

MESTRADO EM
CONTABILIDADE, FISCALIDADE E FINANÇAS
EMPRESARIAIS

TRABALHO FINAL DE MESTRADO

TRABALHO DE PROJETO

CONSTRANGIMENTOS ORÇAMENTAIS: O IMPACTO
FINANCEIRO E OPERACIONAL NA FORÇA AÉREA
PORTUGUESA

NUNO BARROS MONTEIRO

OUTUBRO - 2019

MESTRADO EM
CONTABILIDADE, FISCALIDADE E FINANÇAS
EMPRESARIAIS

TRABALHO FINAL DE MESTRADO

TRABALHO DE PROJETO

CONSTRANGIMENTOS ORÇAMENTAIS: O IMPACTO
FINANCEIRO E OPERACIONAL NA FORÇA AÉREA
PORTUGUESA

NUNO BARROS MONTEIRO

ORIENTAÇÃO:

PROFESSOR DOUTOR ALCINO TIAGO CRUZ GONÇALVES

TENENTE-CORONEL EUNICE MARQUES

OUTUBRO - 2019

Resumo

O presente trabalho tem como objetivo caracterizar e analisar o impacto dos constrangimentos orçamentais, tanto na execução orçamental como na capacidade operacional da Força Aérea Portuguesa. Para tal, procedeu-se (i) à análise dos dados recolhidos, entre os anos de 2008 e de 2018, (ii) à realização de entrevistas a militares da Organização e ainda (iii) ao estudo de documentos oficiais produzidos pelas Forças Armadas Portuguesas.

Através da triangulação metodológica, conclui-se que a Força Aérea Portuguesa está sujeita a diversos constrangimentos que afetam os princípios da eficácia e eficiência da execução orçamental, dos quais se destacam o subfinanciamento, as cativações e o paradigma de Fundos Disponíveis, levando à conseqüente diminuição da respetiva capacidade operacional. Deste modo, tendo em consideração os limites de operacionalidade considerados como adequados, observa-se que a Organização se encontra numa situação crítica das suas capacidades operacionais.

Palavras-chave: Constrangimentos Orçamentais, Força Aérea Portuguesa, Execução Orçamental, Capacidade Operacional.

Abstract

This paper aims to characterize and analyze the impact of budgetary constraints on the budget execution and operational capability of the Portuguese Air Force. To this end, it was conducted (i) an analysis of the data collected between the years 2008 and 2018, (ii) interviews with the Organization's military personnel and (iii) an analysis of official documents produced by the Portuguese Armed Forces.

Through the methodological triangulation, it can be concluded that the Portuguese Air Force is subject to several constraints that affect the principles of effectiveness and efficiency of the budget execution, namely the underfunding, the captivations and the Available Funds paradigm, leading to the consequent reduction of its operational capability. Thus, taking into consideration the operational limits considered as adequate, it is also observed that the Organization is in a critical situation of its operational capabilities.

Key words: Budget Constraints, Portuguese Air Force, Budget Execution, Operacional Capability.

Agradecimentos

O Trabalho Final de Mestrado representa o culminar de uma fase de aprendizagem e crescimento, tanto a nível profissional como pessoal. Embora represente um esforço individual, a sua concretização só foi possível com o apoio de várias pessoas, às quais tenho que agradecer pela colaboração e pela constante motivação.

Ao meu Orientador, Sr. Professor Tiago Gonçalves. Essencial na concetualização do trabalho e na definição do rumo a seguir, sempre consciente das minhas capacidades e da concretização deste projeto.

À minha Coorientadora, Sr.^a Tenente-Coronel Eunice Marques. Com um conhecimento exímio, aliado a uma disponibilidade incessante em ajudar, revelou ser uma mais-valia, tanto para a elaboração do trabalho como para o meu desenvolvimento enquanto militar.

À Repartição de Gestão Orçamental e Financeira. Pela permanente disponibilidade em esclarecer as questões que surgiram durante o trabalho.

À Força Aérea Portuguesa e à Academia da Força Aérea. Não só pelos valores e ideais que representa, mas também por ter proporcionado o maior desafio que enfrentei até ao momento. Em particular, aos Jokers, por terem partilhado os 6 anos da Academia, cheios de adversidades, mas também repletos de boas memórias.

À minha família, e em especial à minha mãe. Por acreditarem sempre em mim, apoiando todas as minhas decisões.

À Rita. Pelo constante apoio e inspiração.

A todos aqueles que, de uma maneira ou de outra, tiveram impacto.

“The only limit to our realization of tomorrow will be our doubts of today.”

Franklin D. Roosevelt

Índice

Resumo	I
Abstract	II
Agradecimentos	III
Índice	IV
Índice de Tabelas	VI
Índice de Figuras	VII
Abreviaturas	VIII
1. Introdução	1
2. Revisão de Literatura	3
2.1. Orçamento	3
2.1.1. <i>Vantagens</i>	3
2.1.2 <i>Desvantagens</i>	4
2.2. Orçamento de Estado.....	4
2.3. Ciclo Orçamental.....	5
2.3.1. <i>Execução Orçamental</i>	5
2.4. Controlo Orçamental	6
2.5. Constrangimentos Orçamentais	7
2.5.1. <i>No Planeamento Orçamental</i>	7
2.5.2. <i>Na Execução Orçamental</i>	8
2.6. Questão de Investigação	8
3. Metodologia de Investigação e Amostra	10
4. Apresentação do Caso de Estudo – a Força Aérea Portuguesa.....	11
4.1. Enquadramento Legal da Força Aérea Portuguesa.....	11
4.1.1. <i>Cronologia do Ciclo Orçamental em Portugal</i>	12

4.1.2. Execução Orçamental em Portugal	12
4.2. Componente Operacional	13
4.3. Fontes de Financiamento	14
4.4. Cativações.....	15
4.5. Fundos Disponíveis	15
4.6. Trâmites Legais	16
5. Resultados.....	17
5.1. Subfinanciamento	17
5.2. Cativações.....	21
5.3. Fundos Disponíveis	23
5.4. Trâmites Legais	26
5.5. Outros Constrangimentos Orçamentais	28
5.6. O Impacto na Componente Operacional	29
6. Conclusão, Limitações e Pistas Futuras.....	31
6.1. Conclusão	31
6.2. Limitações do Trabalho	33
6.3. Pistas futuras.....	33
7. Referências Bibliográficas.....	34
7.1. Diplomas Legais	36
7.2. Apontamentos, Memorandos e Instrumentos de Planeamento Militar.....	39
8. Anexos	40

Índice de Tabelas

Tabela I – Evolução Anual do OA, do OEX e do OF (em %).....	19
Tabela II - Corte de Fundos Disponíveis	24
Tabela III - Tempo médio dos Procedimentos da DMSA.....	27
Tabela IV - Execução Orçamental (em %)	42
Tabela V - Evolução das Cativações na LOE e no DLEO.....	43
Tabela VI - Cativações e Descativações Efetuadas (em €).....	45
Tabela VII – Valor e Momento das Descativações (em €)	46
Tabela VIII - Corte dos Fundos Disponíveis, 2013-2016.....	47
Tabela IX - Atraso na Atribuição dos Fundos Disponíveis (em dias)	48
Tabela X – Horas de Voo, Aeronaves, Tripulantes e Dívida de Terceiros	49

Índice de Figuras

Figura 1 - Comparação entre o OP, OA antes de cativações e OA após cativações.....	18
Figura 2 - Evolução do OA, OEX e OF	19
Figura 3 - Triangulação Metodológica.....	40
Figura 4 – Composição do OA, por Finalidades.....	41
Figura 5 – Contributo das FF para o OA.....	41
Figura 6 - Evolução do Contributo das FF para o OA	41

Abreviaturas

- AC** – Administração Central
- AICPA** – *American Institute of Certified Public Accountants*
- CCP** – Código dos Contratos Públicos
- DGO** – Direção-Geral do Orçamento
- DLEO** – Decreto-Lei de Execução Orçamental
- DMSA** – Departamento de Manutenção de Sistemas de Armas
- EUA** – Estados Unidos da América
- FAP** – Força Aérea Portuguesa
- FE** – Fundos Europeus
- FF** – Fonte de Financiamento
- FND** – Forças Nacionais Destacadas
- LCPA** – Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso
- LEO** – Lei de Enquadramento Orçamental
- LIM** – Lei de Infraestruturas Militares
- LOBOFA** – Lei Orgânica da Bases da Organização das Forças Armadas
- LOE** – Lei de Orçamento de Estado
- LOFA** – Lei Orgânica da Força Aérea
- LPM** – Lei de Programação Militar
- ND** – Não Definido
- OA** – Orçamento Atribuído
- OE** – Orçamento de Estado
- OEX** – Orçamento Executado
- OF** – Orçamento Final
- OP** – Orçamento Planeado
- P** – Proposição
- QI** – Questão de Investigação
- RE** – Regime de Esforço
- RG** – Receitas Gerais
- RP** – Receitas Próprias
- SIGDN** - Sistema Integrado de Gestão da Defesa Nacional

1. Introdução

O orçamento é o princípio fundamental do planeamento em qualquer organização (Bhimani, Foster, Horngren, & Datar, 2008), espelhando as estratégias de gestão (Rickards, 2006). No caso concreto do Orçamento de Estado (OE), este tem como finalidade o controlo das despesas (Raghunandan, Ramgulam, & Raghunandan-Mohammed, 2012).

Na perspetiva de Van der Stede (2001), não existe uma definição exata para constrangimento orçamental, mas reconhece que, para se atingir as metas orçamentais, são aplicadas restrições ao orçamento.

A Força Aérea Portuguesa (FAP) tem como objetivo primário a defesa do espaço aéreo nacional, para além de outras missões como a busca e salvamento, a evacuação sanitária, o patrulhamento e a observação marítima e o apoio ao combate dos incêndios rurais. A pertinência das ações desenvolvidas, evidencia a necessidade da FAP estar dotada de capacidades que lhe permitam fazer face a qualquer tipo de ameaça e cumprir cabalmente a sua missão. Para tal, necessita de garantir elevados parâmetros de operacionalidade, nomeadamente, uma taxa de prontidão de aeronaves adequada e a execução plena das Horas de Voo (HV) definidas, assegurando, desta forma, a missão e o treino que possibilita a qualificação dos tripulantes, ou seja, dos pilotos e dos navegadores.

Na vertente financeira, de acordo com o Artigo 18.º da Lei de Enquadramento Orçamental¹ (LEO) (LEO, 2015), a execução orçamental deve ser concretizada segundo os princípios da economia, eficiência e eficácia.

Constituindo este o contexto desejável, na realidade, a FAP está sujeita a constrangimentos.

O presente estudo procura identificar o impacto dos constrangimentos orçamentais na área financeira e na área operacional da FAP, nos anos de 2008 a 2018, comprovando que está perante uma situação crítica em ambas as vertentes, no limiar das capacidades instaladas e face aos recursos disponíveis. Com este objetivo, pretende-se caracterizar os constrangimentos orçamentais e o modo como influenciam o *status quo* da Organização.

