

**AVALIAÇÃO DA *PERFORMANCE* FINANCEIRA E ORÇAMENTAL DAS
ENTIDADES PÚBLICAS**

Pedro Soutelinho Correia Ribeiro

ISCSP – Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas

OEIRAS

Área científica: F) Setor Público

Palavras-chave: Mensuração, *Performance*, Entidades Públicas, Financeiro, Orçamental.

AVALIAÇÃO DA *PERFORMANCE* FINANCEIRA E ORÇAMENTAL DAS ENTIDADES PÚBLICAS

Resumo

A avaliação do desempenho na administração pública estabelecida pela Lei nº66-B/2007 relativa ao SIADAP, não institui exigências em matéria de avaliação da *performance* financeira e orçamental das entidades públicas. Por outro lado, a Lei nº151/2015 referente à LEO, também não estabelece a natureza dos parâmetros de avaliação financeira e orçamental que devem integrar o relatório de gestão.

Este estudo, aprecia a importância de estabelecer à luz da transparência, *accountability* e *benchmarking*, a instituição de parâmetros de avaliação da *performance* financeira e orçamental das entidades públicas, no contexto do enquadramento legal existente, e das recomendações internacionais sobre a matéria.

1. Introdução

A necessidade de introduzir sistemas de avaliação de desempenho na Administração Pública, surge no âmbito do modelo de gestão pública (*New Public Management*) que se caracteriza pela introdução de instrumentos de gestão privada e de uma maior racionalização no uso dos recursos, de forma a reduzir a despesa pública e a aumentar a qualidade do serviço prestado.

A nova ordem de Administração Pública, a Governação Pública Integrada, estabelece como um dos fatores críticos de sucesso, a monitorização e avaliação institucional [CITATION Joa98 \l 2070].

Segundo um relatório da OCDE [CITATION OEC07 \n \l 2070], os governos dos países que integram esta organização, consideram que o uso de informação de desempenho proporciona um conjunto de benefícios:

- i) Gera um foco mais acentuado nos resultados;
- ii) Fornece mais e melhor informação sobre os objetivos e as prioridades do governo e sobre como os diferentes programas contribuem para alcançar esses objetivos;
- iii) Incentiva maior ênfase no planeamento e atua como dispositivo de aviso que fornece aos decisores detalhes sobre o que está a ser alcançado e o que não está;
- iv) Aumenta a transparência ao fornecer mais e melhor informação e potencia uma melhoria da gestão e eficiência pública.

No plano da administração pública portuguesa, a avaliação do desempenho estabelecida pela Lei nº66-B/2007 relativa ao SIADAP, instituiu o sistema integrado de avaliação do desempenho dos serviços, dos dirigentes e dos trabalhadores. Este diploma não institui, no entanto, exigências em matéria de avaliação da *performance* financeira e orçamental das entidades públicas.

No quadro das obrigações de prestação de contas por parte das entidades públicas, também o relatório de gestão a que as entidades públicas estão obrigadas a elaborar conforme estabelece o artigo 65º da Lei de Enquadramento Orçamental [CITATION Ass15 \y \l 2070], não tipifica um quadro de referência para a avaliação e análise do desempenho financeiro e orçamental.

A literatura refere alguns parâmetros considerados fundamentais para a avaliação da *performance* financeira e orçamental que podem constituir uma referência para uma proposta legislativa, considerando que a ausência de um modelo por um lado dificulta o *benchmarking* público, e proporciona condições para a avaliação discricionária pelas entidades públicas.

2. Conceito e âmbito da avaliação da *performance* financeira e orçamental

Segundo Poister, “A mensuração da *performance* é o processo de definição, monitorização, e uso de indicadores objetivos do desempenho de organizações e programas” [CITATION HPo03 \p 1 \n \l 2070].

No contexto financeiro e orçamental, a avaliação da *performance* tem por base dados financeiros (provenientes das demonstrações financeiras) e dados orçamentais (provenientes das demonstrações orçamentais).

A avaliação (mensuração) e análise da *performance* na administração pública, implica a necessidade de «os dados sobre a medida do desempenho sejam corretamente recolhidos, analisados e claramente apresentados, ...» [CITATION Bil13 \p 188 \l 2070]. Bilhim, estabelece que a avaliação da *performance* em sentido lato, compreende a mensuração (avaliação), a análise e a apresentação dos dados.

No contexto deste trabalho vale a pena estabelecer com precisão a diferença entre o termo «avaliação» e o termo «análise», considerando que serão utilizados com frequência, e têm significados distintos.

«Avaliação» significa determinar o valor, «Analisar» significa examinar com atenção, criticar. [CITATION PRI18 \l 2070]. Esta distinção é importante, uma vez que no contexto económico, a «avaliação» terá que preceder a «análise».

3. Importância da avaliação da *performance* financeira e orçamental

As demonstrações financeiras e orçamentais definidas pelo SNC-AP em sede relato, são a base de informação para a avaliação e análise financeira e orçamental das entidades compreendidas no perímetro das administrações públicas. No entanto, os dados constantes nas demonstrações financeiras e orçamentais devem ser objeto de seleção e tratamento para efeitos de aplicação de métodos e técnicas de análise financeira e orçamental.

