



unileo

Unidade de Implementação
da Lei de Enquadramento Orçamental

ORÇAMENTAÇÃO POR PROGRAMAS EM PORTUGAL

Noémia Goulart
Coordenadora da UniLEO

31 de maio de 2021

A Orçamentação por Programas no contexto da Gestão Financeira Pública

Gestão Financeira Pública:

- ▶ Sistema que inclui informação, processos, regras e instrumentos que permitem obter finanças públicas sustentáveis e que garantem o acesso e controlo de informação fundamental para a análise macro orçamental e para a formulação de políticas públicas.
- ▶ Múltiplas dimensões associadas à gestão pública: processo de gestão de recursos públicos, desde a decisão, à elaboração do orçamento, até à execução das políticas públicas e seu controlo designadamente através da auditoria.
- ▶ Descreve o papel do Estado na gestão de recursos públicos, num horizonte temporal alargado e o seu impacto nas contas públicas ao seu impacto na economia e na sociedade.

O Orçamento do Estado é o principal instrumento da Gestão Financeira Pública, sendo que a **orçamentação por programas:**

- ▶ Novo paradigma centrado fundamentalmente num maior controlo do desenho e implementação das políticas públicas, enquadradas num quadro plurianual e no adequado reflexo dessas políticas nas contas públicas em geral, criando um modelo integrado de gestão dos objetivos de política.

A Reforma das Gestão Financeira Pública em Portugal

A implementação da Lei de Enquadramento Orçamental veio aumentar o nível de sofisticação e exigência da gestão financeira pública e do sistema orçamental português:

- ▶ Reforma contabilística e do processo orçamental;
- ▶ Novo modelo de orçamentação e afetação de recursos mais reativa às prioridades do Governo;
- ▶ Definição de políticas públicas que passa a estar enquadrada numa visão de médio prazo, devendo o seu impacto ser avaliado no curto, médio e longo prazo, tendo em conta: (i) os recursos disponíveis para as financiar; (ii) o seu impacto sobre a sustentabilidade das finanças públicas e (iii) o seu impacto sobre a sociedade.
- ▶ Melhoria da qualidade da despesa pública: aumento da eficiência gera dividendo de produtividade gerando margem orçamental.

Evolução histórica

PRIMEIRA FASE: o PIDDAC e a orçamentação do Plano económico

Primeira Lei de Enquadramento Orçamental, a Lei n.º 64/77, de 26 de agosto:

Artigo 15.º

“as receitas e as despesas relativas a programas e projetos que impliquem encargos plurianuais e que, no âmbito do Plano, possam ser considerados com autonomia, poderão constar de orçamentos de programas”. Desta forma se afirmava o princípio da orçamentação do Plano.

Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado, Lei n.º 40/83, de 13 de dezembro

Artigo 12.º

Mapa VII relativo aos **programas e projetos plurianuais** que deveria conter os programas e projetos que, integrados no âmbito dos Investimentos do Plano, a Administração Pública pretendesse realizar e que implicassem encargos plurianuais. Tornou-se desde então inequívoca a ligação do OE (através do seu Mapa VII) aos investimentos do Plano, concretamente através do Programa de Despesas de Investimento e Desenvolvimento da Administração Central - PIDDAC

SEGUNDA FASE: o acolhimento constitucional dos programas orçamentais e a sua consolidação; a ligação crescente aos Fundos Comunitários

Revisão constitucional do 1989

Artigo 108, n.º 3

Veio dar dignidade ao orçamento por programas.

Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado Lei n.º 6/91 de 20 de fevereiro

Artigo 12.º

Previu, de forma expressa, o Mapa XI relativo ao PIDDAC e no Mapa XII a possibilidade de Despesas correspondentes a programas, especificadas segundo as classificações orgânica, funcional e económica para a Administração Central.

Lei de Enquadramento Orçamental - Lei n. 91/2001, de 20 de agosto

Dedica uma secção à Orçamentação por Programas. Tem natureza **facultativa** para despesas correntes.

Artigo 15.º

- ▶ As despesas dos SI e SFA “podem estruturar-se, **no todo ou em parte**, por programas”
- ▶ A estruturação da programação orçamental é composta por programas, medidas e projetos ou ações.
- ▶ A estruturação por programas **deve aplicar-se às seguintes despesas:**
 - a) Despesas de investimento e desenvolvimento do orçamento dos SI e dos SFA e do OSS com exceção das que digam respeito a passivos financeiros (PIDDAC);
 - b) Despesas de investimento cofinanciadas por fundos comunitários;
 - c) Despesas correspondentes às leis de programação militar ou a quaisquer outras leis de programação;
 - d) Despesas correspondentes a contratos de prestação de serviços em regime de financiamento privado ou outra forma de parceria dos sectores público e privado.

Lei de Enquadramento Orçamental - Lei n. 91/2001, de 20 de agosto

Artigo 16.º : Programas Orçamentais

Conceito: Inclui as despesas correspondentes a um conjunto de medidas ou projetos ou ações de **carácter plurianual** que concorrem, de forma articulada e complementar, para a concretização de um ou vários objetivos específicos, relativos a uma ou mais políticas públicas, dele fazendo necessariamente parte integrante um conjunto de indicadores que permitam avaliar a economia, a eficiência e a eficácia da sua realização.

O programa orçamental pode ser executado por uma ou várias entidades gestoras considerando-se **entidades gestoras os serviços**, incluindo os serviços e fundos autónomos, competentes para realizar as despesas compreendidas naqueles programas, podendo estas pertencer:

- a) Ao mesmo ou a diferentes ministérios;
- b) Ao mesmo ou a diferentes subsectores da administração central.

Programa orçamental contempla uma ou várias medidas.

Programas orçamentais com financiamento comunitário devem identificar os programas comunitários que lhes estão associados.

Lei de Enquadramento Orçamental - Lei n. 91/2001, de 20 de agosto

Artigo 17.º : Medidas

A medida compreende despesas correspondentes a projetos, ações, ou ambos.

A medida é executada por uma única entidade gestora.

O projeto ou ação corresponde a unidades básicas de realização do programa ou medida com orçamento e calendarização definidos.

Artigo 18.º: Legislação complementar

As regras relativas ao modo e à forma de definição concreta dos programas e medidas a inscrever no Orçamento do Estado e das respetivas estruturas, bem como à sua especificação nos desenvolvimentos orçamentais e à respetiva execução, serão estabelecidas por decreto-lei.

Artigo 32.º: Mapas

Diferenciou os Mapas XV e XV-A, relativos ao PIDDAC articulado com as GOP e os QCA e ao PIDDAC – repartição regionalizada.

Lei de Enquadramento Orçamental - Lei n. 91/2001, de 20 de agosto

Decreto-Lei n.º 131/2003 de 28 de junho (Legislação complementar prevista no artigo 18.º da LEO)

- ▶ Concretiza o novo modelo de orçamentação, que traduz uma **gestão pública por objetivos** tendo como base de partida as grandes linhas de política, bem como os objetivos do Governo.
- ▶ Os programas aparecem assim como a expressão de decisões e orientações superiormente tomadas, quer de âmbito sectorial, quer horizontalmente, para áreas mais alargadas da Administração.
- ▶ Prevê a possibilidade de os orçamentos dos organismos do sector público administrativo serem, total ou parcialmente, estruturados por programas, compostos por medidas e projetos que consubstanciem encargos plurianuais, associados a políticas macroeconómicas definidas pelo Governo.
- ▶ Os programas orçamentais devem evidenciar, os respetivos montantes financeiros, os indicadores que permitam avaliar a sua economia, eficiência e eficácia e, no caso das despesas de investimento e desenvolvimento, a sua repartição regionalizada.

Lei de Enquadramento Orçamental - Lei n. 91/2001, de 20 de agosto

Decreto-Lei n.º 131/2003 de 28 de junho (Legislação complementar prevista no artigo 18.º da LEO)

- ▶ Contém normas necessárias para a definição concreta dos programas e medidas a inscrever no Orçamento do Estado, a respetiva estrutura, bem como a especificação nos mapas orçamentais e respetiva execução:
- ▶ Elementos de um programa:
 - a) O enquadramento e justificação, bem como os objetivos e metas de cada programa;
 - b) As medidas que o integram;
 - c) Os ministérios envolvidos na execução;
 - d) As fontes de financiamento;
 - e) A programação plurianual;
 - f) Os indicadores de avaliação da economia, eficiência e eficácia.
- ▶ Aplicável ao PIDDAC – despesas de Investimento até 2012.