¹ Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro.

A presente investigação constitui o primeiro trabalho académico, no contexto português, que procura demonstrar os constrangimentos na execução orçamental da FAP criando, posteriormente, uma relação de casualidade com a respetiva capacidade operacional.

A investigação assente numa metodologia qualitativa e a recolha de dados é enquadrada na triangulação metodológica, o que possibilita a indagação de informação, através de (i) observação direta do orçamento, (ii) entrevistas semidirigidas a militares da área financeira e da área operacional da FAP e (iii) análise de documentos produzidos pela FAP e pelo Estado-Maior General das Forças Armadas (EMGFA).

Da análise metodológica supramencionada, conclui-se que os constrangimentos orçamentais têm impacto na execução orçamental da FAP e, conseqüentemente, na capacidade operacional e no cumprimento da missão. Neste âmbito, são destacados como constrangimentos (i) o subfinanciamento, espelhado num orçamento, recorrentemente, deficitário, (ii) as cativações, determinadas de forma alheia ao contexto organizacional, restringindo a execução orçamental, (iii) os Fundos Disponíveis (FD), com uma atribuição e um corte de valor incerto, factos que comprometem e protelam a execução orçamental e os (iv) os trâmites legais, pela sua desadequação face à realidade da FAP. Adicionalmente, através das entrevistas realizadas e da observação dos Relatórios de Gestão da FAP, identificam-se ainda a dívida de terceiros e o relato produzido, como constrangimentos orçamentais não identificados *à priori*.

O trabalho permite evidenciar, para a literatura portuguesa e internacional, que o excesso de controlo cria constrangimentos no planeamento e na execução, retira flexibilidade e autonomia orçamental e, conseqüentemente, coloca em risco os objetivos da FAP.

O conteúdo está organizado em 6 capítulos. O primeiro capítulo, a Introdução, concretiza uma abordagem inicial do tema, identifica a motivação que levou à realização do trabalho e o problema que pretende caracterizar. O segundo capítulo, a Revisão de Literatura, sistematiza a literatura referente aos constrangimentos e identifica a Questão de Investigação (QI) e as Proposições. O terceiro capítulo, a Metodologia de Investigação, estabelece a metodologia utilizada e o método de recolha de dados, onde se inclui uma análise efetuada na Direção de Manutenção de Sistemas de Armas (DMSA). O quarto capítulo, a Apresentação do Caso de Estudo, enuncia a base teórica necessária para compreender o problema. O quinto capítulo, os Resultados, analisa os resultados obtidos,

de forma a identificar o impacto dos constrangimentos e, simultaneamente, relacionar com a QI e com as P estabelecidas. Por fim, o sexto capítulo, descreve as conclusões e as limitações do trabalho, identificando, ainda, pistas para trabalhos futuros.

2. Revisão de Literatura

2.1. Orçamento

De acordo com von Hagen and Harden (1995), o orçamento constitui uma lista de receitas e despesas que estão planeadas e são executadas num determinado período, configurando-se como uma autorização para a sua efetivação durante esse período.

Bhimani et al. (2008) atribuem-lhe maior relevância e definem o orçamento como uma das ferramentas mais utilizadas no processo de planeamento das organizações, constituindo, também, parte essencial da generalidade dos sistemas de controlo de gestão. Rickards (2006) complementa, afirmando que o objetivo principal do orçamento é apoiar a gestão na implementação das suas estratégias, para além de melhorar o processo de planeamento e de controlar a execução das medidas operacionais.

Na incerteza que advém da tomada de decisão, o orçamento torna a visão do gestor numa perspetiva futura, com a capacidade de antecipar e mitigar os problemas. Desta forma, os gestores obtêm uma perspetiva a longo prazo, o que lhes permite explorar as oportunidades através de uma atitude proativa (Bhimani et al., 2008).

Se ao orçamento é reconhecida a capacidade de uma melhoria contínua e incremental do processo orçamental, vinculando as oportunidades ao planeamento, aos requisitos operacionais e à frequência das revisões orçamentais, o emergir de novas ferramentas de gestão, mais capazes de se moldarem às condições exigidas pelas organizações e mais ágeis para se adaptarem às incertezas atuais, configuram o orçamento como uma ferramenta ultrapassada (Bhimani et al., 2008).

2.1.1. Vantagens

Horngren, Bhimani, Datar and Foster (2005) destacam que o orçamento, comparativamente com outras ferramentas de gestão, apresenta vantagens no planeamento estratégico, na estimação da *performance* futura, na motivação, na coordenação e na comunicação.

Ao nível do planeamento estratégico, o orçamento tem em consideração o planeamento a curto e a longo prazo, fornecendo *feedback* sobre o impacto que as ações podem vir a ter na organização, o que permite aos gestores ajustar os planos, de acordo com os resultados pretendidos. Constituindo uma forma de comunicação eficaz, possibilita uma maior coordenação entre a organização, através da divulgação de informação, permitindo que todos estejam enquadrados e possam alcançar os objetivos definidos, o que promove a motivação dos intervenientes no processo. (Horngren et al., 2005).

2.1.2 Desvantagens

Enunciadas as principais vantagens associadas à elaboração de um orçamento, as perspetivas contrárias não podem ser negligenciadas. Neely, Sutcliff and Heyns (2001) afirmam que o tempo consumido, tanto na elaboração como na execução orçamental, é significativo e que os custos incorridos para incorporar todos os orçamentos da organização são superiores aos resultados incrementais que daí resultam. Adicionalmente, constituindo uma ferramenta focada na redução de custos, o orçamento pode, também, não ter em consideração a criação de valor.

Além dos fatores já referenciados, a elaboração de um orçamento tem como base os valores estimados pela organização, criando a suscetibilidade de existirem desvios entre os valores reais e os valores orçamentados. Por último, mas não menos importante, a utilização do orçamento conduz a um aumento do controlo e da preeminência da hierarquia vertical, criando uma dependência da autoridade, que aprova os valores das rubricas orçamentais (Neely et al., 2001).

2.2. Orçamento de Estado

A Constituição Portuguesa de 1822 veio determinar o primeiro plano orçamental, através da segregação de poderes, atribuindo às Cortes a capacidade de fixar os impostos e as despesas públicas, conforme o Ponto IX do Capítulo IV. Posteriormente, a Constituição da República Portuguesa de 1976² estatui, no Artigo 108.º, que o Orçamento de Estado (OE) é elaborado pelo Governo, de harmonia com a lei do orçamento.

² Decreto n.º 10/04, de 1976.

De acordo com o *American Institute of Certified Public Accountants* (AICPA) (AICPA, 2018), o orçamento é um documento e um processo que controla a receita e a despesa do Estado, pelo período de um ano. É um elemento essencial do planeamento, do controlo e da avaliação financeira.

Na generalidade, o OE possui as mesmas características que um orçamento das organizações do setor privado. A diferença mais notável é o facto de o orçamento público ter como finalidade o controlo das despesas e não ser construído com o objetivo principal de gerar lucro (Raghunandan et al., 2012). Sob outra perspetiva, o AICPA (2018) afirma que, contrariamente ao orçamento das organizações comerciais, orientado para o planeamento, o Governo adota o orçamento como uma ferramenta de gestão que impõe a lei financeira e a sua utilização tem por base diversos instrumentos de controlo, que asseguram a conformidade orçamental.

2.3. Ciclo Orçamental

O ciclo orçamental descreve o processo de tomada de decisão relativo à alocação dos recursos públicos, retratando as expectativas das receitas a arrecadar e das despesas autorizadas, no período a que respeita (von Hagen & Harden, 1995).

Rickards (2006) afirma que um ciclo orçamental bem estruturado permite que os diversos planos de ação a efetivar, pelos vários departamentos da organização, possam ser quantificáveis e comparáveis em termos monetários. Conclui que o ciclo orçamental é um meio que facilita a coordenação e controlo das atividades, ao nível macro da organização.

O ciclo orçamental público é dividido em duas fases, a fase do planeamento e a fase da execução (Jones & Thompson, 1986).

2.3.1. Execução Orçamental

Brazer (1959) afirma que a dimensão mais importante não é a preparação do orçamento, mas a sua execução.

Cain, Choudhury and Clingermayer (2004), para além de caracterizarem a execução orçamental como sendo uma fase fundamental do processo orçamental, afirmam que esta continua a ser negligenciada pela literatura académica. Do mesmo modo, Jones and Thompson (1986) afirmam que a execução orçamental é uma área que não tem sido abordada na literatura académica com a mesma amplitude que o planeamento orçamental.

Com uma visão restritiva, Dougherty, Klase and Song (2003) limitam a execução orçamental a uma simples aplicação do orçamento previamente aprovado. Ampliando o conceito, Jones and Thompson (1986) consideram que a execução orçamental consiste na realização, monitorização e controlo da despesa, na auditoria e na avaliação.

Sistematizando os conceitos, a execução orçamental é, na sua generalidade, a aplicação do controlo de rotina. No entanto, inclui mecanismos de ajuste à mudança das metas estratégicas e aos desvios orçamentais, dos quais se destacam os planos de contingência para situações não previstas, a tomada de decisão e o equilíbrio do controlo orçamental em sinergia com a flexibilidade orçamental (Cain et al., 2004).

Inerente a este contexto, Dougherty et al. (2003) identificam a flexibilidade orçamental como característica essencial que os gestores das organizações públicas devem possuir, para que possam fazer face a situações de constrangimentos orçamentais, através da realização de reprogramação de verbas e da efetivação de transferências entre rubricas orçamentais. Por sua vez, Cain et al. (2004) destacam que tais ajustamentos orçamentais, por parte das organizações, são aspetos fundamentais para a criação de flexibilidade, sem que a integridade orçamental seja afetada. Referem ainda, que, apesar do orçamento ser aceite no ano anterior, não é isento de alterações durante a sua execução, as quais necessitam de ser solucionadas.

2.4. Controlo Orçamental

À semelhança do referido para a execução orçamental, o controlo orçamental do Governo, é enunciado diversas vezes na literatura académica, mas existem poucas e insuficientes conclusões sobre esse tópico (Carpenter, 1996). No mesmo sentido, Van der Stede (2001) refere que a literatura relacionada com um controlo orçamental rigoroso é ainda inconclusiva, não havendo resultados sobre se o forte controlo vai, efetivamente, influenciar a *performance* das organizações e ter implicações no seu comportamento.

McCubbins (1985) afirma que o orçamento é utilizado como forma de controlo, através da delegação de competência do Governo nas entidades reguladoras, com o objetivo de justificar as decisões e linhas de ação por si definidas.

Van der Stede (2001) conclui que um controlo orçamental rigoroso envolve, entre outros, baixa tolerância para desvios orçamentais, acentuado relato de informação orçamental e grande ênfase em atingir metas orçamentais no curto prazo.

