

Auditoria à implementação do Quadro Plurianual de Programação Orçamental

RELATÓRIO N.º 11/2021

2.ª SECÇÃO



TRIBUNAL DE
CONTAS



PROC. N.º 15/2020-Audit

FICHA TÉCNICA

Coordenação Geral	Maria João Caldas
Coordenação Técnica	Teresa Ferreira
Equipa de Auditoria	João Luís Miguel
	Marília Carrilho
	Teresa Garrido

ÍNDICE

1. SUMÁRIO E RECOMENDAÇÕES.....	5
1.1. Sumário.....	5
1.2. Recomendações.....	7
2. INTRODUÇÃO	8
2.1. Objeto, âmbito e objetivos.....	8
2.2. Metodologia.....	8
2.3. Exercício do contraditório.....	9
3. ENQUADRAMENTO	10
3.1. Recomendações internacionais	10
3.2. Quadro plurianual de programação orçamental.....	12
3.2.1. De 2011 a abril de 2020.....	12
3.2.2. Desde abril de 2020.....	14
4. OBSERVAÇÕES DE AUDITORIA.....	15
4.1. O QPPO abrange parte significativa da despesa das administrações públicas, mas inclui inconsistências face à Lei de Enquadramento Orçamental.....	15
4.2. A programação plurianual é feita com base na recolha de informação proveniente de várias entidades, mas verifica-se uma fraca ligação com os documentos orçamentais e a ausência de formalização e fundamentação dos procedimentos de definição e revisão dos limites	19
4.3. O ciclo anual da despesa do OE predomina face aos limites do QPPO, conferindo reduzida eficácia à programação plurianual.....	25
4.4. Embora as despesas totais de cada ano tenham ficado abaixo dos limites fixados, as despesas sociais ultrapassaram sistematicamente os limites.....	27
4.5. O QPPO não reflete as prioridades de política pública ao nível setorial e plurianual	30
4.6. A revisão do QPPO 2020-2023 não explicitou o impacto orçamental das medidas COVID-19.....	32
5. VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO	34
6. EMOLUMENTOS	34
7. DECISÃO.....	35
ANEXO I – DESVIOS ENTRE A EXECUÇÃO DO QPPO E OS LIMITES FIXADOS NO OE – 2016/2019.37	
ANEXO II – EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO – RESPOSTAS DAS ENTIDADES.....	38

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1 – As fases de elaboração do QPPO.....	19
Figura 2 – Informação utilizada no QPPO.....	21

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1 – Âmbito do quadro plurianual (LEO 2001 e LEO 2015)	14
Quadro 2 – Transferências por subsetores incluídas no QPPO – Execução 2016/2019.....	17
Quadro 3 – Evolução dos limites de despesa do QPPO 2016-2019 por Programas Orçamentais.....	18
Quadro 4 – Evolução dos valores de despesa no QPPO – 2016/2022	26
Quadro 5 – Dimensão das revisões do QPPO no âmbito do PE e OE – 2016/2022.....	26
Quadro 6 – Desvios entre o QPPO e a execução por agrupamento de PO – 2016/2019	28
Quadro 7 – Taxas de execução do QPPO por Programas Orçamentais – 2016/2019	29
Quadro 8 – Execução orçamental de 2020 do QPPO 2020-2023	32

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Relação entre a despesa incluída no QPPO e a despesa consolidada das AP e AC/SS – 2016/2019 (em M€).....	17
Gráfico 2 – Execução da despesa considerada nos limites, por agrupamento de PO – 2016/2019 (em M€)..	19
Gráfico 3 – Valores revistos dos limites de despesa – 2016/2019 (em M€)	23
Gráfico 4 – Evolução dos limites de despesa no âmbito do PE e OE – 2016/2019 (em M€).....	27
Gráfico 5 – QPPO inicial, revisão no OE e execução dos limites de despesa – 2016/2019 (em M€)	27
Gráfico 6 – Variação da despesa sujeita aos limites – 2016/2019 (em M€)	29
Gráfico 7 – Variação da despesa sujeita aos limites por PO – 2016/2019 (em M€).....	30



1. SUMÁRIO E RECOMENDAÇÕES

1.1. Sumário

O quadro plurianual de programação orçamental (QPPO) foi introduzido no processo orçamental português em 2011 no contexto das reformas estruturais previstas no Programa de Assistência Económica e Financeira (2011/2014). A sua implementação pretende introduzir uma perspetiva plurianual na gestão orçamental, contribuir para atingir objetivos orçamentais compatíveis com limites de despesa e contribuir para a definição de prioridades de política pública que incorporem o respetivo impacto de médio prazo e uma perspetiva de equidade intergeracional.

O presente relatório aprecia a definição e a implementação do QPPO aprovado para o quadriénio 2016-2019, designadamente quanto à eficácia da fixação de limites plurianuais de despesa no processo orçamental, tendo como referência as normas de enquadramento orçamental, as normas europeias sobre os quadros orçamentais de médio prazo e as boas práticas reconhecidas nesta matéria.

A ação integra uma auditoria paralela com outras instituições superiores de controlo da União Europeia cuja finalidade é avaliar os quadros orçamentais de médio prazo à luz das boas práticas internacionais.

Conclui-se que o QPPO cumpre apenas a missão formal de identificar valores de referência para a despesa da administração central no médio prazo, suportado num exercício de recolha de informação com base numa coordenação institucional alargada. A sua implementação consiste em revisões anuais aos valores fixados no início do processo, em função das previsões em sede do Orçamento do Estado o que, na prática, implica a respetiva subordinação ao tradicional ciclo anual, contrariamente à finalidade de uma regra de limitação da despesa num horizonte plurianual, sem ligação clara aos objetivos orçamentais e às prioridades de política pública.

Estas conclusões resultam do exame efetuado, do qual se destacam as seguintes observações, que fundamentam as recomendações formuladas.

1. O QPPO abrange parte significativa da despesa das administrações públicas, mas inclui inconsistências face à Lei de Enquadramento Orçamental.

O QPPO 2016-2019 apenas inclui a despesa efetiva do subsetor Estado, excluindo a despesa não efetiva (despesa com ativos e passivos financeiros), bem como a despesa do subsetor dos serviços e fundos autónomos, exceto transferências do Estado para estas entidades.

O racional desta opção é que o QPPO traduza o esforço financeiro do Estado, com impacto no saldo orçamental. No entanto, para além de desvirtuar o modelo fixado na LEO 2001, que não limita o QPPO à despesa efetiva, verificam-se inconsistências, uma vez que o procedimento realizado não garante que sejam abrangidas apenas despesas efetivas: i) por um lado, parte das transferências do Estado para os serviços e fundos autónomos (incluídas no QPPO) podem ser aplicadas em despesas não efetivas; e ii) por outro, o Estado realiza despesa não efetiva (como empréstimos e aumentos de capital), posteriormente utilizada pelas entidades beneficiárias em despesa efetiva, que não é considerada no QPPO. Apesar disso, ao englobar a despesa com transferências para os subsetores das administrações regional e local e da segurança social, que representam, em média, cerca de 25% da execução da despesa considerada, o QPPO abrange indiretamente a despesa desses subsetores.

Acresce que, na operacionalização do QPPO, não foram divulgadas as projeções das receitas gerais e próprias dos organismos da administração e da segurança social, nem integrada a informação de contexto exigida pela LEO 2001, nomeadamente a que respeita às políticas a médio prazo com impacto nas finanças das administrações públicas e do seu impacto na sustentabilidade das finanças públicas.

Entre 2016 e 2019 a despesa abrangida pelo QPPO representou, em média, 76% da despesa efetiva da administração central e 57% da despesa efetiva do conjunto das administrações públicas (cfr. ponto 4.1).

2. A programação plurianual é feita com base na recolha de informação proveniente de várias entidades, mas verifica-se uma fraca ligação com os documentos orçamentais e a ausência de formalização e fundamentação dos procedimentos de definição e revisão dos limites.

Foram adotados vários procedimentos para a construção, elaboração e atualização dos limites para a despesa fixados no QPPO, porém: i) esses procedimentos não se encontram estabelecidos em normas ou instruções aprovadas, nem suportados por sistemas de informação, mas assentes na recolha de dados de natureza declarativa, sujeitos à análise por parte das entidades responsáveis pelo processo; ii) não se encontra estabelecida a necessidade de elaborar informações que suportem a proposta de QPPO e que englobem, designadamente, as perspetivas macroeconómicas e orçamentais, o quadro de médio prazo e as prioridades de política subjacentes; iii) não existem procedimentos específicos para a monitorização do cumprimento dos limites fixados no QPPO; e iv) os documentos de programação orçamental têm vindo a incluir atualizações aos limites de despesa definidos pelo QPPO, mas demonstram falta de articulação e de visão estratégica sobre a programação orçamental (cfr. ponto 4.2).

3. O ciclo anual da despesa do OE predomina face aos limites do QPPO, conferindo reduzida eficácia aos objetivos subjacentes a uma programação plurianual.

A introdução de um QPPO destina-se a contribuir para uma cultura de disciplina no âmbito da elaboração e execução do OE, definindo antecipadamente a restrição orçamental para um horizonte temporal de quatro anos. Porém, existe uma fraca autonomização do QPPO em relação ao orçamento anual, isto é, os limites inscritos no QPPO encontram-se dependentes dos valores do Orçamento, quando o expectável seria o inverso. Esta situação reduz a eficácia que se visa alcançar com um instrumento orçamental plurianual, capaz de gerar incentivos a limitações a compromissos de despesas plurianuais (cfr. ponto 4.3).

4. Embora as despesas totais de cada ano tenham ficado abaixo dos limites fixados, as despesas sociais ultrapassaram sistematicamente os limites.

Foram cumpridos os limites para a despesa inscritos no QPPO 2016-2019. A execução da despesa ficou aquém dos limites fixados quer no QPPO inicial (à exceção do ano de 2019), quer no âmbito da respetiva lei do Orçamento do Estado, com uma taxa de execução média de 98,1% no período.

Não obstante, os programas orçamentais *Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar e Saúde* têm ultrapassado sistematicamente os respetivos limites; pelos montantes envolvidos e por se tratar de situações recorrentes, estes programas carecem de uma abordagem que assegure uma previsão orçamental mais realista (cfr. ponto 4.4).

5. O QPPO não reflete as prioridades de política pública ao nível setorial e plurianual.

O QPPO identifica valores anuais de despesa para um horizonte temporal de 4 anos, mas não abrange a componente de avaliação dos programas e respetivas políticas, nem avaliação do impacto em termos de sustentabilidade das finanças públicas. Por sua vez, nem as Grandes Opções do Plano, nem os Programas de Estabilidade contêm informação sobre a compatibilidade dos limites de despesa previstos no QPPO com os objetivos de médio prazo. Consequentemente, não existe uma conexão coerente e transparente entre os limites de despesa definidos no QPPO e os objetivos orçamentais, designadamente a evolução prevista para o saldo orçamental e a ligação entre as políticas públicas previstas nos documentos de política orçamental e os valores de despesa identificados no QPPO (cfr. ponto 4.5).

6. A revisão do QPPO 2020-2023 não explicitou o impacto orçamental das medidas COVID-19.

O impacto orçamental decorrente das medidas excecionais adotadas de resposta à crise provocada pela pandemia COVID-19 levou à aprovação de um Orçamento suplementar em 2020 e, em paralelo, à atualização dos limites da despesa constantes do QPPO 2020-2023, mas apenas para o ano de 2020.

A revisão dos limites do QPPO 2020-2023 reforça as limitações já assinaladas para o QPPO 2016-2019, uma vez que se mantém a: i) sobreposição da lógica anual à abordagem plurianual que o QPPO visa alcançar; ii) falta de fundamentação suficiente da revisão dos limites de despesa; e iii) falta de ligação da revisão dos limites com as medidas adotadas que, neste caso específico, é também prejudicada pela deficiente identificação e quantificação das medidas no Programa de Estabilidade 2020.

A atualização do QPPO efetuada para o período 2021-2024 passou a abranger toda a despesa, de acordo com a LEO 2015, pelo que engloba a despesa correspondente às medidas de resposta à crise decorrente da pandemia. No entanto, a inexistência da ligação dos meios financeiros às medidas de política orçamental continua a reduzir o quadro orçamental de médio prazo a um exercício formal que não assegura o equilíbrio entre a trajetória sustentável das finanças públicas e os riscos de um ajustamento orçamental que ponha em causa a recuperação (cfr. ponto 4.6).

1.2. Recomendações

Atentas as conclusões que antecedem, formulam-se as seguintes recomendações:

Ao Ministro de Estado e das Finanças,

1. Promover a implementação de um processo de elaboração e monitorização do quadro orçamental de médio prazo que assegure a inclusão de toda a documentação de suporte à estimativa e revisão dos limites de despesa, bem como a fundamentação das opções tomadas.
2. Providenciar para que os documentos de programação orçamental contenham informação objetiva e completa sobre as revisões efetuadas aos limites de despesa fixados no quadro orçamental de médio prazo, que inclua, designadamente, a fundamentação, a quantificação e a compatibilidade com os objetivos orçamentais.
3. Diligenciar no sentido de que a implementação da orçamentação por programas, a concretizar em 2024, assegure a articulação com o quadro orçamental de médio prazo, materializando a necessária conexão entre as dimensões orçamental e de política pública num instrumento efetivo de gestão plurianual das despesas públicas.

2. INTRODUÇÃO

2.1. Objeto, âmbito e objetivos

1. A presente auditoria insere-se no Programa de Fiscalização da 2.^a Secção do Tribunal de Contas para 2020 e tem como objeto o quadro plurianual de programação orçamental (QPPO), um instrumento de planeamento que visa estabelecer limites para a despesa pública num horizonte de quatro anos, em articulação com o cenário macroeconómico e os objetivos da política económica e orçamental a médio prazo, enquadrando a elaboração, numa base anual, do Orçamento do Estado (OE).
2. O âmbito temporal da ação abrange o quadriénio 2016-2019, com correspondência ao QPPO para o mesmo período¹, bem como o ano de 2020 no que respeita à incorporação dos impactos das medidas adotadas em resposta à pandemia COVID-19 nos limites de despesa constantes do QPPO aprovado para o período de 2020-2023².
3. O objetivo da auditoria consiste em apreciar a definição, a implementação e a operacionalização do QPPO, designadamente quanto à sua eficácia e transparência em sede do processo orçamental. Para o efeito, foram avaliados os seguintes aspetos:
 - ◆ Integração da definição dos limites de despesa do QPPO no processo orçamental;
 - ◆ Eficácia dos limites de despesa do QPPO;
 - ◆ Alinhamento das prioridades de política pública com o QPPO;
 - ◆ Articulação do QPPO com outros objetivos orçamentais e com o objetivo de médio prazo (OMP);
 - ◆ Definição dos procedimentos de monitorização e responsabilização do QPPO;
 - ◆ Adaptação do quadro orçamental de médio prazo à situação gerada pela pandemia COVID-19.
4. A ação integra uma auditoria paralela com outras instituições superiores de controlo da União Europeia³ cuja finalidade é avaliar os quadros orçamentais de médio prazo à luz das boas práticas internacionais.