Revisão da Lei de Enquadramento Orçamental - Lei n. 48/2004 de 24 de agosto (3.ª revisão à Lei 91/2001)

Manteve a matriz fundamental da programação orçamental em Portugal mas introduz algumas novidades no desenho dos programas orçamentais, quanto à sua estrutura e regras de especificação.

Mantém separação de:

- Despesas de investimento, cuja programação seria de natureza obrigatória, e
- Despesas relacionadas com as atividades dos serviços, para as quais a programação seria **facultativa**.

Artigo 15.º: Gestão por Objetivos

Pré-anunciava, ainda que de forma algo contraditória nos termos, uma rutura com o modelo planificador, até aí seguido. Ou seja, parecia querer apontar num outro sentido, para o modelo da orçamentação por objetivos (também chamado orçamentação de desempenho), inspirado no modelo anglo-saxónico da *'performance budgeting'*.

TERCEIRA FASE: a indefinição prática e normativa; a crise financeira

Em 2007, foi criada uma Comissão para a Orçamentação por Programas.

Foram lançados alguns projetos-piloto de aplicação do modelo de '*performance budgeting*' na gestão de um conjunto de despesas do sector público português.

Avaliação da OCDE:

“Portugal enfrenta desafios específicos com a introdução da orçamentação baseada no desempenho, pois pretende efetuar uma transição de um sistema hierárquico baseado no controlo detalhado dos recursos para um sistema orçamental flexível baseado nos resultados e no desempenho.

O calendário para a implementação destas mudanças é ambicioso, pois a informação de desempenho é, presentemente, limitada quer em quantidade quer em qualidade.

Neste contexto, é importante que as reformas sejam introduzidas incrementalmente em fases distintas, e que se desenvolva um plano de implementação com prazos concretos, que seja objeto de uma supervisão contínua e que defina com clareza os responsáveis por assegurar o seu efetivo cumprimento”

Recomendações da OCDE:

A introdução de um orçamento por programas, mesmo para um país com um sistema de informação de desempenho desenvolvido, é tarefa difícil e ambiciosa.

Sugeria que o processo de reforma se desenrolasse ao longo **de três etapas**:

- a) Desenvolvimento de uma estrutura de orçamentação por programas e de um quadro concetual de médio prazo para a despesa pública (*'Medium Term Budget Framework'* – MTBF): nestes termos, cada programa teria um ano base e uma estimativa da despesa para três anos. Este alinhamento poderia ser efetuado no primeiro ou segundo ano de implementação da orçamentação por programas. A combinação da orçamentação por programas com o MTBF contribuiria, assim, para uma melhor identificação das prioridades de despesa no médio prazo.
- b) Desenvolvimento de informação de desempenho relevante e dos correspondentes sistemas de informação: tarefa que é, reconhece a OCDE, de grande complexidade técnica e de difícil implementação;
- c) Integração da informação de desempenho no processo orçamental, o que pressupõe o envolvimento de todos os ministérios sectoriais.

Lei de Enquadramento Orçamental - Lei n. 22/2011 de 20 de maio (revisão à Lei 91/2001)

Artigos 12.º-B, 12.º-D, 18.º

A orçamentação por programas foi tornada obrigatória para a globalidade das despesas da Administração Central, deixando de se diferenciar, para este efeito, as despesas de investimento.

Foi adotada, pela primeira vez, uma lei plurianual de programação orçamental (QPPO), correspondendo ao quadro de médio prazo da despesa pública (MTBF) recomendado pela OCDE.

O processo orçamental inicia-se com a revisão anual do Programa de Estabilidade, que:

- ▶ Especifica as medidas de política económica e orçamental, apresentando os seus efeitos financeiros, e o respetivo calendário de execução.
- ▶ Inclui um projeto de atualização do QPPO para os 4 anos seguintes.

O QPPO é atualizado anualmente, para os quatro anos seguintes, na lei do Orçamento do Estado, em consonância com os objetivos estabelecidos no Programa de Estabilidade e GOP.

O QPPO define os limites de despesa para cada programa orçamental, para cada agrupamento de programas e para o conjunto de todos os programas, os quais são vinculativos, respetivamente, para o primeiro, para o segundo e para os terceiro e quarto anos económicos seguintes.

O QPPO abrange apenas as Receitas Gerais.

SÍNTESE: Modelo Português de Orçamentação por Programas em vigor

Lei de Enquadramento Orçamental - Lei n.º 91/2001

Principais revisões:

Lei n.º 48/2004 de 24 de agosto

Lei n.º 48/2010 de 19 de novembro

Lei n.º 22/2011 de 20 de maio —————> **Alargamento dos Programas/QPPO**

Lei n.º 52/2011 de 13 de outubro

Lei n.º 64-C/2011 de 30 de dezembro

Lei n.º 37/2013 de 14 de junho

Lei n.º 41/2014 de 10 de julho

Revogada pela Lei n.º 151/2015 de 11 de setembro mas as normas relativas à orçamentação por programas da Lei n.º 91/2001 mantém-se em vigor até 2024.

Modelo Português de Orçamentação por Programas em vigor

Lei 91/2001 de 20 de agosto e sucessivas revisões até 2014

Conceitos:

“A orçamentação por programas é um **ciclo plurianual de planeamento, programação, orçamentação, controlo e avaliação do desempenho** da atividade do Estado com vista a garantir ao cidadão-contribuinte a melhor aplicação dos seus impostos, i.e. uma despesa pública com qualidade, no sentido em que induz os efeitos socioeconómicos capazes de melhorarem o nível de bem-estar.”

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

A despesa é estruturada por programas de modo a enquadrar a ação política, **com objetivos percetíveis para o cidadão em geral**, alinhados com as Grandes Opções do Plano, desdobrando-se em:

- i) Objetivos estratégicos: políticas do Governo apresentadas no início da Legislatura;
- ii) Objetivos operacionais: alinhados com os objetivos estratégicos, detalham a forma como se pretende alcançar os resultados pretendidos pelas entidades públicas.

Caracterização dos programas orçamentais na atualidade

Níveis de desagregação	Definições legais
1º nível - Agrupamento de programas	Definidos de acordo com a área de atuação do Governo.
2.º nível - Programa	O programa inclui as despesas correspondentes a um conjunto de medidas que concorrem, de forma articulada e complementar, para a concretização de um ou vários objetivos específicos, relativos a uma ou mais políticas públicas, dele fazendo necessariamente parte integrante um conjunto de indicadores que permitam avaliar a economia, a eficiência e a eficácia da sua realização.
3.º nível - Medida	A medida compreende despesas de um programa orçamental correspondente a projetos ou atividades, bem especificados e caracterizados, que se articulam e complementam entre si e concorrem para a concretização dos objetivos do programa em que se inserem.
4.º nível - Projeto ou Atividade	O projeto ou atividade correspondem a unidades básicas de realização da medida, com orçamento e calendarização rigorosamente definidos.