A literatura sugere que o controlo da execução orçamental, por parte do Governo, pode ser efetuado *ex ante* ou *ex post*. O controlo *ex ante* tem como objetivo monitorizar e orientar as organizações públicas, através de normativos legais, que descrevem as regras a observar. Entre outros, podem ser criados sob a forma de procedimentos que (i) limitam a execução, (ii) regulam a proporção da despesa que pode ser efetuada, face ao orçamento disponível, (iii) definem os fundos disponíveis ou (iv) restringem as transferências orçamentais. O controlo *ex post*, e uma vez que a execução orçamental já ocorreu, pretende orientar as decisões das organizações, desincentivando as ações que não se coadunam com as máximas de eficácia e eficiência (Jones & Thompson, 1986).

2.5. Constrangimentos Orçamentais

Van der Stede (2001) considera que não existe uma definição constante, na literatura académica, para o conceito de “constrangimentos orçamentais”, indiciando a sua mutabilidade. Não obstante, Hale (1997) afirma que estes podem estar relacionados tanto com a fase do planeamento orçamental como com a fase da execução orçamental.

2.5.1. No Planeamento Orçamental

Becker and Green (1962) referem que, nos Estados Unidos da América (EUA), o orçamento é visto como um instrumento de controlo orçamental do Governo sobre as entidades públicas, através da estipulação de limites máximos de criação de despesa.

Calver, McCubbins and Weingast (1989) definem que o controlo político sobre o orçamento das organizações influencia o comportamento destas, através do poder de decisão e de influência direta no orçamento. Outros estudos realizados comprovam que a influência política sobre as organizações públicas é uma realidade e que, de alguma forma, o controlo orçamental existe (Weingast & Moran, 1983; Wood & Waterman, 1991; Wood & Anderson, 1993).

De uma forma mais específica, Van der Stede (2001) descreve que, para se atingir as metas orçamentais, são aplicadas restrições orçamentais a nível macro, decompostas em micro atributos e operacionalizadas em atributos específicos.

Hale (1997) identifica que, na presença de constrangimentos orçamentais, os gestores das organizações públicas utilizam diversos mecanismos para os ultrapassar, de forma a garantir o cumprimento da missão. Relativamente aos observados no planeamento

orçamental, as organizações tendem a sobrestimar as despesas a incorrer no ano seguinte, garantindo uma margem nas rubricas orçamentais.

Associado aos constrangimentos orçamentais, verifica-se que as organizações valorizam a estabilidade orçamental. Desta forma, simples variações orçamentais podem originar discrepâncias acentuadas na *performance* das mesmas, derivadas da diferença entre as expectativas e os resultados. A incerteza orçamental, consequência de oscilações nas diferentes rubricas orçamentais, é nefasta para o planeamento e sustentabilidade a longo prazo e para a eficiência de gestão (Carpenter, 1996).

2.5.2. Na Execução Orçamental

Apresentados os constrangimentos orçamentais inerentes ao vetor do planeamento orçamental, a literatura académica identifica, também, que estes existem na fase da execução orçamental.

Van der Stede (2001) evidencia que tanto o Governo como as organizações públicas, consideram que, no curto prazo, executar o orçamento na sua totalidade é essencial e prioritário. Neely et al. (2001) acrescentam que a abordagem tradicional age como uma barreira para a melhoria contínua, uma vez que o foco da organização está em atingir a meta, em vez de maximizar o potencial existente.

Becker and Green (1962) destacam que, nos casos em que as despesas são inferiores ao montante estabelecido no orçamento inicial, existe uma tendência do Governo para diminuir o orçamento do ano subsequente. Desta forma, no final do ano, é frequente nas organizações proceder-se à realização de despesas até se atingir o valor inscrito no orçamento e, assim, evitar que o orçamento respeitante ao ano seguinte seja reduzido.

Hale (1997) menciona que como resposta aos constrangimentos na execução orçamental, os gestores das organizações públicas recorrem às transferências orçamentais entre diferentes rubricas do orçamento, de modo a colmatar as necessidades presentes.

2.6. Questão de Investigação

A literatura académica, como demonstrado anteriormente por Brazer (1959) e Jones and Thompson (1986), afirma que a execução orçamental é uma fase de extrema importância para o ciclo orçamental. Consiste, não só na aplicação do orçamento aprovado, mas também na utilização de estratégias para responder a cenários não planeados, de forma a

manter a flexibilidade orçamental e sem comprometer a eficácia da missão. (Dougherty et al., 2003; Cain et al., 2004). Neste contexto, a existência de constrangimentos orçamentais na execução orçamental, é uma realidade que pode dificultar a aplicação do orçamento no respetivo ano, afetar a *performance* da organização e influenciar os orçamentos futuros.

A FAP está também sujeita a constrangimentos orçamentais, tanto de dimensão orçamental como de dimensão processual, que vão ter influência no desempenho eficaz e eficiente da missão (Alfa, 2019).

O facto da literatura académica, especialmente em Portugal, não abordar, com ênfase, o tema dos constrangimentos orçamentais associados à execução orçamental, aliado à necessidade de se obter respostas sobre os diversos constrangimentos que afetam a FAP, leva a que o presente trabalho se foque no impacto financeiro e operacional dos constrangimentos orçamentais que incidem na Organização. Considerando o exposto, a QI que o trabalho procura responder é:

De que forma os constrangimentos orçamentais têm impacto na execução orçamental e na operacionalidade da Força Aérea Portuguesa?

A QI propicia uma resposta holística dos constrangimentos orçamentais que afetam a FAP. Contudo, as P são criadas por forma a permitir compreender as respetivas consequências.

P1: Face às necessidades da FAP, entre os anos de 2008 a 2018, verifica-se um paradigma de sucessivo subfinanciamento.

P2a: As cativações consagradas na Lei de Orçamento de Estado (LOE) e no Decreto-Lei de Execução Orçamental (DLEO) têm em consideração a realidade da FAP.

P2b: As descativações proporcionam uma maior disponibilidade orçamental.

P3: Os FD promovem a eficiência e eficácia na gestão orçamental da FAP.

P4: Para além do subfinanciamento, cativações, FD e trâmites legais, existem outros constrangimentos orçamentais que afetam a Organização.

P5: Não obstante a existência de constrangimentos orçamentais, entre os anos de 2008 a 2018, a capacidade operacional da FAP manteve-se inalterada.

3. Metodologia de Investigação e Amostra

O trabalho enquadra-se na metodologia qualitativa, com o propósito de observar e compreender o comportamento dos fenómenos inseridos num determinado contexto (Antwi & Hamza, 2005; Yin, 2015). Está associada a características de uma investigação (i) indutiva, por captar os padrões de acontecimentos provenientes da recolha de dados, (ii) holística, por analisar a realidade como um todo e (iii) descritiva, por descrever pormenorizadamente os dados obtidos pelos diversos métodos de recolha de dados (Bogdan & Biklen, 1994; Duarte, 2009).

Inserir-se na estratégia de Caso de Estudo, uma vez que o trabalho aborda um fenómeno identificado *à priori* (Zainal, 2007), enquadrado num contexto particular e real (Teegavarapu, Summers, & Mocko, 2008), onde não existe uma regra definida respeitante à relação existente entre os diversos fatores (Fidel, 1984).

A recolha de dados é obtida através da triangulação metodológica, combinando diferentes métodos de recolha de dados (Yin, 1981), de forma a permitir o aumento da fiabilidade e validade do estudo (Yin, 2015) e a eliminação parcial dos pontos fracos inerentes a cada método (Denzin, 1978). De entre os diversos métodos de recolha de dados existentes (Denzin, 1978; Yin, 1981), surgem como os métodos mais adequados, nos quais assentam o presente trabalho, (i) as entrevistas qualitativas, (ii) a observação direta e (iii) a análise documental, conforme descrito no Anexo A.

As entrevistas qualitativas devem conter uma estrutura flexível, de forma a que o entrevistado não esteja restrito a respostas pré-definidas e o entrevistador possua condições favoráveis para captar informação relevante sobre o fenómeno em questão (Yin, 2015). A escolha dos entrevistados baseou-se no facto de pertecerem à componente financeira ou à componente operacional da FAP, o que resultou na realização de oito entrevistas presenciais e semidirigidas. Para proteção dos mesmos, pelas informações sensíveis que prestaram, foi atribuído um código a cada entrevistado, segundo o alfabeto fonético da *North Atlantic Treaty Organization*. Os guiões formulados resultaram da Revisão de Literatura, com as necessárias adaptações à especificidade da FAP, englobando perguntas (i) transversais às duas componentes, para aferir a homogeneidade de respostas dadas pelos militares e (ii) específicas às duas componentes, para obter informação particular, inerente à função desempenhada. As perguntas foram

categorizadas, como preconizado por Vala (1986), de forma a reduzir a complexidade e potenciar a assimilação do conteúdo. Para aprovação do conteúdo extraído, por parte dos entrevistados, apresentou-se a transcrição da informação prestada.

A observação direta permite identificar um conjunto específico de acontecimentos que se enquadram no âmbito do estudo (Yin, 2015). A observação incide nos dados extraídos do Sistema Integrado de Gestão da Defesa Nacional (SIGDN) e de documentos presentes na rede interna da FAP, referentes à componente orçamental. Realizou-se, complementarmente, uma observação direta na DMSA, onde foram analisados 676 procedimentos de contratação pública.

Em complementaridade aos restantes métodos, a análise documental possibilita a obtenção e interpretação de informação relevante (Yin, 2015). Materializa-se no estudo de Relatórios de Gestão, Relatório de Execução, Memorandos e Apontamentos produzidos pela FAP e Memorandos e Apontamentos produzidos pelo EMGFA.

4. Apresentação do Caso de Estudo – a Força Aérea Portuguesa

4.1. Enquadramento Legal da Força Aérea Portuguesa

A Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas³ (LOBOFA) (LOBOFA, 2014), no seu Artigo 1.º, afirma que as Forças Armadas Portuguesas (FAA) são um pilar essencial da defesa nacional e constituem a estrutura do Estado, que tem como missão fundamental garantir a defesa militar da República. A Lei da Defesa Nacional⁴ (2009) refere que Portugal, através das FAA, defende os princípios da independência nacional e da igualdade dos Estados, o respeito pelos direitos humanos e pelo direito internacional e a resolução pacífica dos conflitos internacionais, contribuindo para a segurança, a estabilidade e a paz. Com este propósito, o funcionamento das FAA é orientado para a sua permanente preparação, tendo em vista a sua atuação face a qualquer tipo de agressão ou ameaça externa (LOBOFA, 2014).

³ Lei Orgânica n.º 6/2014, de 1 de setembro.

⁴ Lei Orgânica n.º 31-A/2009, de 7 de julho.

O Artigo 1.º da Lei Orgânica da Força Aérea⁵ (LOFA) (LOFA, 2014), estatui que a FAP, dotada de autonomia administrativa, integra a administração direta do Estado, através do Ministério da Defesa Nacional, regendo-se pelos normativos que lhe sejam aplicáveis.

A Lei de Bases da Contabilidade Pública⁶ (1990), no seu Artigo 2.º, define que os serviços e organismos da Administração Central (AC) dispõem de autonomia administrativa na realização da despesa, em atos de gestão corrente. Neste enquadramento, a FAP dispõe de receitas, provenientes das dotações atribuídas em OE e de Receita Própria (RP), despendidas para satisfazer as suas necessidades (LOFA, 2014).