2.2. Metodologia

5. Foi adotado o método de auditoria centrado no exame dos sistemas de gestão e controlo, previsto no Manual de Auditoria de Resultados⁴, tendo sido seguidas, como orientação, as metodologias acordadas no âmbito da auditoria paralela sobre a implementação dos quadros orçamentais de médio prazo.

¹ Aprovado pela Lei 7-C/2016, de 31/03, e respetivas atualizações nas leis do orçamento.

² Lei 4/2020, de 31/03.

³ Eslováquia, Finlândia (coordenadora), França, Itália, Países Baixos e Suécia, em resultado dos trabalhos da *Network* da Auditoria da Política Orçamental (grupo de trabalho constituído em 2007 no âmbito do Comité de Contacto das Instituições Superiores de Controlo da União Europeia).

⁴ Aprovado pelo Tribunal de Contas, em 29/09/2016.

6. Nesta medida, os critérios de auditoria consubstanciaram-se: i) na Lei de Enquadramento Orçamental; ii) na Diretiva 2011/85/UE do Conselho, de 8/11, que estabelece requisitos aplicáveis aos quadros orçamentais dos Estados-Membros, nomeadamente nos seus artigos 9.º, 10.º e 11.º; e iii) nas boas práticas divulgadas pela OCDE, pelo FMI e pela União Europeia (UE).
7. No período temporal de incidência da auditoria (2016-2019), o enquadramento legal do QPPO encontrava-se estabelecido na Lei de Enquadramento Orçamental aprovada pela Lei 91/2001, de 20/08¹, doravante designada LEO 2001, revogada pela Lei 151/2015, de 11/09 – LEO 2015, aplicável desde 01/04/2020, a qual prevê um novo modelo de quadro orçamental de médio prazo². Por este facto, a avaliação do QPPO face às referidas Diretiva e boas práticas aborda alguns aspetos deste novo modelo.
8. Os trabalhos de auditoria envolveram: i) a análise dos documentos de programação orçamental; ii) a revisão analítica de dados relativos à programação e execução orçamental; iii) a apreciação dos procedimentos seguidos no desenho, implementação e operacionalização do QPPO, incluindo a respetiva documentação de suporte; e iv) o exame dos reportes de informação disponibilizados pelas entidades com intervenção na elaboração do QPPO.
9. Foram obtidos elementos junto do Ministro de Estado e das Finanças, da Direção-Geral do Orçamento (DGO) e do Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais (GPEARI). Foi também utilizada a informação disponível na Direção-Geral do Tribunal de Contas para efeito da análise do cumprimento dos limites de despesa fixados no QPPO desde 2013 em sede do Parecer sobre a Conta Geral do Estado.

2.3. Exercício do contraditório

10. Nos termos e para os efeitos do art. 13.º e do n.º 3 do art. 87.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC), o relato foi enviado às seguintes entidades:
 - ◆ Ministro de Estado e das Finanças;
 - ◆ Direção-Geral do Orçamento;
 - ◆ Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais.
11. As respostas recebidas foram examinadas e tidas em consideração na redação final do relatório. Dando expressão plena ao princípio do contraditório, as respostas fazem parte integrante do presente relatório (cfr. Anexo II).
12. O Ministro de Estado e das Finanças direcionou a sua resposta às recomendações afirmando que “os procedimentos de elaboração do quadro orçamental de médio prazo encontram-se em revisão por via progressiva implementação da nova Lei de Enquadramento Orçamental até 2024 (...) que levará à alteração deste processo e das peças técnicas que o compõem”, concluindo que “as recomendações (...) serão tomadas em consideração no âmbito da revisão em curso”.

¹ Alterada e republicada pela Lei 41/2014, de 10/07 (8.ª alteração à Lei 91/2001).

² A LEO 2015 previa um período de diferimento de eficácia da maioria do seu articulado, incluindo o seu art. 35.º (quadro plurianual das despesas públicas); foi alterada através das Lei 2/2018, de 29/01, 37/2018, de 07/08, e 41/2020, de 18/08.

3. ENQUADRAMENTO

3.1. Recomendações internacionais

13. A maioria das medidas de política orçamental ultrapassa o ciclo de aprovação do orçamento em que foram adotadas, pelo que a perspetiva anual não garante, por si só, bases sólidas para uma gestão sustentável das finanças públicas. É perante esta necessidade de reduzir os riscos decorrentes de um processo orçamental meramente anual que as melhores práticas internacionais, difundidas pela OCDE, pelo FMI e pela UE¹, recomendam já desde há mais de uma década o reforço do planeamento orçamental de médio prazo e a fixação de objetivos orçamentais plurianuais globais, através da adoção de um quadro orçamental de médio prazo². Recomendam também uma orçamentação por programas que permita uma avaliação a médio prazo do custo/benefício dos projetos.
14. Um processo desta natureza implica uma maior interdependência entre os vários ciclos orçamentais. Ao nível da primeira fase de elaboração do orçamento, a OCDE recomenda:

OCDE – Quatro princípios recomendados para a boa governação orçamental

- Gerir os orçamentos dentro de limites claros, credíveis e previsíveis para a política orçamental.
- Alinhar os orçamentos com as prioridades estratégicas do governo no médio prazo.
- Garantir que os documentos e dados orçamentais estejam disponíveis de forma transparente e acessível.
- Proporcionar um debate inclusivo, participativo e realista sobre escolhas orçamentais.

15. Por sua vez, a abordagem plurianual do FMI identifica a existência de quatro pré-requisitos: i) um orçamento anual confiável e previsível; ii) projeções macroeconómicas e demográficas precisas de médio prazo; iii) objetivos e regras orçamentais bem estabelecidas; e iv) um processo de orçamento abrangente e unificado (*top-down, bottom-up*). Adicionalmente, identifica quatro características principais para um plano orçamental de médio prazo bem-sucedido:

FMI – Características para a implementação de um plano orçamental de médio prazo bem sucedido

- Limites de despesas plurianuais que definem a natureza, o nível e os termos das restrições impostas a decisões orçamentais futuras.
- Mecanismos de priorização de despesas que garantam que as mesmas sejam alocadas de forma a refletir as prioridades políticas do governo.
- Controlos de despesas prospetivos que permitam monitorizar as projeções de despesas de médio prazo.
- Mecanismos de responsabilização dinâmicos, através dos quais a adesão aos objetivos de médio prazo possa ser avaliada pelo parlamento e pelo público em geral ao longo do tempo.

16. No âmbito da UE foi a Diretiva 2011/85/UE do Conselho, de 8/11, doravante designada por Diretiva, que veio definir as diretrizes para a adoção pelos Estados-Membros de um quadro orçamental de médio prazo que incluía:
- ◆ objetivos orçamentais plurianuais abrangentes e transparentes, compatíveis com o cumprimento das regras orçamentais numéricas - défice e dívida;

¹ OCDE (2015), *Recommendation of the Council on Budgetary Governance*; FMI (2013), *Public Financial Management and Its Emerging Architecture*; CE (2015), *Medium-Term Budgetary Framework in the EU Member States*.

² *Medium-term budgetary framework – MTBF*.

- ◆ projeções em relação às principais rubricas de despesas e receitas da administração pública, com mais especificações ao nível da administração central e da segurança social;
- ◆ descrição das políticas previstas a médio prazo com impacto nas finanças públicas distribuídas pelas rubricas mais relevantes em termos de despesas e receitas;
- ◆ avaliação do modo como as políticas previstas poderão afetar a sustentabilidade a longo prazo das finanças públicas.

17. A mesma Diretiva estabelece que o quadro orçamental de médio prazo deve constituir a base para a preparação do orçamento anual, sem prejuízo da atualização em resultado das prioridades políticas adotadas por um novo governo de um Estado-Membro. Explicita também que, quando forem introduzidos no orçamento desvios face aos valores previstos no quadro orçamental de médio prazo, através da revisão dos limites da despesa, estes devem ser adequadamente explicados.

18. A Comissão Europeia (CE) promoveu a divulgação das melhores práticas para a implementação de um quadro orçamental de médio prazo¹, nomeadamente:

CE – Fatores críticos para o sucesso dos quadros orçamentais de médio prazo

- Compromisso político: os parlamentos devem ser envolvidos em todo o processo - ao contribuírem para a preparação e discussão do quadro plurianual, robustecem a decisão e contribuem para a sua importância política. A discussão e votação em forma de diploma legal contribui para uma maior visibilidade das políticas de médio prazo.
- Horizonte de planeamento: considera-se desejável que haja um horizonte temporal de pelo menos três anos.
- Abrangência: toda a despesa da administração central deve estar dentro do perímetro do planeamento de médio prazo e sujeita a tetos de despesa. É desejável que a segurança social e as administrações regionais e locais estejam incluídas.
- Nível de detalhe: para melhorar a previsibilidade das despesas dos ministérios responsáveis, é desejável um certo nível de detalhe em relação ao limite máximo, desde que não comprometa a flexibilidade na prossecução de objetivos.
- Exclusão de certas dimensões: embora existam elementos, como a despesa com subsídios desemprego ou o pagamento de juros de dívida pública, que não possam ser completamente provisionados, dada a sua natureza conjuntural, é desejável que o orçamento seja preparado com previsões realistas.
- Natureza vinculativa: atualmente a melhor prática traduz-se em combinar a natureza vinculativa dos planos de médio prazo com alguma flexibilidade, justificada em termos económicos, e um elevado grau de transparência.

19. Na mesma linha, a análise dos serviços da Comissão à aplicação da Diretiva² evidenciou os fatores que determinam a eficácia dos quadros orçamentais de médio prazo, resumidos seguidamente:

CE – Fatores determinantes para a eficácia dos quadros orçamentais de médio prazo

- Os orçamentos anuais respeitam a trajetória de médio prazo das finanças públicas definida no quadro de médio prazo.
- Frequência e dimensão das revisões ao quadro orçamental de médio prazo.
- Extensão e natureza das justificações apresentadas quando os valores do orçamento anual se afastam dos valores definidos no quadro orçamental de médio prazo.
- Cobertura do quadro orçamental de médio prazo em relação a entidades e fundos fora do orçamento.
- Coordenação entre os subsectores quanto à definição e cumprimento dos objetivos orçamentais.

¹ CE (2015), *Medium-Term Budgetary Framework in the EU Member States*, cuja finalidade foi a de promover a discussão sobre os modelos de MTBF implementados nos Estados-Membros e identificar as melhores práticas observadas.

² CE (2020), *Commission Staff Working Document - Review of the suitability of the Council Directive 2011/85/EU on requirements for budgetary frameworks of the Member States*.

3.2. Quadro plurianual de programação orçamental

3.2.1. De 2011 a abril de 2020

20. O QPPO foi introduzido no processo orçamental português em 2011, no decorrer do Programa de Assistência Económica e Financeira 2011-2014¹ (PAEF) e tendo por enquadramento legal, ao nível nacional, a Lei de Enquadramento Orçamental, nomeadamente o art. 12.º-D². Até à publicação da LEO 2015, foram introduzidas alterações de forma a transpor para a ordem jurídica interna as diretivas aplicáveis aos quadros orçamentais dos Estados-Membros, algumas com reflexo nos elementos do QPPO. O PAEF condicionou o auxílio externo a um conjunto alargado de reformas estruturais, entre as quais a reforma das finanças públicas, que incluiu a adoção do quadro plurianual de despesa como instrumento crucial para a disciplina orçamental.
21. Também, no âmbito das regras do semestre europeu³, Portugal encontra-se vinculado à apresentação, em abril de cada ano, de um projeto de atualização do quadro plurianual de programação orçamental em conjunto com a revisão do Programa de Estabilidade⁴.
22. Neste contexto e ao abrigo da LEO 2001, foram aprovados três QPPO, apresentados pelos XIX, XXI e XXII Governos Constitucionais:
- ◆ QPPO 2013 - 2016 – Lei 28/2012, 31/07;
 - ◆ QPPO 2016 - 2019 – Lei 7-C/2016, de 31/03;
 - ◆ QPPO 2020 - 2023 – Lei 4/2020, de 31/03⁵.
23. Os objetivos gerais do QPPO incluíram: i) fixar uma regra de limite da despesa, alinhada com o OMP constante do Programa de Estabilidade; ii) conferir à gestão orçamental uma perspetiva de médio prazo, permitindo aos gestores públicos conhecer, previsivelmente, os recursos de que dispõem para um conjunto de anos; e iii) promover a programação plurianual através da definição das prioridades políticas em função dos recursos orçamentais⁶.
24. O seu modelo legal, vigente até abril de 2020, encontra-se a seguir explicitado quanto à cobertura, ao horizonte temporal, ao nível de detalhe, às exclusões de despesa, à natureza vinculativa dos limites, ao compromisso político e à ligação com outros objetivos orçamentais:

¹ Este Programa, no âmbito da crise financeira internacional de 2008, assentou nos três eixos seguintes: a estabilidade financeira e a continuidade do financiamento da atividade económica; a consolidação orçamental e a redução no nível do endividamento; e as reformas estruturais. Permitiu um empréstimo de 78.000 M€, com um período de utilização até 2014, concedido pela UE e pelo FMI.

² Aditado pela Lei 22/2011, de 20/05, 5.ª alteração à LEO 2001.

³ Regulamento (UE) 473/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21/05 e art. 12.º-B, n.º 3, da LEO 2001.

⁴ Nesta sede, intervém o Conselho das Finanças Públicas ao qual compete produzir relatórios sobre o Programa de Estabilidade e o QPPO, obrigatória e previamente à respetiva apreciação na Assembleia da República

⁵ A atualização dos limites efetuada no contexto do OE 2021 e do Programa de Estabilidade 2021-2025 aplica o novo modelo constante da LEO 2015.

⁶ Cfr. Relatório do Grupo de Trabalho de Revisão da LEO, 2010.