Exemplo de programas orçamentais (Relatório do OE 2020)

Quadro 4.48 Cultura (PO12) – Despesa por Medidas do Programa
(milhões de euros)

Programas e Medidas	2020 Orçamento	Estrutura 2020 (%)
012 - CULTURA	776,9	100,0
001 - SERV. GERAIS DA A.P. - ADMINISTRAÇÃO GERAL	3,5	0,5
036 - SERVIÇOS CULTURAIS, RECREATIVOS E RELIGIOSOS - CULTURA	341,4	43,9
038 - SERVIÇOS CULTURAIS, RECREATIVOS E RELIGIOSOS - COMUNICAÇÃO SOCIAL	430,3	55,4
084 - SIMPLEX +	1,6	0,2
Despesa Total Não Consolidada	786,5	
Consolidação entre e intra-setores	263,1	
Despesa Total Consolidada	523,4	
Despesa Efetiva Consolidada	513,7	
Por Memória		
Ativos Financeiros	4,2	
Passivos Financeiros	5,4	
Consolidação de Operações financeiras		

Fonte: Ministério das Finanças

Elementos Informativos dos Programas Orçamentais (OE 2020)

ANO ECONÓMICO DE 2020

Página 24

PROGRAMA / MINISTÉRIO	MEDIDA	FONTES DE FINANCIAMENTO	TOTAL
P-012-CULTURA			
CULTURA	M-001-SERV. GERAIS DA A.P. - ADMINISTRAÇÃO GERAL	111 - RI NÃO AFETAS A PROJETOS COFINANCIADOS	3 507 330
	Total da Medida		3 507 330
	M-036-SERVIÇOS CULTURAIS, RECREATIVOS E RELIGIOSOS - CULTURA	111 - RI NÃO AFETAS A PROJETOS COFINANCIADOS 118 - RI - INDEMNIZAÇÕES COMPENSATÓRIAS - NÃO AFETAS A PROJETOS COFINANCIADOS 119 - TRANSFERÊNCIAS DE RI ENTRE ORGANISMOS 123 - RP DO ANO COM POSSIBILIDADE DE TRANSIÇÃO 129 - TRANSFERÊNCIAS DE RP ENTRE ORGANISMOS 151 - RI AFETAS A PROJETOS COFINANCIADOS-FEDER 153 - RI AFETAS A PROJETOS COFINANCIADOS-FSE 157 - RI AFETAS A PROJETOS COFINANCIADOS-OUTROS 161 - RP AFETAS A PROJETOS COFINANCIADOS-FEDER 167 - RP AFETAS A PROJETOS COFINANCIADOS-OUTROS 169 - TRANSFERÊNCIAS DE RP AFETAS A PROJETOS COFINANCIADOS ENTRE ORGANISMOS 211 - FEDER - COMPETITIVIDADE E INTERNACIONALIZAÇÃO 212 - FEDER - NORTE 2020 213 - FEDER - CENTRO 2020 214 - FEDER - LISBOA 2020 215 - FEDER - ALENTEJO 2020 216 - FEDER - CRESCE ALGARVE 2020 221 - FEDER - PO TRANSFONTEIRIÇO ESPANHA-PORTUGAL 241 - FUNDO SOCIAL EUROPEU - COMPETITIVIDADE E INTERNACIONALIZAÇÃO 282 - OUTROS 311 - RI NÃO AFETAS A PROJETOS COFINANCIADOS 318 - TRANSFERÊNCIAS DE RI ENTRE ORGANISMOS - INDEMNIZAÇÕES COMPENSATÓRIAS NÃO AFETAS 319 - TRANSFERÊNCIAS DE RI ENTRE ORGANISMOS 351 - RI AFETAS A PROJETOS COFINANCIADOS-FEDER 359 - TRANSFERÊNCIAS DE RI AFETAS A PROJETOS COFINANCIADOS ENTRE ORGANISMOS 361 - RP AFETAS A PROJETOS COFINANCIADOS-FEDER 411 - FEDER - COMPETITIVIDADE E INTERNACIONALIZAÇÃO 412 - FEDER - NORTE 2020 413 - FEDER - CENTRO 2020 414 - FEDER - LISBOA 2020 432 - FUNDO DE COESÃO - SEUR 482 - OUTROS 513 - COM OUTRAS ORIGENS 540 - TRANSFERÊNCIAS DE RP ENTRE ORGANISMOS 721 - ENTIDADE DA AC - COM ORIGEM EM RECEITAS DE IMPOSTOS, NÃO AFETAS A PROJ. COFINANC	111 704 299 29 695 057 95 124 6 085 156 3 361 003 3 990 209 47 356 275 265 1 126 724 60 741 810 068 706 001 5 804 670 2 780 299 245 000 624 999 1 371 982 1 769 310 62 645 1 611 468 29 276 058 29 695 057 776 172 1 748 046 368 645 372 204 993 767 1 067 095 3 528 588 353 116 48 600 2 002 433 88 660 989 12 954 450 1 500 000
	Total da Medida		345 572 596

Elementos Informativos dos Programas Orçamentais (OE 2020)

ANO ECONÓMICO DE 2020

Página 25

PROGRAMA / MINISTÉRIO	MEDIDA	FONTES DE FINANCIAMENTO	TOTAL
CULTURA	M-038-SERVIÇOS CULTURAIS, RECREATIVOS E RELIGIOSOS - COMUNICAÇÃO SOCIAL	171 - RECEITAS DE IMPOSTOS CONSIGNADAS NÃO AFETAS A PROJETOS COFINANCIADOS	189 927 718
		371 - RECEITAS DE IMPOSTOS CONSIGNADAS NÃO AFETAS A PROJETOS COFINANCIADOS	189 927 718
		513 - COM OUTRAS ORIGENS	49 423 436
		711 - NO SISTEMA BANCÁRIO INTERNO	6 484 865
	Total da Medida		435 763 737
	M-084-SIMPLEX +	111 - RJ NÃO AFETAS A PROJETOS COFINANCIADOS	143 709
		151 - RJ AFETAS A PROJETOS COFINANCIADOS-FEDER	36 775
		161 - RP AFETAS A PROJETOS COFINANCIADOS-FEDER	630 706
		211 - FEDER - COMPETITIVIDADE E INTERNACIONALIZAÇÃO	209 335
	241 - FUNDO SOCIAL EUROPEU - COMPETITIVIDADE E INTERNACIONALIZAÇÃO	627 620	
Total da Medida		1 648 145	
Total por Programa			786 491 808

Fonte: Ministério das Finanças

Políticas Setoriais e Recursos Financeiros (CGE 2019)

PO09 – Cultura

Resultados obtidos

No âmbito do Programa Orçamental da área da Cultura foram estabelecidos três objetivos de política, sete indicadores e respetivas metas.

A monitorização e aferição dos resultados alcançados permitem mensurar a execução da política pública e, ao relacionar com os recursos utilizados para o efeito, obter informação relevante em termos de eficiência do desempenho.

No seu global, o Programa registou uma média de execução de 144%, tendo todos os indicadores, à exceção do indicador 4, superado as metas planeadas, com destaque para o indicador 5 que registou uma taxa de execução acima de 200%, o que sugere uma superação do nível de desempenho face ao planeado.

As medidas do Programa, bem como a análise e fundamentação dos resultados obtidos e dos desvios verificados são apresentados de seguida.

Políticas Setoriais e Recursos Financeiros (CGE 2019)

Quadro 144 — PO09 — Cultura: objetivos definidos e resultados obtidos

Objetivo de política	Indicador	4º Trimestre			
		Meta	Resultado	Taxa de execução	
Salvaguardar, conservar, preservar e requalificar o património	1				
		Número de ações de conservação, de restauro e de requalificação do património edificado	87	129	148%
		Somatório das ações de conservação, restauro e requalificação do património edificado já concluídas			
	2				
		Número de ações de conservação, de restauro e de requalificação do património móvel	766	1 009	132%
		Somatório das ações de conservação, restauro e requalificação do património móvel já concluídas			

Fonte: Ministério das Finanças

Políticas Setoriais e Recursos Financeiros (CGE 2019)

Objetivo de política	Indicador	4º Trimestre		
		Meta	Resultado	Taxa de execução
Promover a fruição e divulgar o património, as artes, o cinema e o audiovisual, o livro, a leitura e a investigação	Número de visitantes de monumentos, sítios arqueológicos, museus e exposições			
	3 Somatório do n.º de visitas a monumentos, sítios arqueológicos, museus, exposições e outros eventos de carácter cultural	7 804 330	9 414 440	121%
	Número de espetadores de espetáculos produzidos ou apoiados			
	4 Somatório do n.º de espetadores nos Teatros Nacionais e dos espetáculos apoiados pela Direção Geral das Artes (DGA) e pelo Fundo de Fomento Cultural (FFC)	2 843 191	2 462 556	87%
	Número de espetadores de obras de cinema apoiadas ou difundidas			
	5 Somatório do n.º de espetadores de filmes apresentados pela Cinemateca e de filmes apoiados pelo Instituto do Cinema e do Audiovisual (ICA)	288 500	623 299	216%
Número de documentos consultados em bibliotecas e arquivos				
6 Somatório do n.º de consultas presenciais e digitais de documentação de bibliotecas e arquivos	24 405 950	32 608 397	134%	

Políticas Setoriais e Recursos Financeiros (CGE 2019)

Quadro 145 — PO09 — Cultura: indicadores de eficácia, eficiência e economia

(milhões de euros)

