

# **TRANSPARÊNCIA ORÇAMENTAL: ABORDAGENS CONTEMPORÂNEAS DE ORÇAMENTAÇÃO**

**Noémia Goulart**

*setembro de 2026*

Publicação Ocasional n.º

**01/2026**

---

*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.*

---

## Índice

|                                                                                                                                                    |    |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Resumo.....                                                                                                                                        | 4  |
| 1 Introdução .....                                                                                                                                 | 6  |
| 2 Enquadramento conceptual dos sistemas de orçamentação pública .....                                                                              | 7  |
| 2.1 O conceito de transparência orçamental nos sistemas de orçamentação pública ...                                                                | 7  |
| 2.2 Transparência orçamental e ciclo orçamental: do curto para o médio-longo prazo                                                                 | 8  |
| 2.3 Principais sistemas de orçamentação pública e a sua evolução: breve<br>caracterização.....                                                     | 9  |
| 3 A informação e a transparência nos sistemas de orçamentação .....                                                                                | 14 |
| 4 O sistema orçamental português: a incorporação gradual de novos modelos de<br>orçamentação pública e o reforço da transparência orçamental ..... | 20 |
| 4.1 Evolução histórica.....                                                                                                                        | 20 |
| 4.2 O sistema atual .....                                                                                                                          | 21 |
| 5 Conclusões.....                                                                                                                                  | 24 |
| Referências .....                                                                                                                                  | 26 |

# Transparência orçamental: abordagens contemporâneas de orçamentação

Noémia Goulart

Conselho das Finanças Públicas

## Resumo

A orçamentação tradicional, rígida e burocrática, enfrenta desafios para lidar com as dinâmicas do mundo atual. O aumento da transparência, impulsionado por novas tecnologias e exigências da sociedade em geral, é crucial para a responsabilização dos governos e o envolvimento dos cidadãos. Os sistemas orçamentais têm vindo, ao longo do tempo, a incorporar mais informação sobre a forma como são utilizados os recursos, os seus objetivos e resultados. Os crescentes desafios que se têm colocado às políticas públicas têm conduzido ao desenvolvimento de metodologias de orçamentação inovadoras e flexíveis, com objetivos mais ambiciosos de promover transformações estruturais na sociedade. Este estudo explora a evolução das diversas abordagens orçamentais, suas vantagens e desvantagens, e analisa a evolução do modelo português à luz dessa evolução identificando algumas melhorias possíveis no processo orçamental.

**Classificação JEL:** H61, H11, H50

**Palavras-chave:** Orçamentação, sistema orçamental, informação, transparência orçamental, planeamento plurianual, desempenho.

Quaisquer erros e omissões são da inteira responsabilidade do autor. As opiniões expressas nesta publicação responsabilizam apenas o autor e não o Conselho das Finanças Públicas.

# Budgetary transparency: contemporary budgeting approaches

Noémia Goulart

Portuguese Public Finance Council

## Abstract

Traditional budgeting, characterized by its rigidity and bureaucracy, faces increasing challenges in adapting to the dynamic and uncertain world of today. The growing demand for transparency, driven by new technologies and societal expectations, is crucial for holding governments accountable and engaging citizens in the policymaking process. In response to these challenges, budgeting systems have been evolving to incorporate more information about how resources are used, their objectives, and their outcomes. The increasing complexity of public policy challenges has led to the development of innovative and flexible budgeting methodologies with more ambitious goals of promoting structural transformations in society. This study explores the evolution of various budgeting approaches, their advantages and disadvantages, and analyses the development of the Portuguese model in this context, identifying potential enhancements to the budgetary process.

**JEL Classification:** H61, H11, H50

**Keywords:** Budget, budget system, information, fiscal transparency, multiannual planning, performance

*Any errors and omissions are the sole responsibility of the author. The views expressed in this publication are solely the responsibility of the author and not of the Portuguese Public Finance Council.*

# 1 Introdução

O orçamento nacional<sup>1</sup> constitui o principal instrumento de concretização financeira da política pública ao dispor dos governos. A orçamentação tradicional, anual, caracterizada por uma elevada rigidez e burocracia, não se tem revelado adequada para lidar com as dinâmicas e incertezas do mundo atual, as quais exigem soluções e instrumentos mais flexíveis. Ao longo dos séculos XX e XXI foram sendo implementadas sucessivas reformas aos sistemas orçamentais, com vista à disponibilização de novos dados sobre a forma como os recursos públicos são utilizados e a sua finalidade. O aumento da informação que vem sendo divulgada pelos governos contribui para aumentar a sua transparência conforme notam várias instituições internacionais como a International Budget Partnership (IBP), o Fundo Monetário Internacional (FMI) e Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE). Do lado dos governos, a transparência promove uma maior responsabilização na utilização dos recursos públicos e na apresentação de resultados. Do lado dos cidadãos, que delegam nos governos a gestão das finanças públicas, em seu nome e no seu interesse (Downes & Nicol, 2017), a transparência promove uma maior compreensão das políticas para que possam recolher os seus benefícios.

Nas últimas décadas tem-se assistido à proliferação de novas metodologias de orçamentação, algumas das quais instrumentais à implementação de políticas públicas. Abordagens inovadoras têm vindo a demonstrar que é necessário um paradigma de orçamentação que seja flexível e adaptável, envolvendo, de forma transversal, todos os agentes do ecossistema onde operam e muito em especial os cidadãos. Este estudo analisa práticas contemporâneas de orçamentação na perspetiva do seu contributo para a transparência das políticas públicas e para a concretização dos seus objetivos, cada vez mais exigentes, defendendo que modelos de orçamentação transversal podem revelar-se mais adequados à implementação de políticas que visem transformações estruturais na economia e na sociedade, como as que se exigem para responder na escala exigida aos desafios da sustentabilidade.

O presente estudo encontra-se estruturado em cinco secções. A seguir à primeira, introdutória, a secção dois procede ao enquadramento conceptual, consubstanciado nos diversos tipos de sistemas de orçamentação, discutindo-se na secção três as vantagens e desvantagens de cada sistema na promoção da transparência das políticas e da sua eficácia. Na quarta secção é analisada a evolução do sistema orçamental português e na última secção apresentam-se algumas conclusões e sugestões de melhoria do atual sistema orçamental português.

---

<sup>1</sup> Ou Orçamento do Estado.

## 2 Enquadramento conceptual dos sistemas de orçamentação pública

### 2.1 O conceito de transparência orçamental nos sistemas de orçamentação pública

O Orçamento do Estado (OE) constitui um instrumento económico e político fundamental para qualquer governo, sem o qual não é possível assegurar as principais funções do Estado, desde a provisão de bens e serviços públicos às políticas redistributivas da riqueza, políticas de estabilização macroeconómica e de justiça intergeracional (Musgrave, 1958). Na sua essência, o orçamento permite afetar recursos públicos, escassos, entre políticas concorrentes com vista a endereçar diferentes necessidades da sociedade (Khan, 2019). Sendo o orçamento nacional financiado por dinheiro público, os governos têm o dever de transparência na sua utilização, evidenciando os resultados pretendidos e obtidos com a sua execução.

Os orçamentos nacionais espelham informação relevante sobre a economia de um país, as suas prioridades e a forma como o Estado pretende que a ação governamental influencie a sociedade e a atividade económica. Constituem um instrumento de autoconhecimento coletivo que, em cada momento, reflete as opções de política pública a preservar, as restrições impostas pela sustentabilidade orçamental e as ambições estratégicas que os governos se propõem concretizar. O sucesso dos governos depende, em grande medida, da sua capacidade de implementar os objetivos a que se propõem, tendo em conta as condicionantes económicas, políticas, financeiras e administrativas em que operam, mas também da sua capacidade de comunicar essas políticas e de mobilizar empresas, cidadãos e a sociedade civil para a sua concretização, através do reforço da transparência orçamental.

A transparência orçamental pode ser definida, segundo a OCDE,<sup>2</sup> como a divulgação completa de toda a informação orçamental relevante de uma forma tempestiva e sistemática. Este conceito tem uma perspetiva multidimensional abrangendo a clareza, a exaustividade, a fiabilidade, a tempestividade, a acessibilidade e a facilidade de utilização de informação pública sobre as finanças públicas, bem como a participação dos cidadãos no processo orçamental. Esta mesma instituição identifica como benefícios mais importantes da transparência orçamental o reforço da responsabilização, a legitimidade, a integridade, a inclusão e a qualidade das decisões orçamentais, o que poderá, em última análise, desenvolver a confiança entre os governos e os cidadãos. De Fine Licht (2022) analisa o papel da transparência na governação, na perspetiva de vários tipos de atores (governo, público e sociedade civil/sector privado), concluindo que a transparência permite que os cidadãos monitorizem e analisem as decisões políticas e os seus responsáveis, incentivando a participação pública e a exigência de prestação de contas, podendo aqueles, por via do voto, responsabilizar os governos pelos seus resultados.

---

<sup>2</sup> Disponível em: <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/688822b9-en/index.html?itemId=/content/component/688822b9-en>

## 2.2 Transparência orçamental e ciclo orçamental: do curto para o médio-longo prazo

A evolução dos sistemas orçamentais tem acompanhado esta crescente valorização da transparência e da prestação de contas. A disponibilização de informação orçamental mais clara, abrangente e acessível não constitui um fim em si mesmo, mas antes um instrumento que permite reforçar a qualidade da tomada de decisão pública, a responsabilização dos decisores e a monitorização dos resultados alcançados. A forma como a informação é produzida e divulgada encontra-se intimamente ligada à própria conceção do sistema orçamental, permitindo, desejavelmente, compreender os mecanismos de planeamento, execução e controlo das finanças públicas.