Principais características do modelo vigente entre 2011 e abril de 2020 (LEO 2001)	
Âmbito	<ul style="list-style-type: none">• Limites vinculativos para a despesa da administração central financiada por receitas gerais¹.• Limites para despesa fixados em contabilidade pública (em valores nominais e em milhões de euros).• Horizonte temporal de quatro anos.• Limites por programa orçamental² no primeiro ano, por agrupamentos de programas no segundo ano³ e para o total da despesa do conjunto de todos os programas nos terceiro e quarto anos.• Exclusão da despesa da segurança social, das regiões autónomas e das autarquias locais, exceto transferências do OE para estes subsetores.• Articulação com a definição do cenário macroeconómico, com os objetivos para o saldo das administrações públicas em contabilidade nacional fixados no Programa de Estabilidade e com as Grandes Opções do Plano.
Apresentação e aprovação	<ul style="list-style-type: none">• Integração com o ciclo político e orçamental: após a tomada de posse de um Governo é apresentada uma proposta de QPPO, em conjunto com a proposta de OE, com a descrição das políticas a médio prazo com impacto nas finanças públicas, a forma de alcançar os objetivos orçamentais a médio prazo e a avaliação do modo como as políticas previstas poderão afetar a sustentabilidade a longo prazo.• Aprovação pela Assembleia da República, sob a forma de Lei.• Apresentação de um projeto de atualização do QPPO com revisão do Programa de Estabilidade.• Atualização anual para os quatro anos seguintes no âmbito da aprovação do OE.

25. Note-se que a atualização anual implica, em termos práticos, que os limites para a despesa apenas são vinculativos para o primeiro ano, correspondente ao OE, tornando-se indicativos para os anos seguintes; assim, o QPPO adotado segue, em termos gerais, o modelo vinculativo flexível⁴ por força dos ajustamentos em função da evolução macroeconómica, da atualização das estimativas sobre os impactos das políticas em curso ou na sequência de novas prioridades definidas, nomeadamente, no OE.
26. No que respeita às administrações regionais, a programação orçamental foi introduzida através da alteração à Lei das Finanças Regionais pela Lei Orgânica 2/2013, de 02/09⁵. Os municípios dispõem igualmente de um quadro plurianual orçamental, conforme se encontra previsto na Lei das Finanças Locais⁶. Estes documentos de programação orçamental plurianual estabelecem-se em paralelo com o QPPO, mas são de natureza setorial e complementar, uma vez que estes subsetores não estão englobados nos limites definidos, com exceção para as transferências do OE.

¹ Receitas provenientes de financiamento nacional que podem ser afetas a qualquer categoria de despesas (maioritariamente, receita de impostos), excluindo-se as receitas consignadas e as receitas próprias das entidades.

² Os programas orçamentais são unidades orçamentais que correspondem, em regra, a ministérios.

³ Existem quatro agrupamentos, por funções do Estado – económicas, sociais, de segurança e de soberania.

⁴ Em termos gerais, os quadros plurianuais de despesa flexíveis admitem atualizações das estimativas sobre os impactos das políticas em curso ou na sequência de novas prioridades políticas; por sua vez, os fixos impõem valores agregados vinculativos, mas permitem atualizações em função de novas estimativas e reafectações de despesa.

⁵ Os procedimentos de elaboração e acompanhamento da execução dos QPPO da Região Autónoma da Madeira relativos a 2017-2019 foram auditados pelo Tribunal de Contas, Secção Regional da Madeira (Relatório 01/2020-FS, disponível em www.tcontas.pt).

⁶ Lei 73/2013, de 03/09, na atual redação, a mais recente conferida pela Lei 66/2020, de 04/11.

27. De um modo geral e de acordo com o índice divulgado pela Comissão sobre a qualidade dos quadros orçamentais nacionais de médio prazo¹, Portugal manteve um valor constante, abaixo da média, entre 2015 e 2019², evidenciando:

- ◆ como aspetos positivos, a abrangência e coordenação intersectorial;
- ◆ como aspetos a melhorar, a ligação entre limites e orçamento anual, assim como o nível de detalhe, designadamente a justificação para os valores previstos de despesa e receita, a quantificação do impacto das reformas ao longo do período coberto pelo quadro plurianual e a explicação detalhada do impacto orçamental de cenários alternativos.

3.2.2. Desde abril de 2020

28. Em 2015, a nova LEO introduziu um novo modelo de quadro plurianual das despesas públicas (QPDP) mais abrangente do que o anterior ao prever a fixação de limites para a despesa total, independentemente da fonte de financiamento³, e ao incluir o subsector da segurança social⁴. O quadro seguinte reflete as principais diferenças ao nível da cobertura da despesa entre os dois modelos.

Quadro 1 – Âmbito do quadro plurianual (LEO 2001 e LEO 2015)

		Fontes de financiamento da despesa		
		Receitas gerais	Outras receitas	
LEO 2001	Administração central	Estado	Incluído	Não incluído
		Serviços e fundos autónomos (inclui entidades públicas reclassificadas ¹)	Incluído	Não incluído
	Outros subsectores	Segurança social	Não incluído	Não incluído
		Administrações regionais e locais	Não incluído	Não incluído
LEO 2015	Administração central	Estado	Incluído	Incluído
		Serviços e fundos autónomos (inclui entidades públicas reclassificadas)	Incluído	Incluído
	Outros subsectores	Segurança social	Incluído	Incluído
		Administrações regionais e locais	Não incluído	Não incluído

Nota 1: Entidades que, independentemente da sua natureza e forma, integram o Setor Institucional das Administrações Públicas no âmbito do Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais (cfr. âmbito de aplicação das LEO 2001 e de 2015).

¹ O apuramento é efetuado de acordo com cinco critérios de avaliação: i) abrangência dos limites de despesa em relação à despesa total das administrações públicas; ii) ligação entre os limites e o orçamento anual; iii) participação dos parlamentos; iv) intervenção das instituições orçamentais independentes; e v) nível de detalhe dos quadros orçamentais de médio prazo. Para o apuramento dos índices por país foi efetuada a recolha da informação por meio de questionários (2006, 2008 até 2019) preenchidos pelas autoridades nacionais, que envolveram também matérias conexas com os procedimentos orçamentais e os Programas de Estabilidade e de Convergência; no caso do enquadramento orçamental de médio prazo, as questões abrangeram a preparação, o estatuto, a execução e a ligação com o Orçamento.

² Disponível em https://ec.europa.eu/info/publications/medium-term-budgetary-frameworks-database_en. Portugal obteve uma classificação de 0,62 nos anos de 2015 a 2019. Em 2019, o Reino Unido obteve o índice mais elevado (0,88) e a Polónia o menor (0,48).

³ O art. 17.º prevê a estruturação da despesa por fontes de financiamento no âmbito do princípio da especificação.

⁴ Art. 35.º da LEO 2015, na redação conferida pela Lei 41/2020, de 18/08. Note-se que sucessivos adiamentos conduziram a que a LEO 2015 apenas tenha produzido efeitos na sua totalidade a partir de 01/04/2020.

29. Em termos de aprovação, destaca-se a antecipação da apresentação do QPDP para 15 de abril, passando a constar da Lei das Grandes Opções, em sincronia com o semestre europeu¹ e com os objetivos do Programa de Estabilidade. O QPDP fixa para os quatro anos seguintes o limite anual da despesa por missão de base orgânica², sendo vinculativo para o primeiro ano³ e indicativo para os anos seguintes, encontrando-se sujeito a atualizações anuais. Refira-se, ainda, que o limite de despesa respeitante ao subsetor da segurança social pode ser excedido quanto ao pagamento de prestações que constituam direitos dos beneficiários, relacionados com a posição cíclica da economia.
30. O modelo do QPDP previsto na LEO 2015 não tem, ainda, aplicação plena, porquanto:
- ◆ vigora um regime transitório até 2025⁴ que confere uma maior flexibilidade na alteração dos limites para a despesa, quer pelo Governo em sede de proposta do OE⁵, quer pela Assembleia da República⁶;
 - ◆ em 2021, a Lei das Grandes Opções não inclui a programação orçamental plurianual, sendo a mesma efetuada na proposta de Lei do OE 2022⁷.

4. OBSERVAÇÕES DE AUDITORIA

4.1. O QPPO abrange parte significativa da despesa das administrações públicas, mas inclui inconsistências face à Lei de Enquadramento Orçamental

31. O diploma⁸ que aprovou o QPPO 2016-2019 introduziu desvios face às normas da LEO 2001 ao consagrar expressamente que:
- ◆ O universo coberto fosse limitado à despesa efetiva contrariamente ao disposto no n.º 4 do art. 12-D da LEO 2001 que não restringe o tipo de despesa: *“O quadro plurianual de programação orçamental define os limites da despesa da administração central financiada por receitas gerais (...)”*;
 - ◆ os limites só seriam vinculativos no primeiro ano da programação, contrariamente ao n.º 5 do art. 12.º-D que dispõe que: *“O quadro plurianual de programação orçamental define ainda 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”*;

¹ Na anterior LEO, ocorria em simultâneo com a aprovação do OE, em dezembro de cada ano.

² Enquanto não for concluída a adoção do modelo de programas orçamentais, as referências ao conceito de missão de base orgânica devem ser consideradas efetuadas para o conceito de programa orçamental (Lei 41/2020).

³ Com as exceções elencadas no n.º 6 do mesmo art. 35.º.

⁴ Cfr. art. 5.º da Lei 41/2020, de 18/08, que alterou a LEO 2015 e suspendeu a aplicação do regime instituído no art. 35.º.

⁵ Alteração dos limites para cada missão de base orgânica por contrapartida de alterações de sentido contrário noutras missões de base orgânica.

⁶ Visando acomodar alterações legislativas com impacto nos limites para a despesa por missão de base orgânica, com compensação noutras missões de base orgânica, ou com impacto na receita ou na despesa total, desde que compensado por alterações em sentido contrário.

⁷ Cfr. art. 17.º do OE 2021 (Lei 75-B/2020, de 31/12).

⁸ Lei 7-C/2016, de 31/03.

- ◆ os limites por programa ou conjunto de programas poderiam ser modificados por alterações orçamentais¹, desrespeitando a natureza vinculativa dos limites por programa orçamental estatuída no supra indicado n.º 5 do art. 12.º-D.

32. O quadro seguinte evidencia outros aspetos do QPPO e a sua conformidade / desconformidade com a LEO, nomeadamente em matéria de limites da despesa e da divulgação de informação²:

Conformidade do QPPO 2016-2019 face à LEO 2001	Avaliação
Os limites da despesa incluíram:	
• Despesa dos serviços integrados (SI)	●
• Despesa financiada por receitas gerais	●
• Transferências para serviços e fundos autónomos (SFA) e entidades públicas reclassificadas (EPR) ¹⁾	●
• Transferências para a SS, para as regiões autónomas e para as autarquias locais	●
Os limites da despesa excluíram:	
• Despesa não efetiva (ativos e passivos financeiros)	●
• Despesa dos SFA e das EPR financiada por receitas gerais	●
• Transferências entre SI	●
• Despesa financiada por saldos de receitas gerais ²⁾	●
Outros elementos do QPPO:	
• Não divulgação das projeções das receitas gerais e próprias dos organismos da AC e do subsetor da SS para os 4 anos seguintes	●
• Ausência de informação sobre políticas públicas (impactos nas principais rubricas de receita e despesa, na sustentabilidade das finanças públicas e no ajustamento aos objetivos orçamentais de médio prazo)	●

● conformidade com a LEO ● desconformidade com a LEO ● conformidade parcial com a LEO: 1) decorre da exclusão indevida da despesa de SFA/EPR financiada por receitas gerais, sendo esta despesa considerada, indireta e parcialmente, por via da inclusão das transferências; 2) a não consideração destas despesas deriva de já terem concorrido, indevidamente e sem observância do princípio da anualidade, para o limite em ano(s) anterior(es).

33. O racional subjacente a esta opção de definição dos limites de despesa do QPPO é, segundo a DGO, que traduza apenas o esforço financeiro do Estado, maioritariamente financiado por impostos e com impacto no saldo orçamental, excluindo, por isso, a despesa com ativos e passivos financeiros e, ainda, a despesa dos SFA³. Porém, este procedimento, para além de não se enquadrar no modelo fixado na LEO 2001, conduz a inconsistências na implementação do QPPO, nomeadamente no que respeita à opção pela exclusão da despesa com ativos e passivos financeiros (despesa não efetiva), bem como da despesa financiada com saldos do ano anterior, observando-se que:

- ◆ parte das transferências dos SI para SFA (despesa efetiva) pode ser utilizada em despesas não efetivas, o que conduz a que o QPPO possa abranger, ainda que de forma indireta, esta tipologia de despesa;
- ◆ por outro lado, parte da despesa não efetiva dos SI, nomeadamente a que o Estado realiza em empréstimos e aumentos de capital em entidades do subsetor dos SFA, especialmente EPR, é

¹ Lei 7-C/2016, de 31/03. Note-se que se encontram normas idênticas nas leis que aprovaram o anterior e o posterior QPPO (2013-2016 e 2020-2023, respetivamente).

² Cfr. PCGE 2016, sobre o QPPO 2016-2019.

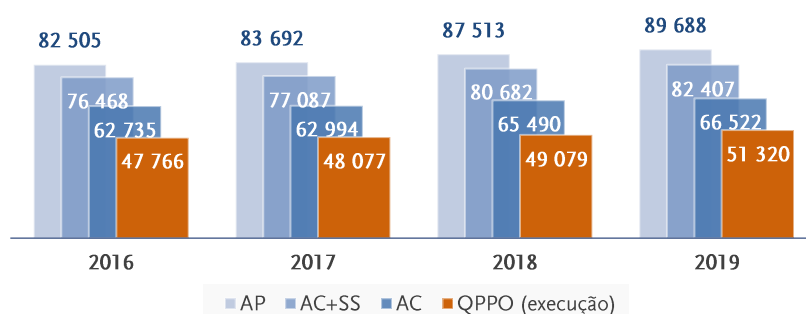
³ Exceto transferências efetuadas por SI por serem entendidas como financiamento do Estado a este subsetor.

posteriormente utilizada por estas entidades em despesa efetiva¹, a qual não é considerada nos limites do QPPO;

- ◆ no caso da despesa financiada por saldos de receitas gerais, foram consideradas despesas no ano anterior, isto é, já concorreram para o limite de despesa em anos anteriores, apesar de não se terem traduzido em despesa realizada², conduzindo a que exista despesa efetivamente realizada que não é contabilizada no correspondente limite anual do QPPO.

34. Em termos práticos, a despesa considerada para os limites do QPPO, no quadriénio em análise, integra parte significativa da despesa efetiva das administrações públicas representando, em média, 76% do total da despesa efetiva da administração central, 62% do total da despesa efetiva da administração central e segurança social e 57% do total da despesa efetiva do setor das administrações públicas (cfr. Gráfico 1).

Gráfico 1 – Relação entre a despesa incluída no QPPO e a despesa consolidada das AP e AC/SS – 2016/2019 (em M€)



Fonte: CGE 2016 a 2019 e SIGO 2016 a 2019.

35. Incluem-se na despesa abrangida pelo QPPO, ao nível da classificação económica, as despesas com o pessoal, a aquisição de bens e de serviços, as transferências correntes e de capital, os subsídios, os juros da dívida pública e a aquisição de bens de capital. Nas transferências destacam-se as efetuadas para os subsectores das administrações regional e local e da segurança social, que representaram, no seu conjunto e em média, 24,5% da execução dos limites de despesa entre 2016 e 2019 (cfr. Quadro 2).