	2017	2018	2019
Eficácia			
Taxa de Execução dos Objetivos	163%	142%	144%
Variação da Taxa de Execução dos Objetivos	26,4	-12,9	1,4
Eficiência			
Taxa de autofinanciamento (despesa não financiada por RG face a	48,30%	43,80%	40,10%
Variação da taxa de Autofinanciamento face ao P. H.	-42,3	-9,3	-8,4
Economia			
Variação da despesa face ao P.H.	16 M€	37 M€	-27 M€
Rácio taxa de execução dos objetivos/taxa de execução Orçament	1,7	1,5	1,6

Fonte: Ministério das Finanças

Modelo Português de Orçamentação por Programas em vigor

Lei 91/2001 de 20 de agosto e sucessivas revisões até 2014

Os programas orçamentais de cada área setorial são geridos por uma entidade coordenadora (ECPO) a quem compete, designadamente:

- ▶ Assegurar o papel de interlocutor setorial com o Ministério das Finanças;
- ▶ Acompanhar e controlar a execução orçamental dos programas;
- ▶ Colaborar na concretização do QPPO (agora QPDP);
- ▶ Definir os indicadores de economia, eficiência e eficácia do Programa e objetivos e metas;
- ▶ Propor alterações orçamentais indispensáveis ao cumprimento dos objetivos do programa orçamental;
- ▶ Avaliar o cumprimento dos objetivos e produzir relatórios de acompanhamento;
- ▶ Emitir parecer prévio sobre novas medidas e projetos.

Modelo Português de Orçamentação por Programas em vigor

Conclusões:

- A LEO foi adquirindo elementos estruturais associados à orçamentação por programas de forma progressiva.
- Introduziu-se uma articulação entre a programação expressa no quadro de médio prazo e a programação em sentido formal, referida aos programas orçamentais.
- Implementação incompleta e a várias velocidades.

Limitações:

- Abrangência limitada do quadro plurianual e necessidade de melhorar a articulação com a orçamentação por programas.
- Falta de alinhamento entre o ciclo de programação europeu (Semestre Europeu) e de planeamento nacional.
- Modelo híbrido:
 - Não tendo sido concretizadas as duas últimas etapas para que apontava a OCDE, gerou-se um estado de indefinição na conceção dos programas orçamentais (informação de desempenho).
 - O sistema é herdeiro de um modelo planificador, ancorado no PIDDAC (Modelo PPBS), ao mesmo tempo que se encontra a meio caminho daquelas que são hoje as tendências internacionais dominantes em matéria de orçamentação pública e que apontam para a assunção de modelos de *performance budgeting*.

Embora estes dois sistemas (o PPBS e o de performance) tenham alguns elementos comuns, como sejam a **lógica de orçamentação de fins em detrimento da orçamentação de meios**, como sejam também a sua **natureza tendencialmente plurianual** e a sua **estrutura orçamental segundo uma ótica de programas**, matricialmente são sistemas diferentes.

- ▶ No **PPBS** releva a ideia de articulação do orçamento com o plano ou, ao menos, com uma ideia de planeamento económico, ao mesmo tempo que o orçamento assume também, uma natureza planificadora. **A perspetiva é sempre top-down**, na medida em que o orçamento concretiza, na base, as linhas mestras de política económica definidas no topo.
- ▶ O **sistema de performance** acentua os elementos gestionários com maior enfoque na obtenção de ganhos de eficiência a uma escala mais micro. Se hoje é verdade que os modelos de performance acabam por se enquadrar numa lógica orçamental top-down, isso deve-se não ao modelo dado ser mais propenso à **lógica bottom up**, mas sim à necessidade de subordinação da micro-orçamentação às exigências da macro-orçamentação (v.g. objetivos fundamentais de política orçamental).
 - ▶ **Introdução de Quadros Plurianuais de Programação Orçamental**

QUARTA FASE: novo quadro legal europeu e nacional

Nova Lei de Enquadramento Orçamental - Lei n.º 151/2015 de 11 de setembro

- Entrada em vigor em 2021 com algumas exceções previstas na Lei n.º 41/2020 de 18 de agosto – prorrogação até 2027

Objetivos:

- ▶ Reforçar no contexto nacional a importância do quadro orçamental plurianual conforme decorre do quadro legal europeu – Diretiva 2011/85/EU
- ▶ Maior responsabilização dos ministérios setoriais na gestão do processo orçamental e cumprimento dos limites de despesa
- ▶ Simplificar a elaboração do Orçamento do Estado
- ▶ Aprofundar o modelo de orçamentação por programas
- ▶ Aprofundar a contabilidade financeira

Nova Lei de Enquadramento Orçamental - Lei n.º 151/2015 de 11 de setembro

Objetivos

1. Alinhar o calendário orçamental com o ciclo do Semestre Europeu;
2. Promover a sustentabilidade das contas públicas, integrando as decisões de política pública num quadro orçamental de médio prazo e numa filosofia de gestão que determine o conhecimento à priori do impacto estimado das políticas antes da sua aprovação e a respetiva monitorização ao longo da sua execução;
3. Assegurar a implementação da orçamentação por programas, avaliando os custos numa ótica económica e os resultados das políticas públicas;
4. Integrar os diferentes instrumentos de planeamento ao nível macro e micro;
5. Otimizar a gestão da tesouraria pública através da centralização de informação sobre as receitas cobradas e as necessidades de tesouraria;
6. Definir um novo modelo de controlo orçamental e económico-financeiro, com a introdução de processos de gestão de riscos que permitam uma visão ampla sobre todo o sector público e uma atuação atempada sobre os riscos orçamentais e financeiros;
7. Garantir a qualidade da informação orçamental e económico-financeira, implementando um referencial contabilístico único para toda a Administração Pública;
8. Concretizar o princípio da transparência em todas as fases do processo orçamental e *Accountability*;
9. Reforçar o controlo interno, a auditoria e a análise independente das contas públicas.

Regime Transitório Atual (Lei n.º 41/2020 de 18 de agosto)

Entrada em vigor do Novo Modelo de Orçamentação por Programas (Artigo 5.º) – Implementação Faseada

- ▶ 2021 - **Publicação de regulamentação** contendo: estrutura, especificação, competências e orientações relativas à concretização dos programas orçamentais para os subsectores da administração central e da segurança social.
- ▶ 2022/2023 - O decreto-lei que regulamenta a orçamentação por programas procede à criação de um **programa-piloto** e respetiva calendarização, que constitui a primeira fase da implementação do modelo de orçamentação por programas, ao qual se aplicam as normas constantes da nova Lei de Enquadramento Orçamental.
- ▶ 2024 — **Adoção do novo modelo de programas orçamentais**, mantendo-se transitoriamente em vigor o modelo previsto na Lei n.º 91/2001.
- ▶ Transitoriamente, todas as referências ao conceito de missão de base orgânica devem, com as devidas adaptações, ser consideradas efetuadas para o conceito de programa orçamental constante da Lei n.º 91/2001.
- ▶ As entidades gestoras dispõem do prazo de dois anos após a entrada em vigor do decreto-lei que regulamenta a orçamentação por programas para **implementar os procedimentos contabilísticos, de custeio e de informação de desempenho**.

