidade administrativa poderá acompanhar os novos contextos políticos, sociais, económicos e organizacionais que a enquadram. Fala-se por isso dessa evolução nas próximas secções dedicadas aos modelos de gestão da AP, nomeadamente aqueles que mais prevaleceram ou foram mais determinantes, tais como: o a organização profissional weberiana, o New Public Management (NPM), o New Public Service (NPS) e finalmente o New Public Governance (NPG).

#### **I.3.1 A ORGANIZAÇÃO PROFISSIONAL WEBERIANA**

Weber não diferencia a administração entre organizações do setor público e privado, ele procura um ponto de contacto entre todas estas estruturas através de uma serie de conceitos, tentando a sua aplicação transversal a diversas organizações.

Inicia-se a análise destes conceitos observando as formas de legitimidade da autoridade, à luz da análise de Weber. As razões para a submissão no seio de um grupo são as mais diversas, Weber identifica que as pessoas podem obedecer visando simplesmente interesses materiais, costumes ou mesmo de modo puramente afetivo. Um fator determinante é a crença na legitimidade. Existem assim, três tipos puros de dominação legítima, em primeiro lugar a de carácter racional que compreende a crença na legitimidade das ordens estabelecidas e do direito de chefia. Em segundo lugar a de carácter tradicional, baseada na crença na autoridade proveniente das tradições e na legitimidade daqueles que representam essa autoridade e por último a carismática baseada na veneração da autoridade.

O direito tem acima de tudo um lado fortemente racional, existindo respeito entre os membros do grupo. A administração é responsável, por criar juridicamente esse direito procurando não deferir outros valores. É dever do superior, normalmente eleito, seguir uma ordem impessoal para orientar suas disposições. O quadro administrativo é composto, segundo Weber (1964), por funcionários que são habitualmente nomeados com base nas suas qualificações profissionais, fazendo da administração burocrática, a forma mais lógica de dominação, já que é detentora de precisão, continuidade, disciplina, rigor e confiabilidade.

Expondo as ideias de Weber, Campos (1971) diz que se pode encontrar as categorias essenciais da autoridade racional legal e detalha as mesmas da seguinte forma: (1) uma organização contínua de cargos delimitados por normas; (2) uma área própria de competência, o que implica a existência de uma esfera de obrigações no desempenho das funções diferenciadas como parte de uma sistemática divisão do trabalho; (3) a atribuição ao responsável da autoridade necessária para o desempenho das suas funções; (4) definição clara dos instrumentos necessários de coerção e a limitação do seu uso a condições previamente definidas; (5) uma unidade organizada de tal forma que o exercício da autoridade será dominado pelo órgão administrativo; (6) a organização dos cargos obedece ao princípio da hierarquia em que cada cargo inferior está sob controle e supervisão de um superior; (7) as regras que regem o exercício de um cargo podem ser técnicas ou normativas e em ambos os casos para que a sua aplicação seja racional é imprescindível a especialização; (8) por princípio os membros do quadro administrativo devem estar completamente separados da propriedade dos meios de produção e da sua administração, devendo ser imparciais; (9) no tipo racional, existe uma ausência de apreciação do cargo pelo ocupante, garantindo objetividade e independência na conduta, sendo apenas orientado pelas normas pertinentes; (10) os atos administrativos, decisões e normas, são registados em documentos, mesmo quando existem acordos verbais.

A administração profissional weberiana (que alguns definem como burocrática) significa fundamentalmente, o exercício da dominação baseada no saber. Este é o traço que a torna especificamente racional. Consiste, por um lado, no conhecimento técnico, o que por si só é suficiente para garantir uma posição de extraordinário poder. Por outro lado, considera que as organizações públicas são elas mesmo as detentoras do poder e que dele se servem, e que tendem a tornar-se mais poderosas pelo conhecimento proveniente da prática adquirida

no serviço. Através da atividade, ganham um conhecimento especial dos fatos e dispõem de uma bagagem de material documental, que lhes é exclusiva e que as distingue.

O quadro administrativo subordinado à autoridade é formado por funcionários nomeados, tendo alguns critérios de atuação que serão a garantia do poder dos funcionários e conseqüentemente da força da Administração: (1) são individualmente livres e sujeitos à autoridade apenas nas suas obrigações oficiais; (2) estão organizados hierarquicamente numa estrutura de cargos claramente definida; (3) cada cargo possui uma esfera de competência legal, bem determinada; (4) o cargo é preenchido mediante uma livre relação contratual originando a livre seleção; (5) os candidatos são selecionados com base em qualificações técnicas. A qualificação pode ser testada por exames e dada como certa por diplomas que comprovem a instrução técnica ou pela utilização de ambos os critérios; (6) os candidatos são nomeados e não eleitos; (7) são remunerados com salários fixos em dinheiro e na maioria das vezes com direito a pensão; (8) somente em determinadas circunstancias a autoridade empregadora, tem o direito de rescindir o contrato, mas o funcionário é sempre livre de se demitir; (9) a escala salarial é classificada de acordo com o nível hierárquico e a responsabilidade do cargo pode ser tida em conta; (10) o cargo é considerado como a única ou a principal ocupação do funcionário estabelecendo os fundamentos de uma carreira; (11) existe um sistema de "promoção" baseado na antiguidade, no mérito ou em ambos; (12) a promoção depende do julgamento dos superiores; (13) O funcionário trabalha inteiramente desligado da propriedade dos meios e não se apropria do cargo; (14) O funcionário está sujeito a uma rigorosa e sistemática disciplina e controlo no desempenho do cargo.

Importa referir que o primeiro objetivo da administração profissional weberiana é a implementação legal de procedimentos, normas e regulamentos, tudo isto considerando um meio envolvente que é diverso e com o qual a administração tem de ter uma relação preferencialmente impessoal. Os funcionários são especializados e qualificados, tal como as unidades organizacionais, procurando garantir a especialização funcional do serviço público. Existe uma hierarquia bem definida e delimitada e os funcionários necessitam também de ter a legitimação documental para vincularem a sua atuação.

Por último, importa referir que Pitschas (1993) faz uma análise do modelo de Weber tentando encontrar vantagens e desvantagens. Se, por um lado, existe uma centralização do comando e da coordenação das atividades administrativas, por outro lado mantém-se a unidade. Como vantagem, identifica a manutenção da unidade de comando e de coordenação das atividades administrativas, garantindo a uniformidade e o controlo legal. A elevada especializa-

ção aumenta a eficiência e a produtividade da AP em tarefas rotineiras e o relacionamento impessoal garante um tratamento imparcial e objetivo para todos os cidadãos. Como desvantagens, Pitschas identificou o bloqueio da iniciativa dos trabalhadores da AP e da participação dos cidadãos nas decisões administrativas, devido a toda a centralização decisória inerente ao modelo Weberiano, um baixo nível de responsabilização nos níveis hierárquicos inferiores, tendo ainda sido reconhecidos alguns procedimentos que não criam qualquer valor acrescentado e que apenas originam tarefas inúteis. No que diz respeito à especialização, Pitschas identifica que a falta de comunicação horizontal do sistema não permite o aproveitamento dessa especialização, em vez disso potencia o crescimento de autoridades paralelas. Por fim, o relacionamento impessoal acaba por originar uma atenção insuficiente prestada aos direitos e necessidades dos cidadãos que a administração pretende servir.

O papel da AP descrita por Weber foi fundamental na evolução da infraestrutura da sociedade. Foi através desta Administração que se tornou possível acumular os recursos naturais ao longo dos séculos, concretizar o desenvolvimento económico e toda a operacionalização técnico social, desde as vias de comunicação até ao bem-estar social. Assim, não existe uma razão para descartar totalmente o modelo weberiano, que terá de se adaptar a novas realidades, quer sejam legais, ou de tarefas e funções, já que a AP é modulada pela envolvente e logo por condicionantes políticas, sociais, económicas, técnicas e culturais. (Pitschas, 1993)

### **1.3.2 O NEW PUBLIC MANAGEMENT (NPM)**

O início da abordagem gestionária, particularmente do movimento do *New Public Management (NPM)*, remonta à vitória dos republicanos nos Estados Unidos e à vitória do Partido Conservador no Reino Unido em 1979. Quando os líderes políticos destes partidos ascenderam ao poder, confrontaram-se com severas restrições económicas que tiveram um profundo impacto na orientação política e na necessidade de implementação de reformas.

Segundo Mascarenhas (1993) há três fatores principais que contribuíram para a reforma do setor público: a crise económica e a internacionalização das economias, a dimensão do *Welfare State*, as pressões sobre os recursos públicos e a influência do *New Right* que promoveu abordagens orientadas para o mercado. Os instrumentos tradicionais de política económica, que até então tinham sido apropriados para gerir a economia interna dos países, provocavam efeitos adversos, incluindo inflação, desemprego e défice orçamental.

A AP tornou-se numa estrutura pesada, problemática e ineficiente. Em alguns países, os líderes políticos defendiam que os governos cresceram em demasia, eram muito dispendiosos e limitavam a iniciativa individual (Pollitt, 1993). A teoria do *Public Choice* e a “onda da gestão privada” orientaram a agenda da reforma dos governos e instigaram um novo papel do Estado na economia (Foster e Plowden, 1996). A este propósito Mozzicafreddo (2001:25) advoga que importa não extrapolar formas de gestão empresariais para formas de organização na AP, uma vez que existe uma diferente mobilização social e política, e uma complexidade das relações económicas e financeiras no setor público não existentes no setor privado.

Procurando a introdução de critérios de economia e eficiência nos serviços públicos, os governos fomentaram diversas reformas tendo como objetivo reduzir a grandeza do setor público no pressuposto que a gestão do setor privado era mais eficiente que a do setor público. Neste contexto foram contratados gestores do setor privado para aconselhar a introdução de “uma nova filosofia e prática de gestão” (Metcalf e Richards, 1991). Diversos governos, de distintos quadrantes ideológicos, adotaram esta nova abordagem managerial, gestonária, NPM ou simplesmente administração baseada no mercado, que surgiu no setor público como resposta à ineficácia percebida do modelo de organização profissional. Estas reformas tiveram implementação alargada nas diversas administrações dos diversos países.

O NPM é assim uma nova conceção de gestão para o setor público na qual os participantes desempenham um papel diferente. Esta corrente foi influenciada pelo managerialismo e pelo Novo Institucionalismo Económico. De acordo com o managerialismo, os políticos e gestores públicos devem interagir de acordo com novas regras (Holmes e Shand, 1995). Há uma nova ética de gestão apoiada na ideia de que os gestores têm “o direito de gerir”, logo, eles devem ter o controlo da organização que dirigem e devem ser “proactivos” (Flynn, 1993).

Esta nova ênfase exigiu profundas mudanças no setor público e no seu relacionamento com o governo e a sociedade (Hughes, 1994) colocando o problema a três níveis<sup>2</sup>: primeiro, o relacionamento entre políticos e gestores públicos<sup>3</sup>; segundo, os instrumentos e o poder foram transferidos para os gestores, para que estes cumpram as suas tarefas. A organização managerial é centralizada no comando e coordenação, na divisão de trabalho e tarefas,

---

<sup>2</sup> O primeiro corpo de ideias foi desenvolvido por W. Wilson, F. Taylor e D. Waldo entre 1880-1950 e é aqui também abordado pelo autor citado em epígrafe.

<sup>3</sup> Separação entre a esfera pública e a esfera administrativa, autonomia de ação que inclui a definição de procedimentos e de recrutamentos.

nas medidas de produtividade, na experimentação do resultado e são assim facultados meios ao poder executivo para procurar atingir resultados; terceiro, a relação entre funcionários e clientes passou a consistir na eficiência do trabalho e na sensibilidade perante o cidadão, um pouco por oposição à postura mais impessoal da organização profissional weberiana.

O NPM tende a centrar a sua análise nos instrumentos e poderes transferidos para os gestores. Porém esta análise não pode ser feita isoladamente já que existe articulação entre os três níveis. Por exemplo, alterar a autonomia e responsabilidade dos gestores públicos afeta a sua posição, mas também o equilíbrio entre políticos e gestores.

Mascarenhas (1993) refere que esta nova gestão pública exige mais flexibilidade e a definição de objetivos claros que permitam a avaliação dos resultados através de indicadores de desempenho. A preocupação com a eficiência requer o estabelecimento de condições e meios para a gestão dos serviços públicos e maior autonomia para os gestores. Deste modo, o relacionamento entre políticos eleitos e funcionários teve grande importância na tentativa de tornar a AP mais eficiente e mais responsabilizável. Procura-se separar os valores individuais em prole do coletivo. Existe também uma necessidade de adequar os meios aos fins pretendidos, obtendo eficiência no final desta equação racional. Não se trata de justiça, mas sim atingir os objetivos, ficando aqui subentendido que a racionalidade é igual à eficiência.

A separação entre as questões políticas e as questões de gestão é um aspeto importante no NPM. Os gestores devem ter autonomia para desempenhar as suas tarefas de acordo com as metas previamente estabelecidas usando os instrumentos de gestão necessários. A ideia consiste em providenciar os instrumentos geralmente utilizados no setor privado ajustados aos serviços públicos. Os gestores públicos vão assim usar estes instrumentos adequadamente, logo que estes estejam disponíveis, adequadamente e serão responsáveis pelos resultados. Por exemplo, a fixação de metas permite a elaboração de uma estratégia e a avaliação de resultados, uma das principais características da atual gestão pública. (Araújo, 2000).

Tentando aglutinar conceitos Araújo constata que não existe consenso para uma definição precisa sobre o que o NPM representa exatamente (Lynn Jr, 2001; Pollitt, 2001). No entanto, é possível destacar alguns princípios comuns que surgem em diferentes países (Ferlie et al., 1996; Hood, 1991; Lane, 1997). Estes princípios dão preferência a diversos objetivos que procuram: melhorar os serviços prestados ao público (e, conseqüentemente, ao cidadão-cliente); modernizar o processo de produção e, portanto, à organização produtiva dos serviços administrativos, de tal forma que se torna mais flexível e mais adaptável.

Procurando definir mais claramente os objetivos a atingir, estas metas devem ter um contrato-serviço (ou mandato) associado com uma dotação orçamental global (Varone e Giauque, 2001). Para avaliar o desempenho coletivo e individual mais sistematicamente devem se definir critérios de avaliação, e em muitos casos, há também um claro desejo de alcançar economias através de aumento da produtividade organizacional. Tal tem implicações nos meios a usar e não descartando a procura de novas origens de recompensas.

Assiste-se à introdução de diferentes tipos de reforma e pode-se caracterizá-las com base em alguns ideais weberianos. Assim, com base na literatura (Bolgiani, 2002; Ferlie et al., 1996; Möncks, 1998) identificam-se três modelos principais do NPM: O primeiro tipo poderia ser chamado de modelo de eficiência ou mercado que surgiu no início de 1980, especialmente em certos países anglo-saxônicos e que visa tornar as organizações do setor público mais eficientes, medindo seu desempenho comparando-o com o do setor privado. Os conceitos económicos da concorrência e do desempenho produtivo são dominantes e há o uso generalizado de ferramentas de gestão do setor privado. O segundo tipo é o *downsizing*, a descentralização e o modelo de flexibilidade. A ideia central é a descentralização das responsabilidades administrativas procurando tornar a administração mais pequena. Este modelo "descentralizado" visa separar a estratégia operacional e redistribuir os poderes de tomada de decisão para níveis mais próximos dos "clientes". O principal objetivo é o de permitir que os serviços administrativos desenvolvam uma gestão mais flexível, assegurando a descentralização do processo decisório. O terceiro tipo é a procura do modelo de excelência ou do modelo da qualidade, assente em mecanismos capazes de gerar atitudes favoráveis à aprendizagem contínua e à melhoria da cultura organizacional. Os esforços são feitos para satisfazer os clientes, em particular através de exames de certificação ou de satisfação como é exemplo a certificação ISO.

Estes modelos representam ideais, eles são abstrações da realidade e nunca devem ser confundidos com ela. No entanto, as situações reais que as reformas administrativas têm de enfrentar são sempre mais complexas e constituem uma combinação destes três modelos (Giauque, 2003). Dito isto, note-se que os princípios e ferramentas do NPM são sustentados por uma ideia política particular que se baseia na lógica liberal e que têm, em grande medida, uma crença na superioridade dos mecanismos de mercado, concorrência e interesse

individual como motivação para o trabalho. A maioria das figuras-chave do NPM obedece essencialmente a uma lógica que emana do mundo dos negócios e do setor comercial.

Os princípios do NPM são sustentados por análises económicas, fundamentalmente inspiradas pela teoria da economia "*New Political Economy*" (Frant, 1998). Esta nova tendência económica é suportada por três grandes escolas: a escola "*Public Choice*" (Palombarini, 2000), a escola da "*Agency Relations School*" (Fama e Jensen, 1983a, 1983b) e a escola dos "*Transaction costs*" (Gomez, 1996; Ménard, 1997; Williamson, 1994).

Os funcionários públicos estão sempre sob suspeita de estar a trabalhar para o seu próprio benefício, e de agirem de uma forma egoísta, calculista e oportunista. São vistos como atores suscetíveis de atuar como obstáculos para a aplicação da totalidade das novas políticas, em especial aqueles que lidam com a política económica. Com a introdução de mecanismos de mercado nas organizações públicas os organismos públicos entram em concorrência uns com os outros ao mesmo tempo que se exige aos funcionários públicos que se comportem como empresários e gestores. Tal como acontece com os trabalhadores do setor privado, procura-se deste modo injetar determinados incentivos tangíveis e intangíveis (Hood, 1998). É possível, de acordo com esta teoria, reduzir os custos da organização que eram até então considerados intoleráveis e portanto produzir mais usando menos recursos. Este é, um dos objetivos principais do NPM.

Além disso, o programa de reformas administrativas envolve uma mudança na perceção do Estado e das suas prerrogativas em matéria de gestão económica e também uma mudança, igualmente manifesta, na visão da relação entre a economia e outros aspetos da vida em sociedade (Clary et al., 2000; Minogue et al., 1998; White, 1999).

O NPM assenta em ideais liberais que defendem a superioridade da lógica do mercado, e das suas fórmulas de ação, em diversos campos, como o da equivalência entre o cliente e o cidadão e a importância da eficiência como valor superior ao resultado. Os seguidores do NPM defendem que a descentralização tem um valor superior em termos de gestão e de rentabilidade. Em termos de recursos humanos, o NPM encara a motivação como o princípio do interesse individual do funcionário e defende que a proximidade com o cliente que advém da descentralização é um princípio que leva à qualidade do serviço público. Os problemas resultantes das ideias introduzidas pelo NPM e, em particular, os problemas de coordenação entre serviços públicos, fez emergir um novo modelo de AP em que as estruturas administrativas preservam a sua autonomia mas funcionam num modelo mais integrado.

### 1.3.3 O NEW PUBLIC SERVICE (NPS)

Tal como a organização weberiana e o NPM, o *New Public Service* (NPS) é composto por diversos elementos. Os diferentes estudiosos, e aqueles que aplicam na prática o modelo, têm contribuído para o desenvolvimento do seu ideal, muitas vezes em desacordo uns com os outros. No entanto, certas ideias gerais parecem definir um modelo normativo, permitindo a sua distinção dos outros modelos. O NPS surgiu sustentado teoricamente mas também suportado em práticas inovadoras e avançadas de muitos gestores públicos de sucesso (Denhardt e Denhardt, 1999; Denhardt, 1993). O NPS pode ainda reivindicar uma vasta herança intelectual, tal como aportada pelo trabalho de Waldo (1948) e o trabalho de Wolin (1960) que dota o NPS de bases na teoria política. Ir-se-á concentrar nos precursores mais contemporâneos do NPS, incluindo: (1) teorias da democracia cidadania; (2) modelos de comunidade e da sociedade civil e (3) humanismo organizacional e a teoria do discurso, obtendo assim os principais princípios do NPS.

Preocupações com a cidadania e a democracia são particularmente importantes para as teorias políticas e sociais e exigem uma atenção acrescida e uma cidadania mais ativa e comprometida (Mansbridge, 1992; Barber, 1984; Mansbridge, 1990; Pateman, 1970; Sandel, 1996). De particular relevância é a sugestão de Sandel (1996), segundo a qual a relação entre o Estado e os cidadãos tem subjacente a ideia de que o governo existe para assegurar que os cidadãos possam fazer escolhas coerentes com o seu auto interesse, garantindo para isso certos procedimentos tais como direito a voto e os direitos individuais. Essa perspectiva é consistente com a economia do *Public Choice* e do *New Public Management* (Kamensky, 1996). Mas Sandel oferece uma visão alternativa da cidadania democrática, aquela em que os indivíduos estão mais ativamente comprometidos na governação.

Os cidadãos devem olhar para além do autointeresse procurando o interesse público, adotando assim uma perspectiva mais ampla e de longo prazo, o que requer um conhecimento de relações públicas, um sentimento de pertença, uma preocupação para com o todo e um vínculo moral com a comunidade, cujo destino está em jogo (Sandel, 1996: 5–6; Schubert, 1957). King e Stivers (1998) afirmam que os administradores devem ver os cidadãos como cidadãos em vez de meros eleitores ou clientes; eles devem compartilhar a autoridade e reduzir o controlo e confiar na eficácia da colaboração. Na procura de uma maior eficiência, King e

Stivers sugerem que os gestores públicos procurem uma maior capacidade de resposta e um aumento na confiança dos cidadãos. Esta perspectiva sustenta diretamente o NPS.

Denhardt e Denhardt (2000) afirmam que na AP, a procura comunidade é baseada na ideia que o papel do governo, especialmente do governo local, é o de ajudar a criar e apoiar a comunidade. Este esforço depende da construção de um conjunto saudável e ativo de "instituições mediadoras" que consigam dar atenção aos desejos e interesses dos cidadãos e simultaneamente procurem criar condições para preparar melhor os cidadãos para atuarem no sistema político a um nível mais global. Como Putnam (1995) argumenta, a democracia depende da existência de cidadãos envolvidos e ativos em todos os tipos de grupos, quer em associações ou em unidades governamentais. A aglomeração, destes pequenos grupos constitui uma "sociedade civil" em que as pessoas trabalham para os seus interesses pessoais, contextualizadas pelas preocupações da comunidade. Só assim os cidadãos podem conseguir outro tipo de diálogo, essencial para a construção da comunidade e da democracia. Como King e Stivers (1998) referem, o Governo pode desempenhar um papel crítico na criação desta sociedade civil, facilitando e apoiando estas ligações.

Os teóricos da AP, incluindo aqueles associados com a corrente mais radical administracionista do final dos anos sessenta e início dos anos setenta (Marini, 1971), juntaram-se aos colegas de outras tendências, sugerindo que a visão hierárquica tradicional das organizações sociais e as perspectivas mais positivistas se reforçam mutuamente. Eles uniram-se numa crítica da burocracia e do positivismo, procurando abordagens alternativas para a gestão e organização. Procuraram explorar novas alternativas para a aquisição de conhecimentos, utilizaram para tal a Teoria interpretativa (*Interpretive Theory*), como Harmon (1981), ou a Teoria Crítica ("*Critical Theory*") (Denhardt, 1981) e o pós-modernismo (Farmer, 1995; McSwite, 1997; Miller e Fox, 1995; Miller et al., 1997). De uma forma geral, estas abordagens têm procurado organizações públicas menos dominadas por questões de autoridade e controlo e mais atentas às necessidades e preocupações das pessoas. Estas tendências têm sido fundamentais para a interpretação e análise crítica da burocracia e da sociedade, e vieram ampliar os esforços para utilizar as perspectivas do pensamento pós-moderno, especialmente a teoria do discurso que procurou uma maior compreensão das organizações públicas. No entanto, os teóricos pós-modernos da AP são céticos em relação às abordagens tradicionais sobre a participação pública, por oposição parece haver um consenso considerável sobre a necessidade do aumento do diálogo público que poderá permitir restaurar alguma legitimidade que afirmam

ter sido perdida. Por outras palavras, existe uma necessidade de reconcetualizar tanto no plano prático como no intelectual, de modo a construir um novo serviço público.

Os teóricos da cidadania, da comunidade e da sociedade civil, humanistas organizacionais e estudiosos pós-modernos da AP, ajudaram a estabelecer um clima propício para que surgisse o NPS. Apesar de reconhecerem que existem diferenças em alguns pontos de vista, verificaram também a existência de pontos de comunhão que distinguem o NPS da Organização Profissional Weberiana ou do NPM. Além disso, há uma série de lições práticas que o NPS sugere para a AP.

### **SERVIR EM VEZ DE DIRIGIR.**

Um papel de crescente importância do servidor público é o de ajudar os cidadãos, articulando e atendendo aos seus interesses comuns, ao invés de tentar controlar ou orientar a sociedade. Enquanto no passado, o governo desempenhou um papel central no que tem sido chamado de "direção da sociedade" (*Steering of Society*) (Nelissen et al., 1999), a complexidade da vida moderna às vezes torna essa tarefa não apenas imprópria, mas impossível.

A AP é de facto um jogador, é na maioria dos casos, um jogador substancial, mas as políticas públicas necessárias são o resultado de um conjunto complexo de interações, envolvendo vários grupos e interesses múltiplos que podem até ser combinados da mais fascinante e imprevisível das formas. Neste novo mundo, o principal papel do governo é, não apenas direccionar as ações do público por meio de regulação e pela lei, nem é simplesmente o de estabelecer um conjunto de regras e incentivos<sup>4</sup> através dos quais as pessoas serão guiadas no "bom caminho". O Governo atua em conjunto com privados e organizações da sociedade civil, na procura de soluções para os problemas que as comunidades enfrentam passando assim de controlador a proponente de uma agenda para a qual convoca os jogadores adequados.

Neste mundo de cidadania ativa, os funcionários públicos, vão ser os conciliadores, os mediadores, ou até mesmo ter um papel de adjudicantes. Estas novas funções exigem do servidor público novas capacidades e habilitações, eles terão de desenvolver novas competências de intermediação, negociação e resolução de conflitos (Denhardt e Denhardt, 2000).