Quadro 2 – Transferências por subsectores incluídas no QPPO – Execução 2016/2019

(em M€)

Subsectores	Transferências (execução)			
	2016	2017	2018	2019
Administração regional	496	496	508	553
Administração local	2 775	2 867	2 900	3 093
Segurança social	8 696	8 658	8 206	8 780
Total subsectores	11 968	12 021	11 614	12 426
Total QPPO	47 766	48 077	49 079	51 320
Peso transferências subsectores (%)	25,1	25,0	23,7	24,2

Fonte: SIGO 2016 a 2019.

¹ Os PCGE 2017 e 2018 identificaram despesa efetiva dos SFA/EPR passível de ter sido financiada através de empréstimos e dotações de capital efetuadas pelo Estado (que ascenderam, em cada um dos anos a 2 944 M€ e a 3 230 M€, respetivamente).

² Decorre da prática de contornar a regra da entrega na tesouraria do Estado dos saldos com origem em receitas gerais através do processamento, como despesa orçamental, posterior reposição e autorização de utilização no ano seguinte, o que tem originado a formulação reiterada de observações e recomendações pelo Tribunal de Contas nos PCGE.

36. Conforme se pode observar, o QPPO, ao incluir as transferências, abrange indiretamente a despesa realizada por outros subsetores financiada por essas transferências. No caso da segurança social destina-se, sobretudo, a dar cumprimento à Lei de Bases da Segurança Social, pesando, em média, 17,5% do total da despesa abrangida pelo QPPO, e no caso das administrações regional e local correspondem, maioritariamente, à concretização das respetivas leis de finanças, representando, em média, 6,9% da execução da despesa do QPPO.
37. O QPPO inclui 18 Programas Orçamentais (PO). Considerando os limites fixados nas leis do orçamento, destaca-se o peso do PO 012 – Trabalho, solidariedade e segurança social (27,4%), do PO 013 – Saúde (16,8%), do PO 005 – Gestão da dívida pública (14,9%) e do PO 011 – Ensino básico e secundário e administração escolar (10,6%). Em termos de evolução, o limite total da despesa evidencia um crescimento, em média, de 3%, com o contributo relevante dos PO da área Social, em particular o PO 013 – Saúde, e da área Económica, motivado pelo PO 004 – Finanças e administração pública (cfr. Quadro 3).

Quadro 3 – Evolução dos limites de despesa do QPPO 2016-2019 por Programas Orçamentais

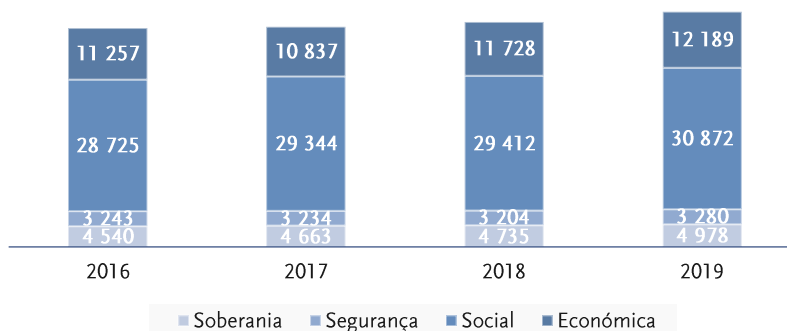
(em ME)

Agrupamento de programas/ programa orçamental	Limites de despesa revistos no OE				Peso médio
	2016	2017	2018	2019	
Soberania	4 571	4 772	4 779	5 018	9,9%
P001 – Órgãos de soberania	3 159	3 457	3 448	3 653	6,9%
P002 – Governação	110	114	113	121	0,2%
P003 – Representação externa	285	288	290	293	0,6%
P008 – Justiça	742	615	619	625	1,3%
P009 – Cultura	275	298	308	325	0,6%
Segurança	3 335	3 374	3 381	3 416	6,8%
P006 – Defesa	1 722	1 743	1 743	1 810	3,5%
P007 – Segurança interna	1 613	1 631	1 638	1 606	3,2%
Social	28 035	28 490	28 704	30 206	57,7%
P010 – Ciência tecnologia e ensino superior	1 397	1 461	1 492	1 553	3,0%
P011 – Ensino básico e secundário e administração escolar	5 081	5 254	5 314	5 552	10,6%
P012 – Trabalho, solidariedade e segurança social	13 586	13 650	13 429	14 043	27,4%
P013 – Saúde	7 971	8 125	8 470	9 058	16,8%
Económica	11 513	11 717	11 715	13 121	24,0%
P004 – Finanças e administração pública	2 592	2 552	2 974	4 199	6,1%
P005 – Gestão da dívida pública	7 546	7 543	7 268	7 406	14,9%
P014 – Planeamento e infraestruturas	762	813	813	845	1,6%
P015 – Economia	202	370	213	75	0,4%
P016 – Ambiente	80	79	87	232	0,2%
P017 – Agricultura, florestas, desenvolvimento rural e mar	295	313	313	316	0,6%
P018 – Mar	36	48	48	49	0,1%
Despesa efetiva (excluindo dotação provisional e dotações centralizadas)	47 454	48 353	48 579	51 760	98,1%
Despesa efetiva total	48 403	49 391	49 819	52 354	100,0%

Fonte: LOE 2016 a 2019.

38. Como se constata, também ao nível da execução orçamental destas despesas limitadas pelo QPPO 2016-2019, as áreas Social e Económica representaram, em média, 60,3% e 23,4%, respetivamente, e às áreas ligadas à Soberania e à Segurança 9,6% e 6,6%, respetivamente (cfr. Gráfico 2).

Gráfico 2 – Execução da despesa considerada nos limites, por agrupamento de PO – 2016/2019 (em M€)

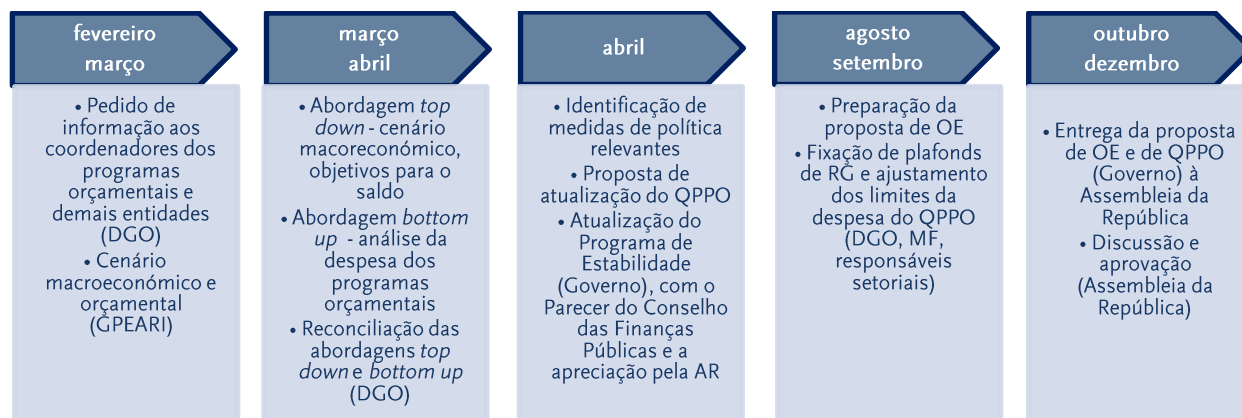


Fonte: CGE 2016 a 2019.

4.2. A programação plurianual é feita com base na recolha de informação proveniente de várias entidades, mas verifica-se uma fraca ligação com os documentos orçamentais e a ausência de formalização e fundamentação dos procedimentos de definição e revisão dos limites

39. A apresentação inicial de cada QPPO ocorre no início de cada legislatura e em simultâneo com a primeira proposta de lei do OE, após a tomada de posse do Governo. O mesmo é depois sujeito a atualizações anuais¹ que ocorrem aquando da elaboração do Programa de Estabilidade (entre março e abril) e do OE (outubro).
40. A preparação do QPPO 2016-2019 iniciou-se em fevereiro de 2015 e terminou com sua aprovação em março de 2016. O primeiro passo inclui o pedido de elementos por parte da DGO aos coordenadores dos programas orçamentais e a outras entidades responsáveis por informação financeira, nomeadamente a relativa a impostos, pensões e fundos comunitários. Após a fixação dos limites pelo Governo, o processo termina com a aprovação pela Assembleia da República em 31/03/2016 (em paralelo com a aprovação do OE 2016, em 30/03/2016²). A figura seguinte apresenta as principais fases de elaboração do QPPO.

Figura 1 – As fases de elaboração do QPPO



¹ Os procedimentos adotados são idênticos quer para a elaboração do QPPO inicial quer para as atualizações subsequentes.

² Na sequência da alteração do Governo em novembro de 2015, o OE 2016 só foi apresentado em fevereiro deste ano.

41. As entidades e órgãos intervenientes no processo que conduz à aprovação do QPPO são as seguintes:
- ◆ O GPEARI – elabora projeções e apoia o Governo na definição do cenário macroeconómico e orçamental para o ano do OE; intervém no processo de quantificação do impacto das reformas estruturais decididas pelo Governo; colabora na definição do limite da despesa total das administrações públicas utilizado para calcular o limite da despesa da administração central, de forma a garantir a ligação com o OMP;
 - ◆ A DGO – garante o processo de elaboração da proposta de QPPO, nomeadamente através da recolha de informação junto dos coordenadores dos programas orçamentais e de outras entidades e da conciliação desta informação com a prestada pelo GPEARI;
 - ◆ O Governo – superintende o processo: define os plafonds da despesa por programa orçamental e apresenta a proposta de QPPO ou atualização à Assembleia da República;
 - ◆ O Conselho das Finanças Públicas – pronuncia-se sobre o QPPO, previamente à sua apreciação na Assembleia da República¹;
 - ◆ A Assembleia da República – aprova o QPPO e atualizações, no contexto da aprovação do OE.
42. Após uma primeira fase de recolha de informação, inicia-se a construção do QPPO através de exercícios denominados *top-down* e *bottom-up* e que correspondem: i) o primeiro, à definição do cenário macroeconómico, dos objetivos para o saldo das administrações públicas e dos limites máximos de despesa plurianuais para a administração central; e ii) o segundo, à distribuição dos limites por programas orçamentais, com base nas estimativas de despesa e de receita e na identificação dos impactos das pressões, das novas iniciativas e das poupanças. Neste exercício são particularmente relevantes as pressões identificadas sobre a despesa que poderão advir de contratos anuais e plurianuais assumidos, compromissos políticos e obrigações legais em resultado de fatores exógenos à decisão de política setorial.
43. O exercício *bottom-up* é conduzido pela DGO e envolve a recolha de informação junto de várias entidades, conforme se observa na figura seguinte. A informação disponibilizada para a construção do QPPO 2016-2019 engloba a perspetiva anual e plurianual, incluindo estimativas com base no cenário macroeconómico.

¹ Em conformidade com o art. 7.º dos seus Estatutos, aprovados pela Lei 54/2011, de 19/10, o CFP aprecia o QPPO em sede dos pareceres ao Programa de Estabilidade e à proposta de OE.

Figura 2 – Informação utilizada no QPPO

	Natureza da informação	Âmbito da intervenção	Organismos/entidades
Ministério das Finanças	Proposta de QPPO	Elaboração do QPPO	Direção-Geral do Orçamento
	Previsão orçamental da Conta das Administrações Públicas em contabilidade nacional	Elaboração de projeções macroeconómicas, no quadro da programação orçamental de médio prazo, e definição do cenário macro orçamental para o ano do OE	Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais
	Estimativas de receitas fiscais	Impostos, direitos aduaneiros e demais tributos	Secretaria de Estado dos Assuntos Fiscais
	Previsão da despesa com juros e outros encargos com a dívida pública	Gestão da dívida pública direta do Estado	Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública - IGCP
	Previsão da despesa com o Capítulo 60-Despesas excecionais	Coordenação e controlo da execução de despesas excecionais (Capítulo 60)	Direção-Geral do Tesouro e Finanças
	Previsão orçamental da Conta da Caixa Geral de Aposentações	Gestão do regime de segurança social dos funcionários públicos e trabalhadores equiparados	Caixa Geral de Aposentações
	Previsão do Orçamento da Segurança Social	Gestão financeira unificada dos recursos económicos consignados no Orçamento da Segurança Social	Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social
	Previsão da receita e da despesa relativa aos programas orçamentais	Colaboração com o MF para a concretização da orçamentação por programas e para a definição do quadro plurianual	Coordenadores dos programas orçamentais
	Previsão da despesa relativa à contrapartida pública nacional inerente aos projetos cofinanciados pelas Administrações Públicas	Coordenação, validação e pagamento decorrentes da aplicação dos fundos europeus	Agência para o Desenvolvimento e Coesão / Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas

44. A projeção para as receitas gerais é feita com base na previsão para a receita fiscal fornecida pela Secretaria de Estado dos Assuntos Fiscais e nas previsões para as receitas não fiscais cuja cobrança é da responsabilidade de diversas entidades públicas. Relativamente às receitas fiscais consignadas a determinadas entidades, na elaboração da proposta de QPPO 2016-2019 foram apenas individualizadas as previsões referentes às contribuições sobre o setor bancário e sobre o setor energético¹. A informação sobre as receitas fiscais consignadas é considerada na definição dos limites dos PO onde se encontram integradas as entidades beneficiárias dessas receitas, uma vez que a entrega às mesmas ocorre mediante despesa de transferências do OE. A informação relativa às estimativas de receitas fiscais suporta o apuramento do valor das transferências para os respetivos subsectores, nos termos das Leis das Finanças Regionais e das Finanças Locais.

¹ No âmbito da proposta de QPPO 2017-2020, a DGO solicitou também informação sobre outras receitas consignadas: IVA social, contribuição do serviço rodoviário, adicional ao ISP para o Fundo Florestal Permanente, contribuição extraordinária sobre a indústria farmacêutica, consignação do ISP ao Fundo Português do Carbono, receita de cobrança coerciva e contribuição sobre sacos de plástico.