Andreas Bergmann (ex-formador do IPSASB-*International Public Sector Accounting Standards Board*®) afirma que “as demonstrações financeiras são insuficientes para satisfazer as necessidades dos seus utilizadores, e que as informações sobre a *performance* ajudam os utilizadores dos relatórios de gestão a avaliar a eficácia e eficiência da entidade pública” [CITATION Ber16 \p 16-17 \n \l 2070] e ainda que “as informações sobre a *performance* da entidade pública devem integrar o relatório de gestão”. [CITATION Ber16 \p 20 \n \l 2070].

4. Enquadramento legislativo

As entidades públicas estão sujeitas a diversos diplomas legais que estabelecem exigências em matéria de preparação e elaboração de demonstrações financeiras e orçamentais, divulgação e reporte de informação, e avaliação do desempenho.

4.1. SIADAP – Sistema Integrado de Avaliação do Desempenho na Administração Pública

A Lei n.º 66-B/2007 de 28 de dezembro, (alterada pelas Leis n.ºs 64-A/2008, de 31 de dezembro, 55-A/2010, de 31 de dezembro e 66-B/2012, de 31 de dezembro), estabeleceu o sistema integrado de avaliação do desempenho na administração pública (SIADAP), que visa contribuir para a melhoria do desempenho e qualidade de serviço da Administração Pública.

O SIADAP integra os subsistemas:

- a) O Subsistema de Avaliação do Desempenho dos Serviços da Administração Pública, abreviadamente designado por SIADAP 1;
- b) O Subsistema de Avaliação do Desempenho dos Dirigentes da Administração Pública, abreviadamente designado por SIADAP 2;
- c) O Subsistema de Avaliação do Desempenho dos Trabalhadores da Administração Pública, abreviadamente designado por SIADAP 3.

Os Subsistemas SIADAP funcionam de forma integrada entre objetivos fixados no âmbito do sistema de planeamento, objetivos do ciclo de gestão do serviço, objetivos fixados na carta de missão dos dirigentes superiores e objetivos fixados aos demais dirigentes e trabalhadores.

A avaliação de desempenho dos serviços (SIADAP 1) assenta num quadro de avaliação e responsabilização (QUAR), sujeito a avaliação permanente e atualizado, onde se evidenciam:

- a) ...;
- b) ...;
- c) Os objetivos anualmente fixados ...;
- d) Os indicadores de desempenho e respetivas fontes de verificação;
- e) ...;
- f) O grau de realização de resultados obtidos na prossecução de objetivos;
- g) A identificação dos desvios e, sinteticamente, as respetivas causas;
- h) A avaliação final do desempenho do serviço. (nº 1 do art. 10º).

Conceptualmente, o SIADAP 1 obriga à definição de objetivos, indicadores de desempenho, a avaliação do grau de realização de resultados, a identificação e análise de desvios, e por fim a avaliação final da entidade pública. Estabelece ainda que a avaliação do desempenho dos serviços se realiza com base nos parâmetros:

- a) «Objetivos de eficácia», entendida como medida em que um serviço atinge os seus objetivos e obtém ou ultrapassa os resultados esperados;
- b) «Objetivos de eficiência», enquanto relação entre os bens produzidos e serviços prestados e os recursos utilizados;
- c) «Objetivos de qualidade», traduzida como o conjunto de propriedades e características de bens ou serviços, que lhes conferem aptidão para satisfazer necessidades explícitas ou implícitas dos utilizadores.

A «eficácia» assim definida, pode enquadrar-se na avaliação do desempenho orçamental e financeiro das entidades públicas, se se pretender comparar valores previsionais e valores efetivos.

A «eficiência» entendida como a relação entre *inputs* utilizados e *outputs* obtidos, por analogia, recursos financeiros utilizados e resultados obtidos, pode também constituir um parâmetro a considerar na avaliação financeira e orçamental das entidades públicas sempre que se dispuser de um sistema financeiro analítico [CITATION Bou13 \p 56-57 \l 2070].

Sendo que os indicadores de desempenho devem obedecer aos princípios de:

- a) Pertinência face aos objetivos que pretendem medir;
- b) Credibilidade;
- c) Facilidade de recolha;
- d) Clareza;
- e) Comparabilidade.

Cada serviço (entidade) deverá definir indicadores de desempenho (por cada um dos objetivos) de modo a que facilitem a mensurabilidade e compreensão dos desempenhos.

A avaliação dos serviços efetua-se através de autoavaliação (realizada anualmente) e de heteroavaliação.

A autoavaliação é parte integrante do relatório de atividades anual e é acompanhada de informação relativa:

- a) ...;
- b) ...;
- c) Às causas de incumprimento de ações ou projetos não executados ou com resultados insuficientes;
- d) Às medidas que devem ser tomadas para um reforço positivo do seu desempenho, evidenciando as condicionantes que afetem os resultados a atingir;
- e) À comparação com o desempenho de serviços idênticos, no plano nacional e internacional, que possam constituir padrão de comparação;
- f)

Estas determinações em sede da autoavaliação constituem uma referência para a estruturação do relato em torno da análise da *performance* financeira e orçamental. Nomeadamente:

- No âmbito do relato da execução, a explicação sobre resultados insuficientes ou em excesso;
- A integração da análise comparativa do desempenho financeiro e orçamental da entidade com o desempenho de outras entidades que possam constituir um padrão de comparação no plano nacional e internacional;
- As propostas de reforço positivo no âmbito da apreciação prospetiva financeira e orçamental;

4.2. Lei de Enquadramento Orçamental

A lei de enquadramento orçamental estabelece nos números um e dois do artigo 65º a obrigatoriedade de as entidades públicas elaborarem documentos de prestação de contas, nomeadamente:

- a) O relatório de gestão;
- b) As demonstrações orçamentais e financeiras;
- c) Outros documentos exigidos por lei.