---

<sup>4</sup> Uma forma figurada frequentemente utilizada para exemplificar este conceito, é que a política do Governo deve funcionar com uma combinação de "Sticks" (Varas), sanções que se aplicam quando as ações não são realizadas corretamente e de "Carrots" (Cenouras) Incentivos que são dados quando se atingem os resultados esperados. (Taylor, 2003,93)

### **O INTERESSE PÚBLICO É O OBJETIVO, E NÃO O SUBPRODUTO.**

Os servidores públicos devem contribuir para a construção de uma noção coletiva e compartilhada do interesse público. O papel da AP será cada vez mais o de unir as pessoas em ambientes que permitam o discurso espontâneo e autêntico sobre a direção que a sociedade deve tomar. É menos importante para este processo, obter objetivos únicos do que é envolver administradores, políticos e cidadãos num processo de pensamento sobre um futuro desejado para a sua comunidade. O Governo também tem a obrigação moral de assegurar que as soluções geradas são totalmente consistentes com as normas de justiça e equidade para além de serem consistentes com o interesse público (Ingraham e Ban, 1988; Ingraham et al., 1989). Em suma, o funcionário público terá um papel ativo na criação de fóruns em que os cidadãos, por meio do discurso, podem procurar a articulação dos seus valores compartilhados e o desenvolvimento de um senso coletivo de interesse público. (Denhardt e Denhardt, 2000).

### **PENSAR ESTRATEGICAMENTE, AGIR DEMOCRATICAMENTE.**

As políticas e programas que satisfazem as necessidades públicas podem ser mais eficaz e responsabilmente alcançadas através de esforços coletivos e processos colaborativos. Para realizar uma visão coletiva, há que se definir papéis e responsabilidades e desenvolver ações específicas, por etapas, na direção dos objetivos desejados. A ideia não é apenas estabelecer uma visão e, em seguida, deixar a implementação para os governantes, mas sim, juntar todas as partes no processo de execução dos programas. Há portanto um importante papel de liderança política na articulação e incentivo do fortalecimento da responsabilidade do cidadão e, no apoio a grupos e indivíduos envolvidos na construção dos laços de comunidade. O Governo não pode criar a comunidade, mas podem se lançar as bases para a ação da cidadania efetiva e responsável. Para isso a Administração tem de ser aberta, acessível, sensível, e dar respostas. Deste modo as pessoas tendem a reconhecer que governo existe para satisfazer as suas necessidades. O objetivo, então, é sentir que o governo opera para servir os cidadãos e criar oportunidades para a cidadania. (Denhardt e Denhardt, 2000)

### **SERVIR OS CIDADÃOS, E NÃO CLIENTES.**

A noção de interesse público criada a partir de um diálogo sobre os valores compartilhados é mais consistente. Os servidores públicos não se limitam a responder às exigências dos "clientes", mas focam-se na construção de relacionamentos de confiança e colaboração com e entre os cidadãos. No setor público é problemático determinar quem é o cliente. O Gover-

no serve aqueles que podem estar à espera de um serviço, aqueles que podem precisar do serviço e mesmo aqueles que não o estão procurando ativamente num determinado momento, as gerações futuras de destinatários de serviços. Além disso, alguns clientes do Governo têm mais recursos e maior capacidade para promover as suas questões pessoais do que outros, o que não pode justificar um tratamento diferente, já que as condições de equidade e justiça desempenham um papel importante na prestação de serviços públicos.

Apesar da importância da melhoria contínua da qualidade da prestação de serviços no setor público, o NPS estabelece que as pessoas, agindo como cidadãos, devem demonstrar a sua preocupação com a comunidade, assumindo o seu compromisso com questões que vão além dos interesses de curto prazo e individuais. Esta é, no fundo, a definição de cidadania efetiva e responsável. (Denhardt e Denhardt, 2000)

#### **A PRESTAÇÃO DE CONTAS NÃO É SIMPLES.**

Os servidores públicos devem estar atentos para além da evolução do mercado, tendo também de ter em conta a lei, os valores da comunidade, as normas políticas, os padrões profissionais e os interesses dos cidadãos. (Denhardt e Denhardt, 2000)

Os gestores públicos são, e devem ser influenciados por, e responsabilizados para, constelações complexas de instituições e normas, incluindo o interesse público, o enquadramento legal, outros organismos de outros níveis de governo, a comunicação social, padrões profissionais, os valores da comunidade, fatores situacionais, normas democráticas, e, claro, os cidadãos. Além disso, as instituições e as normas que influenciam os servidores públicos e pelos quais eles são responsabilizados, interagem de forma complexa. As leis criam os parâmetros para as ações dos servidores públicos, mas a forma como estes as aplicam, influencia, não só a sua implementação efetiva, como também pode influenciar os legisladores nas modificações da lei. Os administradores públicos influenciam, e são influenciados, por todas as normas concorrentes, valores e preferências. Logo estas variáveis também representam pontos de prestação de contas. O NPS reconhece a realidade e complexidade destas responsabilidades, identificando que os administradores públicos estão envolvidos em contendas de valores complexos, em situações de conflito e normas de sobreposição. Donde, o NPS exige que os administradores públicos não tomem essas decisões sozinhos mas sim através de um processo de diálogo e de base ampla de empenho dos cidadãos.

Os funcionários são responsáveis por assegurar que as soluções para problemas públicos são consistentes com as leis e normas e outras restrições. Cabe também aos funcionários

transformar os conflitos em situações de parâmetros conhecidos, para que se tornem uma componente do processo de discussão. Assim não só contribui para obtenção de soluções realistas, como se constrói a cidadania e a prestação de contas. (Denhardt e Denhardt, 2000)

#### **O VALOR DE PESSOAS NÃO É APENAS O DA PRODUTIVIDADE.**

As organizações públicas e as redes em que participam são garantia de uma maior probabilidade de sucesso a longo prazo, se integradas em processos de colaboração e de liderança compartilhada e baseadas no respeito entre todos os intervenientes.

Na sua abordagem à gestão e organização, o NPS enfatiza a importância da gestão através das pessoas. Os sistemas de melhoria de produtividade, a reengenharia de processos e a medição de desempenho são vistos como ferramentas importantes na construção de um sistema de gestão mas são suscetíveis de falhar a longo prazo, se for dada atenção insuficiente aos valores e interesses individuais dos membros de uma organização. No NPS, o enorme desafio e complexidade do trabalho dos administradores públicos é reconhecido, sendo vistos como servidores públicos, pessoas cujas motivações e recompensas são mais do que salários ou segurança no emprego, querendo fazer a diferença na vida dos outros (Denhardt, 1993; Perry e Wise, 1990; Vinzant, 1998). A liderança compartilhada, a colaboração e a partilha de poder tornar-se-ão norma, tanto dentro como fora da organização. Estas incidirão sobre os objetivos, valores e aspirações que a organização e a comunidade pretendem atingir e que deve ser caracterizada pelo respeito mútuo e apoio.

#### **OS VALORES DA CIDADANIA E DO SERVIÇO PÚBLICO ESTÃO ACIMA DO EMPREENDEDORISMO.**

O interesse público é mais impulsionado por funcionários públicos e cidadãos empenhados em dar contribuições significativas à sociedade do que por gestores empresariais que atuam como se o dinheiro público fosse seu.

Como King e Stivers (1998) lembram, o governo é propriedade dos cidadãos, como tal a mentalidade dos administradores públicos deve ser a de que os programas e os recursos públicos não lhes pertencem e eles têm a responsabilidade de servir os cidadãos, agindo como administradores dos recursos públicos (Kass, 1990), conservadores de organizações públicas (Terry, 1995), facilitadores da cidadania e do diálogo democrático (Box, 1998; Chapin e Denhardt, 1995; Stivers e King, 1998), catalisadores do empenho comunitário (Denhardt e Gray, 1998; Lappe e Bois, 1994), e líderes de rua (Vinzant e Crothers, 1998). Por conseguinte, o NPS sugere que os administradores públicos devem trabalhar com pessoas encontrando

soluções de mediação, e devem também qualificar o seu papel no processo de governança como participantes responsáveis. Os administradores devem não só conhecer e gerir os recursos e os riscos da sua organização, mas também devem estar conscientes de outras fontes de apoio e assistência, envolvendo os cidadãos e a comunidade. No NPS, os riscos e oportunidades existem dentro de um quadro democrático mais amplo de cidadania e responsabilidade partilhada, em que os administradores públicos não podem decidir sozinhos o que consideram melhor para a comunidade. (Denhardt e Denhardt, 2000).

Todos os modelos de gestão da AP trouxeram novas formas de procurar resolver os problemas com os quais foram sendo confrontados. Tal como a Administração profissional weberiana, o NPM apresentou incoerências e contradições. O NPS procurou debelar alguns desses problemas e defendeu que o setor público deve ser equacionado como fazendo parte de redes organizacionais complexas, compostas por atores diversos, por grupos de pressão, grupos políticos, instituições sociais e empresas privadas, e como tal o conceito de *governance* ganhou expressão num contexto de tentativa de reforma da AP. (Madureira e Rodrigues, 2006)

#### **1.3.4 NEW PUBLIC GOVERNANCE (NPG)**

O modelo da Governança (*Governance*) surge nos anos 90 e assenta na abordagem relacional e numa noção partilhada de interesse público. Isto acontece através da gestão participativa e da *Accountability* partilhadas entre o setor público e o setor privado. Trata-se de um modelo cooperativo e adaptativo, de parcerias entre o setor público e o setor privado, no contexto sociopolítico procurando resolver problemas comuns. (Pierre e Peters, 2000)

De acordo com a teoria da Governança, a resolução de certos problemas resultantes das falhas de mercado ou de falhas de coordenação não é exequível por parte do setor público sem a intervenção de uma parceria alargada aos atores do setor privado. Este envolvimento dos atores privados aplica-se não só ao nível do planeamento e da implementação das políticas públicas, mas também em todo o processo de coprodução e cogestão das políticas (Kooiman, 1993). De acordo com Rhodes (1997) citado por Secchi (2009), o Estado torna-se numa coleção de redes interorganizacionais compostas por atores governamentais e sociais que participam na elaboração e implementação das políticas públicas passando a ter, segundo Richards e Smith (2002) um papel primordial na coordenação horizontal e no controlo destas redes.

Em pleno século XXI, a AP foi assim forçada a tornar-se sensível a variáveis não equacionadas até então. Este conceito de Governança tem implícito o reconhecimento de que nesta

sociedade global não existem imposições unilaterais de quaisquer tipos de liderança, pelo que o Estado e a AP passam a ter que funcionar como “sistema de órgãos orientadores dos distintos atores sociais e económicos de uma sociedade determinada”. (Pagaza, 2000,48 *apud* Madureira e Rodrigues, 2006) Para Pierre e Peters (2000), a Governança é mais abrangente que o termo mais restrito de governo, já que abrange um vasto conjunto de organizações e instituições que estão envolvidas e comprometidas no processo de governação.

A tarefa de assegurar uma ação concertada entre estas diferentes redes horizontais e os seus variados programas de ação, bem como entre as diversas organizações públicas intervenientes, torna-se um desafio maior a que a AP tem que defrontar, no âmbito do modelo da Governança e da regulação estatutária<sup>5</sup>.

Para Kooiman (1993), ao invés de uma autoridade pública soberana, “a Governança é o resultado de formas sociopolíticas de governação interativa entre agentes públicos e privados”. Ou, segundo Rhodes (1997) citado por Braithwaite (2006), “o governo passou de governo um de Estado unitário à governação em rede e por redes”.

Mozzicafreddo (2001) refere que esta mudança de instrumentos não indica uma mudança de substância da autoridade, como referem Müller e Wright (1994), mas sobretudo uma adequação flexível na forma de partilha do poder e de normatividade com as instâncias da sociedade.

As teorias do desenvolvimento examinam a governança como um conjunto adequado de práticas democráticas e de gestão que ajudam os países a melhorarem as suas condições de desenvolvimento económico e social. A “Boa governança” é, portanto, a combinação de boas práticas de gestão pública. (Secchi, 2009) O Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial exigem “boa governança” como requisito para que os países em via de desenvolvimento recebam recursos económicos e apoio técnico. As áreas de aplicação das boas práticas são aquelas envolvidas na melhoria da eficiência administrativa, da *accountability* democrática, e de combate à corrupção como exemplos de “elementos essenciais de um enquadramento no qual economias conseguem prosperar”.<sup>6</sup>

Governança na linguagem empresarial e contabilística é um conjunto de princípios básicos para aumentar o controlo por parte dos *stakeholders* e das autoridades de mercado sobre

---

<sup>5</sup> No caso português o modelo de funcionamento em rede deve ser adotado quando estão em causa funções do Estado cuja prossecução completa e eficiente dependa de mais de um organismo, independentemente do seu carácter intra ou interministerial (Bilhim, 2008).

<sup>6</sup> Obtido em <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/gov.htm> a 10-6-2015

organizações privadas. Os exemplos de princípios institucionais de governança são: a articulação entre autoridades para controlar o respeito pela legislação e a garantia de integridade e objetividade pelas autoridades reguladoras do mercado. Os exemplos de princípios de governança para empresas privadas são: a participação proporcional dos acionistas na tomada de decisão estratégica, a cooperação de empresas privadas com organizações externas (sindicatos, credores etc.) e *stakeholders* internos (empregados), além da transparência nas informações e a responsabilização dos executivos dirigentes perante os acionistas (OECD, 2004).

Araújo (2013,53) considera esta fase de mudança da AP, centrada na introdução de mecanismos de coordenação, o que se refletiu em três espaços das organizações: no trabalho em equipa; na prestação de contas do trabalho feito (*accountability*); no fornecimento de serviços públicos. Mozzicafreddo (2001) adiciona mais uma ideia, segundo a qual a cidadania se tornou num princípio de organização da sociedade, sendo mais do que um direito social ou um conjunto de direitos e passando a ser um instrumento ou uma matriz de organização e de regulação das sociedades através da qual se equacionam as formas de integração.

### **1.3.5 A REFORMA ADMINISTRATIVA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

Nas anteriores secções, foram abordados os modelos organizacionais da AP começando pelo modelo tradicional weberiano e passando pela “administração pública gerencial”, o “governo empreendedor” e o movimento da governança pública. Diversos autores procuraram sintetizar os modelos, definindo e apresentando as suas características, apontando as suas fragilidades e forças. Secchi (2009) apresenta a uma comparação na ótica da continuidade ou descontinuidade dos modelos, enquanto Denhardt e Denhardt (2000) apresentam uma análise mais abrangente sobre estes modelos que é sintetizada no Quadro A1 do anexo A.

Esta trajetória dos modelos de AP apresentada por Denhardt e Denhardt é mais que uma tendência, é uma trajetória, que pelo contrário é um esquema intencional, um caminho que alguém pretende percorrer (Pollitt e Bouckaert, 2004). Peters (1997,71) defende que a reforma administrativa tem sido uma das poucas indústrias em crescimento da nossa época. Um pouco por todo o mundo tem-se discutido sobre como “fazer o governo funcionar melhor e custar menos”. O que é particularmente impressionante na reforma administrativa contemporânea é a similaridade dos processos que têm sido implementados e a semelhança do discurso sobre a mudança no setor público. Dos países mais ricos do mundo, aos mais pobres, são esperadas alterações para produzir um governo mais eficiente, mais eficaz e menos dispendioso.

Esta perspetiva de “tamanho único” para a reforma administrativa é, em larga medida,

resultado das ideias do NPM que se tornaram numa regra de ouro para a reforma administrativa em todo o mundo, embora em épocas ou a ritmos diferentes. A maioria dessas ideias de mudança baseiam-se implicitamente, e muitas vezes explicitamente, na suposição de que o governo irá funcionar melhor se for gerido como se fosse uma organização do setor privado, guiada pelo mercado, em vez de ser uma organização do setor público guiada pela hierarquia. (Peters, 1997,71)

Peters classifica as reformas como sendo baseadas no mercado e defende que estas podem ser participativas ou de desregulamentação. O argumento fundamental desta abordagem é o de que o mecanismo da concorrência pode ser utilizado para induzir as organizações públicas a reduzir os seus custos e a melhorar o desempenho das suas funções. Esta melhoria no desempenho é discutida como sendo igualmente provável se a competição for entre organizações ou entre indivíduos. No caso das reformas participativas elas tentam melhorar o desempenho organizacional envolvendo mais os trabalhadores e os utentes<sup>7</sup> (agora denominados clientes) nas decisões da organização. Com esta perspetiva defende-se que os funcionários possuem um enorme conhecimento sobre as suas tarefas e que tal mais-valia foi desaproveitada pela administração pública tradicional. No mesmo sentido os clientes também são bastante conhecedores, e habilitados, para discernir como é que as políticas devem ser geridas. No pensamento destes teóricos, esta componente participativa tem ainda um fator adicional que a reforça assente no aumento de motivação e do compromisso, já que a participação leva a um maior envolvimento na tomada de decisão.<sup>8</sup>

Este tema da reforma tem diversos autores que têm contribuído para a sua teorização. Suportado em diversos outros autores, Leonardo Secchi (2009,349) aponta como elementos “ativadores de ondas de modernização a crise fiscal do Estado, a crescente competição territorial pelos investimentos privados e pela mão-de-obra qualificada, a maior acessibilidade a novos conhecimentos que influenciam as organizações e a novas tecnologias. Também se pode apontar a ascensão de valores pluralistas e neoliberais e a crescente complexidade, dinâmica e diversidade das nossas sociedades”. As organizações públicas mudam então, progressivamente as suas práticas de gestão e os seus modelos de relacionamento e de retórica.

---

7 Agora denominados clientes

8 As reformas de desregulamentação na AP são fundadas no pressuposto que, o governo não tem problemas com as pessoas, mas sim com os sistemas nos quais as pessoas devem funcionar. Defende-se que se muitas das regras que restringem a tomada de decisões em matéria de recursos humanos, orçamento e de contratação forem eliminadas, pode haver ganhos significativos de eficiência.

Mozzicafreddo (2010) defende ainda que as mudanças, reformas ou modernizações na AP resultam da modificação da configuração do papel do estado e estão sedimentadas em algumas alterações estruturais mais determinantes. Em primeiro lugar, há uma permanente, e por vezes sistemática, experimentação institucional que leva, a médio prazo, a inovações políticas na estrutura do Estado. Em segundo lugar, o Estado num contexto de sociedade democrática está sujeito a constrangimentos e limitações internas e externas que afetam, também, a legitimidade democrática e de procedimento da AP. Em terceiro lugar há um crescendo do foco na reciprocidade como determinante para a escolha concorrencial das despesas públicas e a utilização dos recursos coletivos. Em quarto lugar, o autor constata que a única realidade uniforme na evolução e transformação da estrutura institucional do Estado é o seu constante crescimento.

Afigura-se então apropriado utilizar uma outra ideia de Mozzicafreddo (2001), segundo a qual "a reforma da administração pública é assim condicionada, pelo contexto histórico, pela complexidade do social e pela orientação do poder político das sociedades, onde as escolhas coletivas e individuais dos cidadãos, em regime democrático, são de ter em conta para que tanto a reforma da administração pública, como a legitimidade dos seus objetivos e funções sejam reconhecidas pelos indivíduos que contribuem para o seu funcionamento."

Segundo se verificou pelas diferentes visões sobre a reforma, estas convergem, de alguma forma, na ideia de que um dos catalisadores ou fonte de pressão para a reforma, reorganização e mudança tem sido o aumento da despesa pública. O processo na AP que tem responsabilidade no controlo da despesa pública e que está legitimado para o efeito é o Orçamento.

Também no orçamento as reformas têm sido frequentes e dirigidas por duas pressões externas particulares. A primeira foi a tentativa de conter o crescimento das despesas públicas, por razões macroeconómicas. Essa necessidade aumenta e diminui conforme a fase do ciclo económico e a força, ou a fraqueza, da economia. A segunda pressão centra-se na melhoria do desempenho do setor público nomeadamente na gestão orçamental e financeira, procurando estimular uma maior, e mais qualitativa, eficiência ou eficácia. Estas duas pressões, juntas, conduziram a uma modificação no âmbito ou da finalidade da orçamentação pública. Os orçamentos passam assim de meros processos de incrementar, ajustar dotações e as legalizar perante o poder legislativo. A orçamentação fica assim estreitamente ligada com processos de planeamento organizacional, de gestão e de medição de desempenho. (Pollitt e Bouckaert, 2004)

#### I.4. O ORÇAMENTO PÚBLICO

Procurando enquadrar o tema, importa conhecer as origens do orçamento público, este resulta de um processo histórico no decurso do qual, ao longo de séculos, o poder se foi transferindo progressivamente do rei, para as assembleias parlamentares representativas da nação (Santos, 2010). Lentamente os povos começaram a defender que o poder de criar impostos e de os gerir originava um conflito potencial com alguns direitos dos seres humanos, tais como os direitos à propriedade, ao rendimento do seu trabalho e à sua própria liberdade. Como tal, o controlo do orçamento e dos impostos deverá ser definido por representantes eleitos pelas populações, procurando garantir o equilíbrio entre as necessidades financeiras do Estado e o respeito pelos direitos individuais (Crouy-Chanel, 2004). Um dos primeiros indícios da procura deste equilíbrio remonta ao ano de 614, em que o édito de Paris continha uma cláusula na qual o rei tinha de solicitar o consentimento popular para o lançamento de impostos: “Em toda a parte onde um novo imposto tenha sido perversamente introduzido e tenha instigado o povo à resistência, o assunto será investigado e o imposto compassivamente abolido”. (Grapperaus, 1989)

Em 1215, a magna Carta foi imposta pelos barões ingleses ao Rei João Sem-Terra, em que este se compromete, conforme o seu artigo 12, a “não lançar “taxas ou tributos sem o consentimento do conselho geral do reino, a não ser para resgate da nossa pessoa, para armar cavaleiro o nosso filho mais velho e para celebrar mas uma única vez o casamento da nossa filha mais velha: estes tributos não excederão limites razoáveis”. (Miranda, 1980) A bula dourada (*Bulla Aurea*), assinada em 1222 por André II da Hungria, no seu artigo 3.º, limitava significativamente o poder tributário do rei: “não cobraremos quaisquer impostos que sejam lançados sobre os bens dos nobres ou sobre o povo da igreja”. (Hantos, 2005) Na petição de direito (*Petition of Right*), de 1628, os lordes e os comuns ingleses, reunidos em parlamento, pediram ao rei que “a partir de agora, ninguém seja obrigado a contribuir com qualquer dádiva, empréstimo ou *benvolence* e a pagar qualquer taxa ou imposto, sem o consentimento de todos, manifestado por ato do parlamento”. (Miranda, 1980 Conforme n.ºVIII) Em 1689, na Declaração de Direitos (*Bill of Rights*), os lordes e comuns ingleses declararam a cobrança de imposto para uso da coroa, a título de prerrogativa, sem autorização do parlamento e por um período mais longo ou por modo diferente do que tenha sido autorizado pelo parlamento, era ilegal. (Miranda, 1980 Conforme I - 4.º)

No entanto nos Estados Unidos da América, após a Revolução Americana, a ideia que vinha em crescendo ao longo dos anos ficou plasmada na divisa “No Taxation without repre-

sentation”. Esta divisa é então consagrada na Constituição dos Estados Unidos da América de 1787, onde se define que “competirá ao congresso”, designadamente, “estabelecer e cobrar taxas, direitos alfandegários, impostos e sisas”. (Miranda, 1980). Dois anos mais tarde, na revolução Francesa, para além de se considerar que os impostos deviam ser lançados apenas com o consentimento popular, junta-se ainda o direito de os cidadãos passarem a verificar o emprego desse pecúlio, de o analisarem e autorizarem o seu emprego nas despesas públicas que os impostos financiam. (Miranda, 1980 Conforme Art.º13)

Em Portugal, após a revolução de 1820, surge a constituição de 1822, em que estes conceitos são acolhidos, o artigo 103 diz que “compete às Cortes, sem dependência da sanção real”, entre outras, as seguintes atribuições: “fixar anualmente os impostos e as despesas públicas; (...) fiscalizar o emprego das rendas públicas e as contas da sua receita e despesa (Miranda, 1980 Conforme n.º IX). Surge assim, com a verificação do emprego dos valores obtidos pelos impostos, a necessidade da existência de um Orçamento do Estado (OE).

#### **1.4.1 CONCEITO, ORIGENS E NATUREZA DO ORÇAMENTO**

A história acaba por determinar duas facetas essenciais do OE (Santos, 2010:134): (1) O OE é uma previsão de receitas e despesas para o período orçamental. Tal como qualquer outro agente económico, o Estado pretende obter uma estimativa do montante das suas despesas, bem como das correspondentes formas de financiamento; (2) O OE é uma autorização, da entidade representativa dos cidadãos ao governo, para que este possa efetuar as despesas e cobrar as receitas nele inscritas. Esta autorização é materializada anualmente numa lei que tem de ser votada e aprovada pelo Parlamento representativo dos cidadãos.

Assim o orçamento pode ser definido como o ato anual, consubstanciado por uma Lei, no qual são previstas e autorizadas as receitas e as despesas do Estado, após proposta de orçamento apresentada pelo governo. Entre nós esta definição é já prevista no artigo 19 do Regulamento de Contabilidade Pública de 31 de agosto de 1881 onde o “orçamento do geral Estado é o documento onde são previstas e computadas as receitas e as despesas anuais, competentemente autorizadas. Sousa Franco (1992) confirma este conceito dizendo que o OE é “uma previsão, em regra anual, das despesas a realizar pelo Estado e dos processos de as cobrir, incorporando a autorização concedida à Administração Financeira para cobrar as receitas e realizar despesas e, limitando os poderes financeiros da Administração em cada período anual”.

Em termos de dimensão económica, o OE é o plano financeiro do Estado. Como instrumento de política económica, o OE é o meio através do qual o governo pretende alcançar três objeti-

vos fundamentais de política económica: em primeiro lugar, a disciplina fiscal e orçamental, controlando a despesa agregada em consonância com restrições macroeconómicas; em segundo lugar, a alocação de recursos em consonância com as prioridades políticas do governo; em terceiro lugar, o uso económico, eficiente e eficaz dos recursos na consecução de objetivos de política. O OE tem também uma dimensão política já que o processo de orçamento assegura que os representantes do povo fiscalizam e aprovam o aumento de impostos, a contração de dívidas e a aplicação dos fundos públicos pelo governo. Finalmente em termos jurídicos, a promulgação da lei do orçamento pelo Parlamento limita os poderes do governo, já que este não pode aumentar os impostos que não foram aprovados pelo Parlamento e não pode exceder as dotações de despesas do Parlamento viabilizou. (Foster e Fozzard, 2000)

### **DIMENSÃO POLÍTICA**

No discurso à Câmara dos Deputados Francesa, na sessão de 28 de maio de 1828, Constant (1828) afirma: “o orçamento é a arma do povo contra todos os abusos, tanto contra os abusos políticos como os abusos financeiros. É uma arma legal, pacífica constitucional: deveis servir-vos dela para todas as reformas que a vossa devoção ao bem público vos faz desejar; e ao votar o orçamento, deveis, seja o que for que vos possam dizer, examinar todas as questões que dizem respeito à despesa, não apenas nas suas relações com as finanças, mas nas suas relações com a liberdade”.