Os sistemas orçamentais podem ser analisados também à luz do horizonte temporal no qual se desenvolve o ciclo orçamental. As boas práticas identificadas pelas organizações internacionais rompem cada vez mais com uma visão anual e incremental do orçamento,<sup>3</sup> apresentando uma orientação de médio e longo prazo, em que o orçamento deixa de ser apenas um instrumento de controlo da despesa para passar a ser um instrumento que enquadra temporalmente as decisões de política, aumentando o foco nos efeitos futuros esperados das decisões orçamentais. A pedra angular de um sistema orçamental moderno corresponde ao quadro orçamental de médio prazo que permite enquadrar o orçamento anual num horizonte temporal mais alargado. O orçamento passa a ser concebido como um instrumento intertemporal, orientado para resultados, prevendo mecanismos que permitam endereçar os desafios que vão naturalmente surgindo, sem comprometer a sustentabilidade a longo prazo.

Esta perspetiva permite aos decisores políticos conhecer *ex-ante* as implicações orçamentais das decisões imediatas e introduzir estabilidade na afetação de recursos entre diferentes ministérios e áreas de atuação (programas). Se for bem desenhado e implementado, permite conhecer, com razoável probabilidade, a trajetória da receita e da despesa prevista, num contexto de políticas invariantes e compreender qual a margem orçamental existente para acomodar novas medidas de política. Em cenários de menor margem fornece informação essencial para esboçar exercícios de revisão de despesa, que na verdade correspondem a exercícios de revisão de políticas públicas, fundamentadas na necessidade de encontrar formas mais eficientes de as desenvolver, sem comprometer ou até melhorando a sua eficácia.

Ao estabelecer uma perspetiva plurianual para a política orçamental, assegurando a coerência entre objetivos estratégicos, regras orçamentais e decisões de afetação de recursos, este enquadramento plurianual reforça a previsibilidade, a disciplina e a sustentabilidade das finanças públicas, ao mesmo tempo que facilita a articulação entre planeamento, programação orçamental e avaliação de resultados. Desta forma, o sistema orçamental evolui de uma lógica predominantemente anual e incremental para uma abordagem intertemporal, orientada para resultados e para a criação de valor público a médio e longo prazo. A sua eficácia exige, contudo, um conjunto de condições institucionais e políticas fundamentais, incluindo a vinculação efetiva entre os diversos

---

<sup>3</sup> Ver [https://economy-finance.ec.europa.eu/document/download/8973cfb2-be92-41a3-a252-5209f0161a3a\\_en?filename=dp189\\_en.pdf](https://economy-finance.ec.europa.eu/document/download/8973cfb2-be92-41a3-a252-5209f0161a3a_en?filename=dp189_en.pdf); [https://one.oecd.org/document/GOV/SBO\(2023\)10/REV1/en/pdf](https://one.oecd.org/document/GOV/SBO(2023)10/REV1/en/pdf); <https://www.imf.org/-/media/files/publications/howtonotes/2024/english/htnea2024005.pdf>; <https://www.imf.org/-/media/files/publications/howtonotes/2024/english/htnea2024005.pdf>

instrumentos de planeamento e de programação orçamental, um compromisso político duradouro com as metas definidas, elevados padrões de transparência e responsabilização, bem como a capacidade administrativa e governativa de delinear uma estratégia coerente e de a implementar de forma consistente ao longo do horizonte temporal plurianual.

Os desafios globais atuais exigem soluções integradas que combinem inovação científica, tecnológica e social. Requerem coordenação entre áreas do governo e a participação de vários sectores para promover um crescimento mais inclusivo e sustentável, implicando a transição de políticas sectoriais isoladas para políticas sistémicas orientadas por missões para objetivos de longo prazo. As novas abordagens apostam em políticas horizontais que, além de corrigir falhas de mercado, moldam novas atividades do Estado e do mercado, influenciando a oferta, conforme sistematiza Mazzucato *et al* 2020). Esta lógica ambiciona transformar o futuro desejado em critério orientador das decisões presentes, reforçando a racionalidade, a eficácia e a responsabilidade das políticas públicas, de modo a evitar que o futuro seja apenas o reflexo automático de escolhas imediatistas. Esta lógica orientada para a eficácia orçamental implica novas competências na administração pública e uma mudança de mentalidade, tanto ao nível dos governos como do Parlamento, na discussão e aprovação dos documentos orçamentais.

### 2.3 Principais sistemas de orçamentação pública e a sua evolução: breve caracterização

A evolução da estrutura dos documentos orçamentais e do processo orçamental mostra que os sistemas têm vindo ao longo do tempo a ganhar novos elementos, os quais refletem diferentes perspetivas sobre o papel do orçamento, enquanto elemento integrante do processo de formulação e operacionalização de políticas públicas, e enquanto instrumento de governação e de comunicação. De uma abordagem tradicionalmente mais rígida, focada nos recursos (meios utilizados ou *inputs*) e no curto prazo, o processo orçamental em diversos países tem vindo a enquadrar-se cada vez mais numa perspetiva de médio e longo prazo, e a exigir nova informação, nomeadamente sobre os resultados previstos e obtidos e os respetivos impactos. Nos anos mais recentes, vários países têm vindo a seguir uma abordagem mais estratégica e proativa, utilizando o orçamento como ferramenta para impulsionar a mudança e ganhos de eficiência (OECD, 2025).<sup>4</sup>

Noutra dimensão, é importante notar o papel que o orçamento nacional e o processo orçamental desempenham na coordenação entre diferentes entidades públicas, incluindo diferentes níveis de governo, para implementação de políticas públicas. Um orçamento nacional bem desenhado deve assegurar o alinhamento das atividades de cada entidade pública, a sua missão, metas e objetivos específicos com a missão, metas e macro objetivos do governo, por forma a que o resultado das atividades prosseguidas por essas entidades se traduza na concretização da visão estratégica do governo. Esse alinhamento é necessário para evitar conflitos internos e assegurar uma execução coordenada e

---

<sup>4</sup> Disponível em:

[https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2025/12/sustainability-of-public-finance-in-oecd-countries\\_c19295e2/df89a38a-en.pdf](https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2025/12/sustainability-of-public-finance-in-oecd-countries_c19295e2/df89a38a-en.pdf).

complementar das políticas, sendo a sua importância tanto maior quanto maior a ambição e complexidade das políticas em execução.

A elaboração de um orçamento nacional, bem como a sua execução, seguem habitualmente um conjunto de regras formais que definem desde logo a estrutura do orçamento, orientando o modo como a sua execução e monitorização se desenvolvem. Para alguns autores, uma determinada agregação de regras pode ser vista como uma teoria de orçamentação (Hildreth, 2021), para outros constituem sistemas (Khan, 2019) ou técnicas de orçamentação (Farazmand, 2023). Khan (2019) defende que a estrutura de regras de orçamentação pública constitui um sistema orçamental na medida em que estas definem um conjunto de elementos que se interrelacionam de forma coerente para atingir os objetivos e resultados do governo. Os sistemas orçamentais promovem: (i) a consistência, uma vez que asseguram a comparabilidade da informação orçamental ao longo do tempo; (ii) a eficiência, ao fornecer informação que permite medir a utilização de recursos e os resultados obtidos; (iii) a coordenação entre entidades com missões distintas e complementares na implementação das políticas públicas e (iv) a transparência e compreensão dos objetivos presentes no orçamento, mostrando os recursos afetos às políticas, as entidades responsáveis e os resultados pretendidos.

A estrutura de cada sistema permite compreender, em maior ou menor grau, como são tomadas as decisões orçamentais, o seu impacto sobre as entidades públicas, nas suas funções, programas e atividades, bem como na economia e bem-estar da sociedade em geral. Diferentes sistemas orçamentais têm consequências diferentes sobre a estrutura do orçamento, sobre a informação disponibilizada e sobre a perceção e participação pública quanto aos objetivos e resultados das políticas públicas. E o processo orçamental reflete essencialmente as características do sistema orçamental. Na fase de execução, o sistema orçamental fornece um roteiro para guiar as atividades a desenvolver e a responsabilidade das entidades intervenientes na execução das políticas, para atingir esses objetivos.

Existem vários tipos de sistemas orçamentais, podendo um sistema orçamental integrar vários subsistemas diferentes, refletindo a incorporação de novos elementos ao longo do tempo. De Campos & Rodrigues (2016), Khan (2019) e Brusca & Labrador (2023) sistematizaram os vários tipos de sistemas orçamentais que aqui se abordam, alguns dos quais podem na verdade considerar-se subsistemas por construírem adaptações de outros sistemas.

O sistema tradicionalmente usado na elaboração de orçamentos do Estado consiste na apresentação das receitas e despesas por rubrica, recorrendo a uma ou mais classificações orçamentais (por exemplo económica, funcional e orgânica).<sup>5</sup> A orçamentação por rubrica (*line item budgeting*) é relativamente simples de construir e de analisar, permitindo um elevado controlo das receitas e despesas por entidade e natureza através do detalhe do classificador utilizado. Os recursos e a sua utilização são apresentados por rubricas específicas sem atender ou especificar os objetivos concretos que justificam essas despesas. Em regra, este tipo de orçamento é incrementalista

---

<sup>5</sup> A classificação económica espelha a natureza da despesa, a classificação funcional permite afetar os recursos às diferentes funções do Estado e a classificação orgânica visa mostrar a entidade responsável pela execução dos recursos.