Por outro lado, o número um do artigo 73º, estabelece de acordo com o princípio da transparência orçamental, a obrigatoriedade de disponibilizar publicamente os orçamentos e contas por entidade. Estas obrigações não instituem, no entanto, uma estrutura de avaliação e análise das demonstrações financeiras e orçamentais, nem tipifica quais os elementos que devem ser objeto da análise, nem qualquer metodologia e técnicas de suporte correspondente.

4.3. SNC-AP Sistema de Normalização Contabilística para a Administração Pública

O SNC-AP Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas, [CITATION Min151 \l 2070] constitui a matriz da informação financeira e orçamental ao normalizar a estrutura e conteúdo da informação a apresentar nas demonstrações orçamentais e financeiras determinando a informação a ser usada para a avaliação e análise da *performance* financeira e orçamental das entidades que integram as administrações públicas.

Permite o cumprimento de objetivos de gestão, de análise, de controlo, e de informação, nomeadamente:

- a) Evidencia a execução orçamental e o respetivo desempenho face aos objetivos da política orçamental;
- b) Permite uma imagem verdadeira e apropriada da posição financeira e das respetivas alterações, do desempenho financeiro e dos fluxos de caixa de determinada entidade;
- c) Proporciona informação para a determinação dos gastos dos serviços públicos;
- d) Proporciona informação para a elaboração de todo o tipo de contas, demonstrações e documentos que tenham de ser enviados à Assembleia da República, ao Tribunal de Contas e às demais entidades de controlo e supervisão;
- e) Proporciona informação para a preparação das contas de acordo com o Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais;
- f) Permite o controlo financeiro, de legalidade, de economia, de eficiência e de eficácia dos gastos públicos;
- g) Proporciona informação útil para efeitos de tomada de decisões de gestão.

O SNC-AP integra entre outros componentes, a Estrutura Concetual (EC) da informação financeira pública, e as Normas de Contabilidade Pública (NCP).

A EC, define os conceitos presentes no desenvolvimento de normas de contabilidade pública aplicáveis à preparação e apresentação de demonstrações financeiras e outros relatórios financeiros por parte das entidades públicas. Determina o significado dos conteúdos que integram as demonstrações financeiras e a partir das quais é usada informação para avaliação da *performance* financeira.

As NCP constituem o conjunto de prescrições de tratamento contabilístico relativos às transações e acontecimentos associados ao desenvolvimento das atividades das entidades públicas espelhadas nas demonstrações orçamentais e financeiras. Estas normas estão estruturadas em três subsistemas de contabilidade:

- Subsistema da contabilidade orçamental, que visa permitir um registo pormenorizado do processo orçamental;
- Subsistema da contabilidade financeira, que permite registar as transações e outros eventos que afetam a posição financeira, o desempenho financeiro e os fluxos de caixa de uma determinada entidade;
- Subsistema da contabilidade de gestão, que permite avaliar o resultado das atividades e projetos.

O subsistema da contabilidade orçamental, evidencia o ciclo orçamental e o desempenho através das demonstrações orçamentais, assegurando a comparabilidade, quer com as respetivas demonstrações de períodos anteriores, quer com as de outras entidades. As demonstrações de relato orçamental destinam-se a:

Satisfazer as necessidades de utilizadores que não estejam em posição de exigir relatórios elaborados para ir ao encontro das suas necessidades particulares de informação. Os utilizadores dessas demonstrações orçamentais de finalidades gerais incluem cidadãos em geral, membros do Parlamento e do governo nos seus diferentes níveis, financiadores, fornecedores, órgãos de comunicação social e trabalhadores. (NCP 26, §2).

O subsistema da contabilidade financeira, pretende proporcionar a obtenção de uma imagem verdadeira e apropriada da posição financeira e das respetivas alterações, do desempenho financeiro e dos fluxos de caixa de entidade pública. Proporciona também condições para o relato por segmentos, isto é, por atividade ou grupo de atividades distinguíveis da entidade, relativamente às quais é apropriado relatar informação financeira separada com a finalidade de avaliar o desempenho da entidade (NCP 25, §5), oferecendo assim a possibilidade de aprofundar a informação para avaliação e análise da *performance* financeira da entidade pública.

O subsistema da contabilidade de gestão através da NCP 27 - Contabilidade de Gestão, tal como está estabelecido, permite avaliar rendimentos, gastos e resultados por atividades e projetos constituindo-se como fonte de informação que dá corpo à NCP 25 – Relato por Segmentos, de atividades distinguíveis (segmentos) e dessa forma proporcionar a possibilidade de construção e uso de indicadores que apoiam a avaliação e análise da *performance* da entidade pública, aprofundando a informação que o relato pode proporcionar.