Assim, a mais nobre função do OE é o controlo pelas assembleias parlamentares da ação do governo, consubstanciando-se num atributo da democracia (Santos, 2010). Em Portugal na época do Estado Novo, o n.º4 do artigo 91 da Lei de Meios, autorizava o governo a cobrar receitas e a pagar despesas sem aprovação parlamentar, sendo um exemplo da importância democrática deste ato. Assim a constituição Portuguesa de 1933 retirou todo o valor político ao orçamento geral do Estado (Santos, 2010). Allen Schick e Felix LoStracco (2000) afirmam que “a aritmética do orçamento é uma aritmética política. (...) Mesmo quando os números são compilados estritamente de acordo com regras técnicas e práticas estabelecidas, como é usual, eles têm consequências políticas.”

### **DIMENSÃO ECONÓMICA**

O orçamento “é, também, o instrumento que transforma as opções que aí são tomadas, em um programa económico-financeiro da atividade do governo” (Santos, 2010). “O orçamento é o ideal feito cifra” (Monteiro, 1921). O Orçamento é o “centro nevrálgico da economia pú-

blica” onde tem aliás, uma função crucial que pode ser comparada à que o mercado desempenha no setor privado da economia (Colm, 1955; Santos, 2010).

Conforme Burkhead (1956), “o orçamento tanto reflete, como modela a vida económica da nação. O OE não é um elemento passivo, as receitas do setor público vão ter efeitos específicos nos níveis de rendimento e de atividade económica do setor privado. As despesas do setor público vão influenciar a atividade económica desenvolvida no setor privado e vão determinar, em parte, o nível total da atividade económica.”

## **DIMENSÃO JURÍDICA**

Segundo a Constituição da República Portuguesa, compete à Assembleia da República (AR), “Aprovar as leis das grandes opções dos planos nacionais e o OE, sob proposta do Governo” . Os artigos 105.º e 106.º determinam quais as componentes do OE e a forma como é elaborado. Assim há uma confluência de duas legitimidades, por um lado a exclusividade de iniciativa legislativa por parte do governo<sup>9</sup>, e por outro lado, determina que compete à AR a aprovação do Orçamento<sup>10</sup>.

A este propósito Canotilho e Moreira (2007), defendem que “tão exclusiva é a competência da AR para aprovar, mediante lei, o orçamento como a competência do governo para elaborar e apresentar a respetiva proposta, embora não decorra explicitamente da Constituição”. Logo, a Constituição da República Portuguesa é o expoente máximo do sistema de leis do Orçamento em Portugal, seguindo-se a Lei de Enquadramento Orçamental (LEO) que define “As disposições gerais e comuns de enquadramento dos orçamentos e contas de todo o setor público administrativo” . Anualmente o OE (lei de valor reforçado) “é uma previsão autorizada, em regra anual, da realização quantitativa das despesas e qualitativa das receitas públicas estaduais, tendo em vista a satisfação das necessidades coletivas”.

### **1.4.2 O ORÇAMENTO MODERNO**

Até o final do século XIX, foram criados os sistemas de contabilidade pública e os principais princípios orçamentais, com o orçamento tradicional, onde prevalecia o aspeto jurídico do orçamento, tendo o aspeto económico uma função secundária. Era enfatizada a “neutralidade”, segundo a qual deveria ser observado o equilíbrio financeiro.

---

<sup>9</sup> Constituição da República Portuguesa (2005) – Artigo 182

<sup>10</sup> Constituição da República Portuguesa (2005) – Artigo 106

A ideia do orçamento moderno nasceu no século XX. Entre seus precursores podem-se citar, a Comissão de Economia e Eficiência sob a presidência de William Taft (1910-12) e posteriormente com a Primeira (1949) e Segunda (1955) Comissão Hoover. O resultado foi a adoção de um orçamento em que fossem explicitadas as funções, programas e atividades. Outros autores pioneiros como Cleveland, Beisser, Fitzpatrick e Willoughby apresentaram novas concepções de orçamento, sumarizadas da seguinte forma: O orçamento é algo mais que uma simples previsão da receita ou estimativa de despesa. É ao mesmo tempo, um relatório, uma estimativa e uma proposta. É também um documento onde o chefe do executivo, como responsável pela condução das políticas do governo, se apresenta perante a autoridade legitimada para lançar fontes de receita e conceder créditos orçamentais e onde expõe, de uma forma completa, a forma como foram administrados os negócios públicos no último exercício; é o documento em que se exhibe a situação do tesouro público no momento. Baseado nessas informações é assim possível traçar um programa de trabalho para o exercício seguinte, incluindo o modo como esse programa deverá ser financiado. Mais tarde surgiu o termo “*Performance Budget*” (não confundir com “*Performance Budgeting*”), que foi desenvolvido durante a Segunda Guerra Mundial. Surgiu então o Orçamento-programa. Com a tentativa de aproximar a elaboração do orçamento com o planejamento, surgiu nos EUA, o PPBS (*Planning Programming and Budgeting System*)<sup>11</sup>.

De relevar ainda outra técnica, sem objetivos de longo prazo, o Orçamento Base Zero desenvolvido originalmente para uma importante empresa do setor de alta tecnologia, a Texas Instruments. O modelo do orçamento base-zero foi adaptado para o setor governamental por solicitação de Jimmy Carter quando era governador do Estado da Geórgia. Peter Pyhrr, principal idealizador da técnica, defendia que a AP sendo essencialmente prestadora de serviços poderia beneficiar da metodologia do orçamento de base-zero em todas as suas atividades, o que não ocorria nas indústrias onde o modelo tem escassa utilidade para os setores industriais ou de certo modo envolvidos com a produção (Pyhrr, 1981). Com a crise econômica dos anos 70, passou-se também a repensar o papel da AP. Procurou-se superar a organização profissional weberiana direcionando as ações governamentais para uma maior descentralização. Procurou-se, também, obter maior eficiência nas funções e ações governamentais.

No Reino Unido surgiram as primeiras iniciativas que foram, posteriormente, alargadas a outros países como a Nova Zelândia, em que se transfeririam para o setor privado organismos do setor público, passando a falar-se do designado Terceiro Setor e das Organizações Sociais ten-

---

<sup>11</sup> David Novick (1965) utiliza a expressão Program Budgeting para denominar o novo sistema.

do sido diferenciados os conceitos de “público” e “estatal”. Assim procurou-se avaliar melhor as ações do governo, no que diz respeito à sua eficiência e eficácia, tendo-se tentado incorporar no governo abordagens e métodos anteriormente criados e desenvolvidos no setor privado, adaptando-os às questões do setor público, nomeadamente como resultado do modelo de gestão da AP apelidado NPM. Neste sistema, o orçamento apresenta os propósitos e objetivos para os quais os fundos são solicitados, e os custos dos programas propostos para atingir esses objetivos e ainda os produtos ou serviços resultantes de cada programa. Tem sido adotado, com abordagens diferenciadas quanto à sua finalidade, em diversas partes do mundo. É um modelo que tem sido muito incentivado pela OCDE e pelo Banco Mundial para países em desenvolvimento.

Este enquadramento leva-nos à questão, então o que está compreendido no orçamento público? Existem basicamente três questões principais, a primeira pergunta é "quem paga o imposto?", a segunda é "quem toma as decisões?" e última pergunta é "como é que o dinheiro vai ser gasto?" Estas questões fazem despontar dois grupos como atores do orçamento público, os contribuintes e os decisores. O orçamento indica aos contribuintes se o seu dinheiro está a ser bem gasto pelos decisores. (Rubin, 1997)

As democracias modernas esperam que o orçamento público seja um instrumento que permita executar diferentes tarefas relacionadas com as políticas públicas, espera-se a definição de metas e prioridades, ligando metas com ações, gerindo a economia, promovendo a responsabilização, controlando a utilização dos recursos públicos, promovendo a eficiência e eficácia e promovendo planeamento e a reforma social. Através destas tarefas, a orçamentação pode ser usada para ajudar o governo a fazer progressos em direção de objetivos sociais. Então os orçamentos são não apenas uma função central, mas também um processo político que deve influenciar toda a estrutura administrativa (Avci, 2015). Como parte de um processo político, a orçamentação pública permite aos decisores moldar o OE para corresponder às suas preferências. (Nice, 2002; Willoughby, 2014)

Os orçamentos públicos são então presentemente aceites, como ferramentas básicas das escolhas públicas em regimes democráticos. Os cidadãos são informados no OE que os decisores estão a aplicar as suas políticas e os seus impostos estão a ser usados. Há várias funções do orçamento público na era moderna, quer sejam administrativas, jurídicas, políticas e sociais. Portanto, na fase de preparação dos orçamentos públicos, alguns critérios básicos devem ser tidos em conta pelo poder executivo. (Avci, 2015)

## **CAPÍTULO II. CONCEITOS E PRÁTICAS DO PROCESSO ORÇAMENTAL**

Após a abordagem dos modelos de gestão da AP e ter-se apresentado enquadramento histórico do OE abrangendo as suas mais importantes características, ir-se-á neste capítulo detalhar as fases mais determinantes do OE, enquadrando-as, em primeiro lugar, por conceitos e posteriormente descrevendo algumas das suas práticas.

### **II.1. CARACTERÍSTICAS GERAIS DO PROCESSO ORÇAMENTAL**

O desempenho do processo orçamental depende fortemente da existência de regras claras para a sua formulação, execução e prestação de contas. É também fundamental a existência de uma afirmação clara dos objetivos de política orçamental de médio prazo.

O poder legislativo e executivo são determinantes no OE. A autoridade e os respetivos papéis no processo orçamental diferem de país para país e são influenciados pelo contexto histórico, constitucional e político, o enquadramento jurídico e aspetos orçamentais próprios que influenciam as estruturas legislativas internas e os processos. (Posner e Park, 2008)

O conjunto de leis que enquadra o orçamento é a expressão formal das opções. O objetivo é o de especificar na lei o processo orçamental. Mas em que nível devem estar estatuídos os preceitos? Quem são os responsáveis? Quando se devem tomar determinadas medidas orçamentais? A forma como os processos orçamentais são implementados também pode estar prevista na lei, sendo os preceitos legais de nível inferior os mais adequados para esse fim. (OCDE, 2001; Lienert e Fainboim, 2010)

#### **II.1.1 O SISTEMA DE LEIS QUE ENQUADRAM O ORÇAMENTO**

O orçamento é um documento jurídico fundamental, os seus princípios e regras devem atender à cultura jurídica e administrativa do país em causa. Dependendo da sua importância, as regras e princípios estão consagrados nos níveis adequados da hierarquia jurídica de cada país. Podem estar estatuídos na Constituição, numa lei de valor reforçado, na lei anual de orçamento ou ainda em outro tipo de leis e regulamentos, instruções administrativas e circulares.

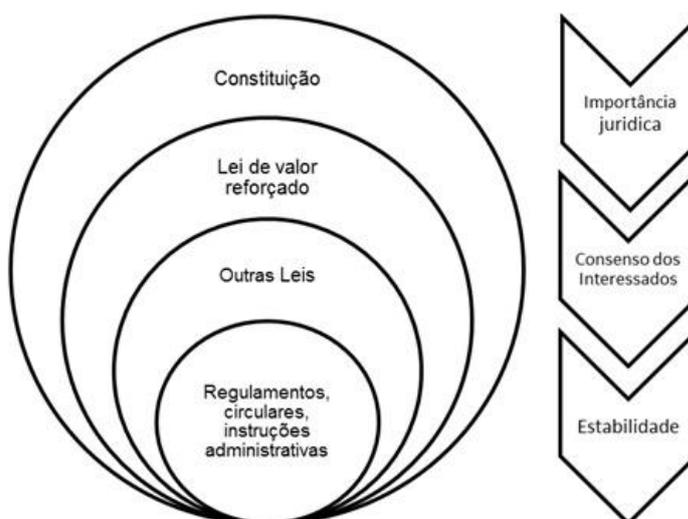
Os critérios gerais que determinam em que tipo de lei, e a que nível, devem estar prescritos são os seguintes: (1) Deve se procurar proteger as regras básicas de alterações frequentes já que estas devem estar suportadas e apoiadas por um consenso muito amplo. Por oposição deve se facilitar a modificação dos regulamentos, instruções administrativas e circulares devido a constantes alterações dos contextos. (2) Para que as alterações na legislação sejam

eficazes, devem ser consultadas as principais partes interessadas, procurando através da sua cooperação a eficácia na aplicação. Entre estas normas poder-se-ão encontrar a atribuição de poderes e responsabilidades e o enquadramento da supervisão financeira.

A legislação subsidiária terá então de regular a implementação da lei orgânica do orçamento e estabelecer os parâmetros operacionais. As instruções administrativas estão na fase seguinte da hierarquia jurídica, nomeadamente as instruções de formulação do enquadramento macroeconómico e orçamental e a circular do orçamento, que inicia o processo de preparação. Finalmente as disposições anuais são incorporadas na lei anual de orçamento que é apresentada à legislatura. (Schiavo-Campo, 2007a)

Pode-se ver na Figura 2 um esquema em que se procura ilustrar a hierarquia jurídica do sistema de leis do orçamento com algumas das características que a determinam.

**Figura 2 - Hierarquia do sistema de leis do Orçamento**



Fonte: Elaboração própria

## A CONSTITUIÇÃO

É impossível isolar os orçamentos públicos das constituições na democracia moderna. O Orçamento é um dos instrumentos básicos da AP já que estabelece as fronteiras orçamentais e financeiras, tanto dos direitos, como das responsabilidades mútuas do ramo executivo e legislativo do Estado e da relação entre a soberania e o poder político. (Avci, 2015)

O papel da constituição no processo orçamental é o de facultar uma estrutura que permita que todas as necessidades concorrentes de recursos públicos se manifestem e sejam passíveis de reconciliação recíproca. Tal só será conseguido se for ancorado através de regras e visões sociais e de justiça. (Grotke e Prutsch, 2014; Schiavo-Campo, 2007a)

A constituição pode assim incluir disposições, para qualquer uma das seguintes áreas com impacto num OE: (1) as responsabilidades gerais do poder executivo e legislativo, as relações entre estes dois ramos e os processos de elaboração de legislação; (2) as relações entre o governo central e os governos locais; (3) os princípios gerais relativos ao orçamento e à existência de um organismo de auditoria externa independente com obrigações na aprovação da prestação de contas. (OCDE, 2001; Lienert e Fainboim, 2010)

Lienert e Jung (2004) defendem que certas disposições relacionadas com o orçamento podem ser suficientemente importantes para merecerem a sua inclusão na Constituição.

### **A LEI DE VALOR REFORÇADO QUE ENQUADRA O ORÇAMENTO**

Uma lei de valor reforçado<sup>12</sup> enquadra o orçamento por um período de tempo previsivelmente alargado. Habitualmente toma a forma de uma lei orgânica e define quatro aspetos: em primeiro lugar os objetivos para a gestão das finanças públicas (tais como o controlo fiscal, a alocação de recursos estratégicos, a eficácia operacional e a orientação dos serviços). Em segundo lugar, os princípios (entre os quais se referem a *Accountability*<sup>13</sup>, Universalidade e a Transparência). Em terceiro lugar o processo (a preparação do OE, a sua execução, prestação de contas e a auditoria) e em quarto lugar, as responsabilidades de quem, por que aspetos, como e quando e com que poderes nas várias fases do processo.

Schiavo-Campo (2007a) defende que uma lei orgânica orçamental deve ter uma introdução contendo os princípios e objetivos. Deve também incluir definições e disposições gerais, tais como as bases da contabilidade e dos relatórios financeiros. Deve ainda apresentar as orientações para o processo e a sua apresentação, incluindo os fundos extraorçamentais e os todos os riscos que advém do orçamento. Deve ainda apresentar as regras que norteiam a elaboração do Orçamento, bem como os procedimentos para o seu debate perante a legislatura. Segue-se a aprovação, sem nunca esquecer a possibilidade de uma possível alteração legislativa. Todas as fases e regras da elaboração do orçamento, incluindo a regulamentação dos compromissos, pagamentos, controlo interno, monitorização, avaliação, as regras da auditoria externa e as disposições de *Accountability*. As relações com os governos regionais e locais, devem também estar previstas na lei orgânica. Esta lei deve ter como sua primeira secção uma declaração clara dos princípios da boa governação das finanças públicas. (OCDE, 2001; Schiavo-Campo, 2007a)

---

<sup>12</sup> Geralmente apelidada de Lei Orgânica

<sup>13</sup> Será sempre exíguo traduzir *Accountability* como responsabilização, já que o significado será um pouco mais lato, pelo que se prefere usar a palavra anglo-saxónica neste conceito.

Apresenta-se no Quadro 2 os elementos principais de uma lei orgânica do orçamento:

**Quadro 1 - Os elementos principais de uma lei orgânica de orçamento**

<b>PRINCÍPIOS GERAIS</b>	
❖ Princípios de boa orçamentação: disciplina orçamental, eficiência na alocação, eficácia do custo;	❖ Apropriações e limites de tesouraria;
❖ Conceitos e definições;	❖ Papéis e responsabilidades das Instituições orçamentais;
❖ Âmbito do orçamento – abrangência;	❖ Relações com outras leis de finanças públicas;
❖ Questões de contabilidade e classificação.	❖ Os poderes do MF para regular o OE.
<b>FORMULAÇÃO DO ORÇAMENTO</b>	
❖ O calendário do orçamento;	❖ Análise dos projetos de orçamento;
❖ Enquadramento plurianual;	❖ Preparação de uma proposta de lei do orçamento anual;
❖ Estabelecimento de tetos de despesa;	❖ Submissão ao parlamento;
❖ Circular de preparação do Orçamento;	❖ O conteúdo dos documentos orçamentais;
❖ Procedimento integrado para investimentos de capital.	❖ Regras para orçamentos suplementares.
<b>EXECUÇÃO E AUDITORIA DO ORÇAMENTO</b>	
❖ A função de tesouraria;	❖ Relatório de final do ano orçamental;
❖ Limites de tesouraria anuais;	❖ Procedimento de auditoria externa;
❖ Controlo interno e auditoria interna;	❖ Gestão da dívida, riscos e contingências;
❖ Penalidades e ações para não-conformidade	❖ Regras para fundos extraorçamentais e governos locais e regionais.
❖ Análise do impacto fiscal/orçamental.	

Fonte: Adaptado de OCDE (2001,78)

#### **OUTRAS LEIS, REGULAMENTOS ORÇAMENTAIS, INSTRUÇÕES ADMINISTRATIVAS E CIRCULARES**

A lei orgânica do orçamento dá também ao governo, ou ao ministro responsável pelo OE, a autoridade para emitir instruções e normas que são geralmente bastante detalhadas. A Constituição, a lei orgânica do orçamento e as instruções e normas emitidas pelo governo são preceitos permanentes e formam o quadro jurídico em que a lei de orçamento anual, é preparada, aprovada, executada e auditada. A lei de orçamento anual pode tomar diferentes formas, dependendo do sistema. Nos países francófonos e em sistemas latino-americanos, a cobertura da lei orçamento anual é bastante ampla, uma vez que contém os valores e os detalhes das receitas e despesas, o saldo e também quaisquer novas medidas de legislação tributária. Na Commonwealth, apresentam-se as estimativas de receitas e de despesas. Normalmente, a apresentação é detalhada por instituição e por rubrica. Por outro lado, o orçamento anual em muitas economias de transição tem tido um formato reduzido. Antes das reformas recentes, as estimativas orçamentais apresentadas pela instituição orçamental normalmente referiam-se apenas às entidades públicas agregadas e não a todas as Unida-

de Beneficiária do Orçamento (UBO).

A circular ou as instruções do orçamento, que o Ministério das Finanças envia para as UBO, devem especificar todas as regras relevantes para preparar as propostas de orçamento, incluindo os limites máximos de despesas.

## **II.1.2 PRINCÍPIOS ORÇAMENTAIS, REGRAS ORÇAMENTAIS, RISCOS E RESPONSABILIDADES**

Como parte de uma gestão moderna das finanças públicas, as regras, princípios, responsabilidades e os riscos devem estar bem integradas no ciclo de formulação e na execução do orçamento, esta secção pretende discutir esses temas.

### **COBERTURA DOS RISCOS ORÇAMENTAIS E FISCAIS**

A situação orçamental de um país depende não só de políticas que determinam a existência de pagamentos futuros, mas também dos riscos orçamentais, particularmente os passivos contingentes, que podem expor um país a encargos adicionais. O risco é a probabilidade dos resultados orçamentais e fiscais poderem diferir dos resultados planeados. (Cebotari et al., 2009) Poucos governos divulgam adequadamente esses passivos contingentes e riscos nas demonstrações financeiras das suas contas públicas. Os horizontes temporais dos orçamentos anuais e mesmo dos plurianuais são curtos demais para terem em consideração os riscos que estão a jusante e que foram determinados quando se estabeleceram os direitos a Pensões ou outros benefícios, se contraíram empréstimos ou definiram contratos para suprir deficiências no desempenho financeiro. Na gestão das finanças públicas, tal como em outros fóruns, as regras funcionam quando os Estados, em primeiro lugar, recolhem os dados relevantes dos procedimentos em curso procurando garantir a máxima confiabilidade, integridade e relevância dessas informações. Os governos só devem considerar a introdução de regras constritivas quando tem informações confiáveis que lhe indicam que os processos e procedimentos atuais não estão a cumprir os objetivos pretendidos. (Schick, 2013)

Quando se projeta um sistema de leis para a cobertura dos riscos é preferível inicialmente prever estruturas mais modestas e flexíveis e lentamente consolidar as prescrições legislativas referentes à política fiscal e orçamental. Apesar de o objetivo deste sistema ser o de melhorar os resultados, podem ser também identificados um número de objetivos intermédios. Estes procuram determinar a progressão gradual de um sistema de leis que procuram a transparência do processo fiscal e orçamental incluindo também uma progressão nas regras e princípios orçamentais. Uma possível progressão dos objetivos intermédios apresentados no

Quadro B1 do Anexo B está dependente do nível de ambição de melhoria dos resultados. A criação de um quadro fiscal e orçamental, que inclua previsões, objetivos e medidas de política de médio prazo é muitas vezes um requisito bastante oneroso e complexo. Se a progressão for feita através dos objetivos intermédios descritos, não só se aumentam os requisitos para a gestão das finanças públicas, mas também os governos e as legislaturas ficam mais limitados. (van Eden et al., 2013) A introdução de um sistema de leis que previnem o risco pode gradualmente disciplinar o debate político, sobretudo depois ter acumulado um capital de reputação. A distância entre as aspirações e a realidade política não se deve alargar, caso contrário a lei vai ser ineficaz. Deve se aceitar um compromisso e começar com ambições modestas. Inicialmente devem-se englobar apenas alguns princípios fundamentais. Consoante mudem as circunstâncias económicas e a aceitação política cresce, as leis devem então ser adaptadas. Quanto maior for o capital de reputação, surge a possibilidade de impor requisitos mais apertados. (van Eden et al., 2013)

#### **AS REGRAS ORÇAMENTAIS**

Usando uma definição que foi recentemente defendida (Budina et al., 2013) e segundo a qual, uma regra fiscal é uma restrição de longa duração para a política fiscal, que utiliza limites numéricos nos agregados orçamentais. Esses limites numéricos, estabelecem fronteiras para a política fiscal que não devem ser alteradas com frequência e que dão uma orientação operacional à AP. Devem estar estatuídos na lei e chamam-se regras orçamentais desde que sejam obrigatórios pelo menos durante três anos e que tenham um âmbito suficientemente alargado para abarcar uma grande parte dos agregados das finanças públicas, nomeadamente aqueles mais decisivos do governo como o défice, a dívida, as despesas ou receitas.

As regras mais frequentes são as regras da dívida, a regra do equilíbrio orçamental, a regra do equilíbrio estrutural, a regra de despesa e a regra da receita que se detalha no Quadro C1 do Anexo C. Para outros níveis os governos usam-se outros tipos de regras, tais como os limites de endividamento. Diversos países têm regras que restringem a política orçamental e estabelecem os resultados orçamentais. A chamada regra de ouro estipula que o endividamento público não deve exceder o investimento. (Budina et al., 2013; Schiavo-Campo, 2007a)

As cláusulas de escape oferecem flexibilidade às regras, permitindo-lhes lidar com eventos raros. No entanto, as cláusulas de escape devem possuir algumas características que lhes permitam ser mais eficazes e efetivas: (1) só devem ser acionadas por um número muito limitado de fatores previstos na lei; (2) necessitam de uma definição clara, quer quanto à sua interpreta-

ção como na determinação dos eventos que as definem (deve se também incluir os preceitos da sua votação pela legislatura); (3) será também imprescindível o estabelecimento de um percurso de regresso ao caminho ótimo que a regra almejava bem como o procedimento a seguir para resolver os desvios acumulados que a sua falta de cumprimento originou. (Budina et al., 2013)

A conjectura dos últimos anos tem vindo a determinar uma nova geração de regras orçamentais, projetadas para melhorar o equilíbrio entre a sustentabilidade e a disciplina, mas suavizadas por alguma flexibilidade. Pretende-se que as regras estejam aptas para enfrentar choques económicos. Para tal, são frequentemente complementadas por uma bateria de outros arranjos institucionais necessários ao apoio e monitorização. No entanto há uma tendência de complexificação das regras, o que origina uma maior dificuldade no seu desenho e controlo. (Budina et al., 2013)

### **PRINCÍPIOS ORÇAMENTAIS**

Não há normas universalmente aceites que possam ser usadas para definir e orientar os processos orçamentais. Imperaram durante um longo período de tempo, vários princípios apelidados de clássicos que orientaram os processos e as leis que lhes estão associadas. São essencialmente os princípios relacionados com processos prévios (*ex ante*) tais como a preparação do orçamento e a sua adoção. Mais recentemente, vários países anglo-saxónicos têm consubstanciado na lei princípios especialmente associados com os processos posteriores do orçamento (*ex post*), enfatizando os princípios de *accountability*, transparência, estabilidade e desempenho. O foco mudou então para os requisitos de prestação de contas, particularmente na obrigação do executivo prestar contas à legislatura sobre os resultados alcançados no orçamento. Alguns autores chegaram um número de princípios detalhados no Quadro D1 do Anexo D.