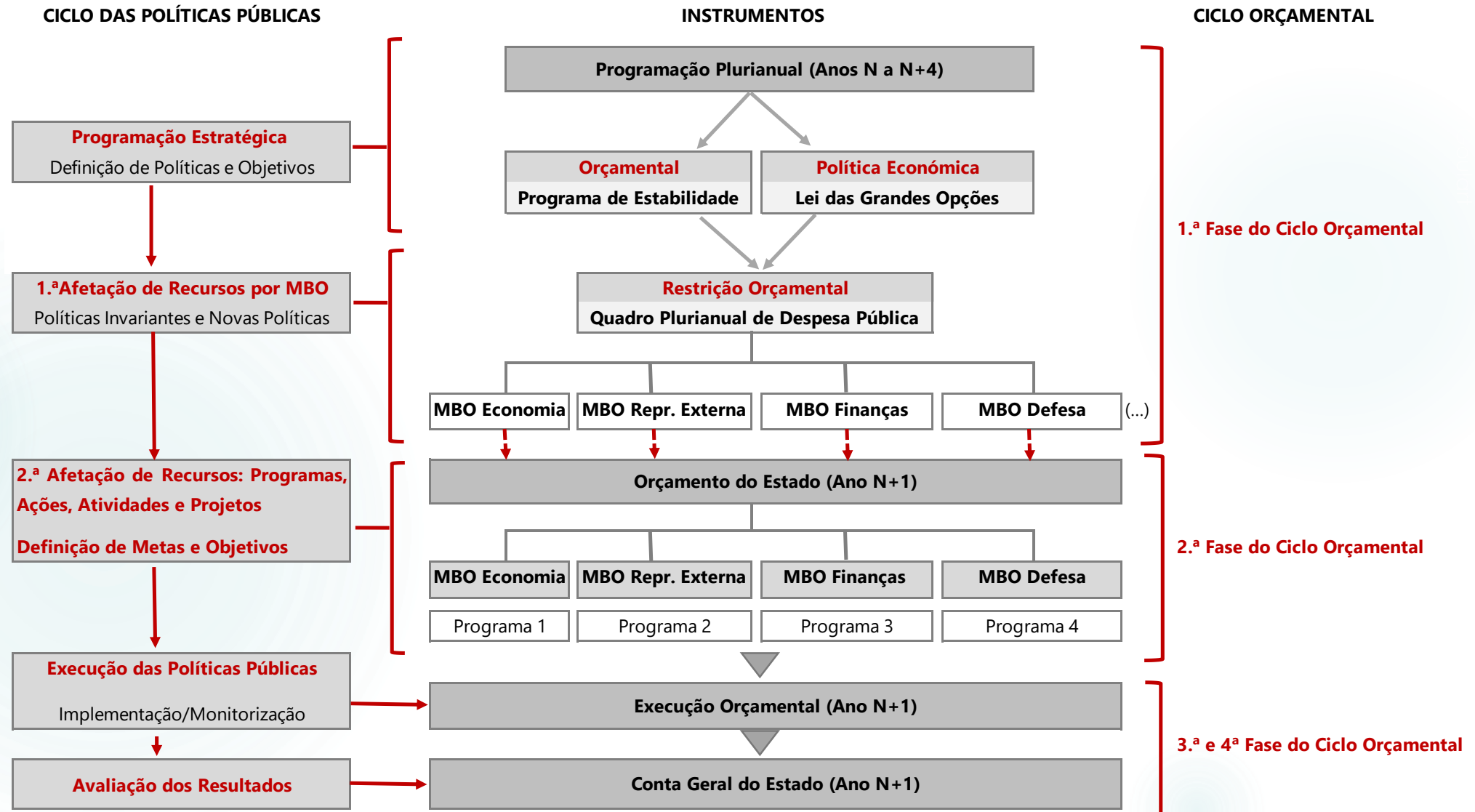
Do Modelo Atual para o Novo Modelo de Orçamentação previsto na LEO (Lei n.º 151/2015):

- ▶ Nova performance budgeting
- ▶ Maior ênfase nos fins (*outputs*) e resultados (*outcomes*) e menor ênfase nos meios (*inputs*)
- ▶ Concilia a Orçamentação por Programas com o objetivo de promoção da disciplina orçamental e sustentabilidade de longo prazo das contas públicas:
 - Orçamentação baseada nos inputs é orientada pela preocupação de controlo orçamental, fixando dotações máximas para cada categoria de despesa. Opera como restrição orçamental e o seu controlo é centralizado no Ministério das Finanças;
 - ⇒ **Objetivo:** cumprimento dos objetivos macro-orçamentais
 - Orçamentação baseada nos outputs é orientada pela ótica de gestão: dado um determinado nível de recursos (envelope financeiro) procura-se garantir determinado nível e qualidade de bens ou serviços, A orçamentação baseada nos outputs assenta numa afetação de recursos de forma mais flexível, transferindo responsabilidade para os Ministérios setoriais;
 - ⇒ **Objetivo:** cumprimento dos objetivos das medidas ao nível meso e micro (setoriais)
- ▶ Garantir a articulação entre o QPDP e a Orçamentação por Programas
- ▶ Integrar o processo de Revisão da Despesa no processo orçamental

Do Modelo Atual para o Novo Modelo de Orçamentação previsto na LEO (Lei n.º 151/2015):

- ▶ **Revisão da estrutura orçamental:**
 - Menor desagregação orçamental;
 - Maior enfoque no custo de cada programa e respetivas ações e não na dotação orçamental de cada entidade;
- ▶ **Maior abrangência orçamental do QPDP e da OP:**
 - Inclui todas as fontes de financiamento
 - Inclui os subsectores Administração Central e Segurança Social
- ▶ **Maior ênfase nas prioridades de políticas públicas: priorizar a despesa, garantir a sua eficiência e eficácia**
- ▶ **Introdução de um processo orçamental em duas fases:**
 - 1.ª fase: Apresentação da estratégia política, económica e orçamental (Programa de Estabilidade, Grandes Opções)
 - 2.ª fase: Elaboração do Orçamento do Estado.
- ▶ **Alinhamento de objetivos estratégicos e operacionais: articulação entre instrumentos de planeamento da 1.ª fase e os instrumentos de gestão e orçamentos dos serviços públicos (2ª fase).**

O Ciclo das Políticas Públicas e o Ciclo Orçamental



1.ª Fase do processo orçamental

Definição do Quadro Orçamental Plurianual

- ▶ O primeiro estágio de implementação: metodologia de cima para baixo (*top-down*) para fixação de limites de despesa e a afetação dos recursos pelos diferentes organismos públicos – **Medium Term Fiscal Framework**
- ▶ O segundo estágio na implementação: permite introduzir uma metodologia de baixo para cima (*bottom-up*) na elaboração de cada um dos orçamentos dos organismos públicos, garantindo desta forma conciliação entre a avaliação dos recursos que cada organismo público efetivamente necessita e o montante estabelecido pelo envelope financeiro global - **Medium Term Budgetary Framework**
- ▶ O quadro plurianual permite numa fase de implementação mais avançada a articulação com a orçamentação por programas, alinhando os recursos aos objetivos definidos para cada programa de acordo com as prioridades políticas previamente estabelecidas. Altera-se o foco da afetação de recursos por programas para a avaliação dos resultados em termos de eficiência e impacto na sociedade – **Medium Term Performance Framework**

Estes estágios concorrem para garantir diferentes objetivos em termos de finanças públicas.

1.ª Fase do processo orçamental

Definição do Quadro Orçamental Plurianual

Estes estágios concorrem para garantir diferentes objetivos em termos de finanças públicas.

Caraterísticas	MTFF	MTBF	MTPF
Políticos	Definição de regras orçamentais (saldo orçamental, despesa, receita)	Definição de prioridades estratégicas nas diferentes áreas das políticas públicas	Avaliação da performance através da ligação entre o orçamento e os resultados
Orçamentais	Orçamento de caixa de base anual	Orçamento por programas - Caixa modificada ou patrimonial	Orçamento por programas, contabilidade patrimonial e de gestão
Objetivos	Cumprimento de objetivos macro-orçamentais	Alinhamento entre os objetivos macro-orçamentais e setoriais	Promover a eficiência na afetação de recursos e eficácia das políticas públicas tendo em conta os recursos disponíveis.
Abordagem	Top-down	Top-down e eventualmente Bottom-up	Reconciliação entre Top-down e Bottom-up

Fases do processo orçamental

Definição do Quadro Orçamental Plurianual na nova LEO

- ▶ A LEO preconiza um **sistema integrado de programação orçamental**, no qual as diferentes peças que o constituem funcionam entre si numa lógica de cascata.
- ▶ Segue uma lógica *top-down* de orçamentação, fazendo depender a orçamentação de cada entidade pública (micro-orçamentação) da macro-orçamentação (objetivos de política orçamental)
- ▶ O modelo previsto na LEO antecipa o processo de decisão orçamental para a 1.^a fase.
- ▶ Na **1.^a fase** do processo orçamental (artigos 32.º a 35.º da LEO) são definidos os objetivos de controlo da despesa e de disciplina orçamental, através do quadro de programação de médio prazo os quais devem respeitar as regras orçamentais definidas para Portugal respeitantes ao saldo orçamental, de despesa e de dívida pública, cujas metas constam do Programa de Estabilidade.
- ▶ O quadro plurianual das despesas públicas aprovado com a Lei das Grandes Opções condiciona na **2.^a fase** a elaboração do Orçamento do Estado e a respetiva gestão orçamental no plano micro. Assim, não apenas a orçamentação dos programas orçamentais, mas também a sua execução, estão subordinadas ao respeito das exigências e restrições definidas a montante.