(*incremental budgeting*), baseando-se no orçamento anterior, ao qual se somam incrementos, geralmente para refletir a inflação e outras alterações identificadas.

Um sistema de orçamentação por programas (*program budgeting*) apresenta a despesa (e respectivas fontes de financiamento) por áreas de atuação do Estado ou de política pública, em paralelo com a estrutura tradicional de classificação por rubricas. Os programas orçamentais funcionam como agregadores de receita e despesas, com uma finalidade comum. Num orçamento estruturado por programas, as decisões quanto à afetação de recursos têm em conta os objetivos a atingir em cada programa, embora possam não ser explicitados.

A orçamentação orientada para o desempenho (*performance budgeting*) constitui um aprofundamento da lógica de orçamentação por programas, sendo a afetação de recursos entre diferentes programas feita com base nos níveis de serviço atingidos (execução) e os que se pretende atingir (orçamento).<sup>6</sup> Neste tipo de sistema, o foco está menos concentrado nos gastos e mais na forma como estes permitem atingir os objetivos fixados para cada programa e o respetivo impacto sobre a sociedade. São apresentados indicadores de desempenho por programa e/ou por atividades e projetos. Do ponto de vista conceptual, os indicadores estabelecem uma relação de causa-efeito entre as metas do programa, o orçamento atribuído e os resultados do programa.

Na orçamentação de base zero (*zero based budgeting*) o orçamento é desenhado sem ter em conta o histórico de despesas em atividades de idêntica natureza. Cada atividade é justificada pela sua relação custo-benefício, independentemente dos custos ou resultados verificados no passado, ao contrário do que sucede no sistema de orçamentação tradicional onde as despesas do ano anterior constituem o ponto de partida. A classificação orçamental para efeitos de apresentação e decisão varia, podendo recorrer-se a unidades de classificação usadas noutros sistemas como os programas, atividades ou unidades funcionais específicas.

A orçamentação estratégica (*strategic based budgeting*) fornece uma visão mais ampla do orçamento do que a orçamentação tradicional, na medida em que, na afetação de recursos, se consideram fatores internos e externos que podem influenciar a atividade do Estado. Neste sistema, a orçamentação está permanentemente articulada com o planeamento estratégico, num horizonte plurianual, sendo o orçamento recalibrado em função de mudanças relevantes no ambiente em que se enquadra e da necessidade de adequar as políticas aos desafios que pretendem endereçar. Há uma ligação evidente entre os objetivos estratégicos (missões) e o papel do orçamento na concretização desses objetivos em termos operacionais.

---

<sup>6</sup> Embora seja um conceito em permanente evolução, a OCDE define a orçamentação para o desempenho como “a utilização sistemática de informação sobre desempenho para fundamentar decisões orçamentais, seja como contributo direto para decisões de afetação de recursos, seja como informação contextual que apoia o planeamento orçamental. O seu propósito é promover maior transparência e responsabilização em todo o processo orçamental, fornecendo informação a responsáveis governamentais, legisladores e ao público sobre os objetivos da despesa e os resultados alcançados.” Este sistema pode dar origem a quatro tipologias de orçamentação em função do papel que a informação desempenha no processo e no momento em que é utilizada: orçamentação informativa, orçamentação informada pelo desempenho, orçamentação de gestão e orçamentação diretamente baseada no desempenho.

Na orçamentação assente no planeamento e na programação (*planning, programming budgeting system* ou PPBS) há três elementos fundamentais. O planeamento permite que o governo estabeleça metas e objetivos e determine os critérios para os alcançar. A estrutura formal do orçamento assenta numa lógica de programas, que se desdobram em atividades orientadas para resultados, as quais vinculam os recursos afetos (por natureza) a resultados específicos.

Um sistema de orçamentação baseado em resultados (*outcome-based budgeting*) apresenta uma estrutura orçamental semelhante à do sistema de orçamentação orientado para o desempenho, atribuindo um especial enfoque ao impacto e consequências de longo prazo sobre a sociedade em resultado das políticas espelhadas no orçamento. A ligação entre os recursos e o impacto desejado das políticas estabelece-se ao longo do processo orçamental, por forma a que os resultados obtidos pelas entidades que executam a política contribuam diretamente para o impacto desejado na sociedade. Obtém-se assim, uma relação de causa-efeito entre as atividades da administração pública, a forma como afeta recursos e os resultados da política.

No sistema de orçamentação orientado por metas (*target-based budgeting*) o processo orçamental é orientado para encontrar a solução que garanta maior eficácia na obtenção dos resultados pretendidos. O processo começa com a fixação de metas para os níveis de despesa de cada entidade pública, os quais podem depender do histórico de execução da entidade ou da identificação de áreas prioritárias a endereçar. As entidades públicas apresentam um orçamento para despesas obrigatórias e um orçamento para despesas de natureza discricionária, estando a execução deste último dependente de estarem cumpridos os requisitos relativos aos objetivos em matéria de despesas não discricionárias.

A orçamentação orientada por prioridades (*priority-driven budgeting*) tem elementos comuns aos sistemas de orçamentação estratégica e de base zero, na medida em que permite identificar as prioridades estratégicas, as atividades que melhor contribuem para as alcançar, e consequentemente a melhor afetação de recursos. Neste sistema, o ponto de partida passa pela identificação dos recursos previsíveis, em todas as fontes de financiamento. Ou seja, não se baseia nas necessidades dos serviços públicos, mas sim nas possibilidades de financiamento. A etapa seguinte passa pela identificação das prioridades (ou missões como na orçamentação estratégica), com vista a obter resultados que sejam valorizados pela sociedade. Esta maior visibilidade e possibilidade de avaliação pública dos resultados implica um exercício exigente de definição das atividades a desenvolver, por forma a garantir a eficácia e utilidade das políticas.

A orçamentação em base de acréscimo (*accrual budgeting*) corresponde a um sistema orçamental que reconhece receitas e despesas no momento em que as operações subjacentes são geradas, independentemente do momento em que se espera que ocorra o seu recebimento ou pagamento. Proporciona uma visão abrangente do impacto financeiro das políticas públicas, incluindo itens como depreciação de ativos, provisões e responsabilidades futuras. Este sistema disponibiliza informação mais completa sobre os custos reais das políticas, o estado dos ativos, os passivos acumulados e a sustentabilidade financeira de médio e longo prazo, reforçando os incentivos à gestão eficiente do stock de capital, dado que fornece uma visão mais ampla da sua evolução e depreciação, suportando um melhor planeamento dos investimentos necessários.

A orçamentação para a sustentabilidade (*sustainability budgeting*) é outra abordagem que combina elementos de diferentes sistemas. Neste sistema, as prioridades estratégicas assumem uma natureza mais abrangente com vista a produzir mudanças estruturais de longo prazo, ao contrário do que encontramos nos sistemas tradicionais, mais focados no controlo financeiro (orçamentação por rubrica), no alcance de objetivos (orçamentação por programas), na eficiência no uso de recursos (orçamentação baseada no desempenho) ou na afetação de recursos (orçamentação de base zero). A abordagem neste tipo de sistema passa, habitualmente, pela elaboração de projeções num cenário de políticas invariantes, na análise do balanço do Estado (ativos e passivos), na análise da evolução dos indicadores orçamentais relevantes (saldo orçamental e da dívida pública) e na análise da contabilidade geracional (análise do impacto futuro das políticas em curso). Passa também pela identificação das políticas públicas que mais contribuem para garantir o nível de sustentabilidade pretendido.

O sistema de orçamentação participativa (*participatory budgeting*) beneficia da participação dos cidadãos nas várias etapas do processo orçamental. É um processo mais transparente e orientado para a responsabilização, na medida em que promove o escrutínio das políticas por parte do público interessado em acompanhar a sua evolução. A proximidade aos cidadãos faz com que seja um sistema mais adotado por órgãos de governação local como os municípios. Na sua essência, a orçamentação participativa desenvolve-se através do envolvimento dos cidadãos, nomeadamente através da recolha de propostas, análise, seleção e priorização das mesmas, aprovação, execução e monitorização. A sua eficácia depende de três condições (Julie Garrigues, 2016): o governo deve ter os recursos necessários à sua implementação e a capacidade de os gerir; deve haver envolvimento dos cidadãos no processo; e transparência e responsabilização na implementação do orçamento.