45. Para a definição do limite das despesas, a informação prestada pelos coordenadores dos programas orçamentais, constitui o principal *input* do apuramento da despesa na perspetiva *bottom-up* do QPPO para o horizonte temporal 2016-2019. Neste âmbito, a DGO emitiu orientações aos coordenadores dos programas orçamentais, por ofício-circular¹, para o preenchimento de ficheiros que incluem a identificação da receita e da despesa, partindo do objetivo implícito ao OE 2015, com vista a identificar incrementos ou reduções face ao ponto de partida, com a seguinte cobertura:

Modelo de recolha de informação	
Âmbito	<ul style="list-style-type: none"> Despesa dos SI, SFA e EPR, por programa orçamental Período: 2016, 2017, 2018 e 2019 (tendo como ponto de partida 2015)
Despesa	<ul style="list-style-type: none"> Despesa final consolidada, por programa orçamental Despesa coberta por todas as fontes de financiamento Transferências do OE para os subsetores da segurança social, regional e local
Receita	<ul style="list-style-type: none"> Previsão da receita própria e de fundos europeus
Exclusões	<ul style="list-style-type: none"> Transferências entre entidades do mesmo programa Juros da dívida e dotação provisional Despesa não efetiva (ativos e passivos financeiros)
Medidas de pressão	<ul style="list-style-type: none"> Identificação de medidas que provocam aumento da despesa (contratos anuais e plurianuais, compromissos políticos e obrigações legais), entidades responsáveis, impacto por agrupamento económico da despesa e fontes de financiamento.
Medidas de poupança	<ul style="list-style-type: none"> Identificação de medidas com incidência na redução da despesa efetiva financiada por receitas gerais
Iniciativas políticas	<ul style="list-style-type: none"> Novas medidas relativas a iniciativas que vão gerar novas despesas (nomeadamente, projetos plurianuais, programação de candidaturas a fundos europeus)

46. À recolha da informação de carácter mais geral acresce informação que exige, por um lado, uma análise mais fina e, por outro, uma estreita articulação com os outros subsetores, a saber:

- ◆ os encargos plurianuais e outras despesas obrigatórias são consideradas nas medidas de pressão sobre a despesa a identificar pelos coordenadores dos programas orçamentais para o conjunto dos anos abrangidos pelo QPPO, sendo que nos processos de parecer conducentes à autorização de compromissos plurianuais financiados por receitas gerais apenas é garantida a existência de “limite” no orçamento aprovado pela entidade para o ano em causa;
- ◆ a informação proveniente de outros subsetores, que exige coordenação e envolve procedimentos prévios à definição dos limites da despesa do QPPO: i) à segurança social é solicitada uma projeção do orçamento deste subsector para os anos do QPPO em causa; e ii) no que respeita às administrações regional e local, os valores a considerar para efeito do apuramento do limite de despesa passam pelo cálculo estabelecido nas respetivas Leis das Finanças Regionais e das Finanças Locais.

47. Fixado o objetivo para o saldo global das administrações públicas e a sua tradução em termos de contabilidade pública, visando apurar o valor máximo para a despesa pública financiada por receitas gerais compatível com aquele objetivo (perspetiva *top-down*)². Os desvios desfavoráveis decorrentes do

¹ Ofício-Circular 3/DGO/2015, de 13/02/2015.

² O limite de despesa financiada por receitas gerais para a administração central resulta de vários pressupostos, destacando-se os ajustamentos entre óticas contabilísticas que conduzem ao apuramento do défice das administrações públicas em contabilidade pública e dos respetivos subsectores (administração central, regional e local e segurança

exercício *bottom-up* acima descrito implicam a introdução de ajustamentos, pelos decisores políticos setoriais, nos valores da despesa dos programas orçamentais; em sede de discussão do Orçamento pela Assembleia da República, a aprovação de novas medidas com impacto na receita e/ou na despesa pode ainda implicar a necessidade de ajustamentos no QPPO¹.

48. Ao nível dos diversos documentos de programação orçamental no quadriénio em análise, verifica-se que os limites da despesa da administração central foram revistos em alta no contexto da aprovação do OE para o respetivo ano face à projeção incluída no PE que antecedeu aquela aprovação (cfr. Gráfico 3); por sua vez, os projetos de atualização constantes do PE revelaram-se inferiores ao previsto no QPPO inicial. Estas revisões, regulares e de sentido contrário, são reveladoras da falta de articulação e coerência entre os documentos de programação orçamental.

Gráfico 3 – Valores revistos dos limites de despesa – 2016/2019 (em M€)



Nota: Para cada ano considerou-se o PE apresentado no ano anterior ao ano do orçamento; no caso do ano de 2016, foi considerado o PE 2015-2019, último documento de programação de médio prazo que antecedeu a aprovação do QPPO 2016-2019.

Fonte: Lei 7-C/2016, PE 2015-2019, PE 2016-2020, PE 2017-2021, PE 2018-2022, LOE 2016 a 2019.

49. Ao nível das razões justificativas destas sucessivas revisões, os motivos apresentados nos relatórios que acompanham a proposta de OE (ROE) apontam para as medidas de política adotadas em sede de OE e as alterações contabilísticas com impacto nas fontes de financiamento da despesa, bem como para os fatores de pressão para o aumento da despesa identificados nos programas orçamentais (cfr. quadro seguinte). Destaca-se a revisão dos limites da despesa decorrentes: i) da receita consignada que, em anos anteriores, era classificada em receita própria e, a partir do OE 2016, passou a ser considerada em receita geral, com impacto nos *plafonds* de despesa²; ii) da reversão total da redução remuneratória, faseada ao longo do ano de 2016, gerando uma pressão adicional sobre a despesa nesses anos e nos subsequentes³; iii) da reposição do limite horário semanal para 35 horas; iv) do descongelamento das

social); face ao montante de previsão da receita fiscal e da receita não fiscal, é calculado o valor máximo de despesa efetiva. A identificação neste último agregado da despesa financiada por receita própria conduzirá à determinação do valor máximo de despesa financiada por receitas gerais.

¹ Face às atualizações propostas em sede de OE verificou-se um aumento de 33 M€ em 2017, de 154 M€ em 2018 e de 24 M€ em 2019, afetando, exclusivamente, o ano correspondente ao do Orçamento.

² Receitas coercivas (consignadas ao Fundo de Estabilização Tributária - integrado no PO Finanças), Contribuição sobre o Audiovisual (Rádio e Televisão de Portugal - PO Cultura), Contribuição Extraordinária da Indústria Farmacêutica (Serviço Nacional de Saúde - PO Saúde), Contribuição do Serviço Rodoviário (Infraestruturas de Portugal - PO Planeamento e Infraestruturas), Imposto sobre os Produtos Petrolíferos e Energéticos (Fundo Português de Carbono - PO Ambiente), adicional ao Imposto sobre os Produtos Petrolíferos e Energéticos (Fundo Florestal Permanente - PO Agricultura, Florestas, Desenvolvimento Rural e Mar).

³ Em 2016, a dotação para cobertura destes encargos foi centralizada no Programa Finanças e Administração Pública.

progressões; e v) de reforços da dotação provisional e das dotações centralizadas no Ministério das Finanças para fazer face a determinadas despesas.

Síntese das justificações apresentadas no ROE para a atualização do limite de despesa do ano	
2016	<ul style="list-style-type: none"> • Alteração do tratamento contabilístico de receitas consignadas a entidades públicas • Dotação provisional inscrita no orçamento do MF • Financiamento da medida de reversão da redução remuneratória na AP • Acréscimo das verbas para juros e outros encargos da dívida direta do Estado • Contribuição Extraordinária sobre o Setor Energético (não ocorrida em 2015) • Aumento da contribuição financeira para a CGA • Aumento das despesas excecionais-Capítulo 60 (Memorando de Entendimento entre o Estado e o Município do Porto; apoio à Turquia a favor dos refugiados)
2017	<ul style="list-style-type: none"> • Aumento das transferências para o PO Saúde • Financiamento do regime de proteção social convergente pelo OE • Reforço das transferências para a Administração Local • Reforço de meios para a rede pública de educação pré-escolar • Subvenções estatais para a campanha das eleições autárquicas 2017 • Financiamento do Ensino Superior e da despesa com ação social • Dotações centralizadas no orçamento do MF (contrapartida pública nacional de projetos cofinanciados; sustentabilidade do setor da saúde; regularização de passivos não financeiros da AC) • Aumento da indemnização compensatória à Infraestruturas de Portugal
2018	<ul style="list-style-type: none"> • Dotações centralizadas no orçamento do MF (regularização de passivos e regularização de ativos da AC; descongelamento das progressões; contrapartida pública nacional de projetos cofinanciados; sustentabilidade do setor da saúde) • Dotação provisional inscrita no orçamento do MF • Aumento das despesas excecionais-Capítulo 60 • Acréscimo da contribuição financeira para o orçamento da UE • Aumento das verbas para juros e outros encargos da dívida direta do Estado • Acréscimo do financiamento pelo OE do regime de proteção social convergente (CGA)
2019	<ul style="list-style-type: none"> • Reforço das dotações dos hospitais (EPE) • Aumento das transferências para a administração local • Reforço de verbas dos Estabelecimentos de Educação e Ensinos Básico e Secundário

50. A auditoria, no entanto, conclui serem estas justificações insuficientemente fundamentadas, dado que:

- ◆ os projetos de atualização do QPPO divulgados nos Programas de Estabilidade não explicitam os fundamentos subjacentes à alteração dos limites plurianuais de despesa;
- ◆ os ROE incluem, de uma forma geral, as razões que justificaram as alterações dos limites face ao projeto de QPPO constante do PE, mas apenas para o ano do Orçamento e sem a identificação objetiva de todos os motivos e/ou respetiva quantificação¹;
- ◆ a fundamentação das alterações ao QPPO que decorram de medidas aprovadas em sede de discussão do OE não consta de algum documento, uma vez que o ROE apenas fundamenta a proposta de OE apresentada pelo Governo e não o OE aprovado.

51. Em suma, sobre os processos e procedimento acima identificados a auditoria constata que:

¹ Em algumas situações verificou-se que é indicada a alteração dos limites dos PO sem que seja dada explicação dos motivos; noutros casos, é indicado o motivo, mas omite-se o seu impacto financeiro.

- ◆ os elementos fornecidos pelos coordenadores dos programas orçamentais para a elaboração do QPPO são idênticos aos requisitados para o orçamento anual. Ou seja, o exercício *bottom-up* do processo orçamental plurianual é indistinto do processo orçamental anual¹.
- ◆ foram adotados vários procedimentos para a construção, elaboração e atualização dos limites para a despesa fixados no QPPO, concretizados através da abordagem *top-down* e *bottom-up*, porém:
 - ◇ esses procedimentos não se encontram estabelecidos em normas ou instruções aprovadas, nem suportados por sistemas de informação, mas assentes na recolha de dados de natureza declarativa, sujeitos à análise por parte das entidades responsáveis pelo processo;
 - ◇ nesses procedimentos não estão instituídos modelos para elaborar informações de suporte à proposta de QPPO que englobem, nomeadamente, as perspetivas macroeconómicas e orçamentais, o objetivo de médio prazo e a articulação com as prioridades de política subjacentes;
 - ◇ a competência para a apresentação da proposta de QPPO à Assembleia da República encontra-se atribuída ao Governo pela LEO, mas não existem normativos que estabeleçam em detalhe o processo, as fases e o calendário, as entidades intervenientes e as respetivas responsabilidades²;
 - ◇ não existem procedimentos específicos para a monitorização do cumprimento dos limites fixados no QPPO - o controlo da despesa financiada por receitas gerais é assegurado pela DGO no quadro dos mecanismos legais e de execução e controlo permanente, cingindo-se, por conseguinte, ao ciclo orçamental anual, sem incluir uma dimensão plurianual;
 - ◇ os documentos de programação orçamental, nomeadamente o PE e o ROE, têm vindo a incluir atualizações aos limites de despesa definidos pelo QPPO pouco coerentes, que demonstram falta de articulação e de visão estratégica sobre a programação orçamental.

Em contraditório e no que se refere à ausência de procedimentos específicos para a monitorização do cumprimento dos limites fixados no QPPO, a DGO alega que os *“mecanismos de controlo das operações da execução orçamental, principalmente os relacionados com o regime de realização da despesa e o regime de alterações orçamentais garante de uma forma sistemática e processual que simplesmente não é possível a ultrapassagem desses limites”*, reforçando a apreciação do Tribunal.

4.3. O ciclo anual da despesa do OE predomina face aos limites do QPPO, conferindo reduzida eficácia à programação plurianual

52. O QPPO 2016-2019 inicial implicava um crescimento previsto para a despesa de 5,8% para o quadriénio. Porém, em cada ano seguinte, os valores de despesa implícitos ao QPPO 2016-2019 foram sendo revistos, abrangendo o período de 2017 a 2022³, em dois momentos: em abril, com a apresentação da estratégia de médio prazo expressa no Programa de Estabilidade e em outubro, no âmbito da discussão da proposta do OE, cuja aprovação incluiu também a alteração formal dos limites plurianuais de despesa. Assim, os limites do QPPO foram atualizados no OE de 2018 e de 2019 em 3,8% e 6,3%, para os respetivos horizontes temporais, implicando que o crescimento previsto para a despesa no quadriénio 2016-2019 se situasse em 8,2%, o que contrasta com os 5,8% previstos inicialmente (cfr. Quadro 4).

¹ Cfr. circulares da DGO de preparação dos OE de 2016 a 2021 (respetivamente, n.ºs 1379, 1384, 1387, 1390, 1395 e 1399).

² Nomeadamente, na lei orgânica da DGO (DL 191/2012, de 23/08 e Decreto Regulamentar 7/2018, de 13/07).

³ Uma vez que este instrumento apresenta um horizonte temporal móvel a 4 anos, a atualização em 2019 vai até 2022.

Quadro 4 – Evolução dos valores de despesa no QPPO – 2016/2022

(em M€)

QPPO 2016-2019	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
QPPO inicial/ OE 2016(1)	48 403	49 381	50 358	51 215			
Δ 2019 - 2016	+ 2 812						
OE 2017		49 391	49 539	50 023	50 856		
Δ 2020 - 2017		+ 1 465					
OE 2018			49 819	50 007	50 857	51 721	
Δ 2021 - 2018			+ 1 902				
OE 2019				52 355	53 443	54 528	55 654
Δ 2022 - 2019				+ 3 299			

(1) O OE 2016 (aprovado em 31/03/2016) manteve os limites de despesa fixados no QPPO 2016-2019.

Fonte: Lei 7-C/2016 e LOE 2016 a 2019.

53. Estas atualizações anuais aos limites de despesa, se não foram significativas nos dois primeiros anos, já foram de maior volume nos dois anos seguintes. De facto, constata-se (cfr. Quadro 5) que para 2017 e 2018 a atualização dos limites da despesa, em valores acumulados (e incluindo os projetos de atualização constantes dos Programas de Estabilidade), foi de mais 10 M€ (0,02%) e menos 539 M€ (1,1%), respetivamente, por comparação com o QPPO inicial. Já para os anos de 2019 a 2022, as revisões foram mais relevantes, variando entre 2,2% para 2019 e 5,5% para 2021, comparadas com o primeiro ano de apresentação do respetivo limite de despesa, revelando a reduzida eficácia da previsão orçamental plurianual do QPPO.