Todos os princípios são importantes, mas não da mesma forma, alguns são considerados de importância constitucional e devem ser incluídos na constituição do país, outros são mais adequados para regulamentos relacionados com os processos de orçamento. Considera-se que há três princípios relacionados com o orçamento, a Autoridade, Universalidade e *Accountability*, que têm importância suficiente para que tenham disposições específicas previstas na constituição de um país. (Lienert e Jung, 2004)

## **AS RESPONSABILIDADES E AUTORIDADE DOS PODERES LEGISLATIVO E EXECUTIVO**

### **AS RESPONSABILIDADES DO PODER POLÍTICO**

Pode-se definir como questão nuclear das finanças públicas a afirmação que uns gastam o dinheiro de todos. Nas democracias, os eleitores delegam o poder sobre as despesas e os impostos públicos nos políticos eleitos. Há dois aspetos desse acordo que são particularmente importantes para a condução da política fiscal. O primeiro é a relação entre os mandantes e os representantes, ou seja entre os eleitores (os mandantes) e políticos (os representantes) O segundo é o problema dos fundos comuns das finanças públicas (von Hagen e Harden, 1995).

A delegação de poder nos políticos eleitos implica que estes podem gastar dinheiro público em projetos que podem não ser aqueles que os eleitores desejam. Por isso é uma aspiração legítima dos eleitores limitar estas possibilidades. Para isso podem sujeitar os políticos a regras rígidas e detalhadas que determinem o que estes podem e não podem fazer em cada caso ou sob que circunstâncias específicas. No entanto, a implementação de tais regras sido impossibilitada pela incerteza e a complexidade do ambiente económico e político. Pode-se assim afirmar que a relação entre mandante e representante se assemelha a um "contrato incompleto" (Persson et al., 1997; Seabright, 1996) deixando os políticos com um considerável poder residual. Quanto maiores forem estes poderes residuais, maior será a divergência entre as preferências dos eleitores e as políticas realmente implementadas. (Von Hagen, 2007)

Nas democracias modernas os políticos financiam as políticas públicas com fundos provenientes das contribuições de todos os cidadãos, e posteriormente orientam nos para grupos específicos na sociedade. Este modo de operar, induz habitualmente a altos níveis de despesas públicas, originando défices excessivos e elevadas dívidas. (von Hagen e Harden, 1995; Milesi-Ferretti, 2004; Velasco, 2000) Esta tendência aumenta com o número de políticos que têm acesso ao fundo geral de impostos, um ponto empiricamente confirmado por Kontopoulos e Perotti. (1999)

As consequências adversas do problema mandante-representante e do problema do fundo comum podem ser atenuadas pela projeção adequada das instituições que governam e gerem as decisões sobre as finanças públicas. (Von Hagen, 2006)

### **AS RESPONSABILIDADES DO PODER EXECUTIVO**

O poder executivo e o legislativo são conjuntamente responsáveis pela definição genérica da política económica e orçamental. O executivo é responsável pela formulação de progra-

mas de despesas e receitas consistentes com as direções genéricas estabelecidas pela legislatura, dentro dos limites de viabilidade. O poder legislativo é responsável pela aprovação desses programas e pelo acompanhamento da sua execução. (Schiavo-Campo, 2007a)

O sistema de leis do orçamento deve determinar que todos os impostos e todas as despesas se baseiam na lei. Este princípio implica que não existam receitas, incluindo aquelas que excedam as projeções orçamentais, nem despesas, que possam ser incluídas sem a aprovação da legislatura. O sistema de Leis do Orçamento deverá especificar quaisquer exceções. A legislatura é assim suprema em matéria de orçamento, pelo menos em relação à aprovação dos orçamentos anuais e complementares. (Lienert e Fainboim, 2010)

As principais responsabilidades do executivo são a apresentação do projeto de orçamento à legislatura e a prestação de contas sob a forma de um relatório sobre a sua implementação. Para este efeito os atores principais diferem consoante o sistema político. Nos sistemas presidencialistas é um papel habitualmente desempenhado pelo presidente enquanto nos sistemas parlamentaristas pelo ministro das finanças ou equivalente.

O Conselho de Ministros constitui o órgão de decisão nuclear do governo. Aprova os principais parâmetros e objetivos orçamentais, por recomendação do Ministro das finanças, e define prioridades para as despesas. Decide ainda as grandes questões políticas e procura resolver os conflitos entre o ministro das Finanças e os seus restantes ministros e aprova o projeto de orçamento para apresentação ao Parlamento. (OCDE, 2001)

Lienert e Fainboim (2010) defendem que também as responsabilidades dos ministros e de todos os outros gestores de orçamentos públicos devem estar regulamentadas. A lei pode prever a obrigação de responder formalmente a perguntas ou à comparência perante comissões parlamentares de orçamento, onde se podem esclarecer os representantes dos cidadãos sobre a gestão financeira e os resultados das políticas públicas. Quanto às responsabilidades individuais de todos os outros gestores de orçamentos devem estar previstas em regulamentos internos, ordens ou decretos e serem promulgados pelo executivo.

Os ministros são responsáveis por planear, gerir e controlar os orçamentos que lhes foram confiados. Eles definem e implementam as políticas do governo no seu setor. Assim, eles devem ser responsáveis pelo apropriado desenvolvimento das políticas e pelos seus orçamentos, seguindo as políticas agregadas e os procedimentos estabelecidos pelo governo. (OCDE, 2001)

A gestão das finanças públicas opera em todos os escalões da AP e estende-se por várias entidades administrativas, incluindo as unidades responsáveis pela manutenção das contas do

governo, gestão de tesouraria e da dívida. Surgem assim as entidades situadas no centro da AP, que gerem o orçamento, a tesouraria e a dívida. (Schick, 2013)

Procurando melhorar a alocação, um dos papéis naturais das Autoridades Centrais Orçamentais (ACO)<sup>14</sup> é o de investir na avaliação e análise das políticas, analisando a eficácia dos programas existentes e explorando opções para implementar novos programas (Schick, 2013).

As tarefas que dependem das decisões da liderança, quer sejam do conselho de ministros, do ministro das finanças ou de outros quaisquer ministros setoriais são posteriormente interpretadas por todas as UBO. Essas tarefas podem incluir o controlo dos programas em curso, a avaliação das despesas<sup>15</sup> e o estabelecimento de prioridades departamentais. Tenta-se assim, incentivar os gestores de orçamentos a transformarem o seu anterior papel de reivindicadores de orçamentos alargados, em racionalistas orçamentais. (Schick, 2013)

### **II.1.3 AS ESTIMATIVAS MACROECONÓMICAS E AS PROJEÇÕES ORÇAMENTAIS**

É desde há muito tempo aceite que os governos nacionais não conseguem gerir os seus orçamentos a menos que tenham capacidade de projetar os principais indicadores económicos para o período orçamental em causa, ao mesmo tempo que se procura estimar o impacto de tais previsões (Schick, 2013). Para enquadrar a formulação do orçamento anual deve ser avaliado se as políticas previstas no orçamento são sustentáveis e se identificam as alterações desejáveis de política. A preparação de um cenário macroeconómico de médio prazo é também por isso essencial. (OCDE, 2001) Tal não invalida a anualidade do orçamento, mas reforça-a, ao procurar prever desde logo eventos que estejam para além do ciclo anual. No momento em que o orçamento é formulado, a maioria das despesas do exercício orçamental já foram comprometidas.<sup>16</sup> As projeções fiscais de médio prazo são assim também ótimas ferramentas passíveis de demonstrar internamente na AP, e aos cidadãos, a direção desejável para gestão das finanças públicas. Caso não existam tais projeções podem-se incorrer em ajustamentos de curto alcance que impliquem aumentos repentinos de despesas e que apenas consigam fazer correções circunstanciais. (OCDE, 2001)

---

<sup>14</sup> Denominação que surge da tradução da sigla CBA que significa Central Budget Authority.

<sup>15</sup> Uma questão crítica que carece de decisão é se se deseja centralizar a responsabilidade de avaliação ou se os departamentos setoriais devem conduzir suas próprias avaliações.

<sup>16</sup> Os salários dos funcionários, as pensões e os juros da dívida, não são variáveis de curto prazo.

## O CENÁRIO MACROECONÓMICO

Um quadro macroeconómico normalmente inclui quatro módulos interligados: a balança de pagamentos, a economia real, as contas orçamentais e o setor monetário. É uma ferramenta que permite verificar a consistência, quer dos pressupostos, quer das projeções sobre o crescimento económico, o défice orçamental, a balança de pagamentos, a taxa de câmbio, a inflação, o crescimento do crédito e a política de empréstimos. A preparação do cenário macroeconómico é sempre um exercício iterativo. Devem-se definir um conjunto de objetivos iniciais permitindo estabelecer um cenário preliminar de base. No entanto o cenário final exige uma reconciliação permanente, progressiva e a convergência de todos os objetivos. Se for considerado apenas uma meta, por exemplo o défice orçamental, corre-se o risco de serem ignorados outros objetivos importantes ao ficarem definidos como residuais em vez de independentes politicamente. (OCDE, 2001; Schiavo-Campo, 2007a)

O cenário preliminar de referência dá as informações macroeconómicas necessárias à preparação de projeções detalhadas e setoriais. Essas previsões levam por sua vez, a revisões do cenário base. Essas iterações devem continuar até que a consistência global seja alcançada para a totalidade do quadro macroeconómico. É fundamental um diálogo permanente entre todas as autoridades do governo. Este processo é necessário, não só para a obtenção de quadros macroeconómicos e programas saudáveis mas é também uma ferramenta inestimável na melhoria da consciência e da comunicação a todas as entidades envolvidas. Uma boa comunicação eventualmente, incentiva a cooperação na elaboração de um orçamento realista, assim como a sua correta implementação. O cenário deve ser preparado no início de cada ciclo orçamental procurando orientar adequadamente os ministérios. Deve existir uma atualização durante as fases adicionais da preparação do orçamento, procurando considerar as alterações que entretanto ocorridas no ambiente económico. Durante a execução do orçamento, é importante atualizar frequentemente as projeções macroeconómicas permitindo assim avaliar o impacto de alterações exógenas ou possíveis derrapagens na execução orçamental. (Schiavo-Campo, 2007a)

O risco de erro não ocorre somente ao projetar o futuro económico, mas também na estimativa de sensibilidade das receitas, despesas, défice ou de outras variáveis de orçamento perante as alterações das condições económicas. (Schick, 2013)

## O QUADRO ORÇAMENTAL

Uma componente chave do cenário macroeconómico é o quadro orçamental, este considera que tanto as receitas como as despesas agregadas nas categorias principais<sup>17</sup>. A definição de objetivos orçamentais explícitos enquadra a preparação de um orçamento anual detalhado, o que exorta o governo a definir claramente sua política e permite à legislatura, e ao cidadão em geral, monitorizar a implementação da política do governo, possibilitando, em última análise, que o governo se torne política e financeiramente responsável pelo orçamento. A posição orçamental deve ser acompanhada por indicadores e metas (Ex.: défice orçamental), monitorizando a sustentabilidade orçamental (utilizando para tal por exemplo o rácio da dívida em relação ao PIB) e a vulnerabilidade orçamental (Ex.: obrigações futuras e risco fiscal). O indicador mais usado para resumir a situação orçamental de um país é definido pela diferença entre receitas cobradas reais acrescidas de subsídios e do pagamento efetivo de despesas. Este défice é, por definição, igual às necessidades de financiamento do Estado. O défice global é um objetivo principal e é usado nas comparações internacionais. A forma de financiamento requer também atenção, já que um nível de défice semelhante pode ser ou não passível de ser gerido, consoante seja financiado ou não de uma forma eficiente e não inflacionista.

O enquadramento orçamental procura ajustar os processos em três níveis diferentes: no ano orçamental, entre os anos e a longo prazo. No primeiro nível, a gestão de finanças públicas procura determinar as despesas de todas as UBO para todo o ano, tendo ainda a possibilidade de reservar uma pequena fração para contingências. O segundo tipo de ajustamento permite que as UBO transitem verbas operacionais para o próximo ano e que até que possam gastar antecipadamente uma pequena parte dos fundos reservados para o ano seguinte. O terceiro tipo de ajustamento estende o período orçamental para o médio prazo, geralmente para três a cinco anos, o que obriga o governo a ter em conta as implicações futuras do programa atual.<sup>18</sup>(Schick, 2013)

---

<sup>17</sup> Para as receitas, essas categorias são os impostos diretos, impostos indiretos, subsídios, outros impostos e receitas não tributárias; para as despesas, são os salários, juros, bens e serviços, subsídios e despesas de capital.

<sup>18</sup> Um prazo de três a cinco anos é insuficiente para aferir sobre a sustentabilidade a longo prazo. Para esta finalidade, alguns governos possuem agora alguns projetos inovadores de receitas, despesas e outras variáveis fiscais prevendo 30 ou mais anos no futuro.

## II.2. A FORMULAÇÃO DO ORÇAMENTO

Formular um Orçamento no setor público é um exercício complexo. Envolve a combinação de informações de várias fontes, reúne diferentes perspectivas e lida com diversos grupos de interesse. Tudo isto influencia um leque de decisões complexas. A fragmentação é inevitável entre o centro e as UBO, entre os planeadores e os gestores, entre a formulação e a execução e entre os diferentes tipos de despesas. Ao longo do tempo, desenvolveram-se no seio dos sistemas de orçamentação métodos para lidar com esta fragmentação, complexidade e com as escolhas difíceis. (Fölscher, 2007)

A orçamentação no setor público é fundamentalmente diferente da orçamentação no setor privado. No cerne da diferença está na ausência de um resultado e a presença de uma fonte de financiamento compartilhada (e limitada). A dinâmica que envolve o orçamento público é centrada num contexto em que o objetivo não é o lucro através do gasto de fundos, mas a procura de alcançar uma ampla gama de objetivos públicos, alguns deles intangíveis. Num orçamento público, as metas de despesas são complexas e difíceis de medir e podem se relacionar apenas indiretamente com as atividades que estão a ser financiadas. O Orçamento público, portanto, ocorre num ambiente politicamente carregado, onde diferentes objetivos públicos competem por uma parte do financiamento disponível. Na ausência de um critério objetivo, como por exemplo a contribuição para o lucro, como se deve escolher entre os diversos objetivos públicos? Onde está o incentivo para manter os custos baixos se a maximização do lucro não está presente? O desempenho é difícil de medir e os sistemas de recompensa e sanção operam num contexto de práticas antigas e reiteradas no serviço público. Este contexto dá origem a problemas omnipresentes. (Fölscher, 2007)

No processo de formulação do orçamento, é necessária uma estreita cooperação entre o Ministério das Finanças e a liderança superior. O papel da liderança é o de supervisionar se a elaboração do orçamento respeita as políticas definidas, arbitrar ou intermediar conflitos entre o Ministério das Finanças e os restantes ministérios e garantir que as partes interessadas são adequadamente envolvidas no processo de orçamento. As questões que sejam transversais e a revisão de questões especialmente sensíveis devem ser coordenadas por um comité interministerial. Sendo assim, existe uma nítida distinção entre as três fases de preparação do orçamento: o “*top-down*”, “*bottom-up*” e as fases de negociação. (Schiavo-Campo, 2007a)

São necessárias três condições para a obtenção de uma formulação que atinja o resultado desejado: (1) deve ser tecnicamente saudável e fiel às orientações políticas; (2) tem de albergar uma perspectiva de médio prazo; (3) tomar decisões cedo e definir restrições apertadas.

Visando o controlo dos agentes políticos, a transparência exige que o OE seja organizado de acordo com as responsabilidades e as funções administrativas. Um OE orientado por programas orçamentais, visa identificar as políticas do governo em funções administrativas. Neste sentido Alt e Dreyer-Lassen (2006) apontam quatro dimensões de transparência processual. A primeira é o número de documentos em que uma determinada quantidade de informação é processada, quanto maior for esse número, menor será o grau de transparência. A segunda é a possibilidade de instituições externas e independentes verificarem os dados e as premissas apresentadas no orçamento. Em terceiro lugar deve-se evitar o uso de linguagem opaca e arbitrária e procurar a aplicação das normas contabilísticas geralmente aceites. A quarta é o fornecimento de justificações explícitas dos dados e explicações dos pressupostos subjacentes ao orçamento.

### **O ENQUADRAMENTO PLURIANUAL DO ORÇAMENTO**

Atualmente a orçamentação na maioria dos países concentra-se para além do ciclo anual. Podem-se melhorar os resultados da gestão das finanças públicas ao garantir um melhor controlo sobre a evolução da situação orçamental agregada, procurando para isso a afetação mais eficaz das despesas pelas prioridades dos setores e encorajar os gestores a utilizar os recursos de uma forma mais eficiente. (Harris et al., 2013; Schick, 2013)

Um quadro orçamental de médio prazo é portanto um conjunto de arranjos institucionais, que permite priorizar, apresentar e gerir receitas e despesas numa perspectiva plurianual. O que possibilita que os governos demonstrem o impacto das políticas atuais e propostas, ao longo de vários anos, definindo e assinalando as suas prioridades para o futuro tendo como objetivo o de alcançar um melhor controlo das despesas públicas. Não se pode perder no entanto a perspectiva anual que norteia o orçamento e que requer a tomada de decisões específicas e a respetiva prestação de contas. O ano atual será mesmo o ponto de partida do enquadramento plurianual e deve estabelecer restrições firmes de despesa para cada um dos anos subsequentes. (Harris et al., 2013) Uma interpretação diferente da habitual é aqui defendida por Schick (2013), o qua-

dro plurianual em vez de considerar limites máximos de despesa, estabelece plataformas de partida, que geram uma pressão ascendente sobre os níveis de despesas futuros.

Segundo Harris *et al.* (2013), há condições prévias para a implementação bem-sucedida de um quadro plurianual, este requer a existência: (1) de um orçamento anual credível e previsível; (2) de precisas projeções macroeconómicas e demográficas de médio prazo; (3) a implementação de regras orçamentais e a determinação de metas; (4) de um processo orçamental abrangente, unificado e organizado segundo o modelo “*top-down*”.

Qualquer governo que procure credibilidade para o seu quadro plurianual deve conseguir demonstrar que as atuais previsões são consistentes com anteriores projeções, tal requer um conjunto de mecanismos de responsabilização que assegurem: (1) a apresentação de todos os planos em bases comparativas; (2) reconciliação de quaisquer desvios entre projeções e resultados efetivos; (3) responsabilização dos governos e dos atores que participam no processo orçamental por quaisquer desvios ao instituído no quadro plurianual.

## O ENQUADRAMENTO ANUAL

### OPÇÕES POLÍTICAS PARA O ORÇAMENTO

Para que a ligação entre a alocação de recursos e a política seja forte, as escolhas políticas devem em primeiro lugar conter certos critérios básicos. A autoridade de tomada de decisão pertence à liderança política do país. Com essa autoridade vem a responsabilidade de tomar decisões sadias. Os principais critérios de boa decisão são os seguintes:

- **Disciplina:** As políticas devem ser coerentes, sem contradições internas.
- **Realismo.** As políticas devem ser acessíveis economicamente e implementáveis.
- **Estabilidade.** Devem se evitar reversões frequentes de políticas, é necessário existir uma visão clara e sentido de direção de médio prazo para estruturar uma boa política.
- **Abertura e clareza:** As deliberações de política orçamental devem ser confidenciais, mas a responsabilidade política requer que os critérios e processos sejam explícitos e públicos.
- **Seletividade:** O foco deve estar nas questões importantes, logo é necessária a existência de um mecanismo administrativo apropriado para filtrar os assuntos menores.
- **Comunicação.** Uma política mal compreendida não pode ser implementada e é improvável que seja devidamente refletida no orçamento (Schiavo-Campo, 2007b).

## A FASE DE REVISÃO, NEGOCIAÇÃO E ITERAÇÃO

O Ministro das finanças receciona os pedidos de orçamento dos ministros setoriais e efetua a sua revisão em conformidade com os objetivos globais de política do governo e os limites de despesas.<sup>19</sup> Depois disso, Ministério das Finanças revê o desempenho, considerando as alterações entretanto ocorridas no cenário macroeconómico. Quase sempre, essas revisões levam o Ministério das Finanças a sugerir alterações às solicitações iniciais. A próxima fase é a negociação que geralmente assume a forma de uma conferência orçamental. Os funcionários do Ministério das Finanças e dos ministérios setoriais devem manter paralelamente reuniões informais procurando assim minimizar os conflitos. As grandes diferenças de opinião devem ser remetidas ao conselho de ministros ou ao gabinete do primeiro-ministro e ficam dependentes, em grande parte, do relativo equilíbrio entre o poder político e o administrativo, entre o Ministério das Finanças e a tutela em causa. (Schiavo-Campo, 2007a)

Colocar severas restrições aos ministérios setoriais desde o início da preparação do orçamento favorece a mudança de uma mentalidade de "necessidades" para uma mentalidade que privilegie a "disponibilidade". Além disso, para traduzir escolhas estratégicas e políticas em programas orçamentais, os ministérios setoriais devem ter indicações claras dos recursos disponíveis.<sup>20</sup> Esta restrição implica que os UBO sejam notificados dos limites máximos orçamentais iniciais, de preferência, em termos absolutos ou pelo menos através do fornecimento de parâmetros precisos e completos. Estes limites podem ser definidos no início do diálogo entre o Ministério das Finanças e os ministérios setoriais ou após uma primeira iteração na qual os ministérios comunicam seus pedidos preliminares de orçamento.

A coordenação e coerência de uma política orçamental com a política global económica e social são uma preocupação do governo central, embora o Ministério das Finanças deva desempenhar um papel mais ativo na análise e na formulação de recomendações. O Ministério das Finanças deve ser o responsável por definir os limites máximos setoriais, e deve coordenar com o centro do governo. Os Ministérios setoriais são responsáveis pela preparação de solicitações dentro dos limites fornecidos. As despesas incluídas nos programas devem ser claras e totalmente adequadas a uma boa implementação, sem qualquer subestima-

---

<sup>19</sup> Idealmente, qualquer submissão que exceda o limite de despesas deve retornar ao ministro setorial acompanhada de instruções para reenvio do orçamento quando este estiver dentro do limite.

<sup>20</sup> A existência de uma restrição severa aumenta a autoridade e a autonomia dos ministérios, já que enfraquece uma possível alegação do Ministério das Finanças reclamando para si um papel de determinação da composição interna dos orçamentos dos ministérios.

ção. Naturalmente, nenhum pedido para novos programas deve ser atendido sem uma demonstração clara da sua finalidade e, se for caso disso, uma estimativa da procura dos serviços previstos. O Quadro E1 do anexo E apresenta os processos de negociação *top-down* e *bottom-up*.

Os pedidos de orçamento devem distinguir claramente (a) o montante necessário para continuar os programas e as atividades atuais, (b) as propostas e os custos para novos programas. Estas estimativas facilitam a preparação dos tetos iniciais para o orçamento seguinte.

Para além dos seus pedidos de orçamento, a apresentação dos ministérios deve incluir os seguintes materiais: (1) uma declaração política descrevendo as políticas e os resultados esperados; (2) onde seja possível, devem-se definir indicadores de desempenho, realistas e relevantes, incluindo os resultados do período anterior e o desempenho esperado para o futuro; (3) uma declaração detalhando a forma de alcançar os objetivos, (4) propostas para obter poupanças e aumentar a eficiência; (5) medidas claras para a implementação das propostas.

Os Ministérios devem coordenar a preparação dos orçamentos dos seus organismos subordinados de uma forma idêntica à qual foram sujeitos.

## II.3. A APROVAÇÃO E EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO

### II.3.1 APROVAÇÃO DO ORÇAMENTO

Para a legislatura, a promulgação do orçamento não deve ser apenas um exercício formal realizado em conformidade com a Constituição. A legislatura é o ventre da responsabilidade política e financeira e sua função deve ir muito além da ratificação de decisões já tomadas. O Orçamento deve ser apresentado atempadamente à legislatura de modo a permitir um debate e aprovação informados e saudáveis.

Existem regras processuais para regular e limitar o processo de votação do OE. Estas regras abrangem a sequência de votação do orçamento e os poderes da legislatura para alterar o orçamento. (Schiavo-Campo, 2007a) Os poderes da legislatura para alterar o orçamento varia de país para país. Há três situações possíveis:

1. O **poder irrestrito** dá à legislatura a possibilidade de alterar as despesas e receitas sem o consentimento do poder executivo.
2. No **Poder restrito** há a possibilidade de alterar o orçamento, mas dentro de limites definidos, que frequentemente impedem a alteração dos agregados da receita e da despesa.

3. **Equilíbrio de poderes** é a capacidade de aumentar ou diminuir as despesas ou receitas, desde que exista uma medida contrabalance e mantenha o equilíbrio do orçamento. Este arranjo intermédio canaliza a influência da legislatura para a repartição setorial dos recursos, onde a sua intervenção se afigura como mais adequada.

A lei orgânica do orçamento deve estipular que as decisões da legislatura que originem aumentos de despesas apenas podem ocorrer se estas despesas forem autorizadas no orçamento ou nos seus atos complementares. No entanto, esses limites nunca devem dificultar a revisão do orçamento pela legislatura. Em alguns países, o papel da legislatura no orçamento pode necessitar ser reforçado em vez de limitado. (Schiavo-Campo, 2007a)

A existência de comissões parlamentares fortes e capazes habilitam a legislatura para um maior papel na tomada de decisões no orçamento. É aconselhável portanto a existência de comissões que lidem com as diferentes facetas da gestão das despesas públicas. Por exemplo, uma comissão de contas públicas garante a supervisão da legislatura (e a Instituição Suprema de auditoria normalmente reporta à Comissão de contas públicas), e as comissões setoriais ou permanentes lidam com as políticas setoriais e podem rever os seus orçamentos. Há países onde o papel da legislatura no orçamento retificativo é significativo, neste caso as alterações são geralmente preparadas pelas comissões.

### II.3.2 A EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO

A execução do orçamento é a fase em que os recursos são usados para implementar as políticas incorporadas no orçamento. Um orçamento bem formulado pode ser mal implementado, mas um orçamento mal formulado não pode ser bem aplicado. Os procedimentos de execução do orçamento devem garantir a congruência com a programação inicial, mas por si só não asseguram a sua conformidade. Uma execução do orçamento bem-sucedida depende de inúmeros fatores. A execução orçamental eficiente tem de ter: (a) uma garantia de que o orçamento será implementado em conformidade com as autorizações da legislatura; (b) adaptação da execução do orçamento a mudanças no ambiente económico; (c) a resolução de problemas que ocorrem na implementação dos programas; (d) aquisição de bens e serviços e gestão eficiente; (e) a prevenção de qualquer risco de abuso e corrupção.