Nos anos mais recentes, tem-se assistido ao emergir de um novo paradigma de orçamentação assente numa integração transversal (*mainstreaming*), que exige que os objetivos sejam incorporados no desenho e na implementação dos programas desde o início. Esta abordagem tende a ser mais qualitativa (Begg *et al*, 2024) e tem uma natureza transformacional (*transformational budgeting*), contemplando, para além da estrutura por rubrica ou programas, informação sobre o impacto de alterações profundas pretendidas, utilizando indicadores de desempenho para medir o progresso ao longo do tempo. O orçamento é utilizado como um meio para promover agendas de transformação estrutural da economia e da sociedade, as quais se impõem e se integram com as demais políticas públicas subjacentes ao orçamento (Blanch *et al*, 2023). O processo orçamental é utilizado para alcançar objetivos governamentais transversais (agendas transformacionais), que exigem ações de diferentes áreas de política pública. As agendas transformacionais são aspiracionais, têm objetivos quantitativos e qualitativos, atividades transversais, linhas de reporte comuns entre diferentes áreas e são desenvolvidas por equipas multidisciplinares (Blanch *et al*, 2023). Aplicar este filtro a todo o orçamento implica visitar e avaliar os programas e políticas em curso, identificando o seu impacto para os objetivos da agenda, por exemplo através de uma etiquetagem (*tagging*). A informação sobre as atividades e seus resultados assume por isso uma importância fundamental na consolidação do contributo de todas as políticas. É como fazer uma

revisão da despesa transversal para uma agenda específica, abrangendo uma diversidade de políticas e medidas horizontais.<sup>7</sup>

### 3 A informação e a transparência nos sistemas de orçamentação

O ponto anterior procurou sistematizar os sistemas de orçamentação já identificados na literatura, identificando os elementos que os diferenciam na perspectiva da informação disponibilizada. De um modo geral todos os sistemas incorporam elementos de flexibilidade e de transparência na apresentação da informação orçamental, variando nos elementos que disponibilizam ao público. Tradicionalmente, os orçamentos têm sido mais orientados à apresentação de informação sobre meios, ou seja, sobre a forma como os recursos são distribuídos por diferentes tipologias de receita e despesa e sobre quem os gasta (ou seja, que entidades). Neste tipo de sistema, Aaron Wildavsky (1964) argumenta que as decisões orçamentais são fundamentalmente marginais. Face à elevada complexidade do processo orçamental e da necessidade de obter consensos sólidos, os orçamentos são essencialmente um exercício de atualização de decisões tomadas no passado. Este autor vê o orçamento tradicional, incrementalista, como um instrumento conservador, de perpetuação do passado, sem uma verdadeira capacidade transformadora.

Os sistemas mais contemporâneos, que têm vindo a ser implementados em diversos países, foram acompanhando a expansão das políticas públicas, quer em termos de âmbito quer em termos de sofisticação, atribuindo maior enfoque à afetação de recursos a diferentes áreas de política pública, ao identificar em concreto os objetivos e resultados dessas políticas. Estes sistemas foram construindo novas visões sobre os antigos, incrementando e adaptando a informação disponibilizada, conferindo-lhe uma dimensão mais estratégica e orientada à melhoria da eficiência e/ou eficácia do sistema e da administração pública na promoção de resultados que respondam às necessidades dos cidadãos. A exigência cada vez maior dos cidadãos em relação à ação dos governos para responder às suas necessidades e a sua monitorização cada vez mais facilitada pela comunicação social e em especial pelas redes sociais, constitui outra razão para que os orçamentos sejam cada vez mais explícitos em relação aos seus objetivos e à viabilidade de os atingir.

A introdução da orçamentação para o desempenho veio trazer mais informação ao processo orçamental e consequentemente uma maior transparência na relação causal entre as políticas e as mudanças pretendidas com estas políticas. Porém, como refere Allen Schick (2014), informação não corresponde a transformação, o que significa que a disponibilização de mais informação por si só não é suficiente para induzir uma mudança. Mais informação também não significa melhor informação (Curristine & Flynn, 2013). Os estudos da OCDE mostram que as mudanças no desempenho da administração pública são maiores quando são espoletadas por outras ações para além do orçamento, ou seja,

---

<sup>7</sup> Este tipo de metodologia de orçamentação está subjacente à orçamentação para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (B4SDG) em algumas geografias e à orçamentação verde. Ver: <https://sdqfinance.undp.org/our-services/public-finance/budget>.

quando o orçamento não é o principal determinante da mudança, mas sim o meio usado para demonstrar essa mesma mudança, através da informação disponibilizada.<sup>8</sup> Sobre o papel da informação no processo orçamental, Nazaré Cabral (2008) discute em que medida a estrutura e o conteúdo do orçamento interferem na realização dos objetivos de política, defendendo que a informação é usada essencialmente para suportar a racionalidade na tomada de decisão dos agentes. O orçamento surge assim como um instrumento de informação que serve o propósito de otimizar a afetação de recursos para maximizar o bem-estar social e coletivo. A informação permite identificar a procura de bens e serviços pelos cidadãos e por essa via prever o nível de provisão de bens e serviços que os governos consideram adequado.

A PPBS, por outro lado, já vem dar resposta a outras preocupações. Este sistema foi introduzido nos EUA na década de 50 do século XX, fundindo num único modelo técnicas de planeamento, programação e de gestão empresarial. Desenhado para acomodar as múltiplas funções do orçamento, este sistema requer informação que permite o controlo operacional, a gestão e o planeamento estratégico (Cabral, 2008), sendo complementado com objetivos de desempenho e uma estrutura orçamental por programas, como forma de racionalizar a decisão sobre a afetação de recursos. Alarga assim, o espectro de controlo, interno e externo, micro e macro, fornecendo uma perspetiva ampla do que se pretende atingir com a implementação do orçamento. Sobre este sistema Melvin Ashen (1965) defendeu que, tendo em conta que, no essencial, o papel do orçamento é o de orientar de forma racional a ação de todos os agentes da economia nacional, a PPBS deve substituir a orçamentação tradicional, fornecendo a informação relevante que permita aos agentes compreender e interpretar a direção e influência da despesa dos programas públicos, presentes e futuros.

Em contraste, Allen Schick (2014) defende a delimitação da aplicação de uma orçamentação orientada para o desempenho, uma vez que cria conflitos entre diferentes áreas de atuação e uma carga burocrática excessiva, decorrente da necessidade de recolha de informação. Para que um sistema de orçamentação assente no desempenho contribua efetivamente para uma mudança, defende a sua aplicação apenas à afetação de recursos na margem, isto é, não se aplicaria às despesas obrigatórias, recorrentes, mas apenas a novas iniciativas de política (ditas discricionárias). Esta delimitação permite, segundo este autor, compreender melhor o impacto das novas medidas de política sobre a economia e a sociedade, através da apresentação de um cenário de políticas invariantes e de um cenário com medidas

Num plano diverso, a orçamentação em base de acréscimo introduz especificidades relevantes no processo orçamental e na estruturação do orçamento associadas, nomeadamente ao momento em que as transações se realizam, reconhecendo os seus efeitos económicos quando estes são gerados, independentemente do correspondente fluxo financeiro. Transações como a valorização de ativos e o impacto das escolhas metodológicas sobre depreciação ou imparidades exigem capacidade técnica elevada e podem introduzir complexidade adicional no processo orçamental, podendo torná-lo menos transparente e menos compreensível (Blondal, 2004; Robinson, 2009). Por isso, mesmo nos sistemas que adotam o critério do acréscimo, mantém-se essencial a reconciliação com a perspetiva de caixa, com a qual têm de coexistir, pois o fluxo

---

<sup>8</sup> Ver por exemplo: OECD (2019), OECD Good Practices for Performance Budgeting, OECD Publishing, Paris, disponível em: <https://doi.org/10.1787/c90b0305-en>

monetário continua a ser um elemento relevante para a análise da política orçamental e para o controlo parlamentar. A reconciliação entre demonstrações de acréscimo e fluxos de caixa torna-se, assim, indispensável para assegurar transparência, disciplina orçamental e inteligibilidade do processo para decisores e para o público, não obstante o enfoque deste tipo de sistema continuar a incidir predominantemente sobre os meios utilizados e a sua afetação, mais do que sobre os resultados ou impactos produzidos pela ação pública.

A orçamentação participativa iniciada no Brasil no final da década de 90 tem sido considerada um dos melhores exemplos de democracia participativa, pelo papel que é dado aos cidadãos nas decisões sobre os destinos dos recursos públicos. Trata-se, aliás, de uma distinção assente no próprio tipo de decisão orçamental, contrapondo o modelo convencional de democracia representativa — em que o orçamento é elaborado pelo Governo e aprovado pelo Parlamento — a modelos participativos que envolvem diretamente os cidadãos no processo orçamental. Sendo certo que muitas das críticas atrás referidas se mantêm neste sistema (por exemplo, o facto das decisões apenas se aplicarem na margem e não ao orçamento na sua totalidade), a informação disponibilizada no processo orçamental tem um importante papel na divulgação das políticas a implementar e na mobilização dos agentes para a sua concretização. Experiências mais recentes têm vindo a fomentar um maior envolvimento dos cidadãos no processo de formulação dos orçamentos nacionais, por exemplo através de consultas públicas em contexto parlamentar. É o caso da Austrália, Reino Unido, Canadá, Irlanda e da França. Este diálogo entre cidadãos e governos pode ser transformador para ambas as partes, contribuindo, por um lado, para uma melhor perceção da complexidade do processo orçamental e da afetação de recursos que lhe está subjacente e, por outro, permitindo *feedback* das políticas pelos seus potenciais beneficiários, ainda na fase da sua formulação. Porém, a amplitude das políticas refletidas num orçamento nacional não permite que este diálogo com os cidadãos se estenda a todo o orçamento, conduzindo inevitavelmente a um maior foco nas medidas ou políticas novas em cada momento.