Quadro 5 – Dimensão das revisões do QPPO no âmbito do PE e OE – 2016/2022

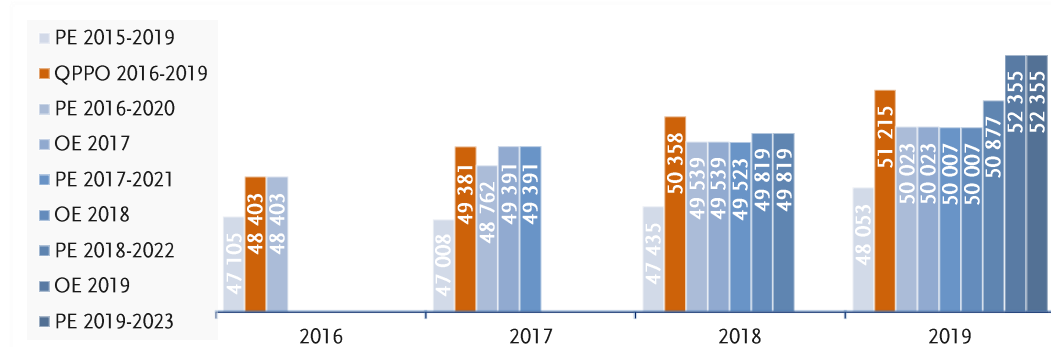
(em M€)

QPPO 2016-2019	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
OE 2016 (março/2016)	0	0	0	0			
PE 2016-2020 (abril/2016)	0	- 619	- 819	-1 192			
OE 2017 (dezembro/2016)		629	0	0	0		
PE 2017-2021 (abril/2017)		0	- 16	- 16	1		
OE 2018 (dezembro/2017)			296	0	0	0	
PE 2018-2022 (abril/2018)			0	870	931	866	
OE 2019 (dezembro/2018)				1 478	1 655	1 941	2 270
PE 2019-2023 (abril/2019)				0	-89	53	63
Total	0	10	- 539	1 140	2 498	2 860	2 333

Fonte: Lei 7-C/2016 e LOE 2016 a 2019.

54. Estas revisões aos limites de despesa inscritos no QPPO inicial foram sendo reveladas nos vários documentos de programação orçamental publicados no decorrer do horizonte temporal 2016 a 2019 (cfr. Gráfico 4).

Gráfico 4 – Evolução dos limites de despesa no âmbito do PE e OE – 2016/2019 (em M€)



Fonte: Lei 7-C/2016, PE 2016-2020, PE 2017-2021, PE 2018-2022, PE 2019-2023 e LOE 2016 a 2019.

55. Em suma, a introdução do QPPO destina-se a contribuir para uma cultura de disciplina no âmbito da elaboração e execução do OE, definindo antecipadamente a restrição orçamental para um horizonte temporal de quatro anos. Porém, existe uma fraca autonomização do QPPO em relação ao orçamento anual, isto é, os limites inscritos no QPPO encontram-se dependentes dos valores do Orçamento, quando o expectável seria o inverso. Esta situação reduz a eficácia que se visa alcançar com a implementação de um instrumento orçamental plurianual do qual possam efetivamente resultar limitações aos compromissos de despesas futuras que o Governo pode assumir. O limite de despesa fixado no QPPO é consistente com a despesa anual inscrita no Orçamento, uma vez que os valores podem (e são) alterados todos os anos, privando-o da dignidade plurianual necessária para a sua total e plena autonomização. Assim, os valores inscritos para os anos subsequentes no QPPO não constituíram um verdadeiro “mecanismo” de limitação e de controlo da despesa.

4.4. Embora as despesas totais de cada ano tenham ficado abaixo dos limites fixados, as despesas sociais ultrapassaram sistematicamente os limites

56. Foram cumpridos os limites de despesa fixados no QPPO para o período 2016-2019. Verificou-se, aliás, que a execução da despesa ficou aquém dos limites fixados quer no QPPO inicial, quer nas revisões anuais em sede do OE, à exceção do ano de 2019 em que apenas a revisão permitiu o cumprimento do limite da despesa (cfr. Gráfico 5).

Gráfico 5 – QPPO inicial, revisão no OE e execução dos limites de despesa – 2016/2019 (em M€)



Fonte: Lei 7-C/2016; LOE 2016, LOE 2017, LOE 2018, LOE 2019, CGE 2016 a CGE 2019.

57. Não obstante o cumprimento dos limites fixados, em termos do total da despesa abrangida pelo QPPO, verificaram-se desvios ao nível do agrupamento da área Social, que tem ultrapassado sistematicamente os respetivos limites, enquanto que os restantes agrupamentos têm apresentado uma execução inferior à prevista (cfr. Quadro 6).

Quadro 6 – Desvios entre o QPPO e a execução por agrupamento de PO – 2016/2019

(em M€)

Agrupamento de PO	N.º PO Total =18	2016	2017	2018	2019	Média 2016-2019	
Soberania	5	-31	-109	-44	-39	-56	
Segurança	2	-92	-140	-177	-136	-136	
Social	4	690	854	708	666	729	
Económica	7	-256	-880	13	-932	-514	
Dotação provisional e dotações centralizadas ⁽¹⁾	-	-949	-1 038	-1 240	-594	-955	
Execução versus limites	em valor	-	-637	-1 314	-740	-1 035	-
	em %	-	-1,3	-2,7	-1,5	-2,0	-

(1) O registo inicial destas dotações é considerado no P004-Finanças e Administração Pública; no decorrer da execução orçamental, estas dotações são objeto de afetação a outras rubricas da despesa em todos os programas orçamentais, pelo que se optou por apresentar os valores de forma separada daquele programa.

Fonte: Lei 7-C/2016; CGE 2016 a 2019.

58. O desvio positivo no agrupamento da área Social deve-se ao PO 011 - Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar e ao PO 013 - Saúde, que apresentam uma taxa de execução superior a 100% (cfr. Quadro 7). Pelos montantes envolvidos e por se tratar de situações recorrentes, estes PO carecem de uma abordagem que assegure uma previsão orçamental mais realista e evite a necessidade sistemática de recorrer a dotações criadas no PO 004 – Finanças para assegurar o pagamento de despesas já identificadas (designadamente, pagamentos em atraso) ou suscetíveis de melhor estimativa¹. No **Anexo I** apresenta-se o detalhe dos desvios por PO.

¹ O Tribunal tem assinalado a subavaliação dos valores orçamentados para a despesa dos Ministérios da Educação (sobretudo, despesas com pessoal) e da Saúde, designadamente nos PCGE 2017, 2018 e 2019 (págs. 54, 28 e 21, respetivamente). Destacam-se também o Relatório 15/2019 - Auditoria de resultados à Medida “Gratuidade dos Manuais Escolares” e respetivo Seguimento das Recomendações (Relatório 6/2021), ambos do Tribunal de Contas.

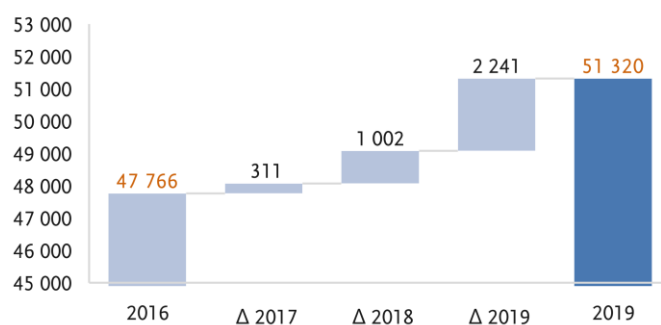
Quadro 7 – Taxas de execução do QPPO por Programas Orçamentais – 2016/2019

Agrupamento de programas/ programa orçamental	Taxa de execução			
	2016	2017	2018	2019
Soberania	99,3%	97,7%	99,1%	99,2%
P001 – Órgãos de soberania	100,3%	98,9%	99,9%	100,3%
P002 – Governação	90,0%	91,2%	92,9%	92,8%
P003 – Representação externa	93,7%	94,8%	96,2%	96,8%
P008 – Justiça	99,6%	99,5%	98,9%	98,5%
P009 – Cultura	97,1%	85,6%	96,1%	93,0%
Segurança	97,2%	95,9%	94,8%	96,0%
P006 – Defesa	94,9%	93,4%	91,6%	93,8%
P007 – Segurança interna	99,7%	98,4%	98,1%	98,5%
Social	102,5%	103,0%	102,5%	102,2%
P010 – Ciência tecnologia e ensino superior	101,3%	99,7%	100,1%	99,9%
P011 – Ensino básico e secundário e administração escolar	108,4%	106,7%	107,3%	105,7%
P012 – Trabalho, solidariedade e segurança social	100,1%	99,9%	99,9%	99,9%
P013 – Saúde	102,9%	106,4%	103,8%	104,0%
Económica	97,8%	92,5%	100,1%	92,9%
P004 – Finanças e administração pública	92,3%	93,1%	103,3%	85,6%
P005 – Gestão da dívida pública	97,8%	94,4%	98,3%	96,8%
P014 – Planeamento e infraestruturas	102,0%	99,1%	107,0%	95,2%
P015 – Economia	116,8%	33,5%	111,7%	84,1%
P016 – Ambiente	90,0%	81,0%	72,4%	97,1%
P017 – Agricultura, florestas, desenvolvimento rural e mar	126,1%	100,0%	97,8%	96,9%
P018 – Mar	77,8%	68,8%	68,8%	63,2%
Despesa efetiva (excluindo dotação provisional e dotações centralizadas)	100,7%	99,4%	101,0%	99,1%
Despesa efetiva total	98,7%	97,3%	98,5%	98,0%

Fonte: CGE 2016 a 2019.

59. Em termos de evolução da execução orçamental no quadriénio (cfr. Gráfico 6), constata-se que a despesa sujeita aos limites aumentou 3 554 M€ (7,4%), sendo mais relevante a variação ocorrida em 2019, em resultado, nomeadamente, do reforço das dotações dos Hospitais, EPE, e das dotações para despesas excecionais, bem como do crescimento das transferências para o subsetor da administração local e do aumento da dotação dos Estabelecimentos de Educação e Ensinos Básico e Secundário.

Gráfico 6 – Variação da despesa sujeita aos limites – 2016/2019 (em M€)

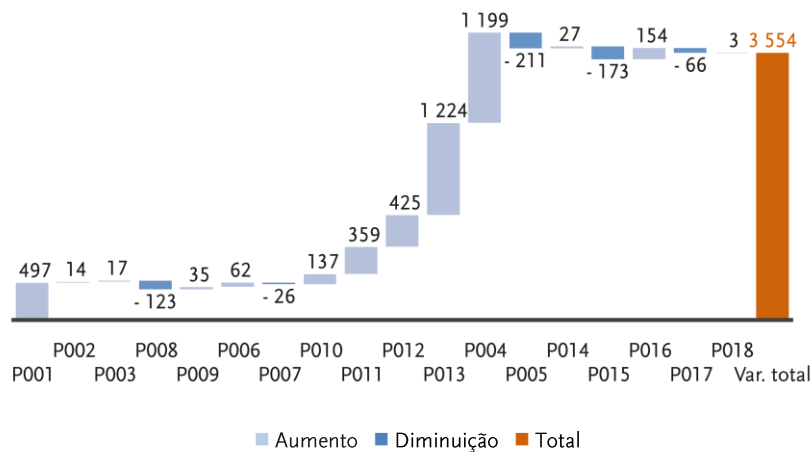


Nota: “Δ” designa a variação verificada face ao ano anterior.

Fonte: CGE 2016 a 2019.

60. Estas variações encontram-se refletidas nos PO 013 - Saúde e o PO 004 - Finanças e Administração Pública, com mais 1 224 M€ (peso de 34,5% na variação total) e 1 199 M€ (33,8%), respetivamente (cfr. Gráfico 7).

Gráfico 7 – Variação da despesa sujeita aos limites por PO – 2016/2019 (em M€)



Fonte: CGE 2016 a 2019.

01 Órgãos de soberania	07 Segurança Interna	13 Saúde
02 Governação	08 Justiça	14 Plan. e Infraestruturas
03 Representação Externa	09 Cultura	15 Economia
04 Finanças e AP	10 Ciência, Tec. e Ensino Superior	16 Ambiente
05 Dívida Pública	11 Ensino B. e S. e Admin. Escolar	17 Agricultura
06 Defesa	12 Trabalho, Solidariedade e SS	18 Mar

4.5. O QPPO não reflete as prioridades de política pública ao nível setorial e plurianual

61. Um quadro de planeamento orçamental plurianual pressupõe um alinhamento com as prioridades de política pública através das dotações financeiras alocadas a cada programa¹. No entanto, o QPPO 2016-2019 apenas apresenta um quadro com os limites para a despesa, não se encontrando acompanhado da identificação das políticas previstas a médio prazo, distribuídas pelas rubricas mais relevantes em termos de despesas e de receitas, bem como da avaliação do efeito dessas medidas na sustentabilidade das finanças públicas²; a ausência desta informação não é suprida por outros documentos de planeamento, designadamente as Grandes Opções do Plano. Neste sentido, não foram identificados procedimentos ou outros mecanismos de priorização de despesas que garantam que a sua alocação reflita as prioridades de política do Governo, nem existe uma ligação entre as políticas públicas e os limites de despesa³.

¹ Cfr. Princípio 2 - Os orçamentos devem ser estritamente alinhados com as prioridades estratégicas de médio prazo do governo (OCDE).

² Cfr. alíneas a) e b) do n.º 1 do art.12-D da LEO 2001.

³ No mesmo sentido, vide os Relatórios do Tribunal de Contas 15/2019 - Auditoria de resultados à Medida “Gratuidade dos Manuais Escolares” e respetivo Seguimento das Recomendações (6/2021) e 6/2020 – Auditoria ao Modelo de Financiamento do Ensino Superior: Contratos de Legislatura 2016-2019.