A NCP 27 estabelece nos §4, §5, e §30 o seguinte:

§4 — A contabilidade de gestão destina-se a produzir informação relevante e analítica sobre custos, e sempre que se justifique, sobre rendimentos e resultados, para satisfazer uma variedade de necessidades de informação dos gestores e dirigentes públicos na tomada de decisões, designadamente nos seguintes domínios:

- a) No processo de elaboração de orçamentos (por exemplo, orçamentos por atividades, produtos ou serviços), nomeadamente quando se utiliza o orçamento base zero, por programas ou por objetivos;
- b) Nas funções de planeamento e controlo, e na justificação para um plano de redução de custos;
- c) Na determinação de preços, tarifas e taxas, como é o caso das entidades do setor local, cujos preços e taxas devem estar justificados pelo seu custo;
- d) No apuramento do custo de produção de ativos fixos ou de bens e serviços;
- e) Na mensuração e avaliação de desempenho (economia, eficiência, eficácia, qualidade) de programas;
- f) Na fundamentação económica de decisões de gestão como, por exemplo, para justificar a entrega de determinados serviços a entidades externas ou para fundamentar o valor de comparticipação do Estado em serviços praticados a preços inferiores ao custo ou preço de mercado.

§5 — A informação produzida sobre os custos, economia, eficiência e eficácia das atividades desenvolvidas, bem como sobre a quantia e os recursos necessários para suportar atividades futuras, vem satisfazer também as necessidades dos utilizadores externos promovendo assim a responsabilização pela prestação de contas e os propósitos do relato orçamental, financeiro e de gestão de finalidade geral.

§30 — Os documentos de prestação de contas (relato financeiro de finalidades gerais) devem divulgar informação sobre avaliação de desempenho e avaliação por programas, sobre os custos tendo por base a informação disponibilizada pelo sistema de contabilidade e custos e de gestão.

Daqui resulta que o subsistema de contabilidade de gestão proporciona informação relevante para a avaliação e análise do desempenho financeiro das entidades públicas.

5. Recomendação de boas práticas de análise financeira do IPSASB

O *International Public Sector Accounting Standards Board*® (IPSASB®), através do *Recommended Practice Guideline 2 (RPG 2) - Financial Statement Discussion and Analysis* [CITATION Int131 \t \l 2070], corporizou uma recomendação de boas práticas em matéria da informação relativa à avaliação e análise das demonstrações financeiras que devem integrar os relatórios de gestão das entidades do setor público (com exclusão daquelas que são de natureza empresarial) e desta forma os aspetos a serem considerados na análise da *performance* financeira das entidades públicas.

A RPG 2, recomenda alguns aspetos que devem ser objeto de apreciação na avaliação e análise da *performance* financeira das entidades públicas:

- A análise das principais tendências da posição financeira, do desempenho financeiro e dos fluxos de caixa;

- A apreciação dos principais riscos e incertezas que afetam a sua posição financeira, o desempenho financeiro e os fluxos de caixa e as estratégias da entidade para mitigar esses riscos e incertezas; [CITATION Int131 \p §16 \ t \ 2070]

A avaliação e análise das demonstrações financeiras deve fornecer informações úteis aos utilizadores, para fins de prestação de contas, permitindo uma visão das operações da entidade, sob a perspectiva da própria entidade, devendo complementar as informações contidas nas demonstrações financeiras.

A RPG 2, estabelece outros requisitos que importa sistematizar no âmbito do objetivo central deste estudo:

- A forma e o conteúdo da avaliação e análise devem refletir a natureza da entidade e o ambiente regulatório em que opera [CITATION Int131 \p §17 \n \ 2070];
- As medidas de avaliação da *performance* financeira derivadas das demonstrações financeiras devem estar reconciliadas com a informação constante nas demonstrações financeiras (§24);
- Sempre que a informação comparativa for relevante para a compreensão do desempenho da entidade, deve integrar o relatório de gestão (§25);
- Quando as entidades estão obrigadas a disponibilizar publicamente os seus orçamentos aprovados, e o enquadramento normativo contabilístico exigir uma comparação entre os montantes orçamentais e a execução, deve ser feita uma explicação das diferenças materiais entre os valores orçamentados e a execução (§26);
- O relatório de gestão deve compreender uma análise dos principais riscos e incertezas de natureza interna ou externa que expõem a consequências negativas e oportunidades potenciais (§28) a posição financeira, o desempenho financeiro e os fluxos de caixa da entidade (§27), na medida em que essa informação fornece aos utilizadores informações relevantes sobre a exposição, vulnerabilidade e concentração de risco (§30);

6. Framework da mensuração da *performance* financeira e orçamental

A literatura aborda com frequência a avaliação da *performance* financeira de entidades económicas empresariais do setor privado cuja informação de relato se baseia no regime contabilístico de acréscimo.

Com a adoção de regimes contabilísticos baseados nas IPSAS por parte dos Estados, e consequentemente na contabilidade de acréscimo, proporcionaram-se condições de aplicabilidade da teoria sobre a avaliação da *performance* financeira, às entidades do setor público.

A literatura internacional sobre *performance* financeira do setor público, quer ao nível dos Estados, quer ao nível das entidades individualmente, tem por base, informação contabilística fundamentalmente assente no regime de acréscimo. Isto porque muitos países de referência em matéria de contabilidade pública, adotaram as normas

internacionais de contabilidade do setor público, IPSAS - *International Public Sector Accounting Standards*.

Portugal dispõe já do SNC-AP, que compreende o reporte de informação obtida em regime de contabilidade de acréscimo, mas também informação obtida em regime de contabilidade de caixa. Desta forma, a avaliação da *performance* das entidades públicas nacionais, deverá compreender também os dados contabilísticos constantes nas demonstrações orçamentais, e até porque o relato orçamental complementa a informação que se pode obter do relato financeiro. No entanto, no caso da avaliação da *performance* baseada na contabilidade de caixa, a literatura é muito mais reduzida e está fortemente condicionada pela especificidade normativa da NCP 26 – Contabilidade e Relato Orçamental.