O Artigo 45.º da LEO (2015) define que os programas orçamentais das organizações públicas, inseridas na AC, têm de incluir as receitas e as despesas orçamentadas. O Artigo 50.º da LEO (2015) refere que as organizações devem apresentar o orçamento da receita, o orçamento da despesa, a demonstração do desempenho orçamental, as demonstrações financeiras previsionais, entre outros.

4.1.1. Cronologia do Ciclo Orçamental em Portugal

A política orçamental deve ser definida para um horizonte de médio prazo, tendo em consideração as prioridades políticas do Governo e as condicionantes políticas e económicas nacionais e internacionais (LEO, 2015).

O Artigo 18.º da LEO (2015) estabelece que, na prossecução da política orçamental, os compromissos assumidos e a despesa realizada devem (i) concretizar os objetivos das organizações públicas, através da utilização do mínimo de recursos possíveis, (ii) atingir um acréscimo de produtividade com a menor execução de despesa e (iii) garantir a utilização dos recursos mais adequados para o fim pretendido, ou seja, devem estar sujeitos aos princípios de economia, eficiência e eficácia. A execução orçamental é objeto de controlo, a fim de aferir a veracidade e regularidade dos recursos atribuídos e das operações realizadas (LEO, 2015).

4.1.2. Execução Orçamental em Portugal

A execução orçamental corresponde à concretização das previsões orçamentais, na estrita

⁵ Decreto-Lei n.º 187/2014, de 29 de setembro.

⁶ Lei n.º 8/90, de 20 de fevereiro.

observação dos princípios da legalidade, regularidade orçamental e boa gestão financeira, presentes no Artigo 52.º da LEO (2015), bem como às normas descritas no DLEO, publicado anualmente pelo Governo.

No decorrer da execução orçamental, devido ao reajuste de políticas, à correção de pressupostos macroeconómicos ou à resolução de problemas não previstos, pode verificar-se a necessidade de concretizar alterações orçamentais, com consequências orçamentais (Pereira, Afonso, Arcanjo, & Santos, 2016).

Conforme o Artigo 5.º da Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso⁷ (LCPA) (LCPA, 2012), a execução orçamental está dependente da atribuição de FD, ou seja, da disponibilidade de verbas para efetivar compromissos⁸ nos três meses seguintes⁹, líquidas de cativos, considerando que os compromissos não podem ultrapassar os FD atribuídos.

4.2. Componente Operacional

Na FAP, o orçamento tem como objetivo capacitar o aprontamento da componente operacional, visando o cumprimento da missão, onde e quando necessário, *Ex Mero Motu*¹⁰. Neste âmbito, é necessário contextualizar diversos conceitos, nomeadamente (i) as Horas de Voo (HV) planeadas, que têm em consideração as HV necessárias para cumprir as missões atribuídas, para o treino e para a qualificação dos tripulantes, ajustadas ao ciclo de gestão anual, (ii) as HV atribuídas, que representam as HV possíveis de executar, com o orçamento atribuído, e que afeta diretamente a capacidade operacional, (iii) as HV executadas, que traduzem as HV efetivamente cumpridas, (iv) as aeronaves atribuídas, que representam o quantitativo de aeronaves necessárias para o cumprimento integral da missão, (v) as aeronaves disponíveis, que tem em consideração as aeronaves prontas e em manutenção e (vi) as aeronaves prontas, que respeitam às aeronaves aptas para voar (EMFA, 2008). Por fim, para efeitos deste trabalho, considera-se como tripulantes qualificados, os que se encontram qualificados para desempenhar todas as missões inerentes à aeronave que operam.

⁷ Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro.

⁸ Obrigação de efetuar pagamentos a terceiros como contrapartida do fornecimento de bens e serviços.

⁹ Corresponde ao mês dos FD e os dois meses seguintes.

¹⁰ À mais pequena solicitação.

4.3. Fontes de Financiamento

O orçamento da FAP integra os montantes provenientes das diversas Fontes de Financiamento (FF). No processo orçamental, identificam-se quatro estágios, nomeadamente (i) o Orçamento Planeado (OP), que reflete o orçamento proposto pela FAP, de acordo com as suas necessidades e diretivas internas, (ii) o Orçamento Atribuído (OA), que representa o orçamento aprovado para a FAP, (iii) o Orçamento Executado (OEX), que corresponde à parcela do orçamento final que foi executada e o (iv) Orçamento Final (OF), que materializa o OA, líquido de cativos, com eventuais reforços e descativações, independentemente de os montantes terem sido executados na totalidade.

A análise às FF permite entender a origem das verbas que integram o orçamento da FAP. As Receitas Gerais (RG) estão dependentes da atribuição da Tutela. As RP estão conexas com a capacidade da Organização em gerar receita para, posteriormente, executar.

A mais recente Lei de Programação Militar¹¹ (LPM) (LPM, 2019), constitui o programa de financiamento das FAA em matéria de armamento e equipamento, com vista à modernização e sustentação dos sistemas de armas. A LPM (2019) constitui um orçamento plurianual, o que significa que os encargos efetuados sob a sua égide podem ser escalonados em mais do que um ano económico¹².

A mais recente Lei das Infraestruturas Militares¹³ (LIM) (LIM, 2019) corresponde ao programa de investimento que tem em vista a conservação e edificação de infraestruturas afetas à defesa nacional. O Artigo 17.º da LIM (2019) estatui que a execução do programa está dependente das receitas geradas pela rentabilização do património.

O Programa de Investimento e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central (PIDDAC) insere-se no OE e está consagrado nas LOE, publicadas anualmente, correspondendo ao Programa de Investimento destinado à AC.

¹¹ Aprovada pela Lei Orgânica n.º 02/2019, de 17 de junho.

¹² Pela alínea b) do Artigo 3.º da LCPA (2012), os encargos plurianuais contêm pagamentos que podem ser efetuados em mais do que um ano económico.

¹³ Aprovada pela Lei Orgânica n.º 03/2019, de 3 de setembro.

Os Fundos Europeus (FE) são verbas comparticipadas por fundos europeus, atribuídos à FAP, sendo o seu tratamento idêntico ao das RP¹⁴.

Não sendo consideradas como uma FF, existem verbas especificamente atribuídas às Forças Nacionais Destacadas (FND), que são integradas no OE do EMGFA e transferidas, proporcionalmente, para a FAP, no decorrer do ano, de acordo com a participação em missões das FND. Para efeitos de análise, são integradas no OA da FAP.

4.4. Cativações

Segundo o Conselho das Finanças Públicas (2008), a cativação representa uma retenção de parte dos montantes orçamentados, traduzida numa redução da dotação disponível dos serviços e organismos. A descativação, concretizada pela libertação das verbas cativadas, é sujeita à autorização do Ministro das Finanças, após autorização do Ministro da Tutela.

As cativações surgem, pela primeira vez, no Artigo 4.º da LOE¹⁵ de 1997, em conformidade com o seu Artigo 2.º, que estabelece a utilização de “medidas necessárias à gestão rigorosa das despesas públicas, para atingir a redução do défice orçamental e reorientar a despesa pública”. Ao longo dos anos e de forma gradual, verifica-se que a aplicação das cativações tem abrangido diferentes rúbricas do OE, com diferentes percentagens (LOE, 1997).

4.5. Fundos Disponíveis

O regime duodecimal¹⁶, que antecedeu o regime dos FD, consagrava que a generalidade das dotações orçamentais¹⁷ estavam sujeitas à regra duodecimal. Deste normativo resultava que, em cada mês, a execução orçamental¹⁸ estava restrita a 1/12 do valor orçamentado, ou seja, limitada à assunção de encargos que, em conjunto, perfizessem a dotação duodecimal mensal.

Posteriormente, no ano de 2013, pelos Artigos 5.º e 6.º do DLEO¹⁹ (2013), cessa a

¹⁴ Circular Série A n.º 1391, da DGO.

¹⁵ Lei n.º 52-C/96, de 27 de dezembro.

¹⁶ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 70-A/2000, de 5 de maio.

¹⁷ Exceto as dotações mencionadas no n.º 1 do Artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 70-A/2000, de 5 de maio.

¹⁸ Considera-se como execução orçamental, as dotações compromissadas.

¹⁹ Decreto-Lei n.º 36/2013, de 11 de março.

aplicação do regime duodecimal e é estabelecido o regime de FD, passando a execução orçamental a reger-se pelos FD.

De acordo com o Artigo 3.º da LCPA (2012), entende-se como FD:

As verbas disponíveis a muito curto prazo, que incluem, quando aplicável e desde que não tenham sido comprometidos ou gastos:

- (i) Dotação corrigida líquida de cativos relativa aos três meses seguintes;
- (ii) Transferências ou subsídios com origem no OE relativos aos três meses seguintes;
- (iii) Receita própria que tenha sido cobrada ou recebida como adiantamento;
- (iv) Previsão da receita efetiva própria a cobrar nos três meses seguintes;
- (v) Empréstimos contraídos;
- (vi) Transferências decorrentes de programas e projetos do Quadro de Referência Estratégico Nacional, cujas faturas se encontrem liquidadas e devidamente certificadas ou validadas;
- (vii) Outros montantes autorizados nos termos do Artigo n.º 4.

In LCPA (2012)

A operacionalização dos FD implicou alterações no modelo de cálculo das verbas disponibilizadas durante o ano e, conseqüentemente, no limite máximo de execução orçamental. Quando, anteriormente, a globalidade dos encargos assumidos, por mês, não podia exceder um duodécimo do orçamento, atualmente, com a entrada em vigor da LCPA (2012), a verba disponível é calculada segundo o conceito de FD e o valor dos compromissos não pode ultrapassar esse montante.

Salienta-se que, apesar do cálculo dos FD estar definido pelo próprio conceito, os vários DLEO, publicados anualmente, referem que os FD podem ser alvo de redução, com vista ao cumprimento de metas orçamentais.

Para efeitos deste trabalho, são apenas analisados os pontos (i) e (ii) do conceito de FD supramencionado, uma vez que é nas verbas de RG que existem os preponderantes constrangimentos orçamentais associados ao mecanismo de FD.

4.6. Trâmites Legais

O paradigma da contratação pública rege-se pelo Código dos Contratos Públicos²⁰ (CCP) (CCP, 2008), que estatui onze procedimentos pré-contratuais que revestem a natureza de contrato público administrativo, bem como os montantes máximos associados a estes²¹.

²⁰ Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 33/2018, de 15 de maio.

²¹ Segundo os Artigos 18.º, 19.º, 20.º e 21.º do CCP (2008).

No contexto da FAP, os procedimentos mais empregues são (i) o concurso público, utilizado quando os restantes procedimentos não são enquadráveis, devido à restrição do montante máximo associado, (ii) o concurso público internacional, que abrange fornecedores estrangeiros e permite que o montante do contrato seja maior, mas com prazos processuais mais extensos²², (iii) o concurso público urgente, que permite, em caso de manifesta urgência, a utilização de um concurso público com menos requisitos legais²³, (iv) a consulta prévia, que se consubstancia pelo convite a, pelo menos, três entidades, para que apresentem propostas²⁴, (vi) o ajuste direto, que se caracteriza pelo convite direto a um único fornecedor²⁵ e (vii) o ajuste direto simplificado, associado à aquisição de bens, serviços e empreitadas de obras públicas de baixo valor²⁶ com menos formalidades²⁷.