62. Presentemente, o QPPO é um instrumento de controlo financeiro, focado no cumprimento de metas orçamentais, não abrangendo a componente de avaliação dos programas e respetivas políticas. Para esta situação concorre o adiamento sucessivo da orçamentação por programas, um dos eixos estruturantes da reforma de finanças públicas preconizada pela LEO 2015 e atualmente prevista para 2024. Enquanto não for concretizada, mantém-se a lógica subjacente ao QPPO de orçamentação por programas que, ao replicar a orgânica governamental, impede uma análise por funções ou por políticas¹.
63. Um dos principais atributos presentes nos modelos de QPPO é precisamente assegurar a capacidade para efetuar escolhas de políticas públicas. Tal característica só pode estar presente na sua plenitude quando existe a possibilidade de tensão entre os limites fixados para a execução de determinada despesa e a efetiva prossecução da política a cuja verba se destina. No caso português, como se constatou, as alterações aos limites definidos são expectáveis anualmente. A intervenção da Assembleia da República no processo de aprovação do QPPO permanece apenas subsidiária da discussão do OE do ano, sem que o documento emergja como prioritário na definição de limites orçamentais de médio prazo.
64. Verificou-se também que os Programas de Estabilidade não contêm informação sobre a compatibilidade entre os objetivos de médio prazo que apresenta, em contabilidade nacional², e os limites de despesa previstos no QPPO, em contabilidade pública (base caixa).
65. Consequentemente, não há evidência de uma conexão coerente e transparente entre os limites de despesa definidos no QPPO e os objetivos orçamentais, designadamente a evolução prevista para os saldos orçamental e estrutural. Para que estes objetivos vinculem a elaboração do Orçamento é necessário que sejam traduzidos em termos de limites máximos de despesa claros e consistentes que integrem devidamente as restrições orçamentais no processo orçamental e político.

Em contraditório, a DGO alega que o QPPO como *“instrumento de definição de limites de despesa reflete a alocação de recursos às áreas consideradas prioritárias pelo Governo e contribuiu para se alcançar os objetivos orçamentais estabelecidos, designadamente, os relativos aos saldos orçamentais”*.

O Tribunal reitera que o QPPO não permite conhecer a ligação entre medidas de política concretamente prosseguidas e a correspondente alocação de recursos financeiros, nomeadamente, por se encontrar subjacente uma estrutura de cariz orgânico e agregada - no primeiro ano, a ministérios, no seguinte, a agrupamentos de ministérios e, nos dois últimos anos, apenas com indicação do valor total. Por sua vez, no que respeita ao objetivo do saldo orçamental, o QPPO não abrange toda a despesa e é elaborado em contabilidade pública (base caixa) não existindo evidência de uma ligação explícita com os objetivos para os saldos orçamental e estrutural, definidos em contabilidade nacional, limitação que não é suprida por outros documentos de programação orçamental, designadamente os Programas de Estabilidade.

¹ A estruturação por programas pressupõe a divisão da despesa segundo os objetivos de política pública e indicadores e metas para avaliar a eficácia e os resultados; embora prevista desde 2001 na LEO, não teve desenvolvimentos, correspondendo o primeiro nível da classificação por programas basicamente ao da classificação orgânica. Com a LEO 2015 espera-se uma verdadeira orçamentação por programas que satisfaça aqueles requisitos. O Tribunal de Contas tem vindo a acompanhar a implementação da LEO 2015 através da realização de auditorias e efetuado observações e recomendações no âmbito da apreciação dos programas orçamentais no contexto do PCGE.

² O Conselho das Finanças Públicas (CFP) tem realizado a análise da consonância dos limites de despesa com o objetivo definido para o saldo orçamental, em contabilidade nacional, mas apenas em sede da apreciação da proposta do OE e para o ano do Orçamento, na medida em que a informação disponibilizada pelo Ministério das Finanças, a pedido deste organismo, tem sido considerada pelo CFP insuficiente para aferir quantitativamente a compatibilidade dos referidos limites com os objetivos orçamentais do Programa de Estabilidade, tal como previsto na LEO.

4.6. A revisão do QPPO 2020-2023 não explicitou o impacto orçamental das medidas COVID-19

66. Em consequência da pandemia por COVID-19, das medidas excecionais adotadas e dos impactos sobre a evolução da economia, foi aprovado pela Assembleia da República um regime excecional e temporário de processo orçamental que, designadamente, dispensou a apresentação da proposta de atualização do QPPO no Programa de Estabilidade 2020¹. A CE emitiu orientações para a apresentação simplificada dos programas de estabilidade, face ao elevado grau de incerteza e à dificuldade dos Estados-Membros em quantificar os impactos económicos da crise.
67. Contudo, o Programa de Estabilidade apresentado por Portugal não reuniu os requisitos mínimos porque, embora focado nas medidas adotadas em resposta à COVID-19, não quantificou o seu impacto orçamental para o conjunto do ano de 2020, restringindo-se a uma quantificação de base mensal, e não apresentou o cenário macroeconómico, a totalidade das previsões orçamentais, nem a evolução prevista para o saldo orçamental e a dívida pública para o período de programação mínimo (2020 e 2021)².
68. O impacto orçamental decorrente das medidas adotadas, foi incorporado na aprovação de um Orçamento suplementar, em julho de 2020, e conduziu à alteração dos limites da despesa constantes do QPPO 2020-2023, mas apenas para o ano de 2020, não tendo havido ajustamentos para os anos subsequentes³.

Em contraditório, o Ministro de Estado e das Finanças informou que a atualização dos limites de despesa apenas para o ano de 2020 deveu-se à elevada incerteza introduzida pela situação pandémica, tendo sido considerado “*mais prudente a manutenção do exercício de previsão no médio prazo*”.

69. As alterações ocorreram nos agrupamentos de programas das áreas Social e Económica, principalmente nos PO Trabalho, solidariedade e segurança social (2 706 M€), Saúde (317 M€) e Finanças (696 M€). De referir que, com base nos dados provisórios da execução orçamental de 2020, a despesa verificada ficou aquém em 1 889 M€ face aos limites revistos, apesar do agrupamento da área Social exceder a despesa prevista em 509 M€ (cfr. Quadro 8).

Quadro 8 – Execução orçamental de 2020 do QPPO 2020-2023

(em M€)

Agrupamento de PO	Limites QPPO inicial	Limites QPPO revisto (Orçamento Suplementar)	Execução	Valor da revisão	Execução versus limites revistos	
					Em valor	Em %
Soberania	5 024	5 024	4 982	0	-42	-0,8
Segurança	3 445	3 445	3 340	0	-105	-3,0
Social	32 121	35 148	35 657	3 027	509	1,4
Económica	13 935	14 631	12 380	696	-2 251	-15,4
Total	54 525	58 248	56 359	3 723	-1 889	-3,2

Fonte: Lei 4/2020 – QPPO 2020-2023; Lei 27-A/2020 - Orçamento suplementar; CGE 2020; DGO (informação prestada no âmbito dos trabalhos preparatórios do PCGE 2020).

¹ Lei 9-A/2020, de 17/04. Note-se que tinham sido recentemente aprovados (31/03/2020) o OE 2020, as Grandes Opções do Plano para 2020 e o QPPO 2020-2023.

² Cfr. PCGE 2019, pág. 165. No mesmo sentido se tinha pronunciado o Conselho das Finanças Públicas (Relatório 04/2020 - Análise do programa de estabilidade 2020, maio 2020).

³ Anexo III da Lei 27-A/2020, de 24/07.

70. Uma vez que as alterações ao QPPO não foram abordadas no Relatório que acompanhou a proposta do Orçamento suplementar, não foram explicitadas as razões para os aumentos considerados, designadamente quanto à identificação das medidas e respetiva quantificação.
71. De facto, a revisão dos limites do QPPO 2020-2023 vem reforçar as limitações já assinaladas para o QPPO 2016-2019, uma vez que se mantém a:
- ◆ sobreposição da lógica anual à abordagem plurianual que o QPPO visa alcançar;
 - ◆ falta de fundamentação suficiente da revisão dos limites de despesa;
 - ◆ falta de ligação da revisão dos limites com as medidas adotadas que, neste caso específico, é também prejudicada pela deficiente identificação e quantificação das medidas no Programa de Estabilidade 2020.
72. Por sua vez, a atualização do QPPO 2020-2023, efetuada para o período 2021-2024 na Lei das Grandes Opções¹, em dezembro de 2020, já abrange toda a despesa, seguindo o modelo da LEO 2015. Não obstante isso, continua a não evidenciar uma ligação dos meios financeiros às medidas de política orçamental e não revela os impactos da crise e os seus efeitos nos limites fixados, continuando a reduzir o quadro orçamental de médio prazo a um exercício meramente formal.
73. O impacto da pandemia de COVID-19 nas finanças nacionais será longo e complexo – não só o esforço financeiro das medidas de resposta à crise de saúde pública é elevado, como será necessária prudência para que a progressiva retirada de apoios não ponha em causa a recuperação financeira. Tendo em conta os elevados custos das medidas adotadas, é importante assegurar que os recursos sejam utilizados de forma eficiente e incorporados num quadro orçamental de médio prazo². Deste modo:
- ◆ a credibilidade da programação orçamental de médio prazo é essencial para equilibrar os riscos do ajustamento;
 - ◆ o fortalecimento da gestão das finanças públicas, enfatizando a transparência, é primordial para reforçar a confiança na política económica e reduzir vulnerabilidades³.
74. No quadro da UE, é de sublinhar que o reforço dos quadros orçamentais de médio prazo é tido como crucial no contexto do Mecanismo de Recuperação e Resiliência⁴, na medida em que os Estados-Membros devem estabelecer um pacote coerente de reformas e projetos de investimento público a médio prazo, traduzidos nos respetivos planos de recuperação e resiliência, como requisito fundamental para benefício deste apoio⁵.

¹ Lei 75-C/2020, de 31/12.

² FMI (2020), *Fiscal Monitor-Policies to Support People During the COVID-19 Pandemic*.

³ FMI (2021), *Fiscal Monitor-A Fair Shot*.

⁴ Instrumento de apoio financeiro às reformas e aos investimentos realizados pelos Estados-Membros, sob a forma de empréstimos e subvenções, com o objetivo de atenuar o impacto económico e social da pandemia e tornar as economias da UE mais sustentáveis, resilientes e mais bem preparadas para os desafios colocados pelas transições ecológica e digital (Cfr. Comunicação da Comissão - Estratégia Anual para o Crescimento Sustentável 2021, 17/09/2020).

⁵ *Network of EU Independent Fiscal Institutions (2021), How to strengthen fiscal surveillance towards a medium-term focus?*.

5. VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO

Do projeto de Relatório foi dada vista à Procuradora-Geral Adjunta, nos termos e para os efeitos do n.º 5 do art. 29.º da LOPTC, que emitiu o respetivo Parecer (autuado no processo de auditoria).

6. EMOLUMENTOS

Nos termos dos artigos 1.º, 2.º, 10.º e 11.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo DL 66/96, de 31/05, com as alterações introduzidas pelas Leis 139/99, de 28/08, e 3-B/2000, de 04/04, são devidos emolumentos no montante de 1 716,40€, a suportar pela Direção-Geral do Orçamento em conformidade com a respetiva nota de emolumentos.

7. DECISÃO

Os Juízes do Tribunal de Contas deliberam, em Subsecção da 2.ª Secção, o seguinte:

1. Aprovar o presente relatório e ordenar a sua remessa às seguintes entidades:
 - ◇ Presidente da Assembleia da República;
 - ◇ Presidente da Comissão de Orçamento e Finanças da Assembleia da República;
 - ◇ Ministro de Estado e das Finanças;
 - ◇ Direção-Geral do Orçamento;
 - ◇ Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais;
 - ◇ Entidades coordenadoras dos programas orçamentais.
2. Após a entrega do Relatório às entidades referidas, deverá o mesmo ser divulgado no sítio do Tribunal de Contas na Internet.
3. Fixar os emolumentos em 1 716,40 €, a suportar pela Direção-Geral do Orçamento.
4. No prazo de um ano, devem as entidades destinatárias das recomendações informar o Tribunal acerca das medidas tomadas no sentido da sua implementação.
5. Remeter cópia do presente relatório à Exma. Procuradora-Geral Adjunta, nos termos do art. 54.º, n.º 4, aplicável por força do disposto no art. 55.º, n.º 2, da LOPTC.

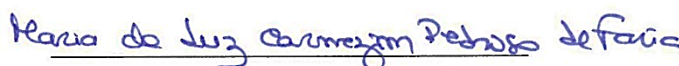
Tribunal de Contas, em 16 de setembro de 2021.

A Conselheira Relatora



(Ana Margarida Leal Furtado)

As Conselheiras Adjuntas



(Maria da Luz Carmezim Pedroso de Faria)



(Maria da Conceição dos Santos Vaz Antunes)



PRINCIPAIS SIGLAS

Sigla	Entidade
AC	Administração Central
AP	Administração pública
CE	Comissão Europeia
CGA	Caixa Geral de Aposentações
DGO	Direção-Geral do Orçamento
EPR	Entidades públicas reclassificadas
FMI	Fundo Monetário Internacional
GPEARI	Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais
IMI	Imposto municipal sobre imóveis
IRC	Imposto sobre o rendimento das pessoas coletivas
IVA	Imposto sobre o valor acrescentado
LEO	Lei de enquadramento orçamental
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
MF	Ministério das Finanças
OCDE	Organização de Cooperação e Desenvolvimento Económico
OE	Orçamento do Estado
OMP	Objetivo de médio prazo
PE	Programa de Estabilidade
PCGE	Parecer sobre a Conta Geral do Estado
PO	Programa orçamental
QPDP	Quadro plurianual das despesas públicas
QPPO	Quadro plurianual de programação orçamental
ROE	Relatório que acompanha a proposta de orçamento do Estado
SFA	Serviços e fundos autónomos
SI	Serviços integrados
TC	Tribunal de Contas
UE	União Europeia



ANEXO I – DESVIOS ENTRE A EXECUÇÃO DO QPPO E OS LIMITES FIXADOS NO OE – 2016/2019

(em M€)

Agrupamentos e Programas Orçamentais	2016			2017			2018			2019		
	OE 2016	Execução	Desvio	OE 2017	Execução	Desvio	OE 2018	Execução	Desvio	OE 2019	Execução	Desvio
Soberania	4 571	4 540	-31	4 772	4 663	-109	4 779	4 735	-44	5 018	4 978	-39
P001 - Órgãos de soberania	3 159	3 167	8	3 457	3 420	-37	3 448	3 444	-4	3 653	3 664	11
P002 – Governação	110	99	-11	114	104	-10	113	105	-8	121	113	-9
P003 - Representação Externa	285	267	-18	288	273	-15	290	279	-11	293	284	-10
P008 – Justiça	742	739	-3	615	612	-3	619	612	-7	625	616	-9
P009 – Cultura	275	267	-8	298	255	-43	308	296	-12	325	302	-23
Segurança	3 335	3 243	-92	3 374	3 234	-140	3 381	3 204	-177	3 416	3 280	-136
P006 – Defesa	1 722	1 635	-87	1 743	1 628	-115	1 743	1 597	-146	1 810	1 697	-112
P007 - Segurança Interna	1 613	1 608	-5	1 631	1 605	-26	1 638	1 607	-31	1 606	1 582	-24
Social	28 035	28 725	690	28 490	29 344	854	28 704	29 412	708	30 206	30 872	666
P010 - Ciência Tecnologia e Ensino Superior	1 397	1 415	18	1 461	1 456	-5	1 492	1 494	2	1 553	1 552	-1
P011 - Ensino Básico e Secund. e Admin. Escolar	5 081	5 510	429	5 254	5 605	351	5 314	5 704	390	5 552	5 869	318
P012 - Trabalho, Solidariedade e Seg. Social	13 586	13 601	15	13 650	13 634	-16	13 429	13 420	-9	14 043	14 026	-17
P013 – Saúde	7 971	8 200	229	8 125	8 649	524	8 470	8 794	324	9 058	9 424	366
Económica	11 513	11 257	-256	11 717	10 837	-880	11 715	11 728	13	13 121	12 189	-932
P004 - Finanças e Administração Pública	2 592	2 393	-199	2 552	2 375	-177	2 974	3 073	99	4 199	3 592	-606
P005 - Gestão da Dívida Pública	7 546	7 379	-167	7 543	7 123	-420	7 268	7 146	-122	7 406	7 168	-238
P014 - Planeamento e Infraestruturas	762	777	15	813	806	-7	813	870	57	845	804	-41
P015 – Economia	202	236	34	370	124	-246	213	238	25	75	63	-12
P016 – Ambiente	80	72	-8	79	64	-15	87	63	-24	232	226	-7
P017 - Agricult., Florestas, Desenv. Rural e Mar	295	372	77	313	313	0	313	306	-7	316	306	-10
P018 – Mar	36	28	-8	48	33	-15	48	33	-15	49	31	-18
Total da Despesa, exceto:	47 454	47 766	312	48 353	48 077	-276	48 579	49 079	500	51 760	51 320	-441
Dotação provisional	502		-502	1 038		-1 038	1 240		-1 240	330		-330
Dotações centralizadas	447		-447			0			0	264		-264
Total da Despesa	48 403	47 766	-637	49 391	48 077	-1 314	49 819	49 079	-740	52 354	51 320	-1 035

Fonte: LOE 2016 a 2019 e CGE 2016 a 2019.