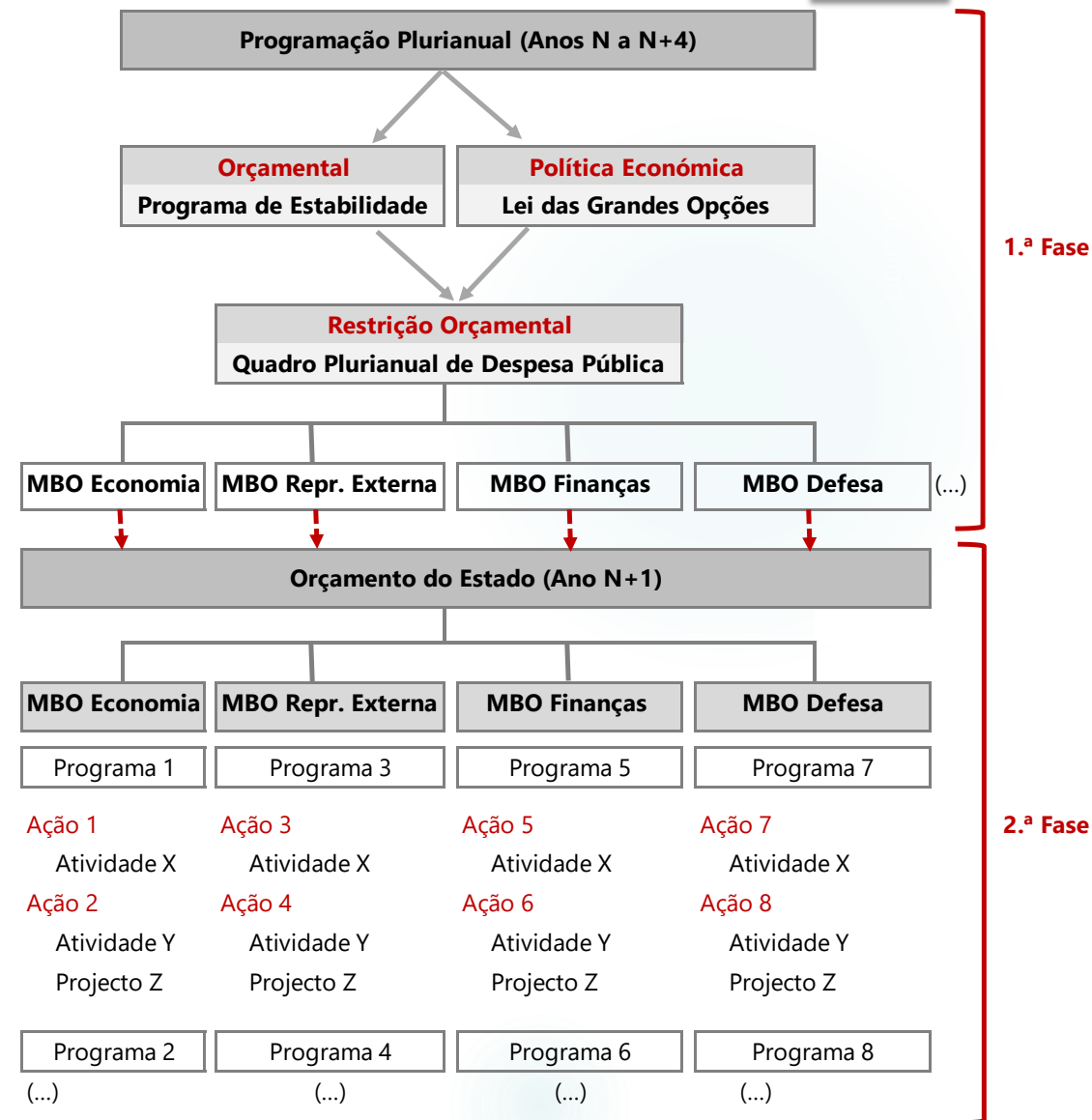
Fases do processo orçamental

Definição do Quadro Orçamental Plurianual na nova LEO

- ▶ O Quadro Plurianual da Despesa Pública define os limites de despesa por Missão de Base Orgânica vinculativos para o orçamento do ano económico seguinte e indicativos para o período de programação que coincida com o resto da legislatura.
- ▶ Exceções aos Limites de Despesa em que o Governo pode estabelecer um limite superior:
 - 1) Em sede de OE:
 - Redefinição do objetivo para o saldo estrutural
 - Nas situações de recessão económica profunda em Portugal, na área do euro ou em toda a União Europeia ou em caso de catástrofes naturais ou outras situações excecionais com significativo impacto orçamental.
 - 2) Em sede de execução orçamental:
 - Por alterações orçamentais da competência do Governo:
 - i. De saldos de gerência de anos anteriores cuja utilização seja permitida por lei;
 - ii. Do aumento das receitas efetivas próprias ou consignadas, contabilizadas como receita do próprio ano.
 - Revisões que decorram de revisões de receitas provenientes de Fundos Europeus.

Fases do processo orçamental – Nova LEO

Fase do processo orçamental	Instrumento		Calendário
1.ª Fase	MTBF	Programa de Estabilidade	15 de abril
		Lei das Grandes Opções	15 de abril
	MTEF	Quadro Plurianual de Despesa Pública	15 de abril
2.ª Fase	OE	Orçamento do Estado	10 de outubro



Quadro Plurianual de Programação Orçamental – 2020/2023

(último apresentado ao abrigo da Lei n.º 91/2001)

Limites de despesa cobertas por Receitas Gerais (M€)

		2020	2021	2022	2023
Soberania	P001 - Órgãos de soberania	3 930			
	P002 - Governação	181			
	P004 - Representação Externa	296			
	P009 - Justiça	617			
Subtotal agrupamento		5 025	5 256	5 485	5 704
Segurança	P007 - Defesa	1 830			
	P008 - Segurança Interna	1 615			
Subtotal agrupamento		3 444	3 513	3 583	3 655
Social	P012 - Cultura	339			
	P013 - Ciência Tecnologia e Ensino Superior	1 613			
	P014 - Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar	5 708			
	P015 - Trabalho, Solidariedade e Segurança Social	14 461			
	P016 - Saúde	10 000			
Subtotal agrupamento		32 121	33 232	34 375	35 612
Económica	P003 - Economia	80			
	P005 - Finanças	5 109			
	P006 - Gestão da Dívida Pública	7 180			
	P017 - Ambiente e Ação Climática	314			
	P018 - Infraestruturas e Habitação	939			
	P020 - Agricultura	263			
	P021 - Mar	50			
Subtotal agrupamento		13 934	14 126	14 333	14 550
Total da Despesa financiada por receitas gerais		54 525	56 126	57 776	59 520

Quadro Plurianual da Despesa Pública – 2020/2024

(primeiro apresentado ao abrigo da Lei n.º 151/2015)

40

Limites de despesa por Missão de Base Orgânica (M€)