O ciclo de execução do orçamento de despesas inclui quatro fases (detalhadas no Anexo F): (1) A autorização e a repartição das dotações de despesas para as UBO (2) o Compromis-

so; (3) Aquisição e verificação (nesta fase, reconhecem-se os passivos); (4) Emissão da ordem de pagamento e Pagamento (Tommasi, 2007).

A Execução orçamental abrange atividades relacionadas com a implementação de políticas e também tarefas relacionadas com a administração do orçamento. Tanto as autoridades centrais como as UBO estão envolvidas nestas tarefas.

O Ministério das finanças e os ministérios setoriais devem ter responsabilidades de controlo da execução do orçamento, administrando a libertação de fundos, preparando os planos e as revisões dos mesmos durante o ano, monitorizando o fluxo de despesas, gerindo o sistema central de pagamentos e supervisionando as contas bancárias, gerindo os recursos humanos e finalmente preparando a contabilidade e a prestação de contas.

Para a implementação política do OE, os ministros devem rever o progresso das políticas, autonomamente ou em conjunto, com as UBO, identificando necessidades de revisões nas políticas e propondo ao conselho de ministros realocações de recursos dentro do cenário autorizado pela legislatura. Por sua vez, as UBO devem assumir, no que diz respeito a administração de orçamento, a distribuição os fundos entre suas unidades subordinadas, efetuar compromissos, comprar e adquirir de bens e serviços, verificar os bens e serviços adquiridos, preparar pedidos de pagamento, elaborar relatórios de progresso das suas atividades, monitorizar os indicadores de desempenho e manter a contabilidade e os registos financeiros. Em termos de políticas, devem rever periodicamente a implementação do programa relevante, identificando problemas e procurando as soluções adequadas e viáveis para possíveis realocações de recursos entre atividades do mesmo setor.

O Ministério das Finanças e as entidades de despesa estão envolvidos na fiscalização da execução do orçamento, é necessária uma coordenação estreita das suas atividades e as suas respetivas funções devem ser claramente delineadas. Podem surgir problemas, na repartição das responsabilidades entre os serviços centrais dos ministérios e suas entidades subordinadas. A distribuição de responsabilidades dentro dos ministérios necessita de clarificação para assegurar que os serviços centrais são totalmente responsáveis pela coordenação da política do setor e que organismos subordinados consigam exercer as suas atividades sendo supervisionados mas sem interferência desnecessária na administração do dia-a-dia.

Uma gestão de tesouraria eficiente é aquela que consegue ter a quantidade certa de dinheiro no lugar certo e na hora certa para satisfazer as obrigações do governo da forma mais económica. (Storkey, 2003)

## **II.4. PRESTAÇÃO DE CONTAS E AUDITORIA**

### **II.4.1 O RELATÓRIO DE FINAL DE ANO**

Um Relatório de Final de Ano (RFA) apresenta o desempenho da execução do OE em relação ao orçamento original, e também em conformidade com todos os orçamentos suplementares que possam ter sido aprovados no decorrer do ano. Reflete o que foi realmente despendido e embolsado em comparação com o orçamento inicial. Em alguns países, o RFA inclui ainda uma discussão sobre o desempenho do governo em relação às metas estabelecidas. O RFA pode ser exaustivo e descrever o desempenho financeiro de todo o governo central e dos vários setores. Ao mesmo tempo, cada ministério pode publicar seu próprio relatório mais detalhado, onde apresenta o seu desempenho durante o ano em causa, tendo como referência o Orçamento Aprovado. (Ramkumar e Shapiro, 2010) O RFA deve permitir aferir se o governo na sua globalidade conseguiu alcançar as metas políticas do governo.

O RFA é uma excelente oportunidade para o governo fazer uma análise, tanto macroeconómica como de desempenho, de certos programas setoriais durante o ano em causa. Este relatório tem um duplo papel. Por um lado, serve para orientar os ministérios setoriais em relação às políticas e programas que precisam ser fortalecidos e, por outro lado, inicia um processo de projeção de futuras direções políticas.

O RFA deve incluir: (1) as despesas e receitas agregadas, o saldo geral do orçamento e o seu financiamento. Esta apresentação deve estar de acordo, dentro do possível, com o formato habitual dos agregados orçamentais do governo<sup>21</sup>; (2) a demonstração do saldo geral do governo, incluindo o nível da dívida pública; (3) uma apresentação do resultado orçamental, tanto por classificação económica como funcional. Incluindo as despesas e uma listagem de receitas por fonte de financiamento; (4) uma apresentação resumida das despesas do governo por setor e ministério, que deve permitir uma comparação entre os resultados e as previsões feitas no Orçamento Aprovado, incluindo possíveis alterações efetuadas em orçamentos suplementares.

---

<sup>21</sup> Também deve incluir uma apresentação que seja o mais próxima possível do sugerido pelo Manual de Estatística Financeira Governamental do FMI

O RFA deve incluir também uma discussão sobre a situação macroeconômica durante o último ano fiscal, comparando os pressupostos e objetivos originais com o resultado final. Deve ainda conter uma análise sobre a pertinência das políticas, sobre o que se aprendeu durante o ciclo e como será possível fortalecer o desempenho das políticas nos próximos anos. A discussão também deve fazer um balanço sobre se a sustentabilidade de longo prazo do orçamento, avaliando se esta foi melhorada ou enfraquecida pelo desempenho fiscal do ano findo. O RFA deve incluir um resumo ou uma compilação dos RFA dos diferentes ministérios setoriais, destacando os pontos fortes e fracos do desempenho desses setores. Deve-se esperar que os ministérios destaquem o grau de concretização das metas originais dos seus programas, pela apresentação de indicadores de resultados. Deve-se analisar quais foram as lições aprendidas durante o ano sobre possíveis melhorias a ter em conta para o setor no futuro.

Segundo as Melhores Práticas para a Transparência Orçamental da OCDE (2002), o RFA deve ser publicado num prazo máximo de seis meses depois do período que cobre. Também o Manual de Transparência Fiscal do FMI (2007) defende que o RFA deve ser publicado no prazo de um ano depois do período que cobre.

#### **II.4.2 O RELATÓRIO DE AUDITORIA**

O Relatório de Auditoria (RA) deve conter uma avaliação independente e competente sobre a precisão e confiabilidade da informação do governo sobre a forma como arrecadou os impostos e gastou os recursos públicos ao longo do ano em causa. O RA também deve indicar se o governo cumpriu as leis de gestão financeira e os regulamentos administrativos. O RA deve atestar a exatidão das informações constantes dos documentos financeiros, e pode também conter observações sobre a eficiência e eficácia das despesas governamentais. O RA é, portanto, um documento crítico para o fecho do ciclo de prestação de contas. É no RA que a legislatura e a sociedade procuram a confirmação da fiabilidade e legalidade da prestação de contas feita pelo governo (RFA).

A entidade responsável pela auditoria ao governo, Instituição Suprema de Auditoria (ISA) geralmente limita-se a questionar a implementação das políticas do governo e não a debater as políticas em si. Contudo, as informações constantes dos RA podem ser extremamente úteis para se debater as políticas, especialmente aquelas em que a ISA conduziu auditorias. Em termos gerais, as informações contidas num RA podem ser valiosas para aqueles que estão fora do poder executivo. A ISA é normalmente dotada de independência considerável e,

em princípio, tem pleno acesso a informações internas do governo e o seu mandato permite-lhe prestar informação diretamente à legislatura e à sociedade.

As ISAs podem gozar de mais ou menos independência, variando tanto em termos de leis como na prática. A atuação das ISA depende das diferentes escolhas no desenho do mandato legal, âmbito de atuação, nomeação e destituição de cargos, orçamento, pessoal e capacidade. Existem normas internacionais que estipulam como uma ISA deve operar e o que deve informar. O Executivo é responsável pela precisão, abrangência, forma e conteúdo dos relatórios financeiros. Deve ter um sistema com condições adequadas para produzir as informações necessárias de forma confiável. É tarefa do auditor avaliar em que medida isto se cumpre.

O parecer da auditoria deve ser anexado e publicado juntamente com o documento financeiro que avaliou. As ISAs, que estão constituídas como um Tribunal de Contas fornecendo um aspeto jurisdicional às suas funções. Podem estar autorizadas a reconciliar contas e impor multas ou outras sanções a funcionários individuais.

O RA deve avaliar os sistemas que administram e controlam as finanças públicas. Além disso, deve demonstrar que a ISA centra seus recursos em áreas de risco específicas (ex.: compras e contratações, arrecadação da receita, administração dos recursos e dívida). Nas áreas em que se detetam fraquezas sistémicas por frequentes irregularidades, o RA deve incluir conclusões e recomendações para solucionar essas debilidades. O RA também deve informar sobre as ações mais relevantes levadas a cabo pelo Executivo sobre as irregularidades encontradas. O RA deve conter um resumo executivo que exponha de forma clara e sucinta à legislatura, à comunicação social e à sociedade os principais assuntos e questões encontradas no relatório.

De acordo com o Manual de Transparência Fiscal do FMI, o RA deve ser publicado até um ano após o fim do período coberto por ele (por exemplo, se o ano orçamental terminar em dezembro, o RA deve ser publicado antes do dia 31 de dezembro do ano seguinte). O IBP considera que a melhor prática é publicar o RA depois dos seis meses após o fim do ano orçamental.

## **CAPÍTULO III. PERSPETIVAS COMPARADAS DOS PROCESSOS ORÇAMENTAIS**

O principal suporte do trabalho comparativo que se pretende efetuar neste Capítulo foi uma base de dados da OCDE chamada “International Budget Practices and Procedures Database” (OCDE, 2012). A base de dados é atualizada a cada 4-5 anos e fornece um conjunto de dados sobre a evolução dos procedimentos e das práticas orçamentais na OCDE. A pesquisa baseia-se em respostas a um questionário preparado pela OCDE para o efeito, que é respondido pelos governos de cada país. Esta base de dados contém respostas de 33 países.

### **III.1. CARACTERÍSTICAS PROCESSO ORÇAMENTAL NA OCDE**

#### **III.1.1 O SISTEMA DE LEIS QUE ENQUADRA O ORÇAMENTO**

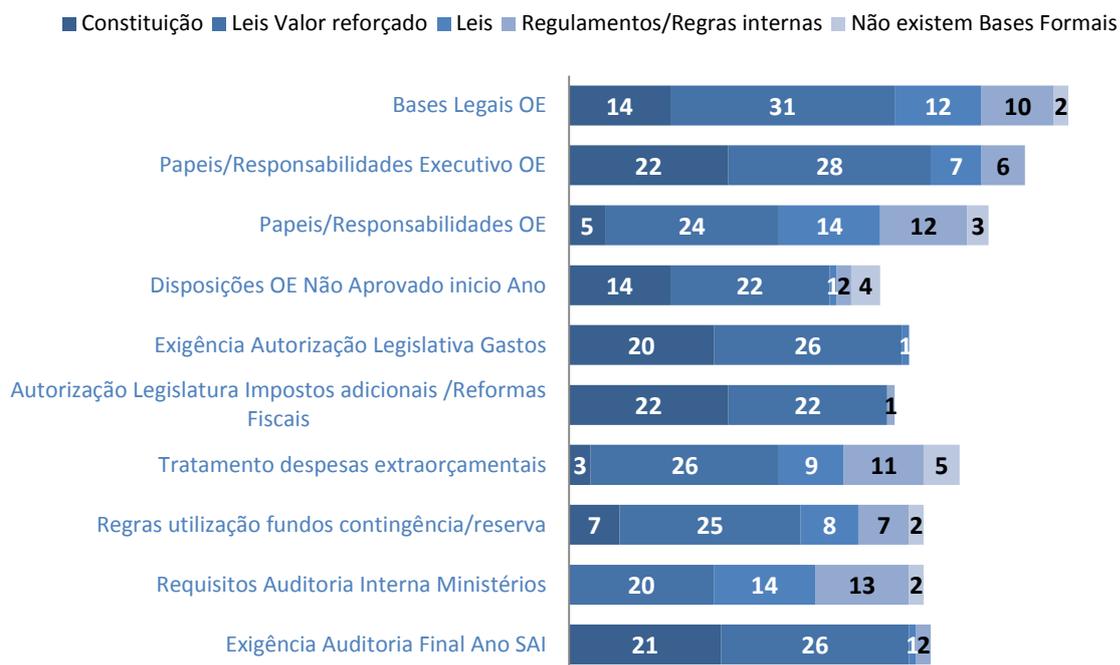
Os parlamentos examinam e autorizam as receitas e despesas e certificam-se que o OE é devidamente implementado. É por isso importante a determinação do tipo de lei usado pelas legislaturas para especificar os procedimentos e as responsabilidades em causa. Pela análise da Figura 3 pode-se verificar a importância da Constituição e a sua relevância global no Orçamento. Tal acontece, particularmente, na definição dos papéis e responsabilidades no OE, na autorização de impostos e reformas e na exigência de autorização legislativa de despesas. Como se pode ver é nestes temas que a constituição é mais usada nos países da OCDE. As leis de valor reforçado que enquadram o orçamento são as mais determinantes no desenho normativo dos temas orçamentais. Praticamente todos os países têm as bases legais do OE especificadas em leis de valor reforçado com a exceção da Espanha, Dinamarca e Canadá<sup>22</sup>. Também os papéis e responsabilidades no OE, a exigência de autorização legislativa de despesas e de auditoria pela SAI são muito frequentemente definidos em leis de valor reforçado.

As outras leis são mais utilizadas para a definição dos papéis e responsabilidades, na determinação dos requisitos para a auditoria interna nos ministérios e ainda na determinação das bases legais. No entanto estas leis não surgem sozinhas, elas são previamente acompanhadas por disposições na constituição e/ou em leis de valor reforçado. Deve-se frisar que cada tema está frequentemente previsto nos vários níveis do sistema de leis o que reforça o seu controlo e facilita a clarificação do processo. Há ainda alguns temas que não têm suporte formal na lei, nomeadamente em países anglo-saxónicos.

---

<sup>22</sup> A Espanha tem essa determinação na constituição e em outras leis, no Canadá não existem bases formais e a Dinamarca tem as bases legais em outras leis.

**Figura 3** - Em que tipos de Lei estão previstos os temas que enquadram o OE



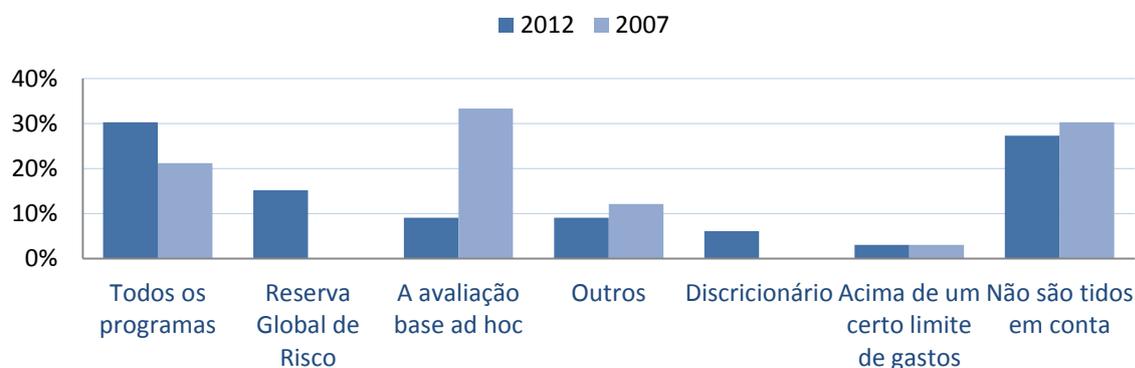
Fonte: Elaboração própria com dados obtidos em International Budget Practices and Procedures Database (OCDE, 2012) resposta de 34 países à Pergunta 5A\_II

### COBERTURA DOS RISCOS ORÇAMENTAIS E FISCAIS

A maioria dos países da OCDE avalia os potenciais riscos associados com as políticas públicas (por exemplo, como se comportam os programas orçamentais, em relação ao que assumiu no orçamento). Embora a abrangência destas avaliações seja variável (Figura 4). Trinta por cento dos países da OCDE consideram o risco em todos o programas enquanto um terço dos países preveem esse risco de uma forma ou de outra. A Áustria e Portugal alocam fundos sem restrições e o Canadá faz um ajuste de global para cobrir riscos/choques dos programas. A Dinamarca e a Suécia aplicam uma margem na orçamentação. Na Suécia, existe uma margem na orçamentação que deve corresponder a pelo menos 1% das despesas no corrente ano podendo esta ainda ser aumentado em meio ponto percentual nos anos seguintes. Na Austrália, os riscos/choques são incorporados quando seja possível a sua previsão. A Grécia considera os riscos em determinados casos e também a Polónia tem em conta os riscos em certos casos, mas de uma forma limitada e que depende especificamente do programa em causa. A Bélgica, Irlanda e Luxemburgo avaliam riscos numa base *ad hoc*. Na Holanda e no Reino Unido o orçamento é baseado em projeções fornecidas por instituições independentes que também definem o risco a ser considerado. Em 27% dos países o risco não é explicita-

mente considerado para a habilitação de despesas em programas orçamentais (Estónia, Finlândia, Alemanha, Itália, Japão, Coreia, Eslovénia, Suíça e EUA). Relativamente a 2007, mais países consideram o risco nas habilitações de despesas.

**Figura 4** - Até que ponto o OE leva em conta riscos/choques para habilitação de despesas?



Fonte: Elaboração própria com dados obtidos em International Budget Practices and Procedures Database (OCDE, 2012) resposta de 33 países à Pergunta 15

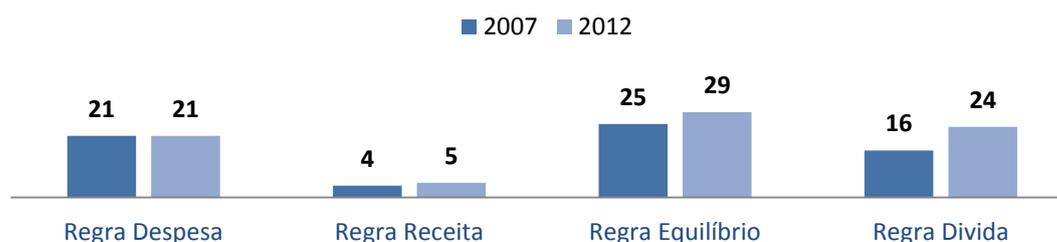
### AS REGRAS ORÇAMENTAIS

O número de países que adotam regras fiscais tem aumentado nos últimos anos, ao comparar este inquérito de 2012 com o de 2007, pode-se verificar que 94% dos países que responderam ao inquérito em 2012 adotaram regras fiscais para disciplinar o seu orçamento. Apenas dois países não adotaram tais regras, a Nova Zelândia e a Turquia. Uma das razões para o aumento do uso de regras foi a imposição de tais medidas pela União Europeia. As restrições orçamentais no âmbito do Pacto de estabilidade e crescimento são grandemente responsáveis por tal aumento, já que há procedimentos de convergência estabelecidos para os objetivos orçamentais de médio prazo na zona euro e os países são obrigados a incluir as regras fiscais na legislação nacional (OCDE, 2014). Mais recentemente a União Europeia surgiu o Tratado Orçamental que obriga os países que o ratificaram a definirem regras orçamentais pela inclusão dessas regras na constituição ou em lei de força equivalente. Deve ainda ser especificado na lei o mecanismo de correção automática que será acionado caso o défice estrutural exceda 0,5% do PIB

O número médio de regras aumentou de 2,5 para 3,6. Em 2007, a maioria dos países tinham 2-3 regras, enquanto a maioria dos países na pesquisa 2012 aplica 4-5 regras. A França e a Grécia adotaram seis regras. Dez países têm menos de quatro regras, nomeadamente Alemanha (3), Chile, Israel e Estados Unidos (2), Canadá, Japão, Coreia, México, Noruega e Suíça (1 cada). A percentagem de países que usam regras orçamentais aumentou para todas as ca-

tegorias de regras comparando com 2007. O desenvolvimento mais substantivo foi nas regras da despesa que são atualmente aplicadas em quase dois terços dos países, enquanto somente um quarto dos países as usava em 2007. Não obstante, as regras mais adotadas são as regras do equilíbrio (85% dos países) e as regras da dívida (70% dos países). Vários países adotaram mais de uma regra por categoria.

**Figura 5 –** Quais são as regras existentes que limitam a política fiscal?



Fonte: Elaboração própria com dados obtidos em International Budget Practices and Procedures Database (OCDE, 2012) resposta de 33 países à Pergunta 15

Após a implementação do Pacto de Estabilidade e Crescimento e o Pacto de Estabilidade Fiscal, todos os países membros da zona euro foram obrigados a aplicar tanto regras de equilíbrio estrutural como regras de equilíbrio orçamental nominal e uma regra de dívida. Adicionalmente os países podem ter outras regras fiscais. A Itália adotou quatro regras de equilíbrio do orçamento, enquanto a Bélgica e Suécia têm três regras de equilíbrio do orçamento.

#### **AS RESPONSABILIDADES E AUTORIDADES DOS PODERES LEGISLATIVO E EXECUTIVO**

Tem havido uma mudança no sentido de um maior poder para a resolução de litígios no processo de orçamento como se pode ver pelo fato da alocação litígios ser resolvida pelos gabinetes em 39% dos países da OCDE, subindo de 15% em 2007. Por oposição à diminuição de poder por parte do ministro das finanças (OCDE, 2014).

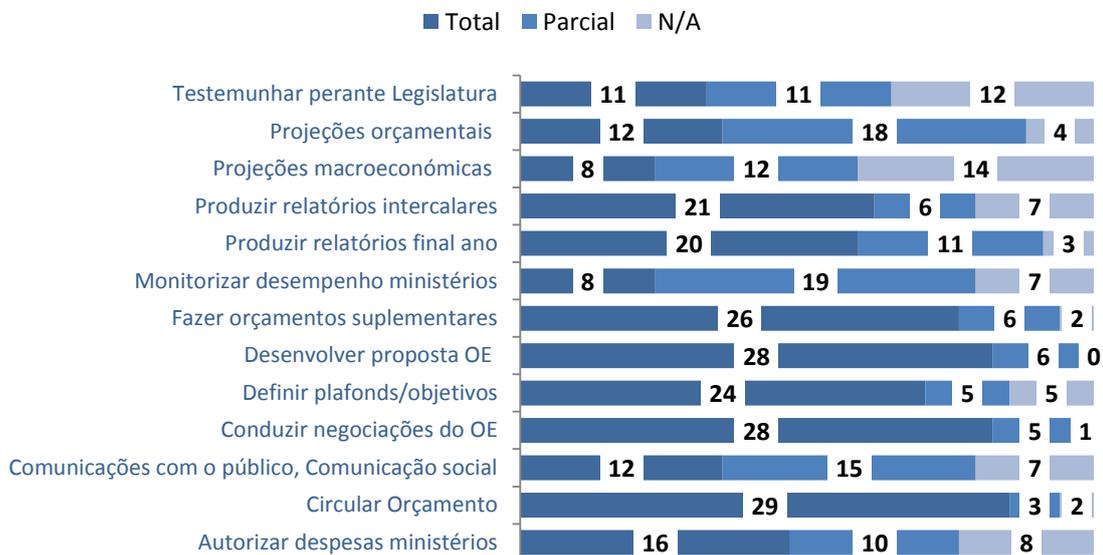
**Figura 6 -** Durante o processo de negociação do OE, quem tem a decisão final/poder para resolver litígios?



Fonte: Elaboração própria com dados obtidos em International Budget Practices and Procedures Database (OCDE, 2012) resposta de 33 países à Pergunta 33

A Autoridade Central do Orçamento realiza uma diversidade de tarefas relacionadas com o processo orçamental conforme se pode ver na Figura 7.

**Figura 7 – Responsabilidades da ACO**



Fonte: Elaboração própria com dados obtidos em International Budget Practices and Procedures Database (OCDE, 2012) resposta de 33 países à Pergunta 5A\_II

As responsabilidades mais comuns da ACO são as de elaborar a circular do orçamento, desenvolver a proposta de OE a apresentar pelo executivo, negociar com os ministérios setoriais, produzir orçamentos suplementares, determinar os limites máximos de despesas para os ministérios e produzir relatórios a meio do ano fiscal e no final deste. Algumas destas tarefas são de responsabilidade compartilhada com outras instituições ou agências (públicas ou privadas), como o cenário Macroeconómico, a monitorização do desempenho dos setores e a comunicação com o público (OCDE, 2014).

**Figura 8 - Quem aprova as realocações de dotações**



Fonte: Elaboração própria com dados obtidos em International Budget Practices and Procedures Database (OCDE, 2012) resposta de 34 países à Pergunta 72

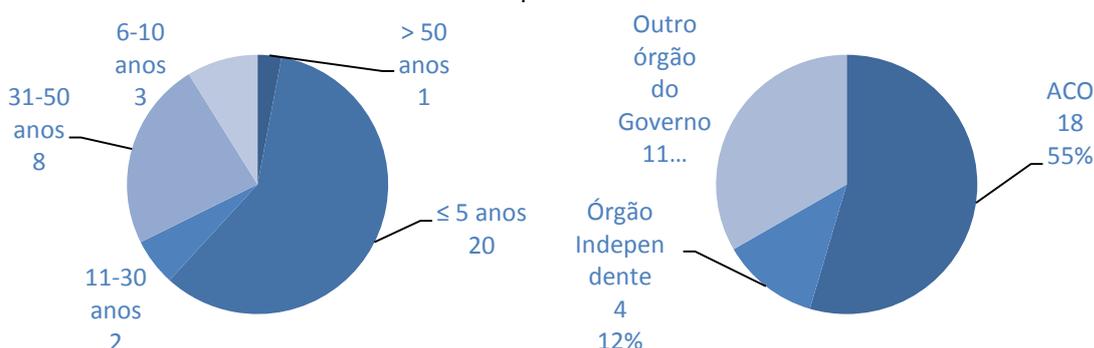
Diversos países (Figura 8) concedem ao executivo um amplo poder de realocação mas estabelecem algumas limitações processuais. No Reino Unido existem alguns programas com orçamentos autonomizados e um controlo da realocação de orçamentos nos serviços operacionais para os serviços de suporte procurando proteger os serviços públicos. No Canadá e na Finlândia a realocação entre dotações operacionais, de capital e transferências estão sujeitas à aprovação do Parlamento. Na República Checa o ministro das Finanças aprova as realocações que sejam menores de 10% da dotação no Ministério ou entre ministérios e uma Comissão de orçamento aprova realocações acima desses 10%. Na Nova Zelândia as realocações com implicações políticas significativas devem ser aprovadas pelo gabinete, enquanto o ministro sectorial e o Ministro das Finanças podem aprovar conjuntamente outras transferências. Na Alemanha as realocações podem ser feitas entre certos grupos do orçamento agregado. No caso de necessidades imprevistas e inadiáveis é possível realocar com a aprovação do Ministério das finanças. Na França as realocações no seio de um programa estão sujeitas à autoridade parlamentar e são concedidas desde que o limite de despesas com salários seja respeitado. Entre programas do mesmo setor, as reafectações são permitidas se corresponderem a 2% das dotações e forem aprovadas pelo Ministro das Finanças com conhecimento do Parlamento (procedimento difícil na prática). Na Irlanda, o Parlamento tem de aprovar as realocações acima de um determinado nível. No México e na Eslováquia, não existem limites para as realocações desde que sejam aprovadas pelo Ministério das finanças.