6.1. Performance financeira

Turley, Robbins e Mcnena, partindo dos estudos de Carmeli [CITATION Car02 \t \l 2070] sistematizaram os principais parâmetros de avaliação e os indicadores correspondentes utilizados na avaliação da *performance* financeira das entidades públicas, considerados por outros autores:

Avaliação	Indicador Financeiro	Avaliação da Performance Financeira / Indicadores considerados importantes noutros estudos
Liquidez	Liquidez geral	[CITATION Car02 \t \l 2070], [CITATION Car08 \t \l 2070], [CITATION Pri06 \l 2070], [CITATION Kam06 \l 2070], [CITATION Lóp09 \l 2070], [CITATION Ata10 \l 2070], [CITATION Loc13 \l 2070]. [CITATION Ata10 \l 2070]
	Prazo Médio de Recebimentos	
Autonomia	Rácio Rendimentos Próprios	[CITATION Car02 \t \l 2070], [CITATION Ata10 \l 2070], [CITATION Aud10 \l 2070], [CITATION Loc13 \l 2070].
<i>Performance Operacional</i>	Resultados Operacionais	[CITATION Car02 \t \l 2070], [CITATION Car08 \t \l 2070], [CITATION Pri06 \l 2070], [CITATION Lóp09 \l 2070], [CITATION Ata10 \l 2070], [CITATION Aud10 \l 2070], [CITATION Loc06 \l 2070], [CITATION Que13 \l 2070], [CITATION Loc13 \l 2070].
	Resultados Operacionais por Residente	[CITATION Car02 \t \l 2070], [CITATION Loc13 \l 2070].
Avaliação	Indicador Financeiro	Avaliação da Performance Financeira / Indicadores considerados importantes noutros estudos
	Rácio de Resultados Operacionais (expresso em %)	[CITATION Car02 \t \l 2070], [CITATION Loc06 \l 2070]
Eficiência da	Rácios de Eficiência da	[CITATION Car02 \t \l 2070], [CITATION

Cobrança	Cobrança	Ata10 \ 2070].
Solvabilidade	Passivo Financeiro Líquido	[CITATION Pri06 \ 2070], [CITATION Aud10 \ 2070], [CITATION Loc06 \ 2070], [CITATION Que13 \ 2070].
	Rácio do Passivo Financeiro Líquido	[CITATION Pri06 \ 2070], [CITATION Loc06 \ 2070], [CITATION Que13 \ 2070].
	Rácio Endividamento (Divida) / Resultados	[CITATION Ata10 \ 2070]
	Rácio Passivo / Ativo	[CITATION Pri06 \ 2070]

[CITATION Tur15 \p 401-420 \ 2070]

Consideram os seguintes significados para estes parâmetros e indicadores:

- **Liquidez:** Medida da capacidade de cumprir as responsabilidades de curto prazo.
- **Autonomia:** Medida do grau de autonomia financeira que a entidade tem relativamente às transferências do orçamento de Estado em oposição às receitas próprias.
- **Resultados Operacionais:** Correspondem à diferença entre os rendimentos operacionais e os gastos operacionais do período;
- **Eficiência da Cobrança:** Determinação da eficiência da cobrança por diferentes fontes de rendimento;
- **Solvabilidade:** Representa a capacidade de liquidar as dividas de longo prazo e os juros das dividas. Trata-se da saúde financeira e sobrevivência de longo prazo da entidade. Consideram-se quatro indicadores: O passivo financeiro líquido, obtido pela diferença entre o total do passivo menos os ativos financeiros; o rácio dos passivos financeiros líquidos, dado pelo quociente entre a diferença entre o total do passivo e o ativos financeiro divididos pelo total dos rendimentos; o rácio do total do passivo sobre o total dos rendimentos; e o rácio do passivo total sobre o total dos ativos que proporciona a informação da percentagem de ativos que é financiada por capitais alheios.

O quadro seguinte representa a proposta adaptada de indicadores financeiros e respetivas fórmulas de cálculo apresentadas por Turkley, Robbins e Mcnena:

Avaliação	Indicador Financeiro	Formula de Cálculo
Liquidez	Liquidez geral	$\frac{\text{Ativo Corrente}}{\text{Passivo Corrente}}$
	Prazo Médio de Recebimentos	$\frac{\text{Rendimentos por Receber}}{\text{Rendimentos Totais}} \times 365$
Autonomia	Rácio de Rendimentos Próprios	$\frac{\text{Rendimentos Próprios}}{\text{Rendimentos Totais}}$
Performance Operacional	Resultados Operacionais	Rendimentos Operacionais – Gastos Operacionais