Missões de Base Orgânica	2020	2021	2022	2023	2024
Administração Central					
001 - ORGAOS DE SOBERANIA	4 276,6	4 607,7	4 699,9	4 793,9	4 889,8
002 - GOVERNAÇÃO	1 837,5	1 857,8	1 894,9	1 932,8	1 971,5
02 - PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS	195,9	235,1	239,8	244,6	249,5
09 - MODERNIZAÇÃO DO ESTADO E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	803,3	946,7	965,7	985,0	1 004,7
10 - PLANEAMENTO	767,0	600,5	612,5	624,8	637,2
18 - COESAO TERRITORIAL	71,3	75,4	76,9	78,5	80,0
003 - ECONOMIA	2 540,4	2 183,2	2 226,8	2 271,4	2 316,8
004 - REPRESENTAÇÃO EXTERNA	574,3	564,2	575,5	587,0	598,7
005 - FINANÇAS	19 874,7	22 617,4	23 069,8	23 531,1	24 001,8
006 - GESTAO DA DIVIDA PUBLICA	120 468,0	95 745,5	97 660,4	97 420,4	97 260,4
007 - DEFESA	2 499,6	2 477,1	2 526,7	2 577,2	2 628,8
008 - SEGURANÇA INTERNA	2 247,3	2 266,8	2 312,1	2 358,3	2 405,5
009 - JUSTIÇA	1 943,3	1 880,0	1 917,6	1 955,9	1 995,0
012 - CULTURA	786,5	836,1	889,6	944,8	1 004,3
013 - CIENCIA, TECNOLOGIA E ENSINO SUPERIOR	4 557,6	4 795,8	4 939,7	5 087,9	5 240,6
014 - ENSINO BASICO E SECUNDARIO E ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR	6 940,7	7 340,0	7 486,8	7 636,5	7 789,3
015 - TRABALHO, SOLIDARIEDADE E SEGURANÇA SOCIAL	26 787,7	27 976,7	28 816,0	29 651,7	30 511,6
016 - SAUDE	30 222,0	32 266,8	33 299,3	34 398,2	35 533,3
017 - AMBIENTE E AÇÃO CLIMÁTICA	3 204,2	3 437,0	3 505,8	3 575,9	3 647,4
018 - INFRAESTRUTURAS E HABITAÇÃO	4 595,1	6 009,9	6 130,1	6 252,7	6 377,7
020 - AGRICULTURA	1 422,9	1 422,3	1 450,7	1 479,7	1 509,3
021 - MAR	160,5	154,2	157,3	160,4	163,6
Total da AC	234 938,9	218 438,3	223 558,8	226 615,8	229 845,2
Segurança Social (SS)	49 231,3	53 123,0	54 716,7	56 303,4	57 936,2
Total da AC+SS	284 170,2	271 561,3	278 275,5	282 919,2	287 781,5
Total da AC+SS excluindo Gestão da Dívida Pública	163 702,2	175 815,8	180 615,1	185 498,9	190 521,1

Fonte: Ministério das Finanças

Quadro Plurianual da Despesa Pública – 2020/2024

Projeção de Receitas por Fonte de Financiamento (M€)

Fontes de Financiamento	2020	2021	2022	2023	2024
Administração Central e Segurança Social					
Receltas de Impostos	192 295,1	174 071,6	178 375,4	182 656,4	187 172,5
Fundos Europeus	5 522,6	6 929,3	7 529,3	7 929,3	8 179,3
Outras	86 352,4	90 560,5	92 370,8	92 333,6	92 429,8
Total da AC+SS	284 170,2	271 561,3	278 275,5	282 919,2	287 781,5
SALDO ESTRUTURAL (%)	-3,0	-2,8			

2.ª Fase do processo orçamental

Elaboração do Orçamento do Estado, ancorado na Orçamentação por Programas

A LEO prevê a utilização sistemática de informação de desempenho para proporcionar ao Estado e aos seus serviços e organismos maior eficácia das políticas públicas numa lógica de resultados. A informação de desempenho visa suportar o planeamento orçamental e instituir uma maior transparência e *accountability* ao longo do processo orçamental, fornecendo informação aos legisladores e ao público sobre as finalidades da despesa e os resultados alcançados.

Maior enfoque no orçamento por programa e ações e menos por orgânica.

Mapas Contabilísticos (artigo 42.º): redução do número de mapas (de 21 para 14 mapas)

Mapa 1 — mapa das despesas por missão de base orgânica, desagregadas por programas dos subsetores da administração central e da segurança social;

Demonstrações orçamentais e financeiras (artigo 43.º):

Dotações para pagamentos de cada programa orçamental, desdobradas pelas respetivas ações.

Desenvolvimentos orçamentais e elementos informativos (artigo 37.º):

Desenvolvimentos orçamentais que individualizem cada um dos programas, desagregados por serviços e entidades, evidenciando os respetivos custos, indicadores, resultados e fontes de financiamento.

2.ª Fase do processo orçamental

Caracterização dos programas orçamentais (artigo 45.º):

- ▶ Nível mais agregado da especificação por programas corresponde à Missão de Base Orgânica (MBO);
- ▶ Especificação dos programas orçamentais: a desagregação da missão de base orgânica faz-se por programas e ações;
- ▶ Programas orçamentais: conjunto de ações, de duração variável, a executar pela AC e SS;
- ▶ Unidades básicas de realização de um programa orçamental: ações, podendo traduzir-se em atividades e projetos.

Os programas orçamentais correspondem ao conjunto de ações, com vista a realização de **objetivos finais**, associados à implementação das políticas públicas e **permitem a aferição do custo total dos mesmos**. Deve haver uma ligação entre os resultados alcançados e esforço financeiro associado.

2.ª Fase do processo orçamental

Responsabilidade Sectorial

- ▶ No início da legislatura, o membro do Governo responsável por cada política pública setorial definida na MBO propõe a criação de programas, a sua denominação, o período de programação, os custos totais, as fontes de financiamento e as metas a alcançar.
- ▶ Os programas são aprovados em reunião do Conselho de Ministros.
- ▶ O membro do Governo responsável por cada MBO determina a entidade gestora do conjunto dos respetivos programas.
- ▶ Na MBO associada aos órgãos de soberania, a definição e gestão dos respetivos programas cabe à entidade indicada pelo órgão de soberania.

2.ª Fase do processo orçamental

Competências da Entidade Gestora dos programas orçamentais (artigo 48.º):

- ▶ Propor e desenvolver os programas da MBO e avaliar a necessidade de alterações orçamentais;
- ▶ Definir os indicadores que permitam a avaliação do programa orçamental, em plataforma partilhada e transparente para as entidades que concorrem para a sua execução;
- ▶ Acompanhar o controlo orçamental e financeiro do programa, em estreita articulação com as autoridades de controlo interno competentes, garantindo o cumprimento dos objetivos de cada programa e a fiabilidade, tempestividade e comparabilidade da prestação de informação orçamental, financeira e de custeio;
- ▶ Implementar os procedimentos contabilísticos, de custeio e de informação de desempenho e outros que se revelem necessários à apresentação da orçamentação por programas previstos na regulamentação;
- ▶ Definir e fazer aplicar um modelo de gestão de riscos;
- ▶ Elaborar os orçamentos de tesouraria relativos a cada um dos programas, exigindo e recolhendo os elementos das entidades abrangidas pelos mesmos e fazendo as correções necessárias, na sequência da monitorização e controlo da gestão da tesouraria;
- ▶ Assegurar o cumprimento por parte das entidades e dos serviços do registo tempestivo nos sistemas local e central dos compromissos que dão origem a pagamentos em vários anos económicos constantes dos programas.

Os atuais agrupamentos de programas no Mapa I da Lei do OE 2021

PROGRAMA / MINISTÉRIO	TOTAL EM EUROS
P-001- ÓRGÃOS DE SOBERANIA	
ENCARGOS GERAIS DO ESTADO	4 610 975 371
P-002- GOVERNAÇÃO	
PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS	235 098 434
MODERNIZAÇÃO DO ESTADO E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	946 749 491
PLANEAMENTO	600 494 198
COESÃO TERRITORIAL	75 430 388
P-003- ECONOMIA	
ECONOMIA E TRANSIÇÃO DIGITAL	2 183 150 880
P-004- REPRESENTAÇÃO EXTERNA	
NEGÓCIOS ESTRANGEIROS	564 186 114
P-005- FINANÇAS	
FINANÇAS	22 134 027 412
P-006- GESTÃO DA DÍVIDA PÚBLICA	
FINANÇAS	95 745 480 000
P-007- DEFESA	
DEFESA NACIONAL	2 477 141 867
P-008- SEGURANÇA INTERNA	
ADMINISTRAÇÃO INTERNA	2 266 763 770
P-009- JUSTIÇA	
JUSTIÇA	1 879 952 288

