

Orçamento do Estado e Objetivos de Desenvolvimento Sustentável: uma oportunidade para orçamentar melhor?

Noémia Goulart

Rui Dias

Novembro de 2023

Publicação Ocasional n.º

02/2023

A série "Publicação Ocasional" divulga textos esporádicos sobre qualquer tema relacionado com a missão e as atribuições do Conselho das Finanças Públicas. Trata-se de trabalhos aprovados pelo Conselho Superior e assinados pelos autores.

The "Occasional Paper" series comprises sporadic articles on any topic related to the mission and tasks of the Portuguese Public Finance Council. These are approved by the Senior Board and signed by the authors.

As opiniões expressas pelos autores são pessoais e não vinculam o Conselho das Finanças Públicas.

Índice geral

Resumo.....	4
1 Introdução	5
2 Pôr o processo orçamental a contribuir para atingir os ODS	5
3 Em que ponto nos encontramos relativamente aos ODS.....	8
4 A importância da integração dos ODS no ciclo orçamental e a orçamentação por programas (algumas considerações finais)	12
Referências	14

Orçamento do Estado e Objetivos de Desenvolvimento Sustentável: uma oportunidade para orçar melhor?

Noémia Goulart*

Rui Dias*

Conselho das Finanças Públicas

Resumo

A Assembleia Geral das Nações Unidas adotou a Agenda 2030 que une os esforços de todos os países para alcançar o desenvolvimento sustentável até aquele ano com 17 áreas de desenvolvimento, e igual número de objetivos universais – os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). A implementação das políticas públicas necessárias neste sentido implica que instrumentos como o orçamento nacional tenham em consideração aqueles objetivos. A orçamentação para os ODS (B4SDG) surge, assim, como um instrumento que visa orçar melhor, promovendo a incorporação destes objetivos, de forma sistemática e transversal, no processo de decisão dos Governos. O presente texto apresenta o estado da arte no que se refere à implementação da orçamentação para os ODS e o seu enquadramento no processo orçamental em Portugal, e à informação disponível sobre a concretização das metas ODS.

Classificação JEL: H59, H61, Q01

Palavras-chave: Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, Orçamentação por programas; Agenda 2030

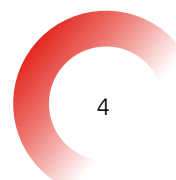
Abstract

The United Nations General Assembly adopted the 2030 Agenda, which unites the efforts of all countries to achieve sustainable development by that year with 17 development areas and an equal number of universal objectives - the Sustainable Development Goals (SDGs). Implementing the necessary public policies in this regard requires instruments such as the national budget to take these goals into account. Budgeting for the SDGs (B4SDG) has thus emerged as an instrument for better budgeting, promoting the incorporation of these goals systematically and across the board in government decision-making. This text presents the state of the art about the implementation of budgeting for the SDGs and its framework in the budgetary process in Portugal, and the information available on the realisation of the SDG targets.

JEL classification: H59, H61, Q01

Keywords: Sustainable Development Goals, Programme budgeting; 2030 Agenda

*Os autores agradecem a Nazaré da Costa Cabral pelos seus comentários e sugestões.



1 Introdução

A Assembleia Geral das Nações Unidas adotou uma resolução que une os esforços de todos os países para alcançar o desenvolvimento sustentável até 2030. Esta resolução ficou conhecida como a [Agenda 2030](#) com 17 áreas de desenvolvimento, para as quais foram definidos 17 objetivos universais – os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) – associadas a 169 metas que visam medir o progresso de cada país na sua prossecução. A implementação das políticas públicas necessárias neste sentido implica que os instrumentos para a sua concretização tenham em consideração aqueles objetivos, nomeadamente em termos orçamentais. Neste enquadramento, a presente publicação procura, num primeiro ponto, discutir de que modo o processo orçamental pode contribuir para se atingir os ODS. O ponto de situação de Portugal quanto aos ODS é abordado de seguida tendo por base a informação constante do Relatório Nacional Voluntário de 2023, apresentado por Portugal em julho do mesmo ano. Num último ponto, são feitas algumas considerações finais salientando-se a importância dos ODS no ciclo orçamental e da orçamentação por programas.