As sucessivas alterações que têm vindo a ser introduzidas nos sistemas orçamentais e a facilidade com que se acede e trata informação abriram caminho, nos anos mais recentes, ao desenvolvimento de abordagens inovadoras na orçamentação, mais orientadas a objetivos de longo prazo e ao controlo do seu progresso ao longo do tempo, mas também mais focadas na transversalidade dos processos de governação que a sua concretização implica. O *output* típico de um orçamento transformacional é constituído por um relatório que identifica as atividades alinhadas com cada agenda transformacional, podendo igualmente apresentar-se sob a forma de um orçamento de despesa ou de uma conta temática. Exemplos de orçamentação transformacional incluem a orçamentação verde (*green budgeting*), a orçamentação com perspetiva de género (*gender budgeting*), a orçamentação para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (*budgeting for SDG*) e a orçamentação para o bem-estar (*well-being budgeting*). Estas abordagens sistematizam soluções para desafios sociais, económicos e ambientais contemporâneos, de grande amplitude, recorrendo ao orçamento nacional para alcançar transformações sistémicas num horizonte temporal alargado. Inserem-se, em muitos casos, no quadro mais amplo do *mainstreaming*, cuja força reside precisamente na capacidade de transformar narrativas, influenciar prioridades políticas e moldar a forma como os objetivos transversais são integrados na ação pública em diversos domínios

(Halpern *et al.*, 2008).<sup>9</sup> Neste contexto, os governos desempenham um papel impulsionador, através de um pacote ou programa de medidas de política integradas, com uma orientação estratégica, assegurando uma coordenação holística entre vários domínios de governo e atores, numa perspetiva vertical e horizontal, com vista à obtenção de resultados concretos (Larrue, 2021). Esta abordagem não constitui necessariamente uma alternativa à orçamentação orientada para o desempenho, mas antes um sistema complementar que beneficia com a sua integração. As duas abordagens procuram orientar as escolhas de política pública e garantir que os objetivos políticos sejam alcançados. No *mainstreaming*, a principal preocupação é mostrar no desenho dos programas de despesa o que se pretende mudar. Já a orçamentação com foco no desempenho mostra os resultados pretendidos e obtidos com a implementação das políticas, influenciando as políticas ao nível operacional, enquanto o *mainstreaming* atua mais ao nível estratégico.

A orçamentação estratégica (*strategic budgeting*) tem vindo a ganhar relevância no contexto da modernização da gestão financeira pública, procurando reforçar a ligação entre prioridades estratégicas, planeamento plurianual e decisões orçamentais. Esta abordagem visa alinhar os recursos públicos com objetivos estratégicos de médio e longo prazo, através da integração do planeamento estratégico no quadro orçamental. Este tipo de orçamentação permite efetuar a afetação estratégica de recursos públicos, nomeadamente ao investimento, com vista a atingir determinados objetivos de crescimento económico e reforçar a competitividade. Instrumentos associados aos fundos europeus têm incorporado, de forma crescente, esta lógica estratégica, embora persistam desafios ao nível da integração efetiva entre políticas, resultados e avaliação de impactos. Neste enquadramento, o sistema orçamental é progressivamente realinhado em torno de uma lógica de criação de valor público, refletindo um maior enfoque na capacidade do Estado na promoção de resultados concretos, mais do que na mera evolução do volume global da despesa. O orçamento adquire, assim, uma perspetiva plurianual e intertemporal, reforçada pela apresentação de informação sobre resultados e um balanço do Estado, cuja evolução permite evidenciar a acumulação de ativos do investimento público e os seus efeitos ao longo do tempo na sustentabilidade das finanças públicas e no potencial de crescimento da economia. Cada decisão orçamental traduz uma opção quanto aos benefícios económicos esperados no futuro. Também é estabelecido um elo de ligação aos resultados ao nível do financiamento, nomeadamente através de obrigações temáticas (verdes, sustentáveis, etc), reforçando a transparência e a responsabilização, sinalizando a pretensão de criação de valor sustentável a longo prazo.

Mas recentemente assistimos a uma nova abordagem de orçamentação condicional (*conditional budgeting*) orientada pela necessidade de assegurar o cumprimento de determinados objetivos transversais e estratégicos,<sup>10</sup> visando reforçar a eficiência e a responsabilização na utilização dos recursos. Enquanto a orçamentação para o desempenho liga dotações aos resultados e objetivos a alcançar, a orçamentação condicional introduz ainda a possibilidade de libertar ou ajustar esses recursos apenas quando determinados indicadores e marcos ou metas de desempenho previamente

---

<sup>9</sup> O *mainstreaming* é entendido como a integração consciente, sistemática e concreta de determinados valores e normas nas políticas, planos, programas, prioridades, processos e resultados.

<sup>10</sup> Normalmente reformas e investimentos.

definidos são cumpridos. Desta forma, o financiamento deixa de estar apenas associado ao planeamento inicial e passa também a depender da evidência de resultados, incentivando uma gestão mais orientada para a eficácia e transparência, assente numa monitorização contínua das políticas ou projetos financiados.<sup>11</sup> Este tipo de orçamentação, que tem vindo a ser introduzida no plano europeu, pretende melhorar a resiliência das economias abrangidas, ao criar incentivos para implementar reformas e investimentos que são essenciais (Larch, 2025), suscitando a reflexão sobre a sua possível extensão ao conjunto do orçamento nacional nos Estados Membros, aproveitando a experiência acumulada em matéria de alinhamento de prioridades estratégicas e financiamento, bem como os mecanismos de monitorização e controlo já instalados (Iain *et al*, 2024).

Todos os sistemas de orçamentação têm as suas vantagens e desvantagens, não existindo um modelo que permita responder a todas as necessidades e utilizadores do orçamento, em todas as realidades jurisdicionais (ver Quadro 1). As lacunas e limitações de cada sistema têm vindo, ao longo do tempo, a ser preenchidas através de abordagens inovadoras, que refletem as preocupações de cada época, complementando o sistema tradicional com nova informação. Essa nova informação fornece uma nova lente sobre a eficiência na gestão dos recursos públicos, cada vez mais escassos face à amplitude que a intervenção do Estado tem vindo a assumir (perspetiva da administração) e sobre a eficácia das políticas (perspetiva dos cidadãos). O caminho seguido parece privilegiar cada vez mais a disponibilização de informação sobre o que se pretende atingir como resultado das políticas públicas, confirmando a crescente importância que estas têm vindo a assumir em diversas áreas da vida coletiva e o nível de exigência da sociedade em geral em relação à forma como as políticas são formuladas, desenhadas, comunicadas e implementadas. Mas a informação também serve para aprender mais sobre as políticas públicas em curso e a forma como os governos as implementam, permitindo identificar o que precisa de ser melhorado.

Os orçamentos nacionais têm vindo a assumir-se cada vez mais como instrumentos de comunicação de estratégias políticas, servindo a sua discussão o propósito de validar ou moldar as suas políticas às necessidades e preferências da sociedade onde operam. Neste âmbito, a natureza da informação e a forma como é disponibilizada nos orçamentos assume um papel central, influenciando igualmente os níveis de confiança nos governos e na sua governação.

---

<sup>11</sup> Exemplo deste modelo de orçamentação são os Planos de Recuperação e Resiliência financiados pelo Mecanismo de Recuperação e Resiliência, que procuram afetar recursos a três grandes objetivos estratégicos: a transição verde e digital e o reforço da resiliência dos Estados Membros.