ANEXO II – EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO – RESPOSTAS DAS ENTIDADES

- ◆ Ministro de Estado e das Finanças;
- ◆ Direção-Geral do Orçamento;
- ◆ Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais.

Exmo. Senhor
Diretor-Geral do Tribunal de Contas

SUA REFERÊNCIA	SUA COMUNICAÇÃO DE	ENT. 3271/2021 PROC. N.º 28.03	DATA
	14/07/2021		
ASSUNTO	Auditoria à Implementação do Quadro Plurianual de Programação Orçamental - Exercício de contraditório.		

Exmo. Senhor Diretor Geral do Tribunal de Contas,

Reportando-me ao assunto mencionado em epígrafe, encarrega-me S.E. o Ministro de Estado e das Finanças de remeter a V. E. a informação solicitada relativa ao exercício de contraditório.

No âmbito do projeto de relatório referente à Auditoria à Implementação do Quadro Plurianual de Programação Orçamental, remetido pelo Tribunal de Contas para efeitos de contraditório, foram formuladas as seguintes recomendações ao Governo, através do Ministro de Estado e das Finanças:

- 1 Promover a Implementação de um processo de elaboração e monitorização do quadro orçamental de médio prazo que assegure a inclusão de toda a documentação de suporte à estimativa e revisão dos limites da despesa, bem como a fundamentação das opções tomadas.
- 2 Providenciar para que os documentos de programação orçamental contenham informação objetiva e completa sobre as revisões efetuadas aos limites de despesa fixados no quadro orçamental de médio prazo, que inclua, designadamente, a fundamentação, a quantificação e a compatibilidade com os objetivos orçamentais.
- 3 Diligenciar no sentido de que a implementação da orçamentação por programas, a concretizar em 2024, assegure a articulação com o quadro orçamental de médio prazo, materializando a necessária conexão entre as dimensões orçamental e de política pública num instrumento efetivo de gestão plurianual das despesas públicas.

Cumpra assim esclarecer, em sede de contraditório e resposta às recomendações, que os procedimentos de elaboração do quadro orçamental de médio prazo encontram-se em revisão por via da progressiva implementação da nova Lei de Enquadramento Orçamental até 2024, Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro (LEO), que levará à alteração deste processo e das peças técnicas que o compõem. As recomendações de inclusão de documentação metodológica de suporte à estimativa, de fundamentação das opções tomadas,

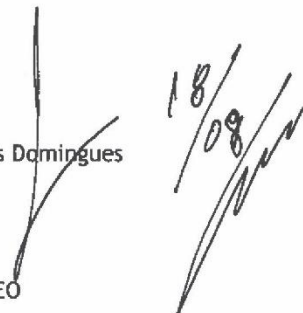
da justificação das revisões efetuadas aos limites de despesa fixados no quadro orçamental de médio prazo e a compatibilização entre as dimensões de política pública e objetivos orçamentais serão tomadas em consideração no âmbito da revisão em curso.

No que concerne à atualização dos limites de despesa incluída no QPPO 2020-2023, apenas foi atualizado o ano de 2020 devido à elevada incerteza introduzida pela situação pandémica, considerou-se mais prudente a manutenção do exercício de previsão no médio prazo.

Com os melhores cumprimentos,

O Chefe do Gabinete

Carlos Domingues
Cc: SEO



Exmº Senhor
Dr. António Marta
Auditor – Chefe
Direção – Geral do Tribunal de Contas
Av. da República – 65
1050-089 Lisboa

REFERÊNCIA ORIGEM	DATA ORIGEM	NOSSA REFERÊNCIA	Data: 16 ago 2021
Mensagem nº26134/2021 - DAI	13 jul 2021	Ofício n.º 192/GPCI/DIRC/2021 Processo SGD: P5735/2021 Temática: Execução Orçamental - Respostas ao TC e outras entidades de controlo	Ref.º Emissor:

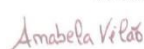
Assunto: Auditoria à implementação do Quadro Plurianual de Programação Orçamental-Relato - Exercício do contraditório - DGO

No que respeita ao pedido formulado pelo Tribunal de Contas, através de mensagem de correio eletrónico e sobre o assunto em epígrafe, enviamos os comentários desta Direção – Geral ao texto do Relato que fazem parte integrante do presente ofício.

Acresce solicitar que seja reanalisada a questão dos emolumentos referida na pág.33 do mesmo Relato, ao abrigo dos artigos 10º e 11º do Decreto – Lei nº66/96, de 31 de maio, no sentido de serem aplicados os emolumentos mínimos, propondo-se que numa futura auditoria os emolumentos sejam distribuídos pelas entidades envolvidas no processo.

Com os melhores cumprimentos,

P' Diretor-Geral
A Subdiretora-Geral



Anabela Vilão
2021.08.16 22:27:11 +01'00'

Anabela Vilão

1 - Nota Geral

Parece-nos pertinente descrever sucintamente o processo de elaboração do Quadro Plurianual de Programação Orçamental (QPPO) e a sua ligação com os objetivos orçamentais globais e de médio prazo assegurados no quadro estabelecido na Lei de Enquadramento Orçamental, aprovada pela Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro (LEO).

O processo de elaboração do Quadro Plurianual tem naturalmente sido adaptado à realidade orçamental atual, sendo que, não poderá esquecer-se que o processo de implementação integral da Lei do Enquadramento Orçamental se encontra em construção e onde várias peças técnicas se encaixam e interligam, em que muitas delas se encontram ainda em fase de estudo e desenho. Designadamente, no que respeita ao planeamento de médio prazo e aos instrumentos de gestão orçamental e de desempenho orçamental.

▪ Enquadramento macro

A compatibilidade entre as metas orçamentais e os limites de despesa é garantida pelo seguinte procedimento:

- 1) O cenário macroeconómico mais provável é definido e um cenário orçamental sem mudanças de política é construído tendo em consideração todas as informações disponíveis, incluindo pressões de despesa;
- 2) O cumprimento das regras orçamentais, a que o país se encontra vinculado é analisado e novas medidas de política orçamental são estabelecidas para assegurar o cumprimento dessas regras;
- 3) Um novo cenário macro orçamental é construído, considerando o que resulta das medidas de política orçamental definidas e do cenário macroeconómico;
- 4) O nível total de despesas é definido de acordo com as regras orçamentais identificadas, ou seja, o valor total das despesas que, de acordo com as projeções de receita (com base no cenário macroeconómico), permite o cumprimento das metas orçamentais.

No que se refere ao atual exercício de elaboração do QPPO, o mesmo resulta de um exercício combinado onde as perspetivas “*Top-Down*” e “*Bottom-up*” se articulam. O respeito pelo cenário macroeconómico é assegurado pela abordagem “*Top-down*”. Os objetivos para o saldo das administrações públicas (AP) são definidos no âmbito do Programa de Estabilidade e, posteriormente, os limites máximos de despesa plurianuais para a administração central. Paralelamente é levado a cabo um exercício de análise de despesa pelos vários programas – metodologia “*Bottom-up*” que alimenta o processo de decisão.

▪ Principais etapas

A preparação do quadro plurianual e suas revisões, decorre mediante as seguintes etapas principais:

- Pedido de contributos às Entidades Coordenadoras dos Programas Orçamentais, bem como a entidades com especial relevância orçamental (ou que gerem agregados específicos de despesa) visando a identificação e a quantificação das pressões de despesas, conjuntamente com as poupanças esperadas para o período em causa, bem como de medidas de política que afetam o orçamento nesse período.
- A DGO recebe, analisa e sistematiza os elementos enviados pelos setores, os quais são utilizados pelos gabinetes dos membros do Governo responsáveis pela área de finanças para serem incorporados nos cálculos, quer na perspetiva “*top-down*” (objetivo para o saldo das administrações públicas, em cada um dos quatro anos correspondentes à programação plurianual), mas também na perspetiva “*bottom-up*”, com a fixação de limites máximos de despesas financiados pelas receitas gerais e por programa orçamental compatível com esses objetivos.

2 – Referências particulares

Os procedimentos para a elaboração e revisão dos limites de despesa são estabelecidos conforme previsto nos diplomas legais (artigo 35.º em anexo à Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro, na sua redação atual) ou Circulares. O procedimento seguido é objeto de orientação e concordância superior. Sendo objeto de instruções específicas que são diretamente dirigidas aos intervenientes do processo. Designadamente, às Entidades Coordenadoras dos Programas Orçamentais (tendo em conta as suas competências fixadas no artigo 48.º em anexo à Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro, na sua redação atual), que têm como propósito explicitar a utilização do modelo de recolha e os pressupostos que devem ser assegurados.

No que se refere à referida “inexistência de procedimentos específicos para a monitorização do cumprimento dos limites fixados no QPPO”, importa clarificar que não poderá ler-se como uma inexistência de controlos. Os mecanismos de controlo das operações da execução orçamental, principalmente os relacionados com o regime de realização da despesa e o regime de alterações orçamentais garante de uma forma sistemática e processual que simplesmente não é possível a ultrapassagem desses limites.

Caberá ainda referir que, o limite de despesa total, compatível com os objetivos constantes do Programa de Estabilidade e os limites de despesa para cada missão de base orgânica são vinculativos para o orçamento do ano económico seguinte e indicativos para o período de programação que coincida com o resto da legislatura (n.º 2 do artigo 35.º em anexo à Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro, na sua redação atual).

Quanto ao mencionado pelo Tribunal de Contas, sobre a predominância do OE sobre o QPPO, importará certamente ter em conta, o facto de os limites de despesa definidos no QPPO, no âmbito do Programa de Estabilidade, balizarem o que vem a constar da proposta de OE, sem prejuízo de eventuais atualizações a esses limites, que possam ser determinadas pela evolução macroeconómica ou por novas necessidades identificadas.

Salienta-se ainda, que a nova LEO reconhece a necessidade de alguma flexibilidade nos limites definidos no quadro plurianual, ao estabelecer no n.º 6 do artigo 35.º, prevendo-se um conjunto de situações em que o Governo pode estabelecer um limite superior a limites de despesa vinculativos.

A referência de que “O QPPO não se encontra alinhado com as prioridades de política e os objetivos orçamentais” não se afigura adequada, na medida em que este instrumento de definição de limites de despesa reflete a alocação de recursos às áreas consideradas prioritárias pelo Governo e contribuiu para se alcançar os objetivos orçamentais estabelecidos, designadamente, os relativos aos saldos orçamentais. As opções tomadas pelo Governo na definição de limites para cada programa orçamental refletem as suas prioridades e o limite global estabelecido para a despesa do Quadro é consistente com os objetivos orçamentais definidos.

A atualização dos limites de despesa constantes do QPPO 2020-2023, apenas no ano de 2020, decorreu do facto da situação pandémica ser à data muito recente, com impactos de difícil mensuração e previsão. A situação pandémica consubstanciou um evento de elevada incerteza e era impossível prever impactos futuros. Era imprevisível o que viria a ser a evolução dessa situação pandémica, sua duração e impactos futuros. De igual modo, em que medida implicaria ajustar os limites de despesa nos anos subsequentes.

Exma. Senhora
Auditora Coordenadora do Departamento de Auditoria I do
Tribunal de Contas
Dr.ª Maria João Caldas
Tribunal de Contas
Av. da República, 65
1050-189 LISBOA

S/Ref. TC e-mail
DATA 13-07-2021

N/Ref. • 145/2021
DATA • 16/08/2021
Proc. • /2021/500.10.001/

ASSUNTO Auditoria à implementação do Quadro Plurianual de Programação Orçamental- Relato - Exercício do contraditório - GPEARI

Em resposta à Vossa mensagem eletrónica de 13 de julho, gostaria de destacar, no Relatório de Auditoria – sem emitir qualquer apreciação, censura ou condenação - os pontos 37 e 38, referentes ao GPEARI. Assim:

- Ponto 37: o GPEARI elabora o cenário macroeconómico e orçamental:

- Ponto 38: o GPEARI:

- ✓ Elabora projeções e apoia o governo na definição do cenário macroeconómico e orçamental para o OE
- ✓ Intervém no processo de quantificação do impacto das reformas estruturais decididas pelo governo;
- ✓ Colabora na definição do limite da despesa total das Administrações Públicas utilizado para calcular o limite da despesa da Administração Central, de forma a garantir a ligação com o OMP

De acordo com a LOTC citada, os factos apontados pelo TC são estes e não existe qualquer qualificação dos mesmos.

Conforme o artigo 13º (Princípio do Contraditório) da LOTC, o GPEARI deve apenas “contradizer”, se for o caso, os factos que lhe são apontados e a qualificação que o TC faz deles.

Deste modo, informo V. Ex.ª que, nos termos do artigo 13º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto (Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas), o GPEARI não se opõe aos factos que lhe foram imputados nos pontos 37 e 38 do Relatório de Auditoria à Implementação do QPPO, Proc.º n.º 15/2020 – AUDIT, 2ª Secção.

Com os melhores cumprimentos,

José Carlos Azevedo Pereira
Diretor-Geral

DG/APC