5. Resultados

Efetuada a Revisão de Literatura, definidos os conceitos essenciais e apresentado o caso de estudo, impõe-se a apresentação dos resultados.

5.1. *Subfinanciamento*

Da análise do orçamento da FAP, fica patente a possibilidade de segregar a despesa em três grandes finalidades, designadamente o funcionamento, o investimento e as despesas com o pessoal, sendo que é a última que assume maior peso, conforme constatado na Figura 4 do Anexo B. Neste âmbito, importa ressaltar que os efetivos das FAA são estabelecidos anualmente, em diploma legal próprio. Deste modo, as despesas com o pessoal são um fator externo à FAP, dependendo, na generalidade, dos efetivos aprovados e do preenchimento das vagas correspondentes. Considerando, ainda, que o orçamento de pessoal se constitui de verbas destinadas, que não revertem para o funcionamento e sustentação dos sistemas de armas, é expurgado da análise do presente trabalho.

²² Segundo o Artigo 136.º do CCP (2008).

²³ Segundo o n.º 2 do Artigo 156.º do CCP (2008).

²⁴ Segundo o n.º 1 do Artigo 112.º do CCP (2008).

²⁵ Segundo o n.º 2 do Artigo 112.º do CCP (2008).

²⁶ Segundo o n.º 1 do Artigo 128º do CCP (2008).

²⁷ Segundo o n.º 3 do Artigo 128.º do CCP (2008).

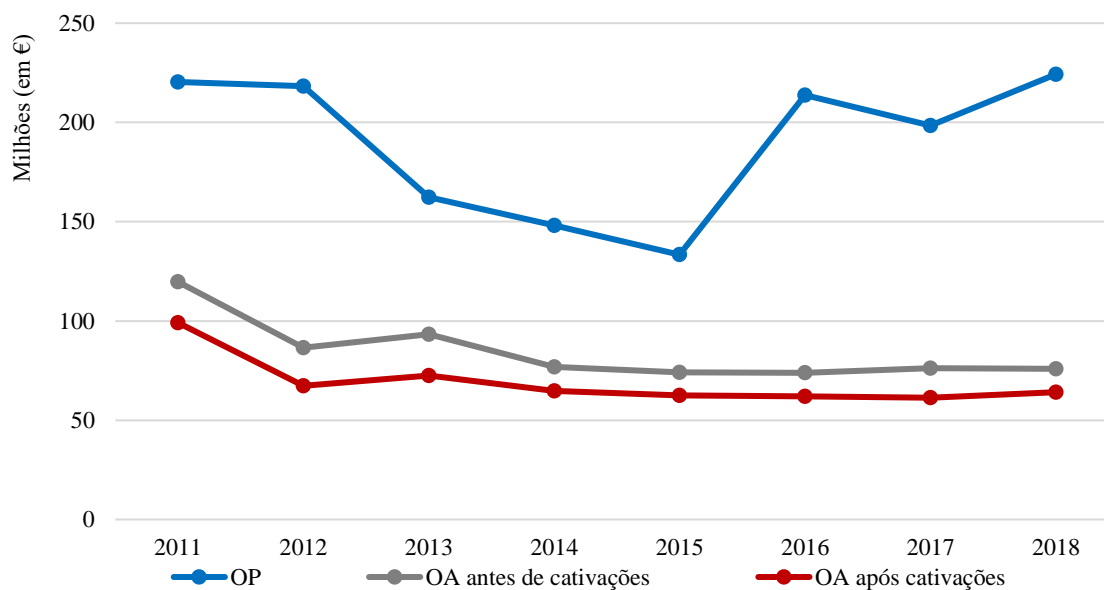


Figura 1 - Comparação entre o OP, OA antes de cativações e OA após cativações.

O OP traduz as necessidades da FAP sem influências externas, mas incorporando as diretivas internas de planeamento, que podem definir *plafonds* máximos, limitando o OP. Neste enquadramento, as notas de planeamento orçamental, para os anos de 2013, 2014 e 2015, definem um acréscimo máximo de 5% no OP face ao OA no ano anterior (EMFA, 2013a, 2014a), confirmando a afirmação de Jones and Thompson (1986), de que o controlo *ex ante* pode ser estabelecido através de limitações no planeamento.

A Figura 1 representa o OP, o OA antes de cativações²⁸ e o OA após cativações²⁹, considerando, exclusivamente, RG, RP e LPM, como as FF para as quais a FAP apresenta um planeamento efetivo³⁰.

Na análise da Figura 1, fica patente que as cativações, estatuídas na LOE e no DLEO, restringem o OA, exacerbando a diferença para o OP. No entanto, para se poder comparar o OP com o OA efetivamente disponível para executar, deve-se considerar o OA após cativações. Mesmo nos anos em que as diretivas internas limitaram o OP, o distanciamento entre o OP e o OA após cativações é acentuado, testemunhando que os *plafonds* atribuídos são sucessivamente inferiores aos solicitados.

²⁸ OA ainda com os valores orçamentais por cativar.

²⁹ OA líquido de cativos.

³⁰ Apesar de ser uma FF, a LPM tem subjacente uma lei aprovada em Assembleia da República.

Conforme supramencionado, as cativações enviesam a análise do orçamento, uma vez que representam orçamento não disponível para execução e que, se considerado, implica uma redução da percentagem de OEX.

Por simplificação, nas análises subsequentes, sempre que seja referido OA, considera-se o orçamento aprovado após cativos, expurgado das despesas com o pessoal.

Constata-se, na Figura 5 do Anexo B, que as RG e a LPM constituem as duas maiores FF. Consequentemente, a variação destas tem implicações na variação do montante global do OA, conforme patente na Figura 6 do Anexo B.

Tabela I – Evolução Anual do OA, do OEX e do OF (em %)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Média
OA	/	26,0	-24,7	17,2	-29,1	-8,3	-1,4	-6,9	12,2	-4,5	9,0	-1,1
OEX	/	-3,4	-20,1	-3,4	-16,6	-18,8	29,4	2,2	-22,9	8,2	27,4	-1,1
OF	/	-6,2	-19,8	-11,1	-13,6	-19,6	27,9	1,3	12,0	11,9	23,3	-0,6

Fonte: Elaboração própria, com base em informação no Orçamento da FAP, entre os anos de 2008 a 2018.

Na Tabela I, verifica-se que o OA tem decrescido a uma média anual de 1,1%, com a variação mais significativa a ocorrer no ano de 2012, efetivando um decréscimo de 29%.

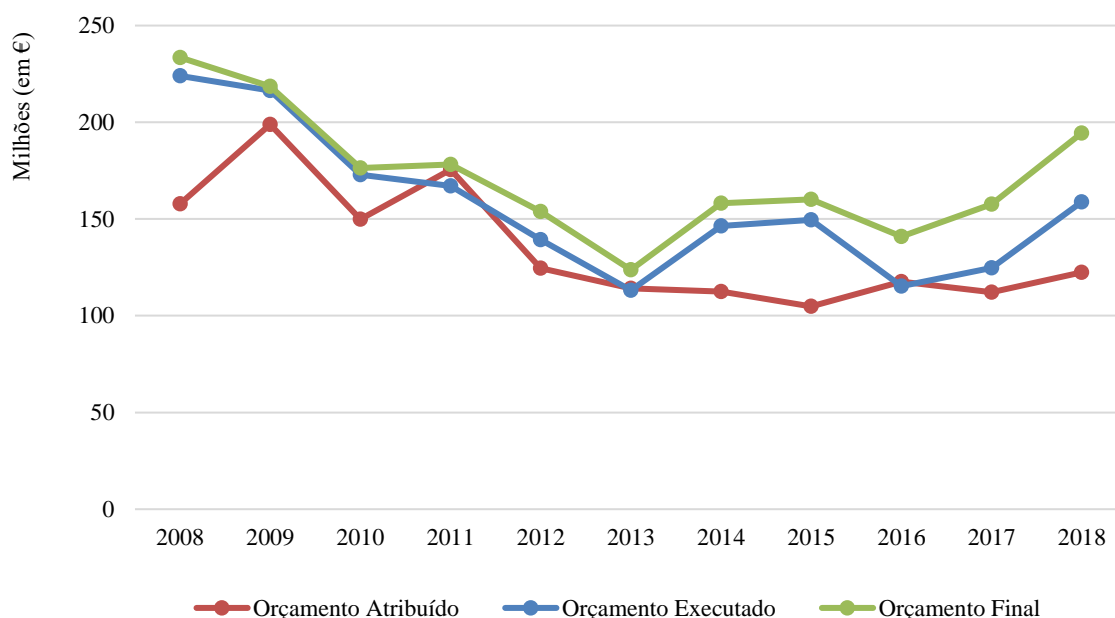


Figura 2 - Evolução do OA, OEX e OF

A Figura 2 evidencia que o OEX acompanha o comportamento do OF e que, à exceção dos anos de 2011, de 2013 e de 2016, o OEX é superior ao OA, comprovando que as necessidades da FAP são, efetivamente, superiores ao orçamento inicialmente atribuído. Fazendo uma conexão com a Figura 1, que constata que o OP é superior OA, pode-se inferir que as necessidades planeadas pela FAP são reais e que existe um paradigma de subfinanciamento.

O Anexo C testemunha uma elevada taxa de execução orçamental, mas sem atingir os 100%. Exceção feita para a LIM, cuja reduzida percentagem se deve ao facto de a despesa estar dependente da arrecadação de receita proveniente da alienação de património, por parte do Estado (EMFA, 2009, 2010b, 2015). No caso dos FE, a execução depende da atribuição das verbas dos projetos com financiamento europeu (EMFA, 2018).

Ressalva-se que a Figura 1 incorpora as RG, as RP e a LPM, mas não integra as restantes FF. Desta forma, não é possível efetuar uma análise comparativa direta entre o OP e OA da Figura 1 e o OA e OEX da Figura 2.

Alfa (2019) afirma que, face aos constrangimentos, verifica-se um receio de não existir disponibilidade financeira para se atender a uma necessidade urgente que surja, quando se executam integralmente necessidades essenciais planeadas, o que tem efeitos no protelamento da execução orçamental.