Quadro 1 – Comparação entre sistemas orçamentais

| Sistema                                              | Foco                                                                                                                                                                             | Vantagens                                                                                                                                                                                                                                    | Desvantagens                                                                                                                                                                                                                                                                | Transparência                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Orçamentação por rubrica                             | Receitas e despesas por rubrica orçamental                                                                                                                                       | Simples de construir e de analisar, permitindo um elevado controlo das receitas e despesas por entidade e natureza.                                                                                                                          | Recursos são distribuídos por rubricas específicas sem atender aos objetivos e prioridades políticas; não promove a eficiência na afetação de recursos.                                                                                                                     | Elevada no que concerne aos recursos e à forma como são empregues. Nula no que concerne às políticas públicas que se pretende executar e aos seus objetivos.                                                                                                                                           |
| Orçamentação por programas                           | Programas, atividades e projetos e respetivos objetivos e metas                                                                                                                  | Fornece uma base racional para afetação de recursos (programas); facilita o planeamento das atividades a desenvolver para atingir os objetivos de política.                                                                                  | Não permite avaliar desempenho e não fornece informação sobre a eficiência na gestão dos recursos.                                                                                                                                                                          | Informação por programas facilita a avaliação das políticas em curso e permite ao Parlamento discutir políticas e suas finalidades e ao cidadão o seu acompanhamento.                                                                                                                                  |
| Orçamentação para o desempenho                       | Objetivos fixados para cada programa                                                                                                                                             | Promove a capacitação e melhor governance e gestão de recursos para atingir objetivos; articula planeamento e orçamentação com vista a melhorar o desenho e implementação das políticas públicas.                                            | Foco excessivo em indicadores de desempenho específicos pode resultar em decisões subotimizadas que priorizam indicadores facilmente mensuráveis em detrimento de outros objetivos e prioridades mais amplos.                                                               | Promove a responsabilização das entidades e fornece informação detalhada sobre a aplicação de recursos e seus resultados; promove uma cultura organizacional orientada para os resultados que beneficia o cidadão.                                                                                     |
| Orçamentação de base zero                            | Análise detalhada das metas, processos e recursos                                                                                                                                | Permite ajustar o orçamento às necessidades de cada governo, através da identificação de novas unidades de decisão, sem a necessidade de respeitar uma estrutura fixa.                                                                       | Demasiadas unidades de decisão torna o processo complexo dificultando a coordenação entre diferentes entidades ou áreas. Inexistência de estrutura fixa dificulta comparabilidade histórica.                                                                                | Permite identificar as políticas a implementar e efetuar a sua monitorização. Dificulta o acompanhamento ao longo do tempo.                                                                                                                                                                            |
| Orçamentação estratégica                             | Missão, visão, metas e objetivos, mapeando estratégias, políticas e ações                                                                                                        | Orçamentação está permanentemente sincronizada com o planeamento estratégico; sistema orientado para a ação de forma a promover resultados e os ajustamentos necessários.                                                                    | Tempo necessário para elaboração e implementação do orçamento, uma vez que requer articulação permanente com documentos estratégicos.                                                                                                                                       | Elevada na medida em que identifica as políticas a implementar, a sua progressão no médio, permitindo a sua monitorização. Fornece uma visão sobre as políticas que o governo pretende implementar e os resultados que pretende atingir.                                                               |
| Orçamentação assente no planeamento e na programação | Planeamento, programação e orçamento                                                                                                                                             | Ligação entre um programa, suas metas, objetivos e recursos financeiros.                                                                                                                                                                     | Abordagem hierárquica (top-down) resultando numa estrutura orçamental mais rígida, dificultando a coordenação entre diferentes entidades públicas.                                                                                                                          | Elevada evidenciando o planeamento das políticas, as metas e os recursos afetos. Maior responsabilização na implementação das políticas e do orçamento.                                                                                                                                                |
| Orçamentação baseada em resultados                   | Impacto e consequências de longo prazo das políticas                                                                                                                             | Relação causa-efeito entre as atividades da administração pública e a forma como afeta recursos aos resultados da política.                                                                                                                  | Tendência para subavaliar as metas, empolar o sucesso do desempenho do governo no final do ano. Necessita de adequação de controlo para garantir a fixação de metas realistas.                                                                                              | Elevada no que concerne à identificação dos resultados pretendidos na sociedade e do percurso e medidas para os alcançar.                                                                                                                                                                              |
| Orçamentação baseada em metas                        | Metas para os níveis de despesa de cada entidade pública                                                                                                                         | Controlo da despesa pública.                                                                                                                                                                                                                 | Necessidade de previsões de receita de elevada qualidade e estabilidade do sistema fiscal, para fixar níveis de despesa.                                                                                                                                                    | A visibilidade sobre as políticas públicas é reduzida, uma vez que as metas estão mais concentradas no controlo da despesa.                                                                                                                                                                            |
| Orçamentação orientada por prioridades               | Prioridades estratégicas e a identificação de atividades que melhor contribuem para as alcançar                                                                                  | Identificação das prioridades ao nível das entidades públicas com vista a obter resultados que sejam valorizados pela sociedade.                                                                                                             | Implica um exercício exigente na definição das atividades a desenvolver por forma a garantir a eficácia das políticas.                                                                                                                                                      | Maior visibilidade e possibilidade de avaliação pública dos resultados.                                                                                                                                                                                                                                |
| Orçamentação em base de acréscimo                    | Impacto financeiro das políticas públicas                                                                                                                                        | Informação mais completa sobre os custos reais das políticas, o estado dos ativos, os passivos acumulados e a situação financeira do Estado.                                                                                                 | O processo é mais técnico e exige mais competências contabilísticas. Não dispensa a apresentação e reconciliação de informação em base caixa.                                                                                                                               | Assegura elevada transparência económica, ao refletir o custo dos recursos consumidos, mas necessita de ser combinada com outros sistemas/subsistemas para garantir uma visibilidade adequada sobre as políticas públicas.                                                                             |
| Orçamentação para a sustentabilidade                 | Prioridades mais abrangentes com vista a produzir mudanças estruturais de longo prazo, garantindo a solvabilidade crescimento económico, estabilidade e justiça intergeracional. | Identificação das políticas públicas que mais contribuem para garantir o nível de sustentabilidade pretendido.                                                                                                                               | A falta de indicadores padronizados e confiáveis para medir impactos em diversas áreas.                                                                                                                                                                                     | Elevada na medida em que não só fornece uma visão dos objetivos de curto prazo como também os enquadra numa perspectiva de médio/longo prazo, identificando o impacto esperado sobre a economia e a sociedade.                                                                                         |
| Orçamentação participativa                           | Propostas dos cidadãos.                                                                                                                                                          | Envolvimento dos cidadãos nomeadamente através da recolha de propostas, análise, seleção e priorização das mesmas, aprovação, execução e monitorização.                                                                                      | Na medida em que as políticas são definidas pelos cidadãos a sua eficácia depende da existência de recursos necessários à sua implementação, bem como informação que permita monitorizar a sua execução.                                                                    | É um processo mais transparente e orientado para a responsabilização, promove escrutínio das políticas por parte do público em geral, interessado em acompanhar a sua evolução.                                                                                                                        |
| Orçamentação transformacional                        | Agendas transformadoras para atingir objetivos estratégicos de longo prazo                                                                                                       | Visão holística e integrada das políticas públicas e do seu contributo, melhora a coerência entre o planeamento estratégico e o orçamento, permitindo que metas de longo prazo se reflitam claramente no orçamento para agendas transversais | Subjetividade na identificação e avaliação de atividades alinhadas com a agenda. Esforço administrativo na definição de novas metodologias, plataformas e necessidades de coordenação. Sem uma forte governação pode tornar-se apenas um exercício de classificação formal. | Elevada, pois fornece visibilidade sobre a contribuição das políticas para as metas transformacionais, clarificando custos, responsabilidades e alinhamentos estratégicos. A divulgação pública de relatórios e dados, através de plataformas digitais, aproxima a informação do cidadão e fortalece a |
| Orçamentação condicional                             | Identificação de reformas e investimentos estruturais                                                                                                                            | Aumenta a eficiência, a eficácia e o impacto das despesas ao criar incentivos financeiros para implementar reformas e investimentos necessários, com efeitos de longo prazo.                                                                 | Implementação administrativamente exigente, requerendo monitorização contínua e capacidade técnica elevada. Pode ocorrer desalinhamento entre pagamentos e resultados se metas e indicadores forem mal definidos.                                                           | A orçamentação condicional reforça a transparência ao tornar explícito o nexo entre financiamento e resultados concretos, permitindo escrutínio claro sobre o desempenho do governo.                                                                                                                   |

Fonte: Adaptado de Khan (2019), Blanch et al (2022) e Larch (2025).

## 4 O sistema orçamental português: a incorporação gradual de novos modelos de orçamentação pública e o reforço da transparência orçamental

### 4.1 Evolução histórica

A evolução do sistema orçamental português reflete um percurso gradual de transformação, marcado por sucessivas reformas legais e institucionais que procuraram reforçar a articulação entre planeamento, afetação de recursos e avaliação de políticas públicas. Este processo, longe de ser linear, evidencia a coexistência de diferentes paradigmas – desde uma lógica de planeamento económico até abordagens mais recentes orientadas para o desempenho – resultando num modelo híbrido ainda em consolidação.

Desde a primeira lei enquadradora do Orçamento do Estado (OE) que se prevê a possibilidade de uma estrutura orçamental por programas em Portugal.<sup>12</sup> Esta possibilidade viria a concretizar-se primeiro para despesas de investimento, com a criação do Programa de Despesas de Investimento e Desenvolvimento da Administração Central (PIDDAC) e mais tarde na Lei n.º 6/91 de 20 de fevereiro,<sup>13</sup> através da consagração de mapas específicos por programas para a despesa da administração central. Embora esta lei previsse a especificação total (ou parcial) do OE por programas orçamentais com carácter plurianual, os indicadores de avaliação da economia, eficiência e eficácia apenas foram identificados para as despesas do PIDDAC.

Com a Lei de Enquadramento Orçamental de 2001 (Lei n.º 91/2001 de 20 de agosto) e a respetiva regulamentação (Decreto-lei n.º 131/2003 de 28 de junho),<sup>14</sup> assistiu-se a um esforço de densificação conceptual da orçamentação por programas, passando esta a ser entendida como um ciclo plurianual de planeamento, programação, orçamentação, controlo e avaliação do desempenho da atividade do Estado. Neste contexto, os programas orçamentais passariam a integrar não apenas a dimensão financeira, mas também objetivos, metas e indicadores que permitissem avaliar a economia, eficiência e eficácia da despesa pública, aproximando o sistema português das práticas internacionais de gestão orientada para resultados. A terceira alteração a esta lei (Lei n.º 48/2004 de 24 de agosto) veio apontar para um modelo da orçamentação por objetivos (orçamentação

---

<sup>12</sup> Lei n.º 64/77, de 26 de agosto, Lei do Enquadramento do Orçamento de Estado.

<sup>13</sup> Lei que estabelece o Enquadramento do Orçamento do Estado.