Fonte: Ministério das Finanças

PROGRAMA / MINISTÉRIO	TOTAL EM EUROS
P-012- CULTURA	
CULTURA	842 895 604
P-013- CIÊNCIA, TECNOLOGIA E ENSINO SUPERIOR	
CIÊNCIA, TECNOLOGIA E ENSINO SUPERIOR	4 795 849 630
P-014- ENSINO BÁSICO E SECUNDÁRIO E ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR	
EDUCAÇÃO	7 339 990 142
P-015- TRABALHO, SOLIDARIEDADE E SEGURANÇA SOCIAL	
TRABALHO, SOLIDARIEDADE E SEGURANÇA SOCIAL	27 976 688 563
P-016- SAÚDE	
SAÚDE	32 266 788 561
P-017- AMBIENTE E AÇÃO CLIMÁTICA	
AMBIENTE E AÇÃO CLIMÁTICA	3 437 027 937
P-018- INFRAESTRUTURAS E HABITAÇÃO	
INFRAESTRUTURAS E HABITAÇÃO	6 009 867 807
P-020- AGRICULTURA	
AGRICULTURA	1 422 254 016
P-021- MAR	
MAR	154 168 975
Total da Administração Pública	217 964 981 448
Total da Administração Central consolidado	145 118 356 228
Segurança Social	53 122 977 257
Total da Administração Central e Segurança Social consolidado	184 765 892 988

Novo Modelo de Orçamentação previsto na LEO (Lei n.º 151/2015) - Artigo 45.º

Caraterística	Modelo Atual	Modelo Novo
Tipo de Modelo	Modelo híbrido: influência do PPBS (ex-PIDDAC) e do modelo de performance budgeting.	Modelo de performance budgeting: inspirado no modelo francês.
Especificação	<ul style="list-style-type: none"> - Agrupamento de Programas por Área Governativa - Programas - Projetos e Atividades - Medidas 	<ul style="list-style-type: none"> - Missão de Base Orgânica (MBO) corresponde à orgânica do Governo a definir no início da legislatura - Programas - Ações - Atividades e Projetos
Base Contabilística	Caixa	Caixa e acréscimo
Criação de Programas	Aprovado em Conselho de Ministros	Ministros propõem a desagregação dos programas para cada MBO para aprovação em Conselho de Ministros
Entidades Gestoras	Aprovado em Conselho de Ministros	Designada pelo Ministro responsável pela MBO
Período de Programação	Plurianual	Variável
Elementos do Programa	<ul style="list-style-type: none"> - Denominação do Programa - Enquadramento e justificação de cada Programa - Objetivos - Indicadores de Resultados, economia, eficiência e eficácia - Período de Programação - Programação Financeira - Repartição regional para despesas de investimento 	<ul style="list-style-type: none"> - Denominação do Programa - Metas e Indicadores de Resultados (output) - Metas e Indicadores de Impacto (outcome) - Período de Programação - Programação Financeira - Custos Totais
Especificação Orçamental	Mapa XV: 1.º nível: agrupamentos de programas	Mapa I: 1.º nível - Missão de Base Orgânica 2.º nível - Programas
Alterações Orçamentais	Competência da AR: <ul style="list-style-type: none"> - Criação de novos Programas - Aumento da despesa total 	Competência da AR: <ul style="list-style-type: none"> - Criação de novos Programas - Aumento da despesa total

O desenho do Modelo Português - DESAFIOS

Quadro Plurianual de Despesa Pública

- 1) Definição de um modelo colaborativo entre MF e Ministérios Sectoriais para ir ao encontro dos dois objetivos:
 - i. Disciplina orçamental – competência do MF
 - ii. Eficiência da despesa pública – competência dos Ministérios Sectoriais
- 2) Papel do Cenário de Políticas invariantes no QPDP e no Orçamento;
- 3) Integração de mecanismos de Revisão de Despesa no Processo Orçamental para aumentar a eficiência e eficácia da despesa com políticas invariantes (despesa recorrente)
- 4) Integração de informação sobre Medidas e Políticas novas;

O desenho do Modelo Português - DESAFIOS

Orçamentação por Programas

1) Definição do modelo e objetivos da orçamentação por programas tendo presente que:

- A orçamentação por programas orientada para o desempenho usa informação de desempenho para estabelecer uma ligação direta entre o financiamento das políticas públicas e os resultados **atingidos** ou **previstos** com vista à melhoria do desempenho.
- Se pretende criar uma cultura orientada para o desempenho e não uma classificação da despesa pública.
- A informação relativa ao desempenho deve alimentar as decisões setoriais no que respeita à:
 - Afetação de recursos financeiros;
 - Identificação de áreas de melhoria da eficiência da despesa;
 - Identificação de áreas de melhoria da eficácia da despesa e das políticas públicas;
 - Identificação de margem orçamental para novas medidas de política pública.

O desenho do Modelo Português - DESAFIOS

Orçamentação por Programas

2) Relação entre Orçamentação por Programas e Estrutura Organizacional

3) Modelo de estruturação do OE por programas:

i) Quadros de dotações, indicadores e metas a criar

ii) Número e tipo de indicadores de resultados pretendido (*output* ou *outcome*) – EQUILÍBRIO

4) Articulação entre Programas e Instrumentos de Gestão:

i) Alinhamento dos prazos do ciclo orçamental e do ciclo de planeamento estratégico e operacional

ii) Alinhamento dos objetivos ao nível operacional previstos no Orçamento e nos Instrumentos de Gestão para melhorar a eficácia da orçamentação por programas (Sinergias)

iii) Integração das funções de planeamento com as de orçamentação a vários níveis

Desafios na implementação da Orçamentação por Programas

Novo quadro de gestão e responsabilização (QUAR e Planos Estratégicos)

Dotar a Administração Pública de um quadro de gestão e responsabilização de nova geração, para incrementar a eficiência na utilização de recursos e com ênfase na qualidade dos resultados obtidos. Visa:

- ▶ Aumentar a coerência dos instrumentos de gestão entre si, alinhados num ciclo de gestão orçamental orientado por prioridades de atuação claras desde o início da legislatura;
- ▶ A orçamentação por programas incentivará um ciclo de definição estratégica que alinhará projetos e ações, programados num quadro de racionalidade plurianual, alimentando-se a concretização dos resultados-chave projetados, com tradução anual nos planos e relatórios de gestão;
- ▶ Alinhamento dos instrumentos financeiros e não financeiros, como documentos orientadores da ação dos dirigentes e gestores públicos de forma responsável, orientada e comprometida com resultados.

O desenho do Modelo Português - DESAFIOS

Orçamentação por Programas

- 5) Definição de uma adequada classificação dos programas e ações – conhecer bem o *Baseline*;
- 6) Definição de regras para a gestão de programas, incluindo os programas comuns de natureza transversal;
- 7) Desenvolvimento de um modelo de informação de desempenho que define o número e tipo de indicadores a utilizar para cada nível de programação;
- 8) Definição do modelo de custeio em base caixa e de acréscimo – ajustar nível de complexidade;
- 9) Controlo dos compromissos plurianuais para efeitos de PE, QPDP e OP;
- 10) Definir novas regras para operações de gestão orçamental e realização de despesa (transição de saldos, alterações orçamentais, gestão de reservas) – flexibilidade *versus* controlo MF;
- 11) Desenvolvimento de um sistema de recolha de informação de desempenho para efeitos de orçamentação, monitorização, avaliação e publicação tendo em conta o princípio da transparência orçamental;
- 12) Definir um calendário de implementação faseada e alargado dos projetos piloto para testar o modelo.

Fatores críticos de sucesso

Gestão:

Liderança política e técnica: definir um modelo de governação adequado

Propensão para disciplinar o processo orçamental

Desenvolver uma cultura baseada nos resultados: gestão articulada e integrada dos vários instrumentos de gestão

Investimento na inovação, transformação digital, automatização, simplificação dos processos

Fazer uma adequada e atempada Gestão da Mudança

Recursos Humanos:

Recursos humanos com competência técnica adequada em várias áreas e em vários níveis do processo (macro, meso e micro) no MF e Ministérios Sectoriais

Planeamento:

Implementação progressiva, com um horizonte temporal alargado.

Adequada sequência das reformas

Fatores críticos de sucesso

Definição do Modelo:

Desenho técnico do modelo adequado à realidade do país e definição de estratégias para a sua implementação
Mix equilibrado na centralização/descentralização do controlos do orçamento entre MF/Ministérios Sectoriais

Informação:

Investimento em sistemas de recolha de informação centralizada e para as áreas sectoriais
Qualidade da informação de desempenho
Eliminar restrições de natureza institucional na informação

Fatores de Contexto:

Sistema político
Cultura política
Ambiente de Finanças Públicas

OBRIGADA

Contacto: unileo@unileo.gov.pt