Comparado com o inquérito de 2007, os ministérios das Finanças assumiram um papel mais proeminente nos regimes de realocação, não embora não tenham diminuído as exigências de aprovação legislativa.

### **O CENÁRIO MACROECONÓMICO**

Muitos dos países da OCDE revêm as suas projeções a cada 3-5 anos, ou a seguir à entrada em funções de um novo governo. No Chile e no Japão as projeções cobrem um período de onze a trinta anos e são revistas anualmente. Os países que produzem estimativas macroeconómicas que cobrem um período de tempo superior a 5 anos e atualizam essas projeções anualmente, com exceção de Israel, onde as projeções cobrem 6-10 anos com nenhuma frequência de revisão regular. Em metade dos países da OCDE o orçamento anual ou o cenário de médio prazo, devem ser produzidos, com base em ou consistentes com, as projeções de longo prazo.

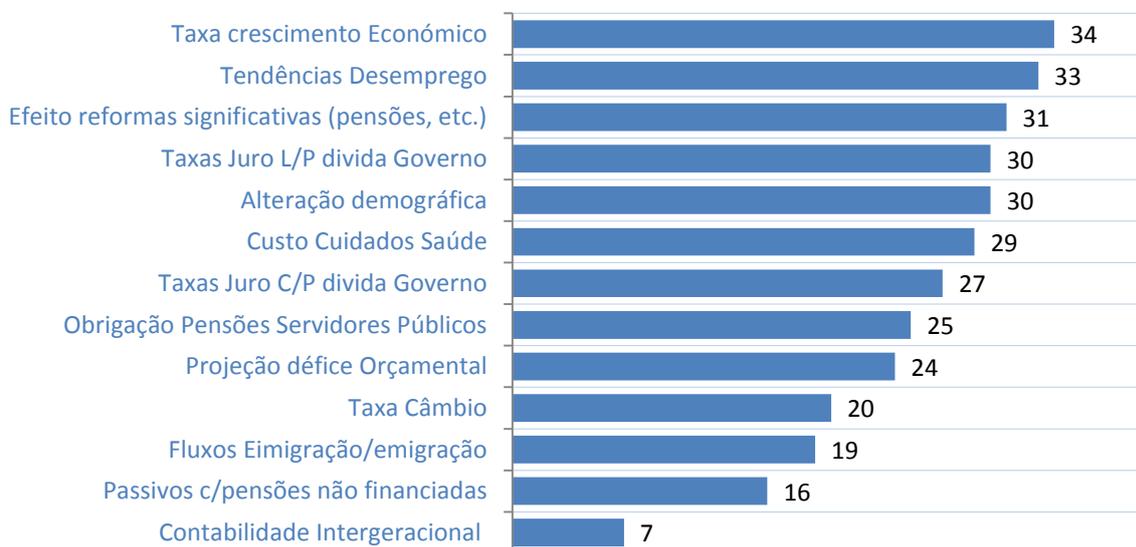
**Figura 9** - Quantos anos as previsões macroeconómicas de longo prazo cobrem e quem é o responsável por elas?



Fonte: Elaboração própria com dados obtidos em International Budget Practices and Procedures Database (OCDE, 2012) resposta de 33 países à Pergunta 13

Na maioria dos países da OCDE a ACO é responsável pelas projeções de longo prazo. Em alguns países esta responsabilidade situa-se em outros departamentos do Ministério das Finanças, ou em outros ministérios. Na Bélgica, República Checa, Finlândia, Grécia e Portugal, esta é uma responsabilidade de outros departamentos do Ministério das finanças; na França, Japão e Espanha por outro ministério ou gabinete. Apenas quatro países da OCDE têm atribuído a esta responsabilidade de uma instituição independente (Áustria, Alemanha, Holanda e Reino Unido).

**Figura 10** - Quais das seguintes variáveis são regularmente consideradas/incluídas nas projeções a longo prazo fiscais subjacente ao orçamento?



Fonte: Elaboração própria com dados obtidos em International Budget Practices and Procedures Database (OCDE, 2012) resposta de 34 países à Pergunta 16

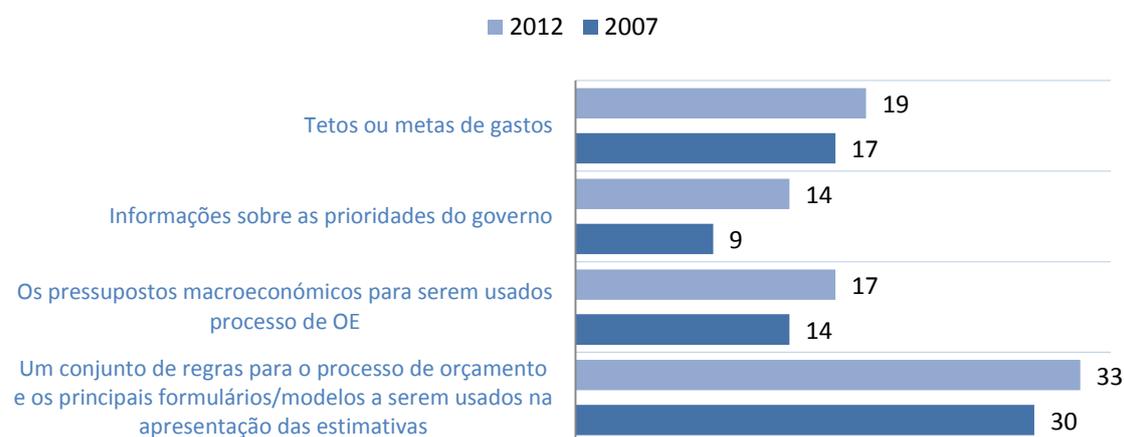
Ao desenvolverem as suas projeções a longo prazo a maioria dos países da OCDE considera fatores como as taxas de juros, as taxas de crescimento económico, tendências de desemprego, projeções de défice orçamental e os efeitos de reformas em políticas significa-

tivas (por exemplo, reformas nas Pensões e na saúde). As alterações demográficas, as taxas de câmbio e os custos com os cuidados de saúde são outros fatores que a maioria dos países inclui em projeções fiscais de longo prazo. Questões intergeracionais e obrigações/responsabilidades com pensões futuras são raramente incluídas nas estimativas.

### III.1.2 A FORMULAÇÃO DO ORÇAMENTO

A circular de orçamento (por vezes chamada de memorando ou instruções) é geralmente emitida pela ACO e contém informações processuais e/ou informações sobre orientações políticas para guiar todas as entidades do governo na preparação das suas propostas de orçamento. Todos os países da OCDE usam a circular do orçamento para comunicar informações processuais, incluindo as regras e os formulários. Os pressupostos macroeconómicos a serem usados na preparação das estimativas de orçamento são incluídos em metade dos países. Setenta e três<sup>23</sup> por cento dos países da OCDE utilizam a circular para comunicar as orientações políticas do governo, especificando os limites máximos de despesas (58%) ou delineando prioridades do governo (42%) A circular do orçamento parece estar assim bem instituída no seio dos países da OCDE existindo mesmo um número crescente de países a incluir mais elementos por comparação de 2007 com 2012. (Figura 11).

**Figura 11** - Que tipo de informação está contida na circular do orçamento emitida pela ACO para guiar os preparativos dos ministérios para o OE

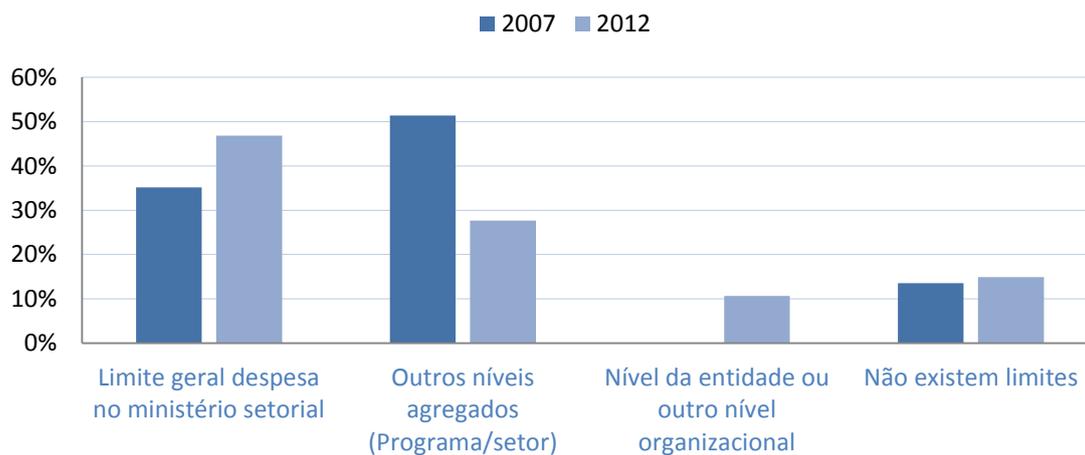


Fonte: Elaboração própria com dados obtidos em International Budget Practices and Procedures Database (OCDE, 2012) resposta de 33 países à Pergunta 32

<sup>23</sup> Vinte e quatro países utilizam a circular para informar prioridades e/ou limites de despesas.

Desde 2007 que mais países da OCDE introduziram a orçamentação *top-down* e também existe uma maior quantidade de países que definem limites máximos para a solicitação inicial de orçamento dos ministérios. Trinta e nove por cento dos respondentes relataram tetos globais sem sublimites enquanto 33% dos países estabelecem limites máximos ao nível setorial do programa.

**Figura 12** - Limites máximos para a solicitação inicial de Orçamento dos ministérios



Fonte: Elaboração própria com dados obtidos em International Budget Practices and Procedures Database (OCDE, 2012) resposta de 32 países à Pergunta 32

Há portanto mais países a definir tetos globais para os ministérios. No entanto essa tendência não se revela para cinco países que continuam a não estabelecer limites nos ministérios setoriais: Austrália, Canadá, França, Hungria e EUA. Quarenta e nove por cento dos países da OCDE confirmaram a existência de limites agregados para a solicitação inicial de orçamento, sem sublimites. Vinte e oito por cento dos países estabelecem limites ao nível do setor ou programa, enquanto 9% aplicam limites máximos nos níveis inferiores da estrutura orçamental. Alguns dos países que impõem limites máximos fazem-no para um grupo específico de despesas. O Luxemburgo, por exemplo, define especificamente limites máximos para algumas categorias de despesas (por exemplo, despesas de viagem). Na Nova Zelândia, o governo reserva fundos para serem atribuídos a determinados setores ou programas (por exemplo, saúde ou educação). O governo do Reino Unido impõe um limite na parte não cíclica e não volátil das despesas departamentais. Esse limite deve então ser alvo das revisões regulares da despesa. Para a parte volátil e cíclica o governo estabelece então um nível espectável. No Chile, cada organismo de despesas propõe um orçamento inicial para seu setor, e em seguida, após a avaliação da ACO, é definido um limite para o organismo que deve então ajustar os seus programas em conformidade.

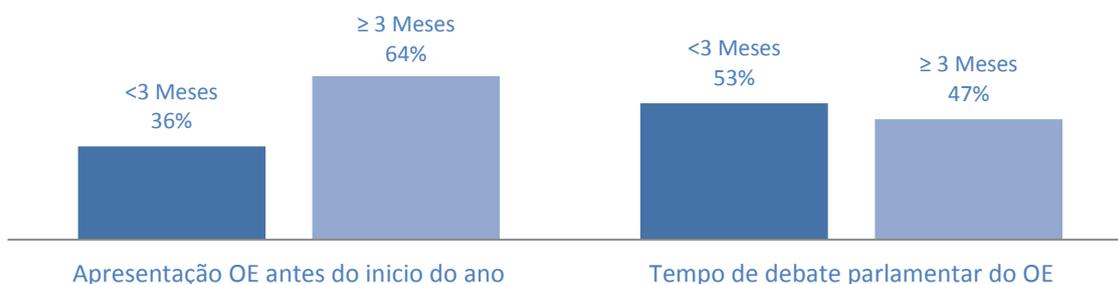
### III.1.3 APROVAÇÃO E EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO

#### A APROVAÇÃO DO ORÇAMENTO

A eficácia de uma determinada legislatura no processo orçamental também é influenciada pelo tempo disponível para o debate parlamentar do OE e o nível de recursos que a legislatura tem à sua disposição para esse debate. Deve-se salientar que a apresentação do OE e da sua documentação relacionada, à legislatura, é normalmente a primeira oportunidade para escrutínio público das prioridades de despesas do governo. O debate em sessão plenária e nas comissões especializadas facilita a participação do público no processo orçamental.

O debate parlamentar, quer na generalidade como na especialidade, exige uma quantidade adequada de tempo para refletir e debater a documentação do OE antes da sua aprovação. Isto é particularmente importante para assegurar que as comissões parlamentares (que existem em todas as assembleias da OCDE e que fornecem a análise mais aprofundada do orçamento) tenham o tempo suficiente para rever, debater e propor alterações. No relatório da OECD (2002) recomenda-se que o projeto de OE deverá ser submetido com a antecedência suficiente que permita a sua revisão adequada pela legislatura. Este período deve ser o mais tardar de três meses antes do início do ano fiscal e o orçamento deve ser aprovado pela Assembleia Legislativa antes do início do ano fiscal (OCDE, 2014).

**Figura 13** - Tempo para a apresentação do OE e o seu debate parlamentar, percentagem de países da OCDE



Fonte: Elaboração própria com dados obtidos em International Budget Practices and Procedures Database (OCDE, 2012) resposta de 33 países à Pergunta 6 h-i

Em sessenta e quatro por cento dos países da OCDE, o orçamento é apresentado à legislatura pelo menos três meses antes do início do ano fiscal, e a grande maioria dos países da OCDE também aprova o orçamento antes do início do ano fiscal. O debate parlamentar sobre o orçamento varia de um mês na Grécia e no Reino Unido a quatro meses no Canadá, Dinamarca, Alemanha e Polónia e oito meses nos Estados Unidos. Em pouco menos de

metade dos países da OCDE, a legislatura tem pelo menos três meses para debater o orçamento, tem dois meses em 14 países e em três tem apenas um mês (Figura 13).

É importante que uma informação completa seja apresentada no orçamento para permitir o debate político. Para além aos pressupostos económicos subjacentes ao orçamento, o relatório da OCDE (2002) de boas práticas para a transparência orçamental afirma que o orçamento deve incluir, entre outras coisas, uma perspetiva de médio prazo, um comentário detalhado sobre cada programa de receitas e despesas, dotações por unidade administrativa (por exemplo, Ministério, agência) e dados de desempenho não-financeiros, incluindo objetivos de desempenho. Além disso, o Manual do FMI (2007) em transparência Fiscal recomenda que o orçamento deve incluir uma descrição das principais medidas de despesas e receitas e sua contribuição para os objetivos políticos

**Figura 14 - Na apresentação dos documentos de orçamento do governo central ao legislativo, qual dos seguintes elementos estão incluídos?**



Fonte: Elaboração própria com dados obtidos em International Budget Practices and Procedures Database (OCDE, 2012) resposta de 33 países à Pergunta 61

Por observação da Figura 14 pode-se concluir que quase todos os países da OCDE (97%) apresentam informações sobre os objetivos orçamentais de médio prazo e as prioridades contidas no orçamento. Dinamarca é o único que não inclui qualquer um dos dois. A Espanha inclui apenas metas de médio prazo enquanto a Itália inclui apenas as prioridades

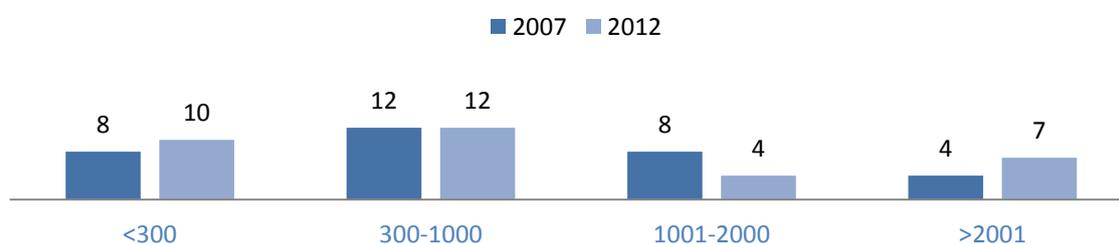
do orçamento. Embora quase todos os países da OCDE incluam os objetivos orçamentais de médio prazo, apenas 76% incluem uma perspectiva de médio prazo sobre as receitas e despesas. A Bélgica, Finlândia, Israel, Luxemburgo, Noruega e Espanha incluem os objetivos mas não o cenário plurianual enquanto Itália inclui a perspectiva de médio prazo mas sem objetivos de médio prazo. A percentagem de resposta os países da OCDE que incluem uma perspectiva de médio prazo aumentou em seis pontos percentuais desde 2007. A Áustria, Canadá, Grécia, Japão e Reino Unido incluem agora uma perspectiva de médio prazo no total das receitas e despesas, enquanto a Bélgica, a Dinamarca e a Noruega referem ter omitido a perspectiva de médio prazo no orçamento.

## A EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO

### AS DOTAÇÕES INICIAIS

As dotações são o nível mais detalhado das despesas que a legislatura define para o OE. A existência de um número elevado de dotações pode restringir a flexibilidade de gestão já que tal detalhe, aprovado pela legislatura, obriga ao uso dos montantes especificados nas áreas aprovadas. A presença de um número excessivo de dotações pode também impedir outras práticas destinadas a reforçar a disciplina fiscal, como a orçamentação *top-down*. Agregar as dotações centralmente não só aumenta a utilização eficaz dos recursos, mas também pode promover a *accountability*, ao permitir a eliminação de alguma desresponsabilização para o não cumprimento dos resultados acordados. Em tais sistemas a legislatura pode estar mais bem equipada para supervisionar o processo deslocando sua atenção de uma ótica de controlo dos objetivos iniciais de despesa para uma visão de resultados obtidos no processo.

**Figura 15** - Número de dotações iniciais contidas no OE



Fonte: Elaboração própria com dados obtidos em International Budget Practices and Procedures Database (OCDE, 2012) resposta de 33 países à Pergunta 50

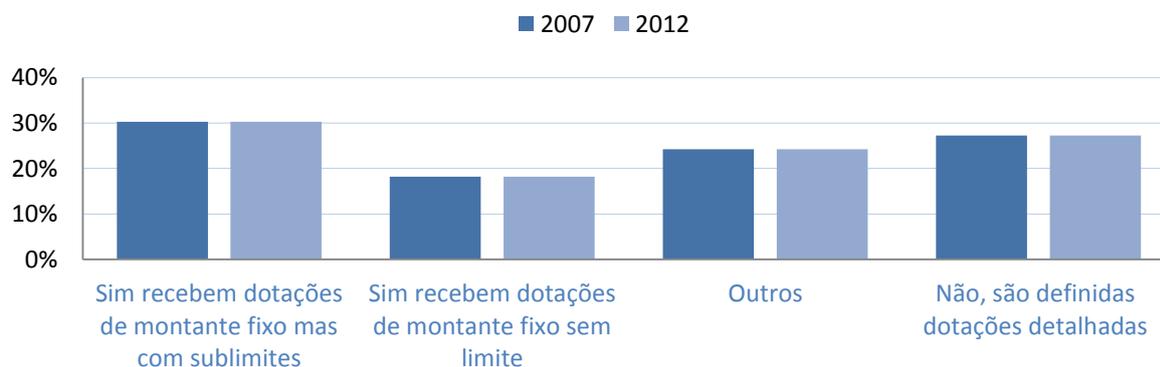
A Figura 15 apresenta o número de dotações iniciais dos orçamentos dos países da OCDE. Dez países têm menos que 300 dotações (Áustria, Canadá, Chile, França, Itália, Coreia, Holanda, Polónia, Eslováquia e o Reino Unido). Doze países têm entre 300 e 1000

dotações (Austrália, República Checa, Grécia, Finlândia, Hungria, Islândia, Irlanda, Israel, Nova Zelândia, Eslovénia, Suécia e Suíça). Três países têm entre 1000 e 2000 dotações (Dinamarca, Noruega e EUA) enquanto oito países têm mais de 2000 dotações, a Espanha tem 16 700, o Japão tem 23 000 e Turquia e Portugal tem mais de 40 000. Tem havido algumas mudanças notáveis desde 2007: Áustria, Itália, Eslováquia e o Reino Unido indicam que reduziram consideravelmente o número de dotações. Por outro lado, a Bélgica, Japão, México, Portugal e Espanha têm aumentado o número de dotações significativamente, empurrando a média da OCDE de cerca de 2 417 para 4 732.

É de salientar que não há necessariamente uma correlação direta entre o número de dotações e o grau de flexibilidade. Um número baixo de dotações pode se tornar menos flexível com a imposição de regras restritivas na realocação, transição de saldos entre anos ou outro tipo de controlos (OCDE, 2014).

#### DOTAÇÕES DE MONTANTE FIXO PARA FAZER FACE A DESPESAS DE FUNCIONAMENTO

**Figura 16** - De um modo geral, as entidades de despesa recebem dotações de montante fixo para suas despesas de funcionamento?



Fonte: Elaboração própria com dados obtidos em International Budget Practices and Procedures Database (OCDE, 2012) resposta de 33 países à Pergunta 70a

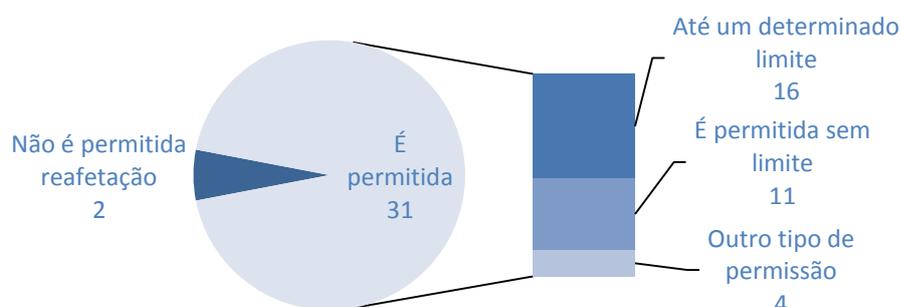
As organizações governamentais podem receber dotações de montante fixo, dando-lhes uma grande flexibilidade para a atribuição de fundos públicos procurando assim maximizar o seu desempenho. No entanto, a utilização das dotações fixas por si só não implica necessariamente a existência de um sistema de atribuição de recursos mais eficiente. A existência de objetivos claros por parte das organizações governamentais, procedimentos adequados e uma estrutura de avaliação eficaz são fundamentais para promover o bom desempenho, a accountability e para impedir abusos.

Setenta por cento dos países da OCDE usam dotações fixas para as despesas de funcionamento. Não há nenhuma mudança significativa nesta prática, desde 2007. Dez desses

países (Bélgica, Canadá, República Checa, Dinamarca, Finlândia, Hungria, Itália, Luxemburgo, Portugal e República Eslovaca) usam um ou mais sublimites para as dotações fixas. A Eslovénia utiliza parcialmente as dotações com sublimites para os salários.

## REAFECTAÇÃO DE FUNDOS APROVADOS

Figura 17 - Restrições à realocação em 2012



Fonte: Elaboração própria com dados obtidos em International Budget Practices and Procedures Database (OCDE, 2012) resposta de 33 países à Pergunta 72

Quase todos os países da OCDE (31 de 33) permitem a reafecção de fundos, com algumas restrições no âmbito da responsabilidade dos ministros. Por contraste, na Noruega e na Suécia a possibilidade de realocação é da responsabilidade da legislatura. As entidades governamentais norueguesas e suecas são altamente autónomas e podem decidir livremente a afecção do seu *plafond* orçamental e logo raramente necessitam de realocar valores. Em relação a 2007, a percentagem de países que permitem realocações desceu ligeiramente.

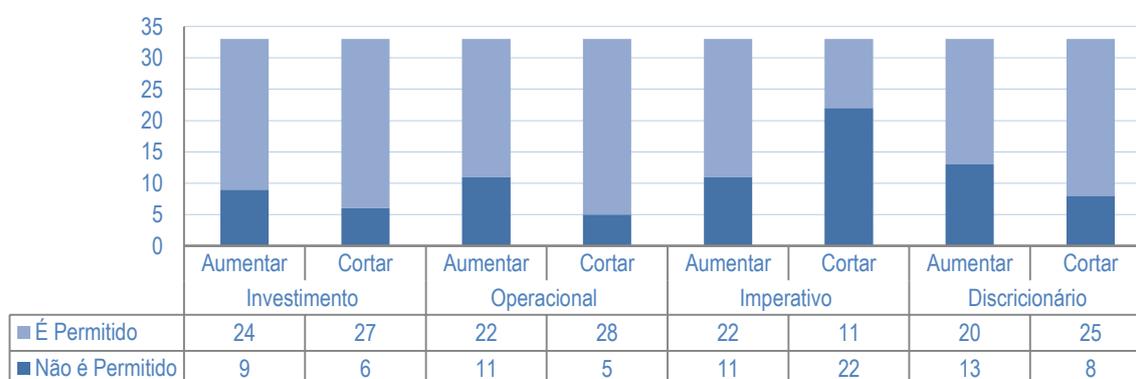
Em dezasseis países (Figura 17) há restrições de reafecção por tipo de despesas ao limitar o seu valor. Os ministérios na Dinamarca podem realocar recursos nas dotações operacionais quando tal estiver previsto no orçamento anual, o que é frequente. Em Espanha os ministros setoriais podem reafectar os seus recursos de acordo com os limites estabelecidos pela lei. Na Turquia, as dotações podem ser reafectadas até 20% do valor da dotação inicial. Na Eslovénia os ministérios podem reafectar valores entre diferentes programas da sua competência, desde que não exceda 10% do orçamento atribuído. No entanto, a realocação não é permitida em alguns tipos de despesa como é o exemplo dos salários. As UBO estão autorizadas a realocar entre rubricas orçamentais pertencentes ao mesmo subprograma da sua competência. Na Suíça as realocações são aceites somente em três áreas específicas e com limites (percentualmente e em termos absolutos), como por exemplo entre as despesas com o pessoal e despesas com consultadoria (máximo 5% da despesa de pessoal ou 5 mi-

lhões de CHF). Também pode existir reafectação entre orçamentos, quer nas despesas correntes como nas de investimento.