	Resultados Operacionais por Residente	$\frac{\text{Rendimentos Operacionais} - \text{Gastos Operacionais}}{\text{Número de Residentes}}$
	Rácio de Resultados Operacionais (expresso em %)	$\frac{\text{Rendimentos Operacionais} - \text{Gastos Operacionais}}{\text{Rendimentos Totais}}$
Eficiência da Cobrança	Eficiência da Cobrança	$\frac{\text{Cobranças de Alugueres}}{\text{Cobranças Totais devidas de Alugueres} + \text{Cobranças de Abastecimento de Água} + \text{Cobranças Totais devidas de Abast. Água}}$ <p>(...)</p> <p>Os autores apresentaram diferentes formulas por tipos de rendimento a cobrar para medir a eficiência das cobranças.</p>
Solvabilidade	Passivo Liquido	$\frac{\text{Passivo Total} - \text{Ativos Financeiros}}{\text{Rendimentos Totais}}$
	Rácio do Passivo Liquido	$\frac{\text{Passivo Total} - \text{Ativos Financeiros}}{\text{Rendimentos Totais}}$
	Rácio Endividamento (Divida) / Rendimentos	$\frac{\text{Passivo Total}}{\text{Rendimentos Totais}}$
	Rácio Passivo / Ativo	$\frac{\text{Passivo Total}}{\text{Ativo Total}}$

[CITATION Tur15 \l 2070]

Para McNair, Edmonds, Olds & Edmonds, a avaliação e análise das demonstrações contabilísticas, compreende o uso de três métodos: A avaliação e análise horizontal, vertical e rácios. [CITATION McN16 \p 676 \l 2070].

6.2. Performance orçamental

No âmbito da avaliação da *performance* orçamental, e dada a especificidade do regime contabilístico de caixa em que assenta o relato orçamental, a revisão da literatura compreende apenas os autores de referência nacionais que têm trabalhos publicados sobre avaliação da *performance* orçamental.

Um dos trabalhos de referência é o Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses [CITATION João16 \l 2070]. O anuário apresenta-se como uma publicação relativa à análise económica, financeira e orçamental das contas dos municípios portugueses.

Outro trabalho de referência em matéria de avaliação de análise financeira e orçamental também relativo às autarquias locais, é o Relatório de Análise de Prestação de Contas Individuais dos Municípios 2016, produzido pela DGAL – Direção Geral das Autarquias Locais [CITATION DGA172 \l 2070].

A informação contabilística utilizada nestes dois trabalhos tem por base o POCAL – Plano Oficial de Contabilidade para as Autarquias Locais. Embora a aplicação deste

plano de contas esteja a chegar ao seu fim de aplicação com a entrada em vigor do SNC-AP, permite no entanto identificar os aspetos considerados fundamentais na análise orçamental (para além da análise económica e financeira) pelos autores, bem como de alguns *stakeholders* da informação financeira e orçamental pública que participaram na publicação, nomeadamente, a DGAL, o Tribunal de Contas, a Ordem dos Contabilistas Certificados e o Centro de Investigação em Contabilidade e Fiscalidade (CICF) do IPCA.

A avaliação do desempenho compreendida nestas publicações, faz-se em dois vetores orçamentais: Receita e Despesa.

No caso do anuário financeiro dos municípios portugueses a receita é avaliada e analisada quanto a:

- Grau de execução da receita;
- Estrutura e evolução da receita por capítulos económicos e fonte de financiamento;

Do lado da despesa, avalia e analisa quanto a:

- Grau de execução da despesa;
- Estrutura e evolução da despesa por classificação económica;

A avaliação da receita e da despesa é feita fundamentalmente através da leitura direta das próprias rubricas que incorporam as demonstrações orçamentais. Faz-se uma apreciação com base nos valores absolutos ou com base nos valores relativos de cada um dos itens face aos totais dos agregados em que se encontram integrados.

A DGAL também sistematiza a avaliação e análise orçamental das autarquias locais nos dois vetores: Receita e Despesa.

Quanto à receita, fá-lo atendendo à sua estrutura, tipo económico de receita (impostos, vendas de bens, prestação de serviços, ...), fonte de financiamento, grau de execução.

Quanto à despesa, faz a avaliação e análise atendendo à estrutura da despesa total (despesa corrente vs despesa de capital), tendo em consideração o ciclo orçamental (dotações corrigidas, despesas pagas) e o grau de execução.

Quanto à metodologia, usa três métodos de avaliação e análise das demonstrações contabilísticas [CITATION McN16 \p 676 \l 2070]: A avaliação e análise horizontal, vertical e rácios.

Faz uma avaliação através do peso relativo de diferentes rubricas da receita e da despesa, face aos totais dos agregados em que esses itens se encontram integrados, ou noutras rubricas que faça tecnicamente sentido estabelecer uma relação. Designa-se de método de análise financeira vertical:

A análise vertical usa percentagens para comparar componentes individuais de demonstrações contabilísticas com um item principal (agregado). A análise vertical compara os itens dentro do mesmo período de tempo. [CITATION McN16 \p 680 \l 2070]

Avalia também o grau de variação das rubricas da receita e da despesa em anos orçamentais consecutivos. Designa-se de método de análise financeira horizontal:

A análise horizontal, também designada de análise de tendências, refere-se ao estudo do comportamento de itens individuais das demonstrações contabilísticas ao longo de vários períodos contabilísticos. Estes períodos podem ser vários trimestres dentro do mesmo ano fiscal ou podem ser vários anos diferentes. A análise de um determinado item pode concentrar-se em tendências do valor absoluto monetário do item ou nas tendências em percentagens. [CITATION McN16 \p 677 \l 2070]

Apresenta um conjunto de indicadores para a receita e para a despesa passíveis de serem adotados no contexto do relato em sede do SNC-AP.