Historicamente, a FAP evidencia orçamentos deficitários. CEMFA (2017b, p. 5) refere que a “componente de receitas gerais atribuída, não é suficiente para fazer face aos encargos assumidos e a assumir”, destacando a situação deficitária do financiamento do Regime de Esforço³¹ (RE) (CEMFA, 2017a). De forma abrangente, CEMFA (2018b, p. 1) afirma que o constante subfinanciamento da FAP resulta numa “componente operacional inquestionavelmente afetada”. Neste enquadramento, o OA é fortemente limitado, face às reais necessidades da FAP (EMFA, 2011, 2012, 2018). Alfa (2019), Charlie (2019) e Delta (2019) referem que é observável um contínuo subfinanciamento do orçamento atribuído à FAP, que perdura há quase uma década. EMFA (2017) e Alfa (2019) complementam, dando especial ênfase ao subfinanciamento dos combustíveis

³¹ O Regime de Esforço traduz-se nas capacidades operacionais da FAP.

operacionais, que inviabiliza o funcionamento regular da FAP, ao constituir um recurso essencial ao cumprimento da missão.

Considerando a Figura 1 e a Figura 2, complementadas com as informações dos vários documentos e entrevistas, é possível responder afirmativamente à P1, confirmando-se a existência de um paradigma de subfinanciamento, face às necessidades da Organização.

5.2. Cativações

As cativações materializam um mecanismo de redução do OA, agravando a situação de subfinanciamento, conforme preconizado por Alfa (2019). Na FAP, estas são assumidas centralmente, para que as Unidades/Órgãos³² mantenham a estabilidade orçamental, traduzida na manutenção de um orçamento constante e imune ao fator instabilidade, em que o OA se mantém igual e é conhecido desde o início do ano. No mesmo sentido, Echo (2019) afirma que o OA das Unidades tem sido semelhante ao OP, num contexto organizacional onde é imposto um orçamento semelhante ao do ano anterior.

O Anexo D descreve a evolução dos normativos legais que regulam as cativações. É patente que a incidência deste mecanismo passa da LPM e do PIDDAC, para uma maior abrangência nos itens financeiros, ao longo do período em análise. Destaca-se a cativação de 15% nas aquisições de bens e serviços e de 2% dos valores que excedam o orçamento de aquisição de bens e serviços do ano anterior, para além de eventuais acréscimos nos trâmites legais para a sua dispensa³³.

As cativações sem critério nem adaptação à realidade organizacional da FAP, têm um especial impacto no combustível operacional, por representar um recurso fortemente subfinanciado e com consequências inevitáveis na atividade da Organização (EMFA, 2017). Acresce que, a publicação cada vez mais tardia das cativações, estabelecidas no DLEO, reduz o OA já no decorrer do ano económico, o que afeta o planeamento e obriga a novos ajustamentos, promovendo a instabilidade orçamental (Alfa, 2019).

³² Estrutura hierarquicamente dependente da FAP, mas que realizam uma execução orçamental individualizada.

³³ Pelo n.º 3 do Artigo 4.º da LEO (2017) e da LEO (2018), o aumento da despesa com aquisição de bens e serviços, face ao ano homólogo anterior, podem ser excecionadas de cativações, mediante prévia autorização do Ministério das Finanças.

Em complementaridade ao Anexo D, o Anexo E identifica o montante das cativações que incidiram no OF. Os valores de cativações mais elevados verificaram-se nos anos de 2008 a 2010, em consequência das elevadas percentagens de cativação aplicadas à LPM, 35% nos dois primeiros anos e 40% em 2010. Numa realidade organizacional com cativos sempre superiores a 10.000.000€, os constrangimentos criados num orçamento, já por si, subfinanciado são irrefutáveis. Neste âmbito, salienta-se que as cativações sobre a LPM, que constitui um programa plurianual, impossibilitam a FAP de garantir o pagamento de compromissos assumidos, especialmente quando estão em causa taxas elevadas de cativação. (EMFA, 2010a).

Tendo em consideração o exposto, a P2a é refutada, constatando que a LOE e o DLEO consagram cativações sem ter em atenção a especificidade inerente à Organização, condicionando a regular execução orçamental e, conseqüentemente, a capacidade operacional da FAP. Deste modo, as cativações funcionam como um constrangimento *ex ante*, como referido por Jones and Thompson (1986), ao limitarem a execução.

Para além da relevância da análise ao montante de descativação, é imperativo avaliar o momento da sua concretização. Conforme espelhado no Anexo F, as descativações são efetuadas, maioritariamente, em novembro (39,6%) e em dezembro (31,6%), num acumulado de 71,1%. A partir do ano de 2013, as descativações, quando existem, são predominantemente em dezembro. Alfa (2019) refere que “para além das descativações suprimirem apenas as necessidades de curto prazo, exaustivamente justificadas perante a Tutela, estas são realizadas no limiar temporal para a realização do procedimento aquisitivo”. Destaca-se a descativação efetuada a 23 de dezembro de 2017, no montante de 14.792.289€, hipotecando qualquer tipo de execução orçamental devido a limites temporais que, sem a atribuição dos necessários FD, representam orçamento indisponível.

Neste âmbito, é de salientar que a descativação de verbas pode ser inconsequente. Em primeiro lugar, uma descativação processada tardiamente, condiciona a utilização dos montantes disponibilizados em processos de maior complexidade. Procedimentos aquisitivos como o concurso público ou o concurso público internacional, por força dos prazos legais inerentes e dos alargados prazos de entrega de material aeronáutico, de elevado nível tecnológico, não são passíveis de serem utilizados, sob pena da execução só se consubstanciar no ano seguinte, numa realidade em que não se verifica a transição

de saldos de RG e, no caso das RP, a transição carece de autorização (EMFA, 2016, 2017, 2018). A criação de compromissos plurianuais pode ser equacionada como solução do constrangimento temporal, mas afeta as verbas do orçamento do ano seguinte, não beneficiando da descativação, além de estar sujeita a autorização prévia³⁴ e a um maior grau de incerteza³⁵. Além disso, considerando que os prazos dos procedimentos aquisitivos são exequíveis, a descativação só é consequente quando acompanhada dos respetivos FD que permitem a assunção dos compromissos inerentes. Desta forma, apesar da descativação provocar um aumento do orçamento disponível, pode não representar um acréscimo na capacidade orçamental para executar. Uma descativação sem atribuição dos respetivos FD apenas inflaciona o OA, com a consequente redução da percentagem do OEX, o que estabelece um constrangimento mútuo entre as cativações e os FD. Assim, a P2b não é uma verdade incondicional, pelo facto de existirem situações que, apesar da descativação, não representam um aumento da disponibilidade orçamental.

5.3. Fundos Disponíveis

O mecanismo de FD, introduzido pela LCPA (2012), consubstancia-se na execução do orçamento com um horizonte temporal de 3 meses. Este paradigma, de uma execução orçamental de curto prazo, sem a disponibilidade total das verbas para compromissar no início do ano, cria constrangimentos no planeamento e na execução (Golf, 2019). Por si só, os FD não se coadunam com o ciclo de aquisição de material aeronáutico (Foxtrot, 2019), ao limitar a execução financeira no início do ano (Foxtrot, 2019; Golf, 2019), o que obriga a sucessivas alterações no planeamento, de modo a gerir as prioridades existentes (Bravo, 2019; Golf, 2019) e as prioridades legalmente estabelecidas.

Constituindo o desfasamento entre o ciclo das necessidades da FAP e a atribuição dos FD, uma realidade identificada, acresce que os FD atribuídos têm sido, sucessivamente, inferiores aos FD calculados³⁶, condicionando, de forma substantiva, a execução orçamental (CEMFA, 2017b). CEMFA (2018a) evidencia que, da restrição dos FD, surge

³⁴ A criação de compromissos plurianuais, pela alínea a) do n.º 1 do Artigo 11.º da LCPA (2012), está sujeita a autorização prévia do Ministro da Tutela e, consoante os montantes, do Ministro das Finanças.

³⁵ Os encargos nos anos seguintes estão sujeitos a nova atribuição de FD, que pode não ocorrer.

³⁶ Correspondente a 1/12 do OA.

a incapacidade de registar os compromissos necessários e o protelar da execução dos processos essenciais que, conseqüentemente, afeta o cumprimento da missão.

Tabela II - Corte de Fundos Disponíveis

Mês	2017: antes de reforço		2018: antes de reforço e sem pessoal	
	Corte (em €)	Corte (em %)	Corte (em €)	Corte (em %)
Janeiro	14.228.675	20,8	9.793.042	52,5
Fevereiro	19.985.030	21,3	9.385.124	33,2
Março	24.301.958	20,7	13.309.919	34,8
Abril	17.397.208	12,3	15.978.023	34,8
Mai	17.350.976	10,5	15.369.957	28,7
Junho	8.134.237	4,3	1.564.711	2,5
Julho	11.965.489	5,5	-881.440	-1,3
Agosto	12.016.000	5,0	-4.474.077	-5,8
Setembro	19.184.027	7,2	-2.352.132	-2,7
Outubro	10.135.105	3,5	-3.582.171	-3,8
Novembro	2.097.318	0,7	13.286.308	13,4
Dezembro	8.458.740	2,8	4.872.841	4,9

Fonte: Elaboração própria, com base em informação da Direção-Geral do Orçamento (DGO), nos anos de 2017 e de 2018.

O Anexo G evidencia que, até ao ano de 2016, inclusive, a percentagem de corte de FD face ao calculados, é reduzida. No entanto, a Tabela II constata que nos anos de 2017 e de 2018, é visível um acréscimo percentual durante todo o ano e com maior ênfase nos primeiros meses. Em janeiro de 2018, o corte atinge um máximo de 52,5%, o que representa uma diminuição de FD no montante de 9.793.042€, relativamente aos FD calculados. Apesar de, nos meses subsequentes, existir uma redução percentual de corte, a situação permanece até final do ano, materializando um corte efetivo de 8.458.740€ no ano de 2017 e de 4.872.841€ no ano de 2018³⁷.

Alfa (2019) enuncia que, em situação de corte de FD, no final do ano, é a LPM que assume a redução das verbas, por possuir um caráter de investimento e não de funcionamento, mas também já restringido a limiares irredutíveis. Este cenário traduz-se na incapacidade

³⁷ O valor do corte, no ano de 2017, tem em consideração a totalidade do orçamento da FAP. Em setembro de 2017, a DGO passou a segregar o valor de FD em pessoal e em financiamento. Mas, por simplificação, utiliza-se o valor global do orçamento.

de realizar a transição de saldos da LPM³⁸, para utilização das verbas nos anos subsequentes (CEMFA, 2017b), com o objetivo de não afetar o orçamento destinado ao funcionamento (CEMGFA, 2018), mas colocando em causa compromissos assumidos.

Conforme mencionado anteriormente, o corte de FD restringe a utilização de verbas descativadas, pela imposição de um montante disponível para executar inferior ao cálculo teórico dos novos FD, que incorporam o valor da descativação.

O corte não é o único vetor a equacionar no mecanismo dos FD. O atraso recorrente na sua atribuição vem, também, afetar o planeamento e a execução orçamental da FAP. Segundo CEMFA (2018a), o atraso inviabiliza qualquer planeamento preconizado, para que o efeito das insuficiências orçamentais não seja agravado.

A atribuição dos FD, até ao ano de 2017, foi realizada até ao 7.º dia útil do mês³⁹. No entanto, no ano de 2018, foi alterada para o 2.º dia útil após o 20.º dia de cada mês⁴⁰.

