

**Workshop:**  
**Para onde vai o seu dinheiro? Boas  
práticas na preparação, debate e  
adopção do "Orçamento da Saúde"**

Nazaré da Costa Cabral  
(Prof. da Faculdade de Direito de Lisboa)



# Como preparar um orçamento da saúde que o cidadão-contribuinte entenda?

## Sumário

### Nota prévia

- A) **O Orçamento da Saúde e os constrangimentos orçamentais de longo prazo**
- B) **O quadro plurianual (de médio prazo) da despesa (“*medium-term fiscal framework*” - *MTFF*)**
- C) **Estrutura possível e desejável do Orçamento da Saúde**

## Nota prévia

- O Orçamento é um quadro, é um formato.
- Em que medida a forma condiciona o conteúdo?

## Como preparar um orçamento da saúde que o cidadão-contribuinte entenda?

### A) O Orçamento da Saúde e os estrangimentos orçamentais de longo prazo (cf. Heller, 2003)

- A questão demográfica
- A questão económica
- A questão tecnológica

Como pode o Orçamento da Saúde reflectir a influência destes factores de longo prazo?

## Dois passos:

### 1) **Projeções de longo prazo da receita e da despesa em saúde; modelo dos cenários**

Estas projeções podem situar-se a montante e fora do orçamento (ainda que inseridas no processo orçamental), funcionando como elementos informativos da proposta de Lei do OE.

## Exemplo inspirador: o caso da segurança social

### Artigo 93.º

(Lei n.º 4/2007, de 16 de Janeiro - LBSS)

4 - O Governo elabora e envia ainda à Assembleia da República uma **projeção actualizada de longo prazo**, designadamente dos **encargos com prestações** diferidas e das **quotizações** dos trabalhadores e das **contribuições** das entidades empregadoras.

## Finalidades:

- Enquadrar as decisões orçamentais (anuais) numa óptica de evolução de longo prazo da receita e da despesa;
- Informar melhor os deputados, a comunicação social e a opinião pública em geral sobre a evolução de longo prazo da receita e da despesa da segurança social e das variáveis demográficas e macroeconómicas que a condicionam;
- Reforço do controlo e da “*accountability*” do governo pelas decisões que adopta.

## Em relação no Orçamento da Saúde não existe regra similar...

...Embora o artigo 37.º da LEO\* (elementos informativos) se refira à apresentação (genérica e global) de indicadores financeiros de médio e de longo prazo.

E o artigo 36.º (relatório) exija informação sobre a evolução e projecções dos principais agregados macroeconómicos com influência no OE.

\* Consideramos já as alterações introduzidas pela Lei n.º 22/2011, de 20 de Maio à Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto (Lei de Enquadramento Orçamental – LEO)



## Além disso...

A dimensão de longo prazo fica também patente em outros dois momentos do artigo 37.º da LEO (com relevância no Sector da Saúde):

- «d) Informação individualizada sobre despesas anuais e plurianuais com parcerias público -privadas;»
- «h) Situação do endividamento global do conjunto das administrações públicas e das empresas públicas, das empresas de capitais públicos, das parcerias público-privadas, das empresas regionais e das empresas municipais;»

## **2) Novas regras orçamentais e regras de contabilidade que permitam a avaliação dos impactos de longo prazo. Exemplos:**

- Regra da equidade intergeracional (artigo 10.º da LEO) – inspirada na regra de ouro britânica, sem qualquer limite quantitativo;
- Contabilidade de compromissos (cf. artigos 32.º e 45.º da LEO)

## Como preparar um orçamento da saúde que o cidadão-contribuinte entenda? (cont.)

### **B) O quadro plurianual (de médio prazo) da despesa (“*medium-term fiscal framework*” - *MTFF*)**

De acordo com a nova LEO, trata-se de uma lei que fixará, numa base quadrienal, limites à despesa pública, de acordo com os objectivos do PEC.

Programação deslizante da despesa pública, agregada e parcelar (por programa de despesa).

## O MTFF

O MTFF significa a incorporação de uma abordagem de programação orçamental de médio prazo, pelo menos do ponto de vista material.

## **Significa isto que formalmente o OE apresenta uma estrutura por programas?**

**No caso português, tal só é verdadeiro, de forma parcial e ainda embrionária.**

A alteração recente à LEO fez do desenvolvimento da programação orçamental um objectivo central, seguindo as recomendações feitas pela Comissão para a Orçamentação por Programas (COP) criada em 2007: previa-se avançar para o modelo de orçamentação por programas baseada no desempenho (*“performance budgeting”*).

**Previa-se contudo uma calendarização prudente e realista na implementação desta reforma.**

### **Etapas:**

- 1) O primeiro passo consistiria no desenvolvimento de um **orçamento por programas** e de um **quadro plurianual para a despesa**.
- 2) O segundo passo consistiria no desenvolvimento de **informação fiável sobre o desempenho** dos programas e dos ministérios e no desenho e implementação dos necessários sistemas de informação.
- 3) O terceiro passo consistiria na **integração gradual da informação sobre o desempenho nas decisões orçamentais** (i.e. fazendo depender o financiamento da avaliação de desempenho)

## C) Estrutura possível e desejável do Orçamento da Saúde

Se é certo pois que a alteração à LEO ocorrida em 2011 cumpre uma parte do previsto em relação à primeira etapa (no que diz respeito ao quadro plurianual para a despesa), **já no que diz respeito à estruturação por programas pouco se avançou.**

## E os programas-piloto na área dos cuidados continuados (RNCC)?

Elementos centrais do programa:

- Definição de objetivos (Outputs)
- Acções/actividades/medida (programas de actividades);
- Indicadores de performance (ex: grau de autonomia dos utentes; n.º de utentes actuais e potenciais; expansão da rede)



## Orçamentação de meios – qual o seu significado e consequências no Sector da Saúde?

Por ora, mantém-se praticamente inalterada a estrutura fundamental de **orçamentação de meios** constante do artigo 32.º.

Especificação orçamental (cf. também artigo 8.º da LEO):

- Classificação económica;
- Classificação funcional;
- Classificação orgânica.

## Problemas...

1. Difícil tradução da realidade financeira do Sector da Saúde;
2. Difícil leitura/compreensão;
3. Opacidade.

**Fica por responder: quanto se gasta exactamente em quê?**

## Propostas alternativas

- 1) Nova discriminação orçamental para os gastos em Saúde? Se sim, quais os critérios?
  - Tipos de cuidados de saúde;
  - Populações-Alvo;etc.
- 2) Informação adicional a ser apresentada aos deputados, comunicação social e opinião pública, tendo em conta os mesmos critérios, aquando da apresentação da proposta de lei do OE (novo elemento informativo)

## De novo o exemplo do OSS...

Artigo 93.º  
da LBSS

«3 - O Governo apresenta à Assembleia da República uma especificação das receitas e das despesas da segurança social, **desagregadas pelas diversas modalidades de protecção social, designadamente pelas eventualidades** cobertas pelos sistemas previdencial e protecção social de cidadania e subsistemas respectivos.»



OBRIGADA PELA VOSSA ATENÇÃO!