Indicadores da Receita

- Receita corrente líquida cobrada / Receita total líquida cobrada
- Receita corrente líquida cobrada / Previsões corrigidas da receita corrente
- Receita de capital líquida cobrada / Receita total líquida cobrada
- Receita de capital líquida cobrada / Previsões corrigidas da receita de capital
- Outras receitas líquidas cobradas / Receita total líquida cobrada
- Outras receitas líquidas cobradas / Previsões corrigidas outras receitas
- Transferências líquidas recebidas / Receita total líquida da cobrada
- Transferências líquidas recebidas / Previsões corrigidas de transferências
- Receita fiscal líquida cobrada / Receita total líquida cobrada
- Receita própria líquida cobrada / Receita total líquida cobrada
- Crescimento da receita total líquida cobrada
- Crescimento da receita corrente líquida cobrada
- Crescimento da receita de capital líquida cobrada
- Crescimento de outras receitas líquidas cobrada
- Crescimento da receita fiscal líquida cobrada
- Crescimento da receita própria líquida cobrada

Indicadores da Despesa

- Despesa corrente paga / Despesa total paga
- Despesa corrente paga / Dotações corrigidas da despesa corrente
- Despesa de pessoal paga / Despesa corrente paga
- Despesa de aquisição de bens e serviços / Despesa corrente paga
- Despesa de capital paga / Despesa total paga
- Despesa de capital paga / Dotações corrigidas da despesa de capital
- Despesa com aquisição de bens de capital / despesa de capital paga
- Despesa com amortização de passivos financeiros/despesa de capital paga
- Crescimento da despesa total paga
- Crescimento da despesa corrente paga
- Crescimento da despesa de capital paga
- Crescimento da despesa com pessoal

- Crescimento da despesa com aquisição de bens e serviços
- Crescimento da despesa com aquisição de bens de capital
- Crescimento da despesa com amortização de passivos financeiros
- Crescimento da despesa com serviço da dívida

7. Conclusões

O SIADAP embora estabeleça a avaliação do desempenho dos serviços (SIADAP 1), no plano do cumprimento dos objetivos de eficácia, eficiência e de qualidade, determinando que para essa aferição, os serviços devem definir e usar indicadores de desempenho, não determina a inclusão de indicadores de natureza financeira e/ou orçamental no processo. No entanto, não há qualquer impedimento normativo, que impossibilite que objetivos estabelecidos no âmbito do SIADAP 1, possam integrar objetivos de natureza financeira e/ou orçamental e subsequentemente ser objeto de avaliação e análise da sua concretização.

No contexto da lei de enquadramento orçamental, estabelece-se a obrigação das entidades sujeitas à sua aplicação, de apresentarem anualmente demonstrações orçamentais e financeiras e o relatório de gestão, e de a bem da transparência das contas públicas, fazerem a sua divulgação pública. No entanto, não estabelece os parâmetros da apreciação financeira e orçamental que devem ser considerados no relatório de gestão, conduzindo ao uso discricionário de parâmetros de análise entre instituições dificultando o *benchmarking* público.

O sistema contabilístico previsto na lei de enquadramento orçamental, corporizado pelo SNC-AP, estabelece condições normativas de relato de natureza financeira e de natureza orçamental.

Na perspetiva financeira, o SNC-AP assegura informação que permite avaliar três aspetos: a posição financeira e suas alterações ao longo do exercício contabilístico, o desempenho financeiro e os fluxos de caixa.

Neste âmbito, o IPSASB através da RPG 2, considera relevante a avaliação e análise da posição financeira, do desempenho financeiro e dos fluxos de caixa, bem como a mensuração do risco associado a estes parâmetros. Refere ainda, que a avaliação e análise deve compreender a comparação entre demonstrações previsionais e demonstrações de relato histórico (RPG 2, §26).

Para Turley, Robbins e Mcnena, [CITATION Tur15 \n \l 2070] a avaliação da *performance* financeira deve ser feita sobre parâmetros: Liquidez, Autonomia, Performance Operacional, Eficiência das Cobranças e Solvabilidade. Esta metodização não conflitua coma a sistematização estabelecida pelo IPSASB e o SNC-AP, nomeadamente quanto à posição financeira (liquidez, autonomia, solvabilidade), ao desempenho financeiro (performance operacional) e aos fluxos de caixa (eficiência das cobranças).

Do ponto de vista orçamental o SNC-AP, assegura informação que permite avaliar os valores orçamentais iniciais da receita e da despesa (obtidos a partir da demonstração das alterações orçamentais da receita e da despesa) com os correspondentes à execução efetiva, assim como avaliar a execução orçamental (através das

demonstrações de execução orçamental da receita e da despesa), atendendo aos ciclos orçamentais correspondentes.

Face ao enquadramento normativo e à revisão bibliográfica, no sentido de contribuir para uma maior transparência das contas públicas, compreensão do desempenho das entidades públicas e de reforçar o *benchmarking* público, a avaliação e análise deve estruturar-se em:

- Avaliação e análise da *performance* financeira;
- Avaliação e análise da *performance* orçamental

Em que a *performance* financeira, compreende a apreciação da posição financeira, do desempenho financeiro e dos fluxos de caixa, e respetivo risco associado a estes parâmetros. A avaliação da *performance* financeira materializar-se-á através da avaliação da liquidez, dos prazos médios de recebimento, da autonomia, da *performance* operacional e da solvabilidade.