<sup>14</sup> Prevê a possibilidade de os orçamentos dos organismos do sector público administrativo serem, total ou parcialmente, estruturados por programas, compostos por medidas e projetos que consubstanciem encargos plurianuais, associados a políticas macroeconómicas definidas pelo Governo. Os programas orçamentais deveriam evidenciar os respetivos montantes financeiros, os indicadores que permitissem avaliar a sua economia, eficiência e eficácia e, no caso das despesas de investimento e desenvolvimento, a sua repartição regionalizada.

de desempenho ou *performance budgeting*), e embora tivessem sido dados alguns passos nesse sentido, o novo modelo não vingou.<sup>15</sup>

Numa revisão legislativa posterior, já em 2011, a orçamentação por programas deixou de diferenciar as despesas de investimento, tornando-se uma classificação obrigatória para a globalidade das despesas da administração central. Foi então adotada, pela primeira vez, uma lei plurianual de programação orçamental (o QPPO),<sup>16</sup> abrangendo toda a despesa financiada por receitas gerais da administração central. Os programas criados vieram permitir agrupar a despesa apresentada por medidas, que concorrem, de forma articulada e complementar, para a concretização de objetivos específicos das políticas públicas desenvolvidas por cada ministério. Apesar de se ter instituído uma lógica de programação plurianual com o QPPO, este instrumento não permitia estabelecer uma ligação direta à despesa dos programas orçamentais, por abranger apenas a despesa financiada por receitas gerais. Já no âmbito do OE assistiu-se com esta lei à adição de novas camadas de informação, complementando a informação dita ‘tradicional’ dos recursos, por classificação económica, funcional e orgânica com uma nova classificação por programas, medidas e projetos ou atividades. Este modelo híbrido prevaleceu, muito para além da entrada em vigor da atual Lei de Enquadramento Orçamental publicada em 2015, convivendo com a nova estrutura de programação prevista nesta última, desde o OE para 2022.<sup>17</sup>

Quadro 2 – Níveis da Orçamentação por Programas no Sistema Português

| Níveis de Desagregação      | Modelo LEO 91/2001                          | Modelo LEO 151/2015                  |
|-----------------------------|---------------------------------------------|--------------------------------------|
| Quadro Plurianual           | Quadro Plurianual de Programação Orçamental | Quadro Plurianual de Despesa Pública |
| 1.º nível                   | Agrupamentos de Programas                   | Missão de Base Orgânica              |
|                             | Programas                                   | -                                    |
| Orçamentação por Programas: |                                             |                                      |
| 1.º nível                   | Agrupamento de Programas                    | Missão de Base Orgânica              |
| 2.º nível                   | Programa                                    | Programa                             |
| 3.º nível                   | Medida                                      | Ações                                |
| 4.º nível                   | Projeto ou Atividade                        | Projeto ou Atividade                 |

Fonte: Elaboração própria.

## 4.2 O sistema atual

O sistema orçamental português tem vindo a incorporar diversos elementos dos sistemas orçamentais contemporâneos atrás descritos, os quais se encontram atualmente

<sup>15</sup> A Lei n.º 48/2004 manteve a matriz de programação orçamental, mas introduziu algumas novidades no desenho dos programas orçamentais, quanto à sua estrutura e regras de especificação (Martins, 2020). As despesas de investimento mantinham uma programação de natureza obrigatória, sendo a programação das despesas relacionadas com as atividades dos serviços facultativa.

<sup>16</sup> O Quadro Plurianual de Programação Orçamental.

<sup>17</sup> No Relatório do OE para 2022 foi introduzido um projeto piloto no novo modelo de orçamentação por programas, abrangendo a Missão de Base Orgânica (MBO) do Mar. Este modelo foi sucessivamente alargado a outras MBO, abrangendo na proposta de OE para 2026 a totalidade das MBO.

previstos na LEO,<sup>18</sup> publicada em 2015. O modelo de orçamentação orientado para o desempenho foi clarificado mais recentemente, no Decreto-lei n.º 86/2025 de 18 de julho, que procedeu à sua regulamentação. Desde a entrada em vigor desta lei temos um processo orçamental formalmente estruturado em duas fases.<sup>19</sup> A primeira ocorre na primavera e contempla a elaboração e apresentação de diversos instrumentos estratégicos (artigo 32.º), entre os quais se incluem o Programa de Estabilidade (atualmente revogado pela nova legislação europeia),<sup>20</sup> a Lei das Grandes Opções (GOP) e o Quadro Plurianual de Despesa Pública (QPDP). Estes três instrumentos foram compatibilizados entre si e com o Semestre Europeu, adotando um horizonte temporal comum de quatro anos. Adicionalmente, o QPDP passou a integrar os demais, assumindo-se na lei como a base orçamental que enquadra as opções estratégicas e programáticas (definidas nas GOP), que se encontram subordinadas às restrições orçamentais existentes. O QPDP visa fornecer informação fundamental sobre o limite global de despesa da administração central e da segurança social, compatível com os objetivos de médio prazo em matéria de finanças públicas. Define ainda os tetos de despesa por missão de base orgânica – correspondentes às diferentes áreas de política pública – e apresenta uma projeção das receitas públicas por fonte de financiamento, que devem ser coerentes com o cenário macroeconómico projetado para o mesmo horizonte temporal. A LEO determina também a identificação no QPDP do valor acumulado dos compromissos contratados, elemento essencial para aferir o grau de rigidez da despesa e a margem orçamental disponível.

Para que estes instrumentos cumpram a sua função de ancoragem da governação económica e orçamental no médio prazo, é necessário que se verifique uma articulação efetiva entre eles, o que, apesar da plena vigência da LEO, permanece insuficientemente concretizada.<sup>21</sup> A revisão em curso da LEO – motivada pela necessidade de transpor as alterações decorrentes do novo quadro de governação económica da UE, aprovado em 2024 – constitui por isso uma oportunidade para visitar o quadro orçamental de médio prazo e reforçar a articulação entre a dimensão estratégica e orçamental. Este reforço deve ocorrer não apenas na primeira fase do processo orçamental, mas também entre esta e a segunda fase (artigos 36.º e seguintes), para que o OE concretize as diretrizes previamente definidas na estratégia orçamental de médio prazo. Essa concretização

---

<sup>18</sup> Lei n.º 151/2015 de 11 de setembro.

<sup>19</sup> A Lei n.º 37/2018 de 7 de agosto adiou a entrada em vigor da LEO para 1 de abril de 2020, coincidindo com o início da pandemia COVID-19. A Lei n.º 75-C/2020 de 31 de dezembro viria aprovar a Lei das Grandes Opções que integrou pela primeira vez o Quadro Plurianual das Despesas Públicas, instrumentos que integram a primeira fase do processo orçamental.

<sup>20</sup> Com a reforma da Governação económica europeia, aprovada em abril de 2024, o Programa de Estabilidade foi substituído pelo Plano orçamental-estrutural nacional de médio prazo. Ver Regulamento (EU) n.º 1263/2024 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de abril, que altera o Regulamento (CE) n.º 1466/97 do Conselho.

<sup>21</sup> Desde logo porque assentam em óticas contabilísticas distintas (o Programa de Estabilidade, agora tacitamente revogado, era apresentado em contabilidade nacional e o QPDP em contabilidade pública) e os instrumentos têm uma abrangência distinta (o Programa de Estabilidade abrangia todo o sector das administrações públicas enquanto o QPDP apenas define limites para a despesa da administração central e da segurança social). Para além disso, o Programa de Estabilidade fornecia uma visão consolidada da conta das administrações públicas, ao passo que o QPDP apresenta uma visão não consolidada por MBO, ainda que figurem valores consolidados e não consolidados para o total da despesa dos subsectores da administração central e segurança social, tornando difícil a comparação entre instrumentos.

materializa-se, nomeadamente, com o desdobramento dos envelopes financeiros de cada MBO (aprovados na primeira fase), por programas orçamentais orientados para resultados (na segunda fase). Este sistema de orçamentação orientado para o desempenho tem vindo a ser progressivamente incorporado no OE desde 2022, mantendo a orçamentação tradicional por rubricas (classificação económica, funcional, orgânica e por programa).

Com a generalização da orçamentação por programas orientada para o desempenho no OE/2026, o orçamento apresenta agora uma estruturação clara por programas, ações, objetivos e indicadores. Mantêm-se ainda algumas limitações que importa superar. Para que o orçamento se constitua como um instrumento com a transparência desejada, deve explicitar de forma sistemática as decisões do passado que pretende preservar e como pretende melhorar a sua eficiência e eficácia e aquilo que ambiciona atingir, identificando o ponto de partida (*baseline*) e as respetivas metas a atingir em cada exercício anual. A definição de metas permite estabelecer compromissos mensuráveis, avaliar o nível de ambição e o ritmo de progresso e reforçar os mecanismos de *accountability*. São elementos essenciais para que o orçamento se transforme num dispositivo analítico, permitindo que as escolhas públicas sejam compreendidas como parte de um processo deliberado sobre a trajetória coletiva do país.

O orçamento nacional tem sido acompanhado de várias inovações – como a orçamentação verde, a orçamentação com perspetiva de género, a orçamentação para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e a orçamentação climática, esta última ao abrigo da Lei n.º 98/2021 (Lei do Clima) – que oferecem diferentes prismas para a análise do orçamento, mas que não se encontram ainda totalmente articuladas entre si, nem com outros instrumentos de médio prazo. A LEO prevê igualmente, mas em fase posterior, a elaboração do orçamento em base de acréscimo.

Um exemplo de articulação entre diferentes perspetivas de orçamentação no processo orçamental nacional pode ser encontrado num instrumento recente. Do ponto de vista teórico, o Plano de Recuperação e Resiliência (PRR) constitui uma experiência pioneira, de natureza transformacional e estruturante, desenhada para um horizonte de médio prazo, que veio introduzir uma nova camada nos Orçamentos do Estado, sustentada numa fonte de financiamento europeia, extraordinária, e assente em princípios de desempenho e resultados. O PRR estrutura-se em torno de três missões transformacionais e transversais – transição digital, transição climática e resiliência – desdobradas em componentes, que se concretizam através de projetos, com etiquetagem verde ou digital,<sup>22</sup> aos quais estão associados objetivos quantificáveis, metas ou marcos temporais e indicadores de execução. Esta lógica orçamental por missões e programas orientados para resultados e com etiquetagem não encontrou, à data do seu desenho, em 2020, um enquadramento compatível no sistema orçamental nacional, o que contribuiu para limitar a sua visibilidade no Orçamento do Estado.<sup>23</sup> No entanto, oferece um modelo de referência para o desenvolvimento de um sistema

---

<sup>22</sup> A etiquetagem corresponde ao processo de classificação da receita ou despesa, tipicamente utilizado na orçamentação verde ou de género.