2 Pôr o processo orçamental a contribuir para atingir os ODS

A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável destaca o papel importante dos orçamentos nacionais na implementação dos ODS referindo no n.º 45 da Agenda, a responsabilidade dos órgãos legislativos nacionais na aprovação dos orçamentos nacionais e a importância da colaboração entre todos os níveis de governação, bem como com as instituições internacionais e académicas, organizações filantrópicas, grupos de voluntários e outros grupos.

A orçamentação para os ODS (B4SDG)¹ surge, assim, como um instrumento que visa orçamentar melhor, promovendo a incorporação destes objetivos, de forma sistemática e transversal, no processo de decisão dos Governos. Abordar a concretização dos ODS numa perspetiva orçamental é uma forma de colocar os ODS na agenda política, enquadrado naquele que é um dos instrumentos políticos mais fortes do ponto de vista económico, jurídico e político para implementar políticas públicas, qualquer que seja o nível de governação (nacional, regional ou local). Os orçamentos públicos refletem as prioridades políticas em cada momento, pelo que o enquadramento dos ODS neste instrumento permite sinalizar o compromisso para com a Agenda 2030 e a sua prioridade na agenda nacional de cada país. Um orçamento para os ODS pode ser visto, portanto, como um instrumento de política, de comunicação e de responsabilização.

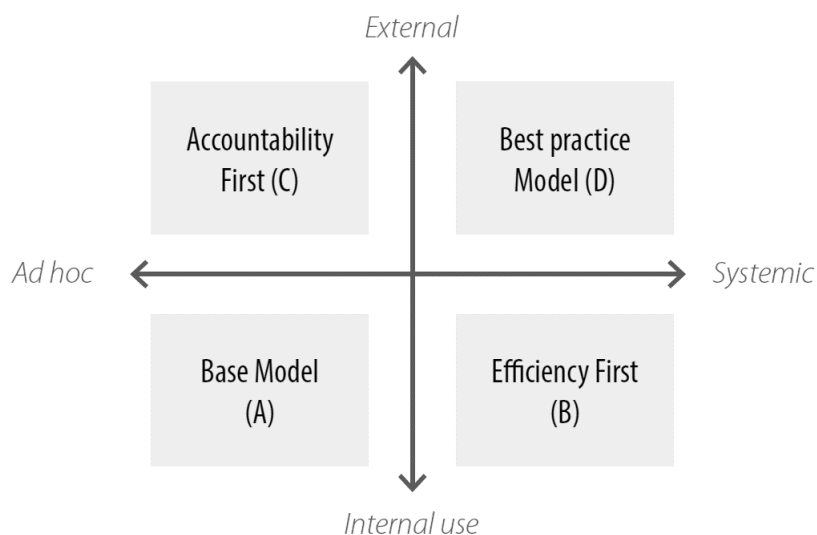
Mas orçamentar de forma que promova uma efetiva implementação dos ODS implica definir um modelo de orçamentação adequado à sua complexidade, tendo em conta os processos e procedimentos do sistema de gestão financeira pública em vigor. O sistema de gestão financeira pública deve apoiar simultaneamente a integração e aceleração da

¹ B4SDG – Budgeting for Sustainable Development Goals.

agenda dos ODS nos processos de decisão e nas políticas nacionais, funcionando como um filtro que garante que a afetação de recursos públicos promove um alinhamento entre os objetivos nacionais e universais.

Não existe um modelo único de orçamentação para os ODS, até porque cada país tem o seu próprio sistema de gestão financeira adaptado à sua especificidade. O manual do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD, em inglês *United Nations Development Programme - UNDP*)² identifica quatro tipologias de modelos de orçamentação que traduzem diferentes abordagens à integração dos ODS no processo orçamental e nos principais destinatários da informação. Nos modelos que incorporam os ODS no processo orçamental apenas para uso interno (Figura 1), a informação relativa aos ODS é tão-só disponibilizada aos utilizadores internos (governo e administração pública), podendo ser produzida e recolhida de forma *ad hoc* no âmbito do processo de orçamentação (modelo A) ou de forma regular e sistemática, o que implicará a adaptação do processo e dos sistemas à sua produção e recolha nas diferentes etapas do ciclo orçamental (modelo B). Uma abordagem mais orientada para o diálogo político e para a divulgação das políticas a adotar e do progresso conseguido na concretização dos objetivos, implica a disponibilização de informação e o envolvimento de atores externos nas várias etapas do processo orçamental, com base em informação produzida de forma *ad hoc* (modelo C) ou integrada nos sistemas de informação que suportam o processo orçamental (modelo D). Neste último modelo, todo o sistema de gestão financeira é adaptado para incorporar a lógica dos ODS em termos de orçamentação, processos de decisão, execução, monitorização e reporte regular.

Figura 1 – Modelos de B4SDG



Fonte: Budgeting for the Sustainable Development Goals Aligning domestic budgets with the SDGs - Guidebook (2020)

² Ver [Budgeting for the Sustainable Development Goals Aligning domestic budgets with the SDGs - Guidebook \(2020\)](#).

Sendo a orçamentação para os ODS um instrumento de orientação do processo orçamental para resultados, a sua implementação pode ser feita de forma articulada com outros instrumentos que partilham esta finalidade, nomeadamente a orçamentação verde, orçamentação de género e muito em particular a orçamentação por programas. Estes instrumentos permitem ganhar uma maior visibilidade sobre a afetação de recursos públicos e as suas finalidades concretas, as quais podem ser mensuradas através de objetivos e metas.

Um sistema orientado para o desempenho como a orçamentação para os ODS coloca desafios diversos na produção e utilização da sua informação. Institucionalizar um processo de decisão orçamental que inclua os ODS implica, em função do modelo que se pretenda adotar, reforçar o sistema de gestão financeira pública por forma a garantir o seu enquadramento nas etapas relevantes, adaptar os processos de tomada de decisão à sua consideração, acompanhar a sua execução no contexto da monitorização orçamental, integrando igualmente a gestão de riscos orçamentais. Requer também, a montante, a capacitação dos recursos humanos em toda a fileira, em diferentes áreas de atuação para desenvolver uma cultura orientada para os ODS. Por outro lado, um processo orçamental orientado por objetivos requer uma estrutura orçamental e um sistema de classificação orçamental adequado, mais focado em políticas e resultados e menos em classificações orgânicas e económicas.

Mas os desafios não se colocam apenas no plano da orçamentação. A ODS implica também uma maior articulação entre as áreas de planeamento e de gestão orçamental nos diversos níveis de governação, promovendo a sua integração no processo de formulação de políticas nacionais, no planeamento estratégico e operacional, no orçamento, na monitorização, na prestação de contas e nos processos de avaliação (primeira e segunda fases do processo orçamental).³ Uma melhor articulação entre diferentes ministérios e entre ministérios sectoriais e o ministério das finanças, pode resultar em políticas públicas mais coerentes e com melhor perceção dos seus eventuais *trade-offs*.⁴ A orçamentação para os ODS também pode ser utilizada para justificar propostas orçamentais e negociar a afetação de recursos durante a primeira fase do processo orçamental de natureza mais estratégica ou ajustamentos dessas dotações na segunda fase, já de elaboração do orçamento.

Numa vertente distinta são diversas as vantagens que têm sido associadas à introdução dos ODS nos processos orçamentais nacionais (Hege *et al.*, 2018), muitas das quais comuns à introdução da orçamentação por programas. Para além de uma melhoria qualitativa na narrativa subjacente à proposta de orçamento, esta metodologia permite mapear e monitorizar a contribuição do orçamento para os ODS e o grau de prioridade atribuído à sua concretização. Numa perspetiva plurianual constitui também um incentivo à incorporação dos ODS nos objetivos de política para o médio prazo por parte dos sucessivos governos, assegurando uma transição controlada e progressiva para as metas sem comprometer a sustentabilidade das finanças públicas. Tratando-se de uma

³ Os indicadores dos ODS apenas permitem nortear a ação pública se forem utilizados em todas as fases do processo de elaboração de políticas públicas, para legitimar e institucionalizar um fenómeno, monitorizar a sua evolução e avaliar os resultados de uma política pública.

⁴ Ver [Budgeting for the Sustainable Development Goals Aligning domestic budgets with the SDGs - Guidebook \(2020\)](#).

orçamentação orientada para objetivos, ela introduz uma maior responsabilização, ao estabelecer uma ligação entre o orçamento e os objetivos, especialmente ao nível dos indicadores, permitindo monitorizar o progresso do país no seu cumprimento e, quando necessário, melhorar o seu desempenho.

Não obstante os potenciais benefícios para o processo orçamental, no fim do dia, importa relembrar que a finalidade última da orçamentação para os ODS é a de acelerar a resposta aos desafios identificados na Agenda 2030. O seu sucesso, dependerá sempre da estratégia nacional e do grau de prioridade que lhe for conferido do ponto de vista político. Para que um orçamento com perspetiva de ODS possa desempenhar esse papel e alimentar o debate sobre as políticas públicas necessárias para os atingir é fundamental que seja utilizado pelos atores relevantes neste ecossistema. Desempenham aqui um papel importante o parlamento, as organizações da sociedade civil, os meios de comunicação social e o público em geral.

3 Em que ponto nos encontramos relativamente aos ODS

Do ponto de vista do planeamento, Portugal deu alguns passos com a publicação da [Resolução do Conselho de Ministros n.º 5/2023](#), de 23 de janeiro, que veio estabelecer um modelo de coordenação e acompanhamento da implementação dos ODS com vista a reforçar o envolvimento dos vários atores, criando uma Comissão de Acompanhamento responsável por monitorizar e avaliar a implementação dos ODS. Do ponto de vista orçamental, e apesar do Orçamento do Estado para 2023 não conter ainda uma perspetiva sobre os ODS, o respetivo Decreto-lei de execução,⁵ de vigência anual, veio atribuir às entidades coordenadoras de cada programa orçamental a responsabilidade de, em cada ministério, assegurar a prestação de informação trimestral relativa aos ODS, de acordo com o modelo que vier a ser definido. A proposta de Orçamento do Estado para 2024 avançou com uma nova perspetiva sobre o orçamento, agrupando dotações dos vários programas orçamentais⁶ por ODS. Contudo, permanecem por identificar metas anuais associadas a essas dotações que permitam fornecer uma melhor perceção do grau de prioridade atribuído a cada objetivo.

Para acompanhar o progresso quanto aos ODS e respetivas metas, a Comissão de Estatística das Nações Unidas (UNSC) acordou, em 2016, um conjunto de 241 indicadores, ajustados em 2017 para 248. Ou seja, pode existir mais do que um indicador por cada meta, mas deve existir pelo menos um. Esta lista não é vinculativa devendo ser adaptada à situação específica de cada país. No caso de Portugal, foram selecionados 170 indicadores (69%), ainda que alguns sejam provisórios ou *proxies* (isto é, constituem uma aproximação ao resultado desejável da meta) – ver Quadro 1 infra elaborado a partir do Relatório Voluntário Nacional de 2023 (RNV 2023), relativo ao ponto de situação de Portugal relativamente aos ODS.⁷ A seleção dos indicadores decorre, invariavelmente, do

⁵ [Decreto-Lei n.º 10/2023, de 8 de fevereiro](#), alterado pelo [Decreto-Lei n.º 54/2023, de 14 de julho](#).

⁶ Correspondentes a ministérios.

⁷ [Voluntary National Review 2023, Portugal \(disponível em inglês\)](#).

nível de desenvolvimento dos países (e dos respetivos sistemas estatísticos), uma vez que nalguns casos, as metas já estariam atingidas, sendo ainda relevante considerar as tendências de evolução no contexto geográfico específico.⁸

Quadro 1. Disponibilidade de indicadores estatísticos para os ODS

#ODS	Designação	Metas	Indicadores		Disponibilidade (%)
			ONU	Portugal*	
1	Erradicar a pobreza	7	13	9	69%
2	Erradicar a fome	8	14	8	57%
3	Saúde de qualidade	13	28	25	89%
4	Educação de qualidade	10	12	8	67%
5	Igualdade de género	9	14	7	50%
6	Água potável e saneamento	8	11	7	64%
7	Energias renováveis e acessíveis	5	6	5	83%
8	Trabalho digno e crescimento económico	12	16	13	81%
9	Indústria, inovação e infra-estruturas	8	12	11	92%
10	Reduzir as desigualdades	10	14	10	71%
11	Cidades e comunidades sustentáveis	10	15	11	73%
12	Produção e consumo sustentáveis	11	13	6	46%
13	Ação climática	5	8	5	63%
14	Proteger a vida marinha	10	10	5	50%
15	Proteger a vida terrestre	12	14	11	79%
16	Paz, justiça e instituições eficazes	12	24	14	58%
17	Parcerias para a implementação dos objetivos	19	24	15	63%
17 Total		169	248	170	69%

Fonte: Elaboração própria, com base em [Voluntary National Review 2023](#), Portugal.

Como ocorre na maioria dos países, existem limitações quanto à disponibilidade, tempestividade e qualidade dos dados que suscita dificuldades quanto à sua escolha e também na avaliação de tendências quanto aos indicadores. O INE tem dedicado, a partir de 2018, uma publicação de carácter anual sobre os ODS, cuja última edição, de 2023, constitui parte integrante da Revisão Nacional Voluntária, apresentado em julho do mesmo ano no Fórum Político de Alto Nível para o Desenvolvimento Sustentável. Cabe referir que os ODS evidenciam interligações entre eles, que podem ser de complementaridade ou reforço (por exemplo entre o da redução das desigualdades (ODS 10) e o do trabalho digno e crescimento económico (ODS 8)), mas também de potencial conflitualidade (por exemplo, entre o ODS 8 e o ODS13 (ação climática)).⁹

Considerando o RNV2023, suportado pelos dados do INE, quase metade (45%) das metas apresentaram uma evolução favorável, tendo sido atingidas, até 2022, 18 metas (11% do total) – ver quadro infra. Mas a avaliação dos ODS apresenta ainda várias limitações. Verifica-se que existem diversas metas sem indicador ou para as quais não é (ainda) possível efetuar uma avaliação conclusiva, num total de 67 (40% do total). Acresce o impacto da pandemia de COVID-19 sobre alguns destes ODS, levando, nuns casos, a evoluções desfavoráveis (por exemplo no ODS 9), noutros, a evoluções favoráveis (sendo o caso dos indicadores relativos às emissões de gases com efeito de estufa, com redução

⁸ Esta situação é particularmente bem ilustrada no ODS 2 (Erradicar a fome), em que Portugal selecionou oito indicadores, tendo para a meta 2.1.1. relativa à prevalência da subnutrição, ter-se considerado a proporção da população com 18 e mais anos com obesidade, por sexo e grupo etário, dado ser esta a questão relevante quanto à nutrição, com importantes interligações com o ODS 3 (Saúde de qualidade).

⁹ Aspeto desde logo observado na própria Agenda 2030 (cf. resolução A/RES/70/1 [Transformar o nosso mundo: Agenda 2030 de Desenvolvimento Sustentável](#) (apenas em inglês)).

expressiva em 2020 motivada pelo decréscimo da atividade económica e dos transportes no contexto pandémico), porém, e na maioria dos casos, puramente circunstanciais.

Quadro 2. Evolução das metas dos ODS para Portugal (2015-2022)*

#ODS	Designação	Evolução das metas por ODS - Portugal (2015-2022, em % do total)*						
		Favorável	das quais atingidas	Desfavorável	Sem alterações	Sem avaliação	Impactado pela COVID-19	Sem indicador
1	Erradicar a pobreza	57%	14%	14%	0%	0%	43%	29%
2	Erradicar a fome	50%	0%	13%	0%	13%	13%	25%
3	Saúde de qualidade	62%	15%	8%	8%	15%	23%	8%
4	Educação de qualidade	40%	0%	10%	0%	20%	10%	30%
5	Igualdade de género	22%	0%	0%	0%	33%	0%	44%
6	Água potável e saneamento	75%	25%	0%	0%	0%	0%	25%
7	Energias renováveis e acessíveis	60%	40%	20%	0%	0%	20%	20%
8	Trabalho digno e crescimento económico	58%	0%	8%	17%	0%	42%	17%
9	Indústria, inovação e infra-estruturas	50%	0%	38%	13%	0%	25%	0%
10	Reduzir as desigualdades	60%	10%	0%	10%	20%	20%	10%
11	Cidades e comunidades sustentáveis	50%	10%	10%	10%	10%	20%	20%
12	Produção e consumo sustentáveis	9%	0%	0%	18%	18%	27%	55%
13	Ação climática	40%	20%	0%	0%	20%	40%	40%
14	Proteger a vida marinha	20%	0%	10%	0%	20%	0%	50%
15	Proteger a vida terrestre	42%	25%	0%	17%	0%	0%	25%
16	Paz, justiça e instituições eficazes	50%	25%	17%	8%	17%	17%	8%
17	Parcerias para a implementação dos objetivos	37%	11%	5%	5%	11%	16%	42%
17	TOTAL	45%	11%	8%	7%	13%	18%	27%

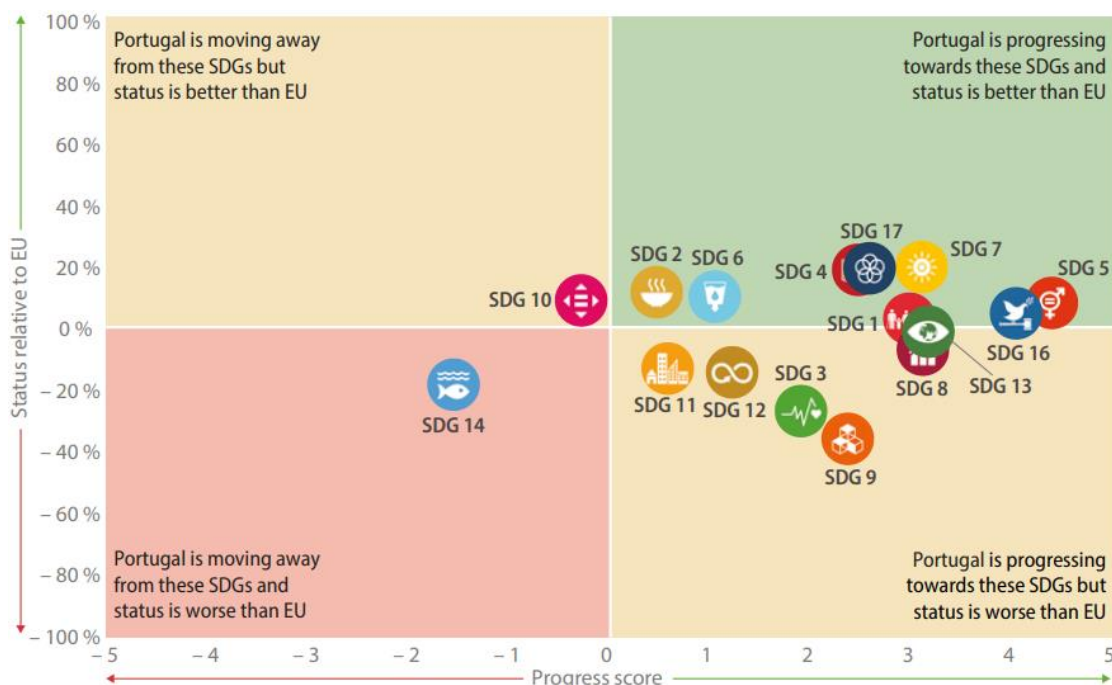
Fonte: Elaboração e cálculos próprios com base em [Voluntary National Review 2023](#), Portugal. Cálculo a partir da soma das avaliações das metas feitas para cada objetivo. Notas: * Para alguns dos indicadores subjacentes às metas, o período temporal pode ser diferente do apresentado. | O ano de 2015 (ano de início da Agenda 2030) é considerado como âncora para a avaliação da evolução dos indicadores estatísticos subjacentes às metas. O quadro refere-se à avaliação do desempenho pelo Relatório Voluntário Nacional de 2023 quanto às diversas metas por ODS (ver Quadro I). Assim, no ODS 1, por exemplo, 4 das 7 (57%) das metas observaram uma evolução favorável (das quais 1 foi já atingido), enquanto apenas 1 evoluiu desfavoravelmente (14%). As restantes 2 metas não têm um indicador que permita a sua avaliação. A coluna relativa à COVID-19 mostra a % de metas por ODS que foram impactadas significativamente pela pandemia de COVID-19. No caso do ODS 1 foram 3 (43%).

Permanecem, assim, desafios relevantes também no que toca aos dados estatísticos de suporte à avaliação do progresso quanto aos ODS, de que são ilustrativos os dados referentes à proteção da vida marinha (ODS 14). Estes desafios decorrerão, na maior parte das situações, também de uma maior complexidade decorrente da natureza específica de determinadas metas. Por outro lado, é importante notar que, ainda que um indicador possa evoluir no sentido desejável ou seja atingida a meta em termos nacionais, tal não significa que não existem situações de desigualdade entre regiões, sexo, idade ou outras características sociodemográficas que não devam ser atendidas (de salientar que o INE tem procurado aumentar a ventilação dos indicadores por estas dimensões, beneficiando a análise, permitindo também suportar o desenho de políticas públicas ao nível regional e local).

Para além da avaliação nacional, existem também avaliações externas, seja ao nível da UE seja no quadro das Nações Unidas. Por exemplo, neste último caso, o [Sustainable Development Report 2023](#), coloca Portugal, com um score de 80,02, no 18.º lugar, em 166 países com informação disponível para os indicadores considerados. Estas apreciações são particularmente relevantes, pois a avaliação quanto ao progresso dos ODS deve atender também ao contexto geográfico em que cada país se insere (Figura 2, face à UE). Esta avaliação permite perceber em quais das áreas existe um desempenho abaixo ou acima da média do agrupamento considerado, dando possivelmente uma melhor visão do posicionamento do país quanto aos ODS, integrando a especificidade do país no espaço territorial mais próximo. Nesta perspetiva, o ODS 10, relativo à redução das desigualdades revela-se como aquele em que Portugal pior pontua, não contando com o relativo à proteção da vida marinha (ODS 14) cuja avaliação deve ter em conta as

limitações decorre de apenas metade dos indicadores se encontrarem disponíveis (Quadro 1).

Figura 2 – ODS para Portugal, distância das metas e desempenho relativamente à União Europeia (2023)



Fonte: Eurostat, [Sustainable development in the European Union – Monitoring report on progress towards the SDGs in an EU context – 2023 edition](#). Nota: Esta informação pode também ser acedida de forma interativa em [SDG Country Overview](#).

Por último, quanto aos instrumentos de financiamento, o RNV de 2023 ilustra o alinhamento entre instrumentos de política ao nível macro estratégico (nomeadamente quanto no que respeita à Lei das Grandes Opções para 2022-2026¹⁰ e à aplicação dos quadros financeiros plurianuais de fundos europeus), ainda que os ODS não tenham influenciado diretamente a sua elaboração. Por exemplo, no caso do PRR, identifica 5,9 mil M€ (antes da reprogramação) que contribuirão para os ODS. No entanto, subsistem questões quanto à consideração dos ODS na definição destes instrumentos e na sua articulação operacional, como aliás é reconhecido no próprio RNV2023. Especificamente, em termos do processo orçamental, o que ocorreu foi a disponibilização de um anexo para a elaboração da POE/2024 que permitiu a classificação da despesa por ODS. No entanto, isto não significa que os ODS estejam a ser explicitamente considerados no processo orçamental, em alguma ou algumas das suas fases.¹¹

¹⁰ [Lei n.º 24-C/2022, de 30 de dezembro](#).

¹¹ Refira-se, a nível local, alguns exemplos em que os orçamentos municipais terão considerado os ODS na sua elaboração, a que o RNV2023 alude, destacando-se o caso de Loulé.

4 A importância da integração dos ODS no ciclo orçamental e a orçamentação por programas (algumas considerações finais)

A orçamentação com uma perspetiva sobre os ODS fornece uma oportunidade para integrar o processo de formulação e revisão de políticas públicas no ciclo orçamental. Essa integração no ciclo orçamental não se deve subsumir à (re)classificação da despesa prevista ou executada, mas fazer parte do processo de afetação de recursos, associada a metas, designadamente numa perspetiva plurianual. Esta situação remete para a consideração dos ODS na primeira fase do ciclo orçamental (e.g. Lei das Grandes Opções e Quadro Plurianual de Despesa Pública) utilizando assim, os instrumentos de planeamento e programação orçamental previstos na lei, para nortear as políticas públicas com vista à concretização dos ODS, assegurando uma afetação de recursos compatível com as metas anuais e plurianuais, tendo em conta, designadamente, os recursos do quadro financeiro plurianual europeu.

Na prática orçamental seguida no nosso país, a perspetiva plurianual do orçamento tem sido remetida para segundo plano. Com a nova lei de enquadramento orçamental entrou em vigor o novo Quadro Plurianual de Despesa Pública (QPDP), que, por abranger a totalidade das fontes de financiamento,¹² deveria servir de antecâmara para a proposta de Orçamento do Estado seguinte.¹³ Ao atraso na adoção desta abordagem plurianual acresce o adiamento que tem vindo a ocorrer na orçamentação por programas, que constitui um importante instrumento de orientação para os resultados. A consideração dos ODS no ciclo orçamental surge como uma oportunidade para a plena e efetiva adoção de um modelo de programação orçamental que permita identificar o progresso que se pretende atingir em cada ano económico e caminhar para uma avaliação mais qualificada da despesa pública. O mero aumento nominal da dotação de um qualquer programa, sem que ao mesmo estejam associadas metas, não significa por si só mais eficácia ou uma maior prioridade, ou seja, que com mais despesa se atinjam os objetivos da política pública subjacente.

No que aos ODS respeita é expectável que tenham de ser feitas escolhas e definidas prioridades, tendo em conta a sua posição atual. Com efeito, há ODS onde Portugal já atingiu as metas, enquanto noutros tem mostrado um pior desempenho do que os seus pares europeus. Há também ODS relativamente aos quais, apesar da evolução favorável, Portugal se tem vindo a distanciar. Por outro lado, decorre dos próprios ODS a

¹² Em 2020 foi apresentado o primeiro Quadro Plurianual de Despesas Públicas (QPDP), ao abrigo na nova Lei de Enquadramento Orçamental de 2015, o qual contempla todas as fontes de financiamento do orçamento do Estado, ao contrário do que sucedia com o Quadro Plurianual de Programação Orçamental (QPPO) até então vigente, que apenas contemplava as receitas gerais (receitas não associadas ou decorrentes da atividade de uma entidade, tendo em vista financiar a despesa pública em geral, aqui se incluindo a receita de impostos, dividendos de participações do Estado, taxas, multas, entre outros, bem como os empréstimos contraídos pelo Estado; não inclui receitas próprias e/ou consignadas). Esta alteração torna os limites de despesa definidos no QPDP comparáveis com as dotações do Orçamento do Estado.

¹³ Ver, a este propósito, o ponto 3.3 do [Relatório n.º 10/2023, do CFP, Análise da Proposta de Orçamento do Estado para 2024](#).

consideração de *trade-offs* na formulação das políticas públicas, situação, aliás similar ao que ocorre com a designada transição digital e climática.

A consideração dos ODS no ciclo orçamental não deixa também de ser uma oportunidade para que os indicadores associados às respetivas metas possam ser utilizados para a orçamentação por programas, designadamente no seu acompanhamento regular, e qualquer que seja o subsector (incluindo aqui a Administração Regional e Local atendendo à natureza e diferenciação territorial e às respetivas competências face às metas dos ODS).

Referências

Bilmes, Linda J. "Budgeting for the Sustainable Development Goals." United Nations Economic and Social Council, January 2020.

Eurostat (2023), [Sustainable development in the European Union – Monitoring report on progress towards the SDGs in an EU context – 2023 edition.](#)

Hege, E., & Brimont, L. (2018). Integrating SDGs into national budgetary processes. *Studies*, 5(18).

INE (2023), [Objetivos de Desenvolvimento Sustentável | Agenda 2030 - Indicadores para Portugal - 2015 – 2022.](#)

Suren Poghosyan, *Budgeting for the Sustainable Development Goals*

[Sustainable Development Report 2023](#)

[Voluntary National Review 2023, Portugal.](#)

[World Public Sector Report 2023: Transforming institutions to achieve the Sustainable Development Goals after the pandemic](#) (Nações Unidas)