Enquanto que, no ano de 2013, a data limite da LCPA (2012) foi respeitada, nos anos subsequentes, existe um gradual aumento no atraso da atribuição. Como demonstrado no Anexo H, o atraso culmina no ano de 2017, com uma média de 24 dias. Salienta-se o facto de existirem atribuições a serem efetuadas no mês seguinte ao pressuposto. Este paradigma retira a “possibilidade de registo de compromissos por conta daquele mês, tornando temporalmente inviável o cumprimento de um limite que só é conhecido depois do mês terminar” (CEMGFA, 2018, p. 2), para além de se materializar num incumprimento da LCPA (2012), por parte da DGO. Echo (2019) refere que a redução e libertação intempestiva dos FD, causa dificuldades na eficiência e eficácia.

Ao analisar novamente a Figura 2, é visível que a diferença entre o OEX e o OF é acentuada nos anos de 2017 e de 2018, os mesmos anos em que aumenta o corte e o atraso na atribuição dos FD.

Assim, face (i) a um mecanismo de execução orçamental de curto prazo, que vai contra a perspetiva de longo prazo do orçamento como ferramenta de gestão, de Bhimani et al.

³⁸ Por ser um orçamento plurianual, a transição de saldos só ocorre com um “auto pagamento” desse montante, consumindo FD.

³⁹ Segundo o n.º 4 do artigo 18.º do DLEO (2015).

⁴⁰ Segundo o n.º 4 do artigo 31.º do DLEO (2018).

(2008), (ii) aos sucessivos cortes no OA e (iii) aos atrasos na atribuição dos montantes, verifica-se o protelamento da execução. Deste modo, a P3 não é verdadeira, visto que o mecanismo de FD não promove a eficiência e eficácia na gestão orçamental.

Por fim, os FD enquadram-se na definição de constrangimento *ex ante*, de Jones and Thompson (1986), uma vez que limitam os fundos de uma organização. Não obstante, o facto da FAP utilizar a LPM para suportar o corte de FD, vai ao encontro da afirmação de Cain et al. (2008), que afirma a necessidade de flexibilidade orçamental, para proporcionar uma execução adequada.

5.4. *Trâmites Legais*

O Manual de Procedimentos da LPCA (2012), determina que o registo das despesas⁴¹ deve observar a seguinte ordem: (i) encargos do ano anterior por pagar; (ii) despesas permanentes; (iii) componente anual de compromissos plurianuais; (iv) despesas do mês. Neste enquadramento, até agosto de 2017, as despesas permanentes com o pessoal, por terem prioridade face às despesas de funcionamento do mês, consumiam grande parte dos FD atribuídos, dado o peso do orçamento de pessoal, como evidenciado na Figura 4 do Anexo B. Segundo Delta (2019), este dogma impossibilitava a execução das despesas de funcionamento da FAP. A partir de setembro de 2017, os FD passaram a ser desagregados por pessoal e funcionamento, mantendo-se, contudo, os cortes.

Salienta-se que o combustível operacional, quando não associado a encargos plurianuais, enquadra-se nas despesas de funcionamento, não tendo prioridade sobre os restantes encargos (CEMFA, 2018a), não obstante ser essencial à atividade operacional. A partir do ano de 2018, os encargos com o combustível operacional passaram a enquadrar a natureza de encargo plurianual, após as respetivas autorizações.

Numa outra vertente, surge o material aeronáutico, altamente tecnológico, que, em muitas situações, exige procedimentos pré-contratuais e prazo de entrega longos (CEMFA, 2017b, 2018a). Este cenário restringe, a nível temporal, a execução dos procedimentos aquisitivos, por forma a garantir que a adjudicação e a entrega do bem ou a prestação do serviço ocorram dentro do ano económico, em tempo útil para se processar o pagamento.

⁴¹ Respetivo compromisso no SIGDN.

Acresce a esta realidade, o facto de que muitos dos fornecedores são estrangeiros e sediados fora da zona euro, requerendo prazos de pagamento que permitam correções às taxas cambiais consideradas.

Tabela III - Tempo médio dos Procedimentos da DMSA

	Ajuste direto <5000€	Ajuste direto e consulta prévia		Concurso público				
		Anual	Plurianual	Normal		Internacional		Urgente
				Anual	Plurianual	Anual	Plurianual	Anual
N.º Total de processos	447	165	3	32	11	5	10	3
N.º de processos concluídos	393	97	3	18	7	4	7	1
Média (em dias)	12,7	51,5	198	114	177,1	179	189,9	27

Fonte: Elaboração própria, com base em informação da DMSA, no ano de 2019.

A Tabela III representa a observação direta realizada na DMSA, até ao dia 17 de setembro de 2019, onde foram observados 676 procedimentos de contratação pública. Da sua análise, conclui-se que os procedimentos mais utilizados, assim como os respetivos tempos médios de adjudicação, foram os seguintes: (i) ajuste direto simplificado, com 13 dias; (ii) ajuste direto e consulta prévia, com 52 dias; (iii) concurso público, com 114 dias; (iv) concurso público internacional, com 179 dias. Desta forma, apenas pela análise da fase de adjudicação, que não tem em consideração os prazos de entrega, é possível observar que, caso os processos sejam iniciados nos últimos meses do ano, os tempos inerentes aos diversos procedimentos do CCP (2008) podem dificultar a concretização dos mesmos. No caso das propostas dos fornecedores, é ainda de referir que se tem estabelecido o requisito de prazos de validade mais longos, de forma a garantir a existência de FD para a adjudicação, o que pode resultar numa adjudicação tardia (Alfa, 2019) e, conseqüentemente, colocar em causa a sua concretização (Echo, 2019).

Não obstante, a utilização de processos plurianuais permite uma execução contratual em mais que um ano económico, mitigando o fator dos prazos inerentes aos procedimentos

pré-contratuais. Contudo, a LCPA⁴² (2012) estatui que os encargos plurianuais estão sujeitos a autorização prévia do Ministro da Tutela e do Ministro das Finanças, a conceder através de portaria de extensão de encargos⁴³ ou de despacho genérico, o que aumenta a tramitação legal dos processos. Alfa (2019) destaca que, além de uma maior morosidade na tramitação do processo, a imprevisibilidade de não se obter a autorização para realizar os encargos plurianuais, leva a que o procedimento deixe de ter significado a nível temporal. De facto, através da Tabela III, é possível constatar que os procedimentos plurianuais necessitam de um prazo de adjudicação mais longo, confirmando o preconizado por Alfa. Adicionalmente, os encargos plurianuais vão consumir, desde logo, os FD dos anos seguintes⁴⁴, ampliando as recorrentes insuficiências de FD.

Cain et al. (2008) enunciam que a flexibilidade orçamental é preponderante como meio para alcançar uma execução adequada à realidade organizacional. No entanto, os trâmites legais existentes vão reforçar o controlo e limitar a sua aplicabilidade, incapacitando a Organização de proceder a uma gestão flexível do orçamento.

5.5. Outros Constrangimentos Orçamentais

Os constrangimentos orçamentais não se esgotam nos anteriormente mencionados, ainda que estes sejam os mais apontados.

Alfa (2019) evidencia a dívida de terceiros como um constrangimento a ter em consideração. EMFA (2013b, 2014b, 2017) suporta a afirmação, salientando que, no ano de 2017, o valor da dívida ascendeu a um máximo de 38.309.808€, como também comprovado pelo Anexo I. A não arrecadação de RP inibe a FAP de realizar despesas por esta FF, configurando um constrangimento fora do controlo da Organização.

No que concerne o relato produzido, no contexto atual, apesar de essencial (Foxtrot, 2019) e poder contribuir para a tomada de decisão (Delta, 2019), representa um

⁴² Pela alínea a) do n.º 1 do Artigo 11.º.

⁴³ Pelo Artigo 22.º do Decreto-Lei n.º 197/99, na sua redação atual, os encargos plurianuais que não excedam 99.759,58€, em cada um dos anos seguintes, durante 3 anos, podem ser autorizados por despacho genérico, além dos normativos estabelecidos no DLEO.

⁴⁴ Cada encargo associado ao procedimento plurianual vai consumir os FD do momento em que é assumido.

constrangimento, por consumir tempo (Golf, 2019), agravado pela escassez de recursos humanos (Charlie, 2019) e pelo facto de, na generalidade, ser inconsequente (Alfa, 2019).

Face aos constrangimentos apresentados pelos diversos entrevistados, é possível confirmar a P4, considerando que existem outros constrangimentos orçamentais, para além dos mormente referidos.

5.6. O Impacto na Componente Operacional

O sucessivo impacto de constrangimentos orçamentais não é inócuo. Testemunha esse facto a componente operacional da FAP.

EMFA (2008) determina que a ponderação dos rácios (i) HV executadas face às atribuídas, (ii) tripulantes qualificados face aos colocados e (iii) aeronaves prontas face às disponíveis, deve atingir o valor de referência de 75%, padrão mínimo do RE da FAP.

A incidência de constrangimentos na Organização, perpetuada no tempo, afeta as HV, a regeneração das aeronaves (Foxtrot, 2019; Charlie, 2019; Delta, 2019) e a criação de *stocks* (Hotel, 2019), o que inviabiliza o processo de recuperação das capacidades perdidas (Alfa, 2019; Bravo, 2019; Delta, 2019). Golf (2019) e Hotel (2019) salientam que os sucessivos constrangimentos provocam um atraso na entrada das aeronaves para as inspeções obrigatórias, a perda de potencial e a canibalização das mesmas⁴⁵.

Pela sua relevância, o impacto dos constrangimentos tem sido identificado e mencionado em vários documentos produzidos pela FAP, nomeadamente:

Fruto do desinvestimento na regeneração de potencial das frotas, consequência direta da falta de financiamento da componente “operação e manutenção”, a que se adicionam os trâmites legais para a efetivação dos procedimentos contratuais associados e a disponibilidade orçamental, muitas vezes, temporalmente, dispersa, não permitindo uma utilização eficiente dos recursos disponíveis, a prontidão das aeronaves tem baixado para níveis históricos.

In CEMFA (2017b, p. 9)

CEMFA (2018b, p. 7) descreve que os constrangimentos orçamentais afetam a componente operacional, tanto ao nível da sustentação como da regeneração, enumerando casos como a “continuada diminuição da taxa de prontidão das aeronaves”, o “número de

⁴⁵ A canibalização das aeronaves resulta no aproveitamento de peças de aeronaves em manutenção, de forma a garantir a operacionalidade de outras.

horas de voo disponíveis limita a qualificação e treino operacional das tripulações” e que “se tem vindo a atingir, progressivamente, e em diversas áreas, patamares críticos de funcionamento”. Alfa (2019) complementa, afirmando que os constrangimentos verificados levam à erosão das aeronaves, das HV e da qualificação dos tripulantes. Adicionalmente, CEMGFA (2018, p. 4) refere que as limitações impostas pela comunicação imprevisível e pela redução dos FD, estão a originar “situações de preocupante criticidade, que dificultam o aprontamento”.