### POSSIBILIDADE DE AUMENTAR OU CORTAR O ORÇAMENTO INICIAL DAS UNIDADES BENEFICIÁRIAS DO ORÇAMENTO

A flexibilidade do Executivo pode também considerar a autoridade para aumentar ou reduzir a despesa após o orçamento ter sido aprovado pelo Parlamento. A maioria dos países permitem ao executivo aumentar as despesas após a aprovação do OE. Apenas cinco países têm uma prática totalmente restritiva de não permitir aumentos: Chile, França, Israel, Coreia e Polónia. Três países têm uma prática restritiva em algumas áreas, combinada com uma ampla discricionariedade em outros casos. Na Holanda o aumento das despesas aprovadas na execução do orçamento é permitido sem uma aprovação parlamentar formal. Na Noruega, o aumento de despesas operacionais e de investimento é possível sem um limite e sem aprovação e nos EUA o aumento de despesa é permitido sem um limite e sem aprovação. Em geral, os países da OCDE são mais restritivos no aumento de despesas discricionárias do que para despesas operacionais ou de investimento.

**Figura 18** - É possível ao executivo, aumentar ou cortar as despesas aprovadas pelo parlamento no decorrer da execução orçamental?



Fonte: Elaboração própria com dados obtidos em International Budget Practices and Procedures Database (OCDE, 2012) resposta de 33 países à Pergunta 74A e 75A

Não obstante ser permitido aumentar as despesas mesmo depois da aprovação do orçamento, muito poucos países da OCDE permitam tais aumentos sem um limite ou sem a necessidade de qualquer aprovação. Para além da Holanda, Noruega e dos Estados Unidos já mencionados acima, estes aumentos também se aplicam na Dinamarca e Estónia para despesas obrigatórias, no México com discricionariedade, e para despesas operacionais e de investimento e ainda na Eslováquia no caso de despesas de investimento.

Os restantes países da OCDE que permitem esses aumentos têm estabelecido um procedimento de aprovação. Na maioria dos países existe uma aprovação prévia pelo Ministério das Finanças/Economia. Outros países também exigem a aprovação pelo Parlamento, quer seja ela prévia (em 75% dos casos) ou posterior (em 25% dos casos).

A maioria dos países da OCDE também permitem que o executivo efetue cortes nas despesas após a aprovação do orçamento, com exceção das despesas imperativas e inadiáveis. Apenas cinco países têm uma prática totalmente restritiva de não permitir o corte de despesas: Finlândia, Holanda, Noruega, Suíça e EUA. Sete países têm uma prática restritiva de cortes em despesas obrigatórias combinada com ampla amplitude para cortar despesas nas restantes três áreas: Áustria, Bélgica, Dinamarca, Estónia, Luxemburgo, Portugal e Suécia. Por outro lado, três países não exigem um limite ou aprovação em qualquer um dos quatro tipos de despesas (México, Eslováquia e Espanha). Os países da OCDE são consideravelmente mais restritivos no corte das despesas obrigatórias do que no corte discricionário, de investimento ou na despesa operacional. Na verdade, a maioria dos países da OCDE não aceita cortes nas despesas obrigatórias após o orçamento ter sido aprovado pelo Parlamento.

Ao contrário do regime de aprovação para o aumento das despesas, o executivo permite cortes sem qualquer aprovação em cerca de metade dos países. A maioria dos outros países permite cortes nas despesas, sem limite, mas exige aprovação.

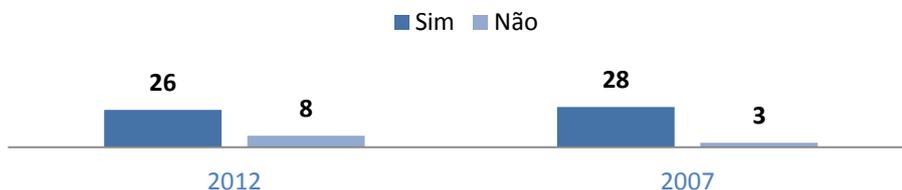
## **O RELATÓRIO SEMESTRAL**

Relatórios periódicos, durante o ano, sobre a execução do orçamento e a revisão das estimativas orçamentais ajudam a detetar e gerir o impacto da evolução económica sobre o orçamento em tempo útil. Incluem informações sobre impostos e receitas não fiscais e as despesas em programas e serviços públicos. Tais relatórios identificam qualquer alteração dos pressupostos subjacentes ao orçamento, bem como outros eventos relevantes ocorridos durante o ano fiscal. De acordo com as melhores práticas para a transparência do orçamento (OCDE, 2002), os pressupostos económicos subjacentes ao orçamento devem ser revisados e o impacto de quaisquer alterações no orçamento deve ser divulgado com periodicidade pelo menos semestral.

Três quartos dos países da OCDE produzem um relatório consolidado a meio do ano. Este número representa uma pequena redução comparado com o inquérito de 2007, mas as perguntas não são completamente comparáveis nos dois inquéritos. Os dados de 2007 in-

cluem dados obtidos de relatórios mensais, que podem ser menos abrangentes do que um relatório de metade do ano.

**Figura 19** - N.º de países que fazem um relatório semestral

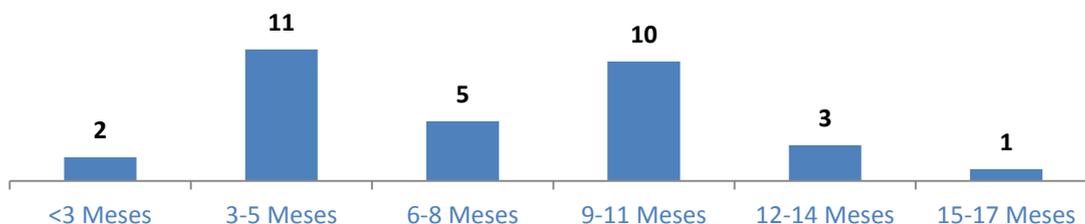


Fonte: Elaboração própria com dados obtidos em International Budget Practices and Procedures Database (OCDE, 2012) resposta de 34 em 2012 e 31 em 2007 países à Pergunta 74A e 75A

### III.1.4 PRESTAÇÃO DE CONTAS E AUDITORIA

O RFA é um documento fundamental para a *accountability* do governo. As melhores práticas recomendam que este documento deve ser auditado pela instituição Suprema de auditoria em conformidade com as práticas de auditoria geralmente aceites e publicado no prazo de seis meses após o fim do ano fiscal com a indispensável análise pelo Parlamento. Todos os países da OCDE têm uma instituição mandatada para fazer a auditoria das contas públicas. No entanto, há grande variação nos países no que se refere ao tempo que tarda a divulgação desse relatório após o fim do ano fiscal. Por exemplo, enquanto o México e os Estados Unidos produzem um RA de fim de ano 3 meses após o fim do ano fiscal, na Alemanha, Grécia, Portugal e Reino Unido ele é publicado 11-12 meses após o final do ano fiscal. A Espanha publica o relatório auditado 16 meses após o final do ano fiscal (seis meses após a instituição de auditoria receber as contas do governo). No Chile e na Coreia a publicação das contas auditadas não é aplicável. A média de número de meses após o final do ano que contas auditadas são divulgadas publicamente foi ligeiramente reduzida para 7 meses.

**Figura 20** - N.º de meses, após o fim do ano fiscal, para a divulgação das contas auditadas.



Fonte: Elaboração própria com dados obtidos em International Budget Practices and Procedures Database (OCDE, 2012) resposta de 32 países à Pergunta 6N

## III.2. CARACTERÍSTICAS PROCESSO ORÇAMENTAL EM PORTUGAL

### III.2.1 CARACTERÍSTICAS GERAIS DO PROCESSO ORÇAMENTAL

#### O SISTEMA DE LEIS QUE ENQUADRA O ORÇAMENTO

Portugal esteve no grupo dos primeiros países da OCDE que criaram um enquadramento jurídico para o processo orçamental. (Currístine et al., 2008) A primeira lei orçamental portuguesa foi promulgada em 1761. Esse enquadramento tem vindo a ser alterado ao longo dos anos. O atual 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 (recentemente revista). As leis anuais do OE, os Decretos-lei de execução orçamental anuais e as Circulares orçamentais fazem também parte do enquadramento jurídico do sistema orçamental português. A Constituição Portuguesa prescreve em termos muito genéricos o conteúdo do OE, as condições subjacentes à sua preparação, o conteúdo da proposta de OE votada pela AR, bem como a autoridade do Tribunal de Contas.

Pela observação do Quadro G1 do anexo G, conclui-se que Portugal inclui na constituição 4 temas orçamentais: As bases legais, os papéis e responsabilidades na preparação do OE, a exigência de autorização legislativa para impostos adicionais e reformas fiscais e finalmente a exigência de autorização legislativa para auditoria ao RFA pela SAI (RA). De destacar de entre estas quatro opções tomadas as bases legais do OE, já que é a menos usada pelos restantes países. Por outro lado, Portugal respondeu neste inquérito que não está na Constituição a necessidade de autorização legislativa de despesas. Pode-se dizer que um maior número de países da OCDE, de entre os quais Portugal, abarca 4 temas na constituição. Há dois países que incluem na constituição todos os temas, a Alemanha e a Finlândia. De relevar também o Chile que apenas não inclui na sua constituição os preceitos para as despesas fora do OE e ainda a França com 7 temas. Por oposição o Reino Unido, a Holanda, a Eslováquia, a Estónia e Israel reportaram não terem qualquer dos temas na sua constituição.

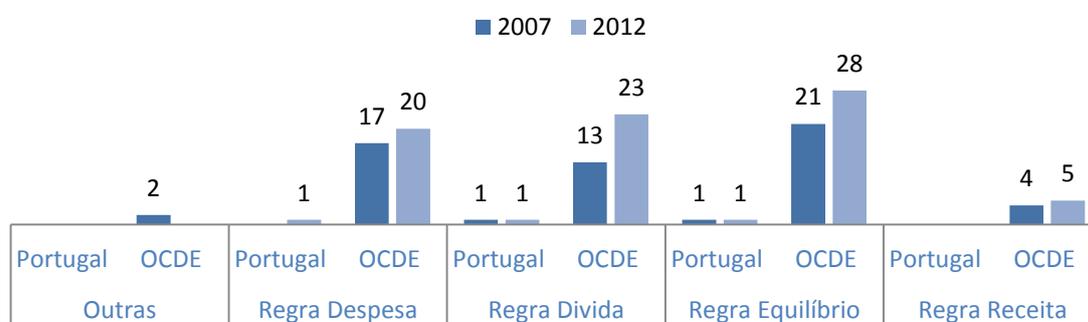
Pela análise do Quadro G2 do Anexo G, pode-se observar que a moda é a de todos os temas serem tratados em Leis de valor reforçado. De todos os temas, Portugal, apenas não inclui neste nível da hierarquia das leis, os papéis e responsabilidades na preparação e execução do OE que relega para regulamentos e circulares. As regras para utilização de fundos de contingência são reguladas em Portugal em outras leis.

## PRINCÍPIOS ORÇAMENTAIS, REGRAS ORÇAMENTAIS, RISCOS E RESPONSABILIDADES

### AS REGRAS ORÇAMENTAIS

Inicialmente as regras orçamentais abrangiam os níveis de défice e de endividamento. No relatório de 2007 da Comissão para a Orçamentação por Programas foi recomendado a introdução de uma regra de despesa. Já anteriormente, em 2001, a Comissão para a Reforma da Despesa Pública tinha sugerido a adoção de uma regra da despesa para limitar o crescimento da despesa corrente. A nova LEO<sup>24</sup>, recentemente publicada, a Lei n.º 151/2015 de 11 de setembro, inclui um capítulo específico para as regras orçamentais, o Capítulo III. Também os Princípios orçamentais estão definidos na LEO do Art.º 9 ao art.º19.

**Figura 21** – Quais são as regras existentes que limitam a política fiscal em Portugal e na OCDE?



Fonte: Elaboração própria com dados obtidos em International Budget Practices and Procedures Database (OCDE, 2012) resposta de 33 países à Pergunta 18

Pela observação da Figura 21 verifica-se que Portugal presentemente aplica as regras orçamentais que são mais usadas nos países da OCDE apenas não aplicando a regra da receita que no entanto só é presentemente usada em 5 países.

### AS RESPONSABILIDADES E AUTORIDADES DOS PODERES LEGISLATIVO E EXECUTIVO

Em Portugal, a ACO é denominada Direção-Geral do Orçamento (DGO), do Ministério das Finanças. A DGO foi criada há cerca de 170 anos como Direção-Geral da Contabilidade Pública. Inicialmente criada para fiscalizar a legalidade, a regularidade e a economia da administração financeira do Estado, a DGO tem vindo a sofrer alterações na sua estrutura e atribuições para responder a alterações da organização e do funcionamento do Estado. A DGO está sob a tutela do Ministro das Finanças através da Secretaria de Estado do Orçamento. Pela análise do Quadro 2 pode-se observar alguma divergência entre as funções da

<sup>24</sup> No seguimento da Proposta de Lei 329/XII - Aprova a Lei de Enquadramento Orçamental

DGO comparativamente com as restantes ACO da OCDE. A divergência mais relevante é verificada na condução de negociações para a preparação do OE. Também a autorização das despesas dos ministérios e a definição de limites para as dotações não é competência da DGO enquanto na maioria dos outros países é uma responsabilidade das ACO, total ou partilhada. No que se refere à produção de relatórios intercalares, a DGO também aparenta divergência com a maioria dos países.

**Quadro 2 - Responsabilidades da ACO na OCDE e em Portugal**

RESPONSABILIDADE DA ACO	OCDE			PORTUGAL
	TOTAL	PARTILHADA	N/A	
AUTORIZAR DESPESAS MINISTÉRIOS	16	10	8	N/A
CIRCULAR ORÇAMENTO	29	3	2	TOTAL
COMUNICAÇÕES COM O PÚBLICO, COMUNICAÇÃO SOCIAL	12	15	7	TOTAL
CONDUZIR NEGOCIAÇÕES DO OE	28	5	1	N/A
DEFINIR PLAFONDS/OBJETIVOS	24	5	5	N/A
DESENVOLVER PROPOSTA OE	28	6	0	PARTILHADA
FAZER ORÇAMENTOS SUPLEMENTARES	26	6	2	TOTAL
MONITORIZAR DESEMPENHO MINISTÉRIOS	8	19	7	N/A
PRODUZIR RELATÓRIOS FINAL ANO	20	11	3	PARTILHADA
PRODUZIR RELATÓRIOS INTERCALARES	21	6	7	N/A
PROJEÇÕES MACROECONÓMICAS	8	12	14	N/A
PROJEÇÕES ORÇAMENTAIS	12	18	4	PARTILHADA
TESTEMUNHAR PERANTE LEGISLATURA	11	11	12	N/A

Fonte: Elaboração própria com dados obtidos em International Budget Practices and Procedures Database (OCDE, 2012) resposta de 33 países à Pergunta 5A\_II

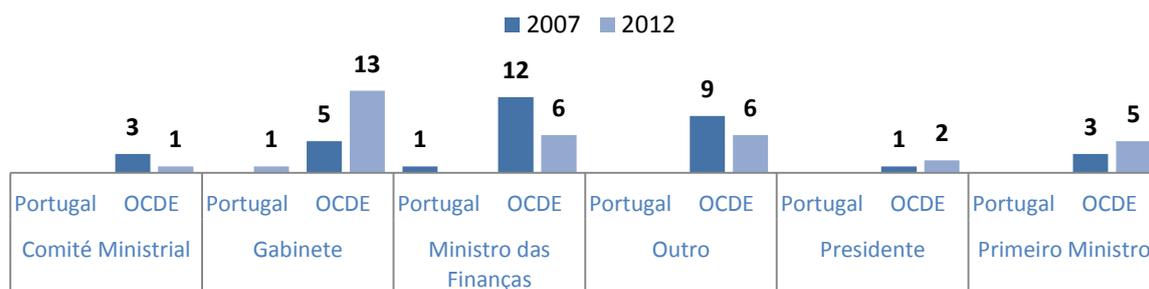
A DGO aparenta ter um nível de responsabilização no processo orçamental de menor monta do que as restantes ACO, um pouco por oposição à sua congénere Eslovaca que tem a responsabilidade total em todos os temas acima mencionados. Há ainda outros países onde as ACO têm um papel extremamente relevante: na Irlanda, México, Polónia, Chile, Estónia, Suíça, Turquia, Reino Unido, Alemanha, Itália, Nova Zelândia, Eslovénia e Estados Unidos. Por oposição na Finlândia, Luxemburgo e Espanha, as ACO têm um papel semelhante ao que tem a DGO.

Sarmiento (2014) afirma que é “junto da DGO que cada uma destas entidades requer os meios financeiros do Orçamento do Estado para financiar a sua atividade e é à DGO que estas entidades remetem mensalmente a informação de prestação de contas.” Tal afirmação parece-nos incongruente com uma não monitorização dos ministérios. Também a DGO emite uma síntese da execução orçamental o que se configura como uma produção de relató-

rios intercalares e a DGO está envolvida na definição de *plafonds* mas estes são da responsabilidade do ministro das finanças.

Em Portugal, o agregado de despesa 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 de ano; outra UBO pertencente ao mesmo ministério, ou outro ministério sob o mesmo programa orçamental, transfira dotações; ou desde que o ministério das Finanças autorize um aumento do limite superior da despesa, financiado por uma transferência da dotação provisional. Na gestão diária as reafectações orçamentais ocorrem com muita frequência, sendo as mais habituais aquelas relacionadas com a disponibilização de recursos adicionais às entidades que não tenham capacidade para abarcar o aumento das remunerações determinado pelo Governo.

**Figura 22** - Quem aprova a realocação de dotações em Portugal e na OCDE



Fonte: Elaboração própria com dados obtidos em International Budget Practices and Procedures Database (OCDE, 2012) resposta de 34 países à Pergunta 72

Em reunião com o Primeiro-Ministro, o Ministro das Finanças apresenta o limite agregado da despesa compatível com o cenário previsto mais recente para a receita e também com o objetivo para o saldo orçamental definido no Programa de Estabilidade e Crescimento. Em consonância com as prioridades políticas para o ano seguinte o Primeiro-Ministro define as orientações que devem nortear a afetação do limite da despesa pelos vários ministérios. A proposta inicial de dotações é então formalmente apresentada ao Conselho de Ministros no final de julho ou no início de agosto. Os limites para a despesa de cada ministério são formalmente aprovados na reunião do Conselho de Ministros. Quando os ministros sectoriais e o Ministro das Finanças divergem relativamente ao limite de despesa proposto, o Ministro das Finanças deve informar o Primeiro-Ministro sobre o impacto das divergências no objetivo para o saldo orçamental. Por análise da Figura 22 e da Figura H1 do Anexo H, pode-se observar que Portugal está globalmente alinhado com a OCDE.

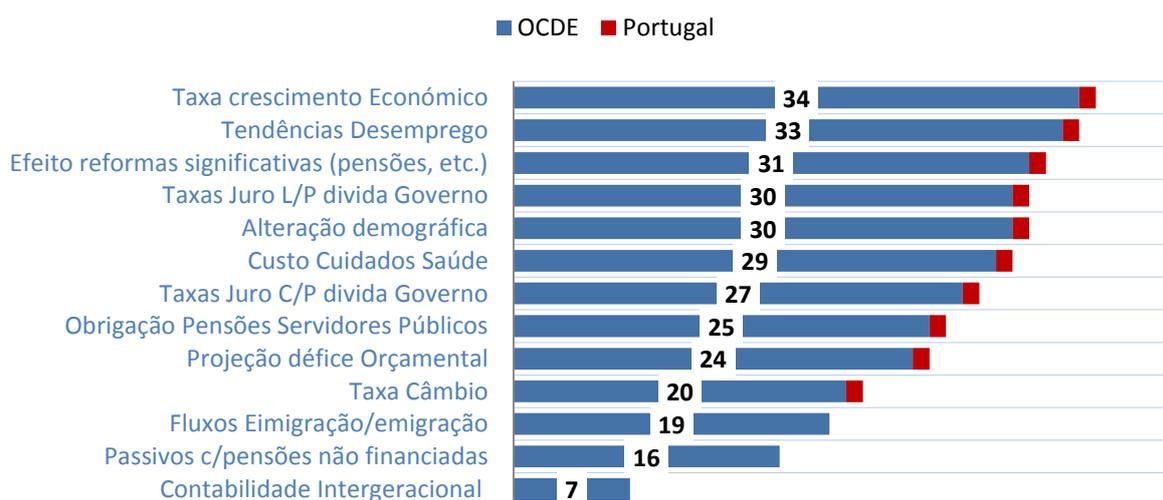
## O CENÁRIO MACROECONÓMICO E AS PROJEÇÕES ORÇAMENTAIS

O cenário macroeconómico em Portugal é preparado pelo GPEARI do ministério das finanças. O impacto do orçamento nas previsões macroeconómicas é calculado de forma iterativa. Os pressupostos subjacentes à política orçamental estão definidos nas atualizações ao Programa de Estabilidade e Crescimento, nas Grandes Opções do Plano e no Documento de Estratégia Orçamental. Posteriormente os ministérios tomam conhecimento desses pressupostos económicos quando desenvolvem as suas estimativas orçamentais. No que diz respeito às ao enquadramento internacional, são usadas como padrão as previsões disponibilizadas por organizações internacionais, tais como a Comissão Europeia, o FMI, ou a OCDE. Também o banco de Portugal, para além do Governo, divulga previsões para a economia portuguesa (Curristine et al., 2008).

Pela observação da Figura 9 pode-se verificar que Portugal utiliza o mesmo tipo de instituição da maioria dos países para a preparação do cenário macroeconómico e também analisa de 3-5 anos como mais 19 dos países.

Pela observação da Figura 23, verifica-se que Portugal prevê todas as variáveis que são mais usadas nos países da OCDE, sendo de ressaltar apenas a não inclusão de fluxos migratórios e passivos com pensões não financiadas, que são tidos em conta num número considerável de países.

**Figura 23** - Quais das seguintes variáveis são regularmente consideradas/incluídas nas projeções a longo prazo fiscais subjacente ao orçamento?

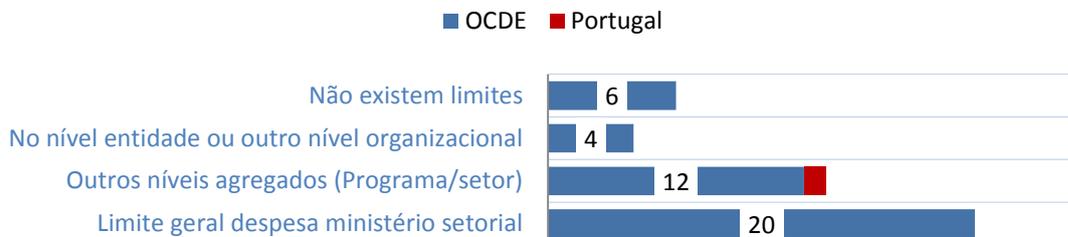


Fonte: Elaboração própria com dados obtidos em International Budget Practices and Procedures Database (OCDE, 2012) resposta de 34 países à Pergunta 16

### III.2.2 A FORMULAÇÃO DO ORÇAMENTO

Em Portugal, o processo de elaboração do OE segue uma sequência partindo de uma definição genérica da política, para obter os limites detalhados dos orçamentos. (*top-down*)

**Figura 24** - Limites máximos para a solicitação inicial de Orçamento dos ministérios

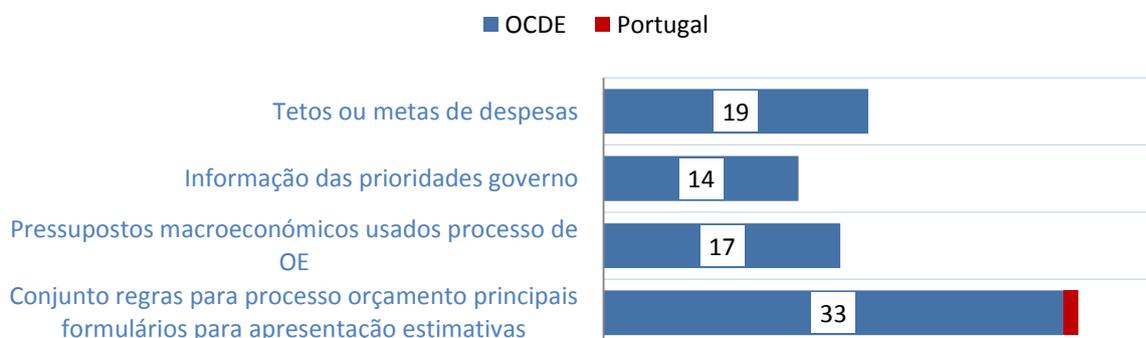


Fonte: Elaboração própria com dados obtidos em International Budget Practices and Procedures Database (OCDE, 2012) resposta de 34 países à Pergunta 31

Tendo em conta as prioridades políticas, o Ministério das Finanças determina uma proposta de dotação a atribuir aos vários ministérios para a execução do ano em causa. A DGO prepara uma afetação prévia da despesa dos ministérios. No decorrer de junho e julho, o Ministro das Finanças mantém contactos informais com os Ministros. Juntamente com a aprovação desses limites de despesa, a DGO emite uma circular orçamental especificando as normas a observar pelas entidades de despesas, tendo em consideração as dotações aprovadas. As normas emitidas cobrem em especial as despesas com o pessoal e a receita, própria e consignada.