Quanto à avaliação da *performance* orçamental, compreende a apreciação do desempenho da receita e da despesa, a comparação entre o orçamento inicial com o desempenho efetivo, e a execução orçamental, tendo em conta as diferentes fases dos respetivos ciclos orçamentais. Por outro lado, fará sentido a avaliação do crescimento de algumas rubricas orçamentais.

Quer a avaliação da *performance* financeira quer a avaliação da *performance* orçamental, utiliza três métodos de avaliação e análise horizontal, vertical, e os rácios.

Bibliografia

- Araújo, J. F. (1998). Hierarquia, mercado e networks: mudança institucional, controlo e avaliação no Reino Unido. 1º Encontro INA (pp. 291-310). INA - Instituto Nacional de Administração.
- Atan, R., Raman, S. A., Sawiran, M. S., Mohamed, N., & Mail, R. (2010). Financial Performance of Malaysian Local Authorities: A Trend Analysis. In IEEE (Ed.), *2010 International Conference on Science and Social Research (CSSR 2010)*, (pp. 271-276). Kuala Lumpur, Malaysia. doi:10.1109/CSSR.2010.5773782
- Auditor General Nova Scotia. (2010). *Report of the Auditor General*. Nova Scotia. Retrieved abril 18, 2018, from <https://oag-ns.ca/sites/default/files/publications/2010%20-%20Feb%20-%20Ch%2006%20-%20Indicators%20of%20Financial%20Condition.pdf>
- Bergmann, A. (2016, May 2). IPSASs and Performance Reporting. Islamabad, Pakistan.
- Bilhim, J. d. (2013). *Ciência da Administração*. (I. S. Políticas, Ed.) Portugal.
- Bouckaert, G. (2013). Performance Measurement and Budgeting in The Public Sector. In B. d. Portugal, *Towards a Comprehensive Reform of Public Governance* (pp. 56-57). Banco de Portugal.
- Carmeli, A. (2002, março). A Conceptual and Practical Framework of Measuring Performance of Local Authorities in Financial Terms: Analysing the Case of Israel. *Local Government Studies*, 28, pp. 21-36. doi:10.1080/714004135

- Carmeli, A. (2008, janeiro 1). The Fiscal Distress of Local Governments in Israel: Sources and Coping Strategies. *Administration and Society*, 39, pp. 984-1007.
doi:10.1177/0095399707309358
- Carvalho, J. B., Fernandes, M. J., Jorge, S. M., & Camões, P. J. (2017). *Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses 2016*. Ordem dos Contabilistas Certificados.
- Decreto-Lei nº 192/2015. (2015). Aprova o Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas. *Diário da República nº 178 - 1ª Série - 11 de setembro*, pp. 7584-7828.
- DGAL - Direção Geral das Autarquias Locais. (2017). *Relatório de Análise de Prestação de Contas Individuais dos Municípios 2016*. Cooperação e Assuntos Financeiros – Divisão de Finanças Locais.
- Government of Western Australia: Department of Local Government and Communities. (2013). *Local Government Operational Guidelines: Financial Ratios*. Government of Western Australia, Department of Local Government and Communities. Perth, Western Australia: Government of Western Australia: Department of Local Government and Communities.
- H. Poister, T. (2003). *Measuring Performance in Public and Nonprofit Organizations*. San Francisco: Jossey-Bass.
- International Public Sector Accounting Standards Board. (2013). *Recommended Practices Guideline 2 - Financial Statement Discussion and Analysis*. International Federation of Accountants (IFAC).
- Kamnikar, J. A., Kamnikar, E. G., & Deal, K. H. (2006). Assessing a State's Financial Condition. *Journal of Government Financial Management*, 55, pp. 30-36.
- Lei Nº 151/2015. (2015). Aprova a Lei de Enquadramento Orçamental. *Diário da República*, 1ª Série - Nº 178 - 11 de setembro, pp. 7566 - 7584.
- Local Government Association of South Australia. (2006). *Financial indicators: Financial Sustainability Program Information Paper nº 9*. Adelaide, Austrália.
- López-Hernández, A. M., Agustín, H.-B., & Zafra, J. L. (2009, maio). Developing an alert system for local governments in financial crisis. *Public Money & Management*, 29, pp. 175-181. doi:10.1080/09540960902891731
- McNair, F., Edmonds, C., Olds, P., & Edmonds, T. (2016). Financial Statement Analysis. In F. McNair, C. Edmonds, P. Olds, & T. Edmonds, *Fundamental Financial Accounting Concepts* (9 ed., pp. 674-723). McGraw Hill Education.
- OECD-Organization of Economic and Co-operation and Development. (2007). Improving Public Sector Efficiency: Challenges and Opportunities. *OECD JOURNAL ON BUDGETING*, 7.
- Priberam Dicionário*. (2018, abril 1). Retrieved from Dicionário Priberam da Língua Portuguesa: <https://www.priberam.pt/dlpo/>
- PricewaterhouseCooper. (2006). *National Financial Sustainability Study of Local Government*. Sydney: PricewaterhouseCoopers.

Queensland Government: Department of Infrastructure, Local Government and Planning.
(2013). *Financial Management (Sustainability) Guidelines*. Brisbane, Australia:
Department of Infrastructure, Local Government and Planning.

Turley, G., Robbins, G., & Mcnena, S. (2015, janeiro 6). A Framework to Measure the Financial
Performance of Local Governments. *Local Government Studies*, 41, pp. 401-420.