Em consequência dos constrangimentos orçamentais impostos, a atividade da FAP caminha para uma situação em que as aeronaves deixam de ter capacidade operacional para cumprir todas as missões que lhe são incumbidas, no âmbito nacional e internacional (CEMFA, 2017b).

O Anexo I espelha, na generalidade dos anos considerados, um rácio de HV executadas face às atribuídas acima dos 95%, traduzindo-se num *input* favorável para o cálculo da ponderação da capacidade operacional. Contudo, à exceção do ano de 2013, as HV atribuídas foram sucessivamente inferiores às HV planeadas. Neste sentido, Foxtrot (2019) sustenta a observação realizada, mencionando que as HV atribuídas não garantem as HV estabelecidas como essenciais para garantir o cumprimento das missões, do treino e da qualificação proficiente dos tripulantes.

No que concerne às aeronaves, nos anos em análise, o número de aeronaves disponíveis decresceu substancialmente, de 94,13 para 53,6. Paralelamente, o número de aeronaves prontas, no período considerado, diminuiu de 54,28 para 37,33. O rácio das aeronaves prontas face às disponíveis manteve-se sempre inferior ao padrão mínimo de 75%.

Na análise dos tripulantes, a percentagem de qualificação é bastante reduzida. No ano de 2018, apenas 30% dos tripulantes estavam totalmente qualificados, afetando a capacidade de resposta da Organização. A título comparativo, no ano de 2008, a percentagem de tripulantes qualificados situava-se nos 61%.

Tendo em consideração a ponderação dos três critérios mencionados, que concretizam a eficácia do RE, o resultado tem sido significativamente inferior aos 75% de referência. É de salientar os anos de 2012 a 2017, onde a eficácia do RE foi inferior a 20%. Esta situação revela que a FAP, face aos diversos constrangimentos que afetam a Organização,

tem perdido capacidade operacional, essencial ao cumprimento da missão. No ano de 2018, a taxa era de 20,9%.

Conjugando todas as declarações prestadas pelos entrevistados, assim como as informações obtidas nos diversos documentos, produzidos por várias entidades, é possível refutar a P5. É patente que a ponderação do rácio apresenta uma tendência negativa, demonstrando que a capacidade operacional tem sido afetada.

6. Conclusão, Limitações e Pistas Futuras

6.1. Conclusão

O contexto da última década, caracterizado pelos acentuados constrangimentos orçamentais verificados, onde a FAP se enquadra, impôs uma necessidade definir as prioridades de forma criteriosa, de racionalizar os recursos e concretizar uma execução e um controlo rigoroso (EMFA, 2018).

Este enquadramento, de evidentes reduções orçamentais, obrigou a que FAP efetivasse um processo de melhoria contínua, de modo a reforçar as qualidades organizacionais e atenuar as vicissitudes inevitáveis. O presente trabalho tem como propósito contribuir para este desiderato, centrando-se na identificação e na compreensão dos constrangimentos orçamentais que afetam a vertente financeira e operacional da FAP, materializado na QI “De que forma os constrangimentos orçamentais têm impacto na execução orçamental e na operacionalidade da Força Aérea Portuguesa?”.

Para este objetivo, recorre-se à triangulação metodológica, onde é analisada a informação proveniente de entrevistas, da observação direta do orçamento e da análise documental. Da investigação realizada, é possível retirar as seguintes conclusões.

Na Revisão de Literatura, evidencia-se o papel do orçamento enquanto ferramenta de gestão, fator que potencia a aplicação de controlo *ex ante* e *ex post*, num cenário de constrangimentos orçamentais diversos. Através do exposto nos Resultados, verifica-se que a utilização (i) de limites no planeamento orçamental, (ii) das cativações e (iii) dos FD, provoca o aumento do controlo organizacional e a diminuição da flexibilidade orçamental.

Como constrangimentos orçamentais, identificam-se (i) o subfinanciamento, (ii) as cativações, (iii) os FD, (iv) os trâmites legais, (v) a dívida de terceiros e (vi) o relato produzido.

No que concerne ao subfinanciamento, confirma-se a P1. Na análise efetuada, é possível aferir que o OP, exclusivamente com as FF de RG, RP e LPM, é superior ao OA, em todos os anos de análise. Complementarmente, considerando todas as FF, à exceção do ano de 2011, de 2013 e de 2016, o OEX é superior ao OA, confirmando a situação crítica de subfinanciamento.

No que concerne às cativações, refuta-se a P2a, considerando que as cativações legalmente definidas não têm em conta a realidade organizacional, nomeadamente os efeitos na componente operacional, agravando a situação de subfinanciamento. Ainda neste âmbito, relativamente às descativações, considera-se que a P2b não é uma verdade incondicional, pois nem sempre as descativações resultam num acréscimo da disponibilidade orçamental, por motivos temporais ou de não atribuição de FD proporcionais, o que provoca um aumento OF e, por consequência, uma redução da percentagem de OEX.

No que concerne aos FD, é refutada a P3, considerando que as vicissitudes associadas aos FD, designadamente o atraso e o corte, agravam o subfinanciamento e criam um protelamento na execução das necessidades, gerando um contexto de instabilidade orçamental.

Na investigação efetuada, é patente a existência de outros constrangimentos para além dos identificados *à priori*, pelo que é confirmada a P4. Na análise documental, identificam-se a dívida de terceiros, como fator que agrava o subfinanciamento, e o relato produzido, por ser inconsequente, num cenário de recursos humanos escassos.

No âmbito operacional, é comprovado que os constrangimentos orçamentais, perpetuados no tempo, afetaram substancialmente a capacidade operacional, refutando a P5. A análise realizada aos dados históricos revela que a capacidade operacional da FAP tem decrescido ao longo dos anos, afastando-se substancialmente dos mínimos exigidos, colocando em causa o desempenho e o cumprimento da missão da Organização.

No culminar da investigação, e tendo a QI como princípio norteador do trabalho, ficam patentes os impactos negativos dos constrangimentos orçamentais identificados, que

visam, maioritariamente, a estabilidade financeira do país, alheando-se dos objetivos de eficácia e eficiência organizacional. Contudo, os efeitos na capacidade operacional são incontestáveis, quando se observa uma realidade de decréscimo nas HV atribuídas, das aeronaves prontas e dos tripulantes qualificados.

Independentemente dos constrangimentos verificados, a FAP vai sempre procurar fazer mais e melhor, à mais pequena solicitação.

6.2. Limitações do Trabalho

A fase de tratamento de dados revelou-se complexa, pelo facto de a informação estar dispersa pela Organização e não possuir formatos estandardizados.

Destaca-se o facto de a análise não contemplar as despesas com pessoal, parte significativa do orçamento da FAP e também sujeito a constrangimentos, por não se considerar relevante, ao implicar verbas orçamentais específicas e não influenciar diretamente a capacidade operacional.

Pelo facto de determinadas FF não serem planeadas, não é possível realizar uma comparação direta do OP, AO, OEX e OF. Desta forma, procedeu-se à segregação da análise, comparando o OP com o OA, apenas com as verbas planeadas e, adicionalmente, a comparação do OA com o OEX e com o OF, com todas as FF.

Só em setembro de 2017 é que a DGO passou a segregar o valor de pessoal e o de funcionamento, pelo que a análise do corte de FD, até essa data, era realizada com os valores globais de FD. Por simplificação, análise de todo o ano de 2017 é realizada pelo valor global de FD.

6.3. Pistas futuras

O presente trabalho baseia-se no impacto dos constrangimentos orçamentais na FAP. No entanto, tais constrangimentos têm naturezas distintas, contemplando diferentes requisitos e características, que dificultam uma análise holística do impacto conjunto.

Neste enquadramento, configura-se pertinente, no futuro, realizar uma análise comparativa entre a perceção interna e externa do impacto dos constrangimentos orçamentais na FAP, de modo a perceber se as entidades externas têm uma visão semelhante à da Organização.

7. Referências Bibliográficas

- Afonso, A., Arcanjo, M., Pereira, P., & Santos, J. (2016). *Economia e Finanças Públicas* (5). Escolar Editora.
- American Institute of Certified Public Accountants. (2018). *Audit and Accounting Guide: State and Local Governments*, American Institute of certified Public Accountants.
- Antwi, S., & Hamza, K. (2005). Qualitative and Quantitative Research Paradigms in Business Research: A Philosophical Reflection. *European Journal of Business and Management*, 7(3), 217-225.
- Becker, S., & Green, D. (1962). Budgeting and Employee Behaviour. *Journal of Business*, 35(4), 392-402.
- Bhimani, A., Foster, G., Horngren, C. T., & Datar, S. (2008). *Management and Cost Accounting* (4). Harlow Pearson.
- Bogdan, R., & Biklen, S. (1994). *Investigação Qualitativa em Educação: Uma Introdução à Teoria e aos Métodos*. Porto Editora.
- Brazer, H. (1959). State Budget Systems and State Expenditures. *Proceedings of the Annual Conference on Taxation under the Auspices of the National Tax Association*, 52, 296-305.
- Cain, C., Choudhury, E., & Clingermayer, J. (2004). Turnover, Trust, and Transfers: An Examination of Local Government Budget Execution. *International Journal of Public Administration*, 27(8 & 9), 557-576.
- Calvert, R., McCubbins, M., & Weingast, B. (1989). A Theory of Political Control and Agency Discretion. *American Journal of Political Science*, 33(3), 588-611.
- Carpenter, D. (1996). Adaptive Signal Processing, Hierarchy, and Budgetary Control in Federal Regulation. *American Political Science Review*, 90(2), 283-302.
- Conselho das Finanças Públicas (2018), Glossário de Termos de Finanças Públicas. Disponível em: <https://www.cfp.pt/glossario/cativacao-conceito-de-contabilidade-publica> [Acesso em: 07/06/2019]
- Denzin, N. (1978). *The Research Act: A Theoretical Introduction to Sociological Methods*. New York: McGraw-Hill.
- Dougherty, M., Klase, K., & Song, S. (2003). Managerial Necessity and the Art of Creating Surpluses: The Budget-Execution Process in West Virginia Cities. *Public Administration Review*, 63(4), 484-497.

- Duarte, T. (2009). A Possibilidade da Investigação a 3: Reflexões Sobre a Triangulação (Metodológica). *CIES e-Working Papers* (60).
- Endersby, J., & Towle, M. (1997). Effects of Constitutional and Political Controls on State Expenditures. *Publius*, 27(1), 83-98.
- Fidel, R. (1984). The Case Study Method: A Case Study. *Library and Information Science*, 6(3), 273-288.
- Hale, G. (1977). State Budget Execution: The Legislature's Role. *National Civic Review*, 66, 284-290.
- Horngren, C., Bhimani, A., M. Datar, S., & Foster, G. (2005). *Management and Cost Accounting* (3). Prentice Hall.
- Jones, L., & Thompson, F. (1986). Reform of Budget Execution Control. *Public Budgeting & Finance*, 6(1), 33-49.
- McCubbins, M. (1985). The Legislative Design of Regulatory Structure. *American Journal of Political Science*, 29(4), 721-748.
- Neely, A., Sutcliff, M., & Heyns, H. (2