Observando a Figura 24 pode-se verificar que Portugal não segue a forma mais usada de estabelecer limites para a solicitação inicial de orçamentos por parte dos ministérios setoriais, preferindo estabelecer limites ao nível do programa/setor em vez de o efetuar ao nível ministerial, como é feito por mais países.

**Figura 25** - Que tipo de informação está contida na circular do orçamento emitida pela ACO para guiar os preparativos dos ministérios para o OE



Fonte: Elaboração própria com dados obtidos em International Budget Practices and Procedures Database (OCDE, 2012) resposta de 33 países à Pergunta 32

Observando a Figura 12, pode-se ver que em 2007, existia um maior número de países a estabelecer limites em outros níveis agregados do que a definir um limite geral, tendência que se inverteu em 2012 e que não terá sido seguida por Portugal que manteve o mesmo tipo de limite que tinha em 2007.

No que diz respeito à Figura 25 pode-se também verificar que em Portugal a circular do orçamento apresenta as regras principais do OE e os formulários para a submissão das propostas de OE pelos organismos.

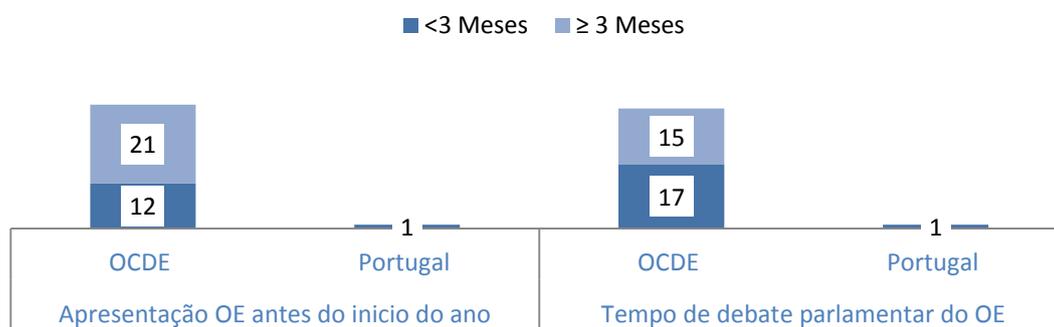
### **III.2.3 APROVAÇÃO E EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO**

“A Comissão Parlamentar de Orçamento e Finanças desempenha uma função importante na discussão orçamental na AR. Após a apresentação do OE pelo Ministro das Finanças, a Comissão de Orçamento e Finanças e as comissões sectoriais dão início à discussão. Os elementos da Unidade Técnica de Apoio Orçamental (UTAO) dispõem 15 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 dias após a apresentação do OE à AR. A Comissão de Orçamento e Finanças, 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 ocorrem tipicamente em Outubro, e têm a duração de três dias.” (Curristine et al., 2008)

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 outros peritos. Podem ser propostas alterações quer pelos deputados quer pelos partidos políticos desde que fiquem explicados os efeitos e o impacto orçamental. As alterações propostas são votadas na Comissão de Orçamento e Finanças no prazo de 20 dias após o debate na sessão plenária. Por fim, a sessão plenária vota as alterações propostas pela Comissão e o orçamento, na globalidade.

“A AR detém poderes ilimitados para alterar a proposta 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 AR, nestas condições.” (Curristine et al., 2008)

**Figura 26** - Tempo para a apresentação do OE e do seu debate parlamentar



Fonte: Elaboração própria com dados obtidos em International Budget Practices and Procedures Database (OCDE, 2012) resposta de 33 países à Pergunta 61

Pela análise da Figura 26 pode-se ver que em Portugal tanto o tempo de apresentação da proposta de OE como o tempo disponível para debate é inferior a 3 meses. O orçamento é apresentado habitualmente dois meses e meio antes do início do período a que diz respeito e há cerca de um mês e meio para debate legislativo<sup>25</sup>. Em relação aos restantes países estes períodos revelam que Portugal não está neste ponto divergente com a generalidade.

### A APROVAÇÃO DO ORÇAMENTO

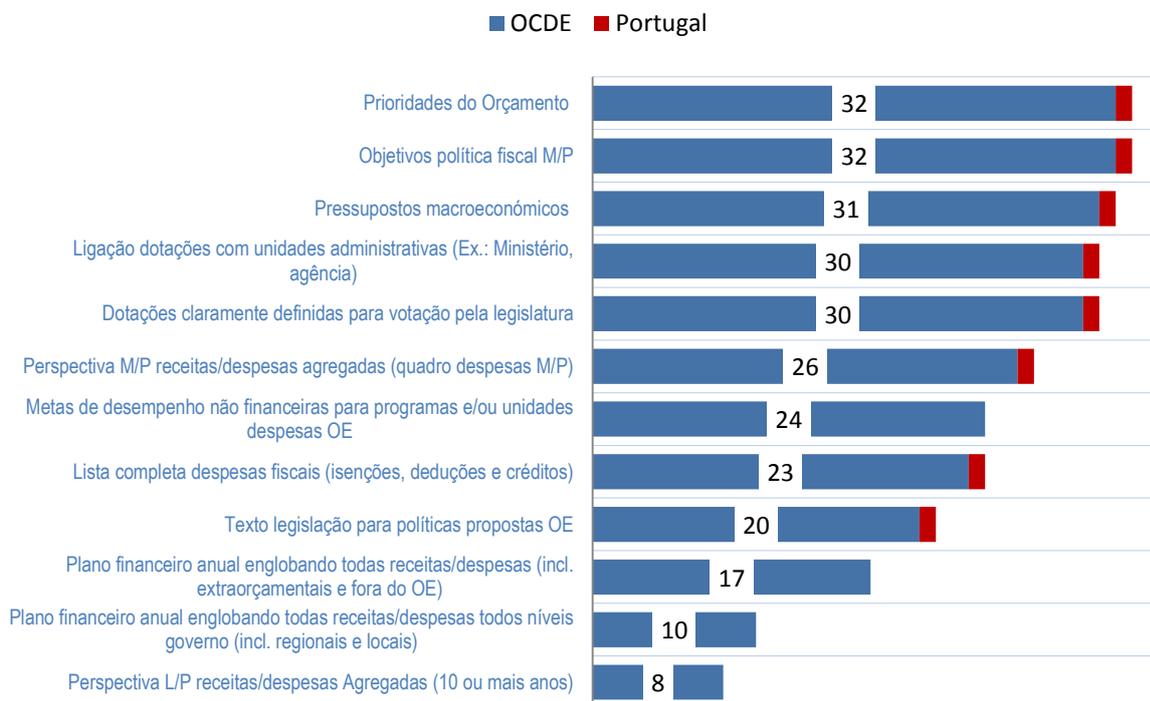
A Proposta de Lei do Orçamento de Estado em Portugal é acompanhada por: (1) Desenvolvimentos orçamentais; (2) Relatório; (3) Elementos informativos - podem ser apresentados separadamente ou integrados no relatório; (4) Outros elementos necessários à justificação das decisões e das políticas orçamentais e financeiras apresentadas.

O articulado da lei contém: (1) uma Definição dos limites agregados de despesa e aprova os orçamentos dos serviços; (2) Discrimina as receitas, despesas e o financiamento, com desagregação das despesas por classificação económica, orgânica e funcional; (3) Estabelece limites de endividamento aplicáveis às Administrações Local e Regional, para cumprir com os objetivos fixados no Programa de Estabilidade e Crescimento; (4) Estabelece o enquadramento de médio e longo prazo para a despesa pública.

Por observação da Figura 27 pode-se verificar que em Portugal apenas não se incluem os planos financeiros globais. Na apresentação do OE também não está incluída nenhuma perspetiva de mais de 10 anos para as receitas e despesas agregadas.

<sup>25</sup> No entanto cabe informar que a nova LEO aprovada este mês, aumentou este tempo em 15 dias ao considerar agora o dia 1 de outubro como data de apresentação do OE.

**Figura 27** - Na apresentação dos documentos de orçamento do governo central ao legislativo, qual dos seguintes elementos estão incluídos?



Fonte: Elaboração própria com dados obtidos em International Budget Practices and Procedures Database (OCDE, 2012) resposta de 33 países à Pergunta 6 h-i

## A EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO

A lei do orçamento aprovada pela AR contém mapas com classificação orgânica, por função e por classificação económica e diversos mapas informativos combinando as diversas classificações, tal origina um número elevado de dotações submetidas a aprovação do parlamento. Portugal ostenta um dos números mais elevados de dotações apresentadas na aprovação do OE. Estando em divergência em 2012 (46000 dotações) quando não o estava em 2007 (752 dotações). Não se consegue perceber o que terá levado neste inquérito a este número de tal forma discrepante.

**Figura 28** - Número de dotações iniciais contidas no OE

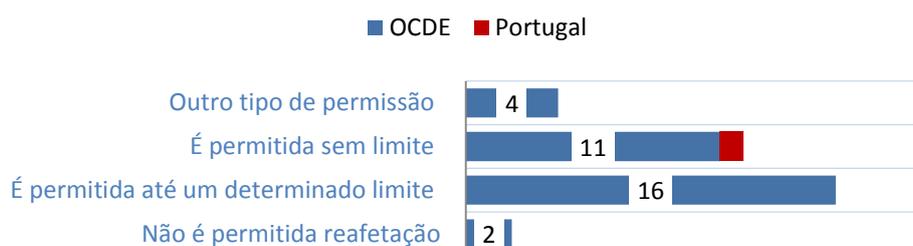


Fonte: Elaboração própria com dados obtidos em International Budget Practices and Procedures Database (OCDE, 2012) resposta dos países à Pergunta

## REAFECTAÇÃO DE FUNDOS APROVADOS

Podem também ocorrer reafectações entre diferentes rubricas do orçamento do organismo 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.

**Figura 29 - Restrições à realocação em 2012**



Fonte: Elaboração própria com dados obtidos em International Budget Practices and Procedures Database (OCDE, 2012) resposta de 33 países à Pergunta 72

A Figura 30 sugere que Portugal permite realocações, sem limites mas como necessidade de autorização. Tal procedimento é habitual nos países da OCDE, existindo no entanto um maior número de países que efetuam realocações com um limite.

## POSSIBILIDADE DE AUMENTAR OU CORTAR O ORÇAMENTO INICIAL DAS UNIDADES BENEFICIÁRIAS DE ORÇAMENTO

**Quadro 3 - É possível ao executivo, aumentar ou cortar as despesas aprovadas pelo parlamento no decorrer da execução orçamental?**

	OCDE		PORTUGAL	
	É PERMITIDO	NÃO É PERMITIDO	É PERMITIDO	NÃO É PERMITIDO
<b>INVESTIMENTO</b>				
AUMENTAR	24	9	1	
CORTAR	27	6	1	
<b>OPERACIONAL</b>				
AUMENTAR	22	11	1	
CORTAR	28	5	1	
<b>IMPERATIVO</b>				
AUMENTAR	22	11		1
CORTAR	11	22		1
<b>DISCRICIONÁRIO</b>				
AUMENTAR	20	13	1	
CORTAR	25	8	1	

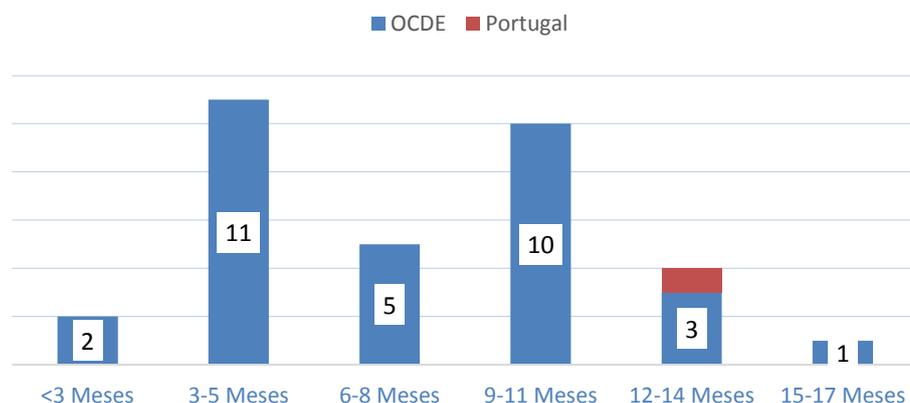
Fonte: Elaboração própria com dados obtidos em International Budget Practices and Procedures Database (OCDE, 2012) resposta de 33 países à Pergunta 74A e 75A

Se as dotações orçamentais de outros organismos dentro do 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.

### III.2.4 PRESTAÇÃO DE CONTAS E AUDITORIA

#### O RELATÓRIO DE AUDITORIA

**Figura 30** - N.º de meses, após o final do ano, de disponibilização do Relatório de Auditoria às contas de final do ano



O Tribunal de Contas é o órgão oficial de auditoria em Portugal (SAI). A sua autoridade tem suporte na Constituição da República Portuguesa. Todas as despesas públicas são sujeitas a revisão do Tribunal de Contas. A Conta Geral do Estado é apresentada à AR até 30 de Junho do ano seguinte. O Tribunal prepara um relatório anual que é apresentado à AR antes do final do ano. A AR efetua um voto formal na aprovação da Conta Geral do Estado.

Pela análise da Figura 30, pode-se verificar que Portugal é dos países onde o RA é divulgado mais tarde. No entanto o prazo está conforme com o definido no Manual de Transparência Fiscal do FMI que sugere 1 ano. O critério mais apertado que foi definido pelo IBP (6 meses) não é respeitado por Portugal nem por mais 17 países constantes da base de dados.

## CONCLUSÃO

O processo orçamental evoluiu ao longo dos tempos. Hoje este processo tende a ser progressivamente mais avaliado tendo em conta que os recursos por ele arrecadados devem ser devolvidos à sociedade na forma de bens e serviços. A lei deixa de ser o único instrumento de garantia dos cidadãos. Para além do enquadramento normativo é necessário que a sociedade se envolva no processo. Assim, o controlo social e a accountability ganham forma. Os cidadãos em parceria com os órgãos próprios da AP procuram o controlo institucional, como forma de dirigir o uso dos bens públicos para as áreas de interesse comum.

As instituições orçamentais, têm desempenhado historicamente um papel crítico em direção a uma governança pública ágil e *accountable*. No entanto, os eleitores não estão ainda satisfeitos com este progresso devido à permanência de problemas significativos. Um orçamento abrangente que inclua todas as operações do governo, baseado em resultados, demonstrando o seu desempenho, com transparência no processo orçamental e que seja um instrumento para a gestão estratégica e capacitação do cidadão é visto como um elemento importante para superar as limitações percebidas das instituições orçamentais. Também os modelos de gestão pública têm evoluído procurando este enfoque nos resultados e almejando a *Accountability*. As instituições orçamentais e o processo orçamental cumprem várias funções importantes que incluem a definição de prioridades para a afetação dos recursos públicos, o planeamento para alcançar as metas de política, o estabelecimento do controlo financeiro para garantir a conformidade com as regras e finalmente gerir as operações com prudência, eficiência e integridade, assegurando assim a accountability aos contribuintes.

Assim tem-se procurado dotar os orçamentos de diversos instrumentos que procurem satisfazer os contribuintes e construir um processo orçamental sólido e transparente. É para isso essencial ter regras claras para a formulação, execução e prestação de contas do OE e para tal ter um sistema de leis do Orçamento bem construído e passível de ser corretamente aplicado. É também fundamental a existência de uma afirmação clara dos objetivos de política orçamental de médio prazo. Deve-se também acautelar a probabilidade dos resultados orçamentais e fiscais poderem diferir dos resultados planeados capacitando os orçamentos a enfrentar esses riscos. A definição de regras fiscais é outro dos elementos a ter em conta. Os limites numéricos que elas estabelecem dão uma orientação operacional à AP. Também os

princípios orçamentais desempenham um papel importante. Estes princípios têm-se direcionado, mais recentemente, para os processos de prestação de contas, procurando a comparabilidade entre os processos orçamentais dos vários países pela utilização de princípios comuns que os regem. As responsabilidades do executivo e da legislatura também devem estar claramente definidas e determinadas, é necessário que todos saibam qual é a sua obrigação no processo e o dever dos restantes intervenientes de uma forma clara.

Para além deste enquadramento normativo, no seio da OCDE, Banco Mundial, FMI e do IBP (International Budget Partnership), diversos especialistas têm refletido sobre as melhores formas de formular, aprovar e prestar contas dos orçamentos públicos. Estas instituições produzem relatórios, estudos e inquéritos regularmente procurando harmonizar os processos e fornecendo bases para reflexão. Outro importante grupo de reflexão está no seio da OCDE, o Senior Budget Officials networks (SBO), onde os responsáveis das ACO dialogam sobre práticas e agendam reuniões e grupos de trabalho. Procuram-se assim no seio de todos estes grupos de trabalho e reflexão chegar a trajetórias comuns, a caminhos que todos em conjunto podem percorrer para fortalecer os seus sistemas orçamentais.

No caso do Orçamento português, partiu-se de um relatório, “Avaliação do Processo Orçamental em Portugal” (Curristine et al., 2008), onde o sistema orçamental foi avaliado por um grupo de peritos com a ajuda das autoridades portuguesas.

Este relatório sugeriu melhorar o processo de elaboração do OE, sendo para tal necessário um abrangente quadro plurianual para a despesa, procurando dar estabilidade e credibilidade aos objetivos orçamentais. Foi também proposta a adoção de uma regra de despesa para ajudar a promover a disciplina orçamental. Outro tema que careceu ser melhorado foi a avaliação das previsões macroeconómicas por um painel de peritos independentes, como uma das alterações necessárias para garantir uma maior transparência do orçamento. O papel da DGO também foi escrutinado neste relatório que propôs a sua revisão almejando que o organismo tivesse uma visão mais global de todo o orçamento em vez de uma focalização excessivamente detalhada. Sugeriu-se ainda a criação no âmbito da DGO de uma equipa para análise dos programas.

A avaliação também foi no sentido de propor a melhoria do papel da AR no processo orçamental, nomeadamente no período que esta tem para a discussão do OE, propondo o seu alargamento para pelo menos 3 meses. Sugere-se ainda que a Comissão de Orçamento e

Finanças da AR adote uma abordagem *top-down*, focando-se sobretudo na aprovação do montante total dos principais agregados. A AR deve ainda ser envolvida na definição de um novo orçamento por programas.

Por último, procurando simplificar o processo de execução e o processo de controlo financeiro, a Avaliação sugere a transferência da responsabilidade primária pela execução orçamental para os organismos que executam a despesa bem como o reforço da responsabilização dos ministérios setoriais e a implementação de uma contabilidade patrimonial.

O OE é constantemente pressionado, por despesas excessivas, desempenho económico pouco pujante, défices elevados, fragmentação institucional e por entidades nacionais e internacionais que pretendem que o OE Português atinja objetivos e produza resultados. As trajetórias estabelecidas internacionalmente, pela OCDE, Banco Mundial, FMI ou pela comissão Europeia tendem a harmonizar os processos orçamentais a nível mundial, permitindo efetuar um enquadramento mais rigoroso do processo orçamental português assim como compará-lo com os processos existentes nos demais países.

Ao comparar as recomendações do relatório de Avaliação do Processo Orçamental em Portugal (Currístine et al., 2008) com os resultados do inquérito “International Budget Practices and Procedures Database” (OCDE, 2012) poder-se-á verificar como Portugal tem acomodado essas sugestões no seu processo orçamental.

A partir de 2011, o Governo apresentou à AR, em substituição da orientação da política orçamental, uma proposta de lei sobre o quadro plurianual de programação orçamental. A proposta incluiu a descrição das políticas previstas a médio prazo com impacto nas finanças da AP (Quinta revisão da LEO). O quadro plurianual de programação orçamental define os limites da despesa da administração central para cada programa e é atualizado anualmente, para os quatro anos seguintes, na Lei do OE, em consonância com os objetivos estabelecidos no Programa de Estabilidade e Crescimento. O processo orçamental inicia-se com a revisão anual do Programa de Estabilidade e Crescimento, o qual especifica as medidas de política económica e orçamental, os seus efeitos financeiros e o respetivo calendário de execução. A elaboração dos orçamentos passa a ser enquadrada pelo quadro plurianual de programação orçamental, integrando (de forma obrigatória) os programas, medidas e projetos ou atividades que implicam encargos plurianuais.

Publicada no decorrer do mês de setembro de 2015, a nova LEO, fixa tetos plurianuais para a despesa pública de cada programa orçamental cumprindo com as sugestões que foram dirigidas a Portugal.

O Conselho Económico e Social (CES), o Conselho de Finanças Públicas (CFP) e o Tribunal de Contas são unânimes em considerar os cenários macroeconómicos, em regra traçados pelos sucessivos orçamentos, como excessivamente otimistas. Um relatório do Conselho de Finanças Públicas (2012) diz mesmo: "(...) diversos governos têm vindo a confiar na avaliação das previsões oficiais por uma instituição independente equipada para o efeito tendo mesmo, em alguns casos, prescindido integralmente da elaboração de previsões oficiais. A previsão por uma instituição independente implica que a entidade a quem ela é confiada seja absolutamente transparente quanto às metodologias, hipóteses e dados que utiliza. (...) ". Afigura-se então que este ponto específico necessita de maior aprofundamento e reflexão. As orientações para a construção destes cenários têm vindo a ser dirigidas no sentido de transferir as responsabilidades pela sua elaboração para uma instituição independente. Alguns países utilizam outras instituições do governo para o desenho do cenário macroeconómico, no entanto o questionário da OCDE (OCDE, 2012) mostra que apenas 4 países têm o seu cenário feito por instituições independentes, e na maioria dos países (18) esse enquadramento é da responsabilidade da ACO. Neste caso a situação portuguesa não é por isso muito distinta do que acontece nos outros países. O GPEARl é o responsável por tais cenários, com a pronúncia do CES, Tribunal de Contas e Conselho de Finanças Públicas, entre outras instituições nacionais e internacionais, que têm vindo a pressionar de alguma forma para uma apresentação mais transparente e realista possível. Uma sugestão para a melhoria deste processo passará por dar ao CES, CFP e Tribunal de Contas mais condições para uma revisão pertinente e informada do enquadramento macroeconómico e tempo suficiente para que as suas propostas possam ser acolhidas e acomodadas solidificando assim o cenário e procurando garantir a sua maior adequação e transparência.

As necessidades de melhoria que são descritas no relatório da OCDE (Curristine et al., 2008) relativamente ao papel da DGO na elaboração do Orçamento foram agora fortemente atendidas. De fato a Exposição de Motivos contida na proposta de Lei n.º329/XII (2015) que viria a originar a Nova LEO diz que:"(...) assegura que a orçamentação por programas está efetivamente focada na obtenção de resultados, suscetíveis de ser avaliados com recurso a

um conjunto de indicadores mais relevantes. Este objetivo visa contribuir para uma alteração de paradigma no funcionamento das administrações públicas, dando um conteúdo concreto, quantificável e avaliável ao princípio da economia, eficiência e eficácia, aumentando simultaneamente a transparência orçamental. De notar que o sucesso desta orientação condiciona, em larga medida, a redefinição do papel do Ministério das Finanças e dos ministérios setoriais ao longo de todo o ciclo orçamental”. Tal afirmação sugere uma redefinição do papel do Ministério das Finanças e por consequência da DGO reforçando o papel dos ministérios setoriais. Deve-se referir que foi na análise do Quadro 2 que se constatou alguma discrepância entre os papéis das ACO, de um modo geral, e o papel da DGO. Recentemente Sarmiento (2014) diz que: “A principal razão da fragmentação orgânica excessiva reside no número muito elevado de entidades orçamentais e na falta de intermediação orçamental dos Ministérios sectoriais. Comparando com outros países europeus, Portugal apresenta um elevado número de entidades orçamentais, embora, nos últimos anos, se tenha assistido a um esforço para a redução do seu número. Todas estas entidades orçamentais mantêm um relacionamento direto com o Ministério das Finanças, enquanto Ministério gestor do OE. É junto do Ministério das Finanças, mais precisamente junto da DGO, que cada uma destas entidades requer os meios financeiros do OE para financiar a sua atividade e é à DGO que estas entidades remetem mensalmente a informação de prestação de contas. Este arranjo institucional não olha para a entidade orçamental como parte de um Ministério ou de um Programa orçamental mas como uma entidade individual e autónoma.” Sarmiento sugere uma estrutura que se reproduz nas Figuras I1 e I2 do Anexo I.

No que diz respeito ao papel da AR, este ponto aparenta já estar bastante bem acomodado pelas alterações efetuadas na nova LEO, que prevê agora o dia 1 de outubro como data para entrega da Proposta de OE do Governo à AR, passando assim a coincidir com as sugestões endereçadas para atingir pelo menos 3 meses de período de análise. Também ao prever um maior escrutínio dos totais agregados no OE, a atenção da Comissão de Orçamento e Finanças da AR deverá mudar o seu foco para coincidir com esta nova realidade utilizando assim a abordagem *top-down*.

Se o papel na elaboração do orçamento mudou, a sua execução irá seguir o mesmo percurso exigindo uma maior responsabilidade dos organismos que executam a despesa bem como o reforço da responsabilização dos ministérios setoriais.

Resta ainda referir no seguimento das sugestões do relatório de Avaliação que foi também publicado o Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Pública (Decreto-Lei n.º 192/2015 de 11 de setembro) que procura resolver a coexistência de diversos sistemas contabilísticos na AP o que origina “fragmentação e inconsistência” (preambulo do Decreto-Lei n.º 192/2015 de 11 de setembro) procurando agora implementar a base de acréscimo na contabilidade (patrimonial) e relato financeiro, permitindo ainda uniformizar os procedimentos e aumentar a fiabilidade da consolidação de contas.

Todo o novo contexto da nova LEO assenta na criação de um novo enquadramento, que a lei prevê num articulado preambular que define ainda a necessidade de acomodar um número considerável de leis estruturantes para o processo orçamental e estabelece um prazo de três anos para o fazer.

Afigura-se por isso, que a implementação da nova LEO será um marco importante para aproximar Portugal das melhores práticas internacionais. É fundamental que o resultado final da nova LEO permita obter regras claras, procedimentos bem definidos e uma aplicabilidade prática perfeitamente exequível e fluida. Pela leitura da sua exposição de motivos pode-se verificar que a intenção na construção da Lei é a de conseguir que Portugal alcance as melhores práticas para o processo orçamental.

O presente trabalho permitiu uma reflexão, sobre o processo orçamental, possibilitando atestar que Portugal se vem enquadrando nas melhores práticas internacionais e que por isso o processo orçamental português mais que uma tendência, passou a seguir uma trajetória de maior rigor.