<sup>23</sup> O sistema orçamental português encontrava-se à data sustentado apenas na orçamentação por rubrica e programas. Atualmente a orçamentação por rubrica convive com elementos de uma orçamentação orientada para o desempenho e orçamentação transformacional (temática), que têm vindo a ser introduzidos de forma progressiva.

orçamental mais integrado, estratégico e apto a responder aos desafios da transformação económica, ambiental e social de longo prazo. Oferece também uma oportunidade para refletir sobre as limitações no processo de planeamento estratégico, formulação de políticas públicas e o respetivo enquadramento orçamental em Portugal.

Este tipo de instrumento mostra a importância de um sistema orçamental que vá além da mera observância formal do quadro normativo vigente, assumindo-se como um instrumento estratégico de governação económica. É cada vez mais importante que o sistema orçamental assegure a produção e disponibilização de informação relevante, coerente e articulada, que sustente eficazmente o processo de decisão no plano interno da administração pública – nomeadamente no que respeita à afetação adequada dos recursos públicos – e que, em simultâneo satisfaça as exigências de transparência e responsabilização que sustentam a confiança dos cidadãos, no plano externo, evidenciando a ligação entre recursos públicos gastos e os resultados obtidos. Esta informação deve, ainda, nortear a formulação de políticas públicas sustentáveis e a sua operacionalização e fornecer clareza e previsibilidade aos agentes económicos, contribuindo para a estabilidade e a confiança no quadro macroeconómico e orçamental.

A revisão em curso da LEO constitui, assim, uma oportunidade crítica para consolidar a arquitetura orçamental de médio prazo como pilar fundamental da transformação estrutural da economia e da melhoria sustentada do bem-estar social, em consonância com os princípios da sustentabilidade orçamental.

## 5 Conclusões

O presente estudo analisa a evolução dos sistemas orçamentais, destacando a transição de modelos tradicionais, rígidos, incrementais e anuais, para abordagens mais estratégicas, orientadas para o desempenho, resultados e transformação estrutural no médio e longo prazo. A crescente complexidade das políticas públicas, os desafios económicos, sociais e ambientais e a exigência de maior transparência motivaram a adoção de novas metodologias, enfatizando a disponibilização de informação relevante, articulando planeamento, orçamentação e avaliação, promovendo a responsabilização dos intervenientes e um maior envolvimento dos cidadãos. A orçamentação transformacional, condicional e estratégica surge como instrumento para promover agendas estruturantes de médio e longo prazo, integrando prioridades transversais e metas quantificáveis, estimulando a coordenação entre diferentes áreas de governo e atores da sociedade e a identificação de áreas a melhorar.

No contexto português, o sistema orçamental tem vindo a incorporar elementos de diversos modelos adotados internacionalmente, consolidando-se na lei como um modelo híbrido com programação plurianual, orçamentação por programas e mecanismos de monitorização de desempenho. A legislação recente, incluindo a LEO (2015) e o Decreto-lei n.º 86/2025, estruturam formalmente o processo orçamental em duas fases e preveem a articulação de instrumentos estratégicos de médio prazo, como a Lei das Grandes Opções e o Quadro Plurianual de Despesa Pública, embora essa articulação seja ainda visivelmente incompleta. Experiências como o Plano de Recuperação e Resiliência evidenciam o potencial de um orçamento integrado, estratégico e orientado para resultados, podendo alguns dos seus elementos fundamentais servir de referência para a modernização do sistema nacional.

A revisão em curso da LEO constitui uma oportunidade para consolidar o quadro orçamental de médio prazo, reforçando a coerência entre planeamento estratégico, afetação de recursos e avaliação de resultados, centrada na criação de valor público, assegurando transparência, responsabilização e capacidade de resposta a desafios de médio e longo prazo. A consolidação *de facto* deste tipo de sistema em Portugal depende não apenas de reformas de cariz técnico, mas também de uma mudança na cultura institucional e na forma como o orçamento é entendido e discutido: não apenas como um exercício anual de afetação de recursos, mas como um instrumento estratégico com objetivos claros, ao serviço de uma trajetória plurianual sustentável, inclusiva e geradora de confiança na sociedade. Do ponto de vista teórico, a transparência contribui para reduzir assimetrias de informação entre agentes públicos e cidadãos, reforçando a *accountability* e a legitimidade democrática. Contudo, importa recordar que os efeitos positivos da transparência orçamental também dependem fortemente dos níveis de literacia orçamental da população a quem se destina, mas também da clareza dos objetivos definidos e da disponibilização de informação acessível e rigorosa sobre o seu cumprimento.

## Referências

- Allen, R., Hemming, R., & Potter, B. H. (Eds.). (2013). The international handbook of public financial management. London: Palgrave macmillan.
- Begg, I., Corti, F., Liscai, A., Darvas, Z., Krystyanczuk, M., Sekut, K., Fiore, A., Bachtler, J., Kah, S., Mendez, C., & van der Valk, O. (2024). *Performance and Mainstreaming Framework for the EU Budget: Empirical Evidence, Analysis and Recommendations*. [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/IPOL\\_STU\(2024\)767500](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/IPOL_STU(2024)767500)
- Blanch, J., E. Borrás and A. Sánchez (2023) Transformational budgeting: A holistic approach for delivering results *OECD Journal on Budgeting, Vol. 23/1*, OECD Publishing, Paris.
- Blöndal, J. R. (2004). Issues in Accrual Budgeting. *OECD Journal on Budgeting*, 4(1).
- Brusca, I., & Labrador, M. (2023). Budgeting in the public sector. In *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance* (pp. 954-966). Cham: Springer International Publishing.
- Currístine, T., & Flynn, S. (2013). In search of results: Strengthening public sector performance. Public financial management and its emerging architecture, 225-258.
- Currístine, M. T. R., Adenauer, M. I., Alonso-Albarran, V., Grinyer, M. J., Tee, K. H., Wendling, M. C. P., & Moretti, D. (2024). *How to develop and implement a medium-term fiscal framework*. International Monetary Fund.
- de Campos, C. M. P., & Rodrigues, L. L. (2016). Budgeting techniques: incremental based, performance based, activity based, zero based, and priority based. In *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance* (pp. 1-10). Springer, Cham.
- Diamond, J. (2013). Policy formulation and the budget process. The international handbook of public financial management, 193-218.
- Downes, R., & Nicol, S. (2017). Trust and budgeting: Meeting the challenge of competence and values.
- European Commission, Directorate-General for Structural Reform Support, Niestroy, I., Meuleman, L. (2020). Managing the implementation of the SDGs, Publications Office of the European Union.
- Farazmand, A. (Ed.). (2023). Global encyclopedia of public administration, public policy, and governance. Springer Nature.
- de Fine Licht, J., & Naurin, D. (2022). Transparency. In Handbook on theories of governance (pp. 226-233). Edward Elgar Publishing.
- Hildreth, W. B. (2021). Handbook of public administration (Vol. 1). W. B. Hildreth, G. Miller, & J. Rabin (Eds.). Routledge.
- Iain, B. E. G. G., CORTI, F., LISCAI, A., & Stefan, K. A. H. (2024). Performance framework for the EU budget-Concepts and practices.
- Garrigues, J. (2016). Eight Steps to Effective Participatory Budgeting. Citizen Lab.

- Gibran, J. M., & Sekwat, A. (2009). Continuing the search for a theory of public budgeting. *Journal of public budgeting, accounting & financial management*, 21(4), 617-644.
- Halpern, C., Jacquot, S., & Le Galès, P. (2008). Mainstreaming: Analysis of a policy instrument. *NewGov Policy Brief*, 33 (Summer), 1-4.
- Khan, A. (2013). Accrual budgeting: Opportunities and challenges. *Public financial management and its emerging architecture*, 339-359.
- Khan, A. (2019). *Fundamentals of public budgeting and finance*. Springer Nature.
- Larch, M. (2025). *The RRF Approach: A Way to Overcome the Impasse Towards a Bigger EU Budget*. College of Europe.
- Larrue, P. (2021). The design and implementation of mission-oriented innovation policies: A new systemic policy approach to address societal challenges. Long, G., Censoro, J., & Martins, G. W. d'Oliveira. (2020). *Direito da economia e finanças públicas: O novo processo orçamental – Questões fundamentais sobre programas, princípios e processo orçamental*. AAFDL Editora.
- Mazzucato, M., Kattel, R., & Ryan-Collins, J. (2020). Challenge-driven innovation policy: towards a new policy toolkit. *Journal of industry, competition and trade*, 20(2), 421-437.
- Moretti, D., Keller, A., & Majercak, M. (2023). Medium-term and top-down budgeting in OECD countries. *OECD Journal on Budgeting*, 23(3).
- Musgrave, R. A., & Peacock, A. T. (Eds.). (1958). *Classics in the theory of public finance*. Springer.
- Radu, D. (2023). *Domestic Medium-term Budgetary Frameworks in the EU: Fit for Purpose and for the Future?*. Publications Office of the European Union.
- Robinson, M. (Ed.). (2007). *Performance budgeting: linking funding and results*. Springer.
- Robinson, M. (2009). Accrual budgeting and fiscal policy.
- Schick, A. (2005). Sustainable budget policy: Concepts and approaches. *OECD Journal on Budgeting*, 5(1), 107-126.
- Tanaka, S. (2007). Engaging the public in national budgeting: A non-governmental perspective. *OECD Journal on Budgeting*, 7(2), 139-177.
- UNDP (2020). *Budgeting for the Sustainable Development Goals Aligning domestic budgets with the SDGs: Guidebook*.
- UNDP (2022). *Budgeting for the SDGs: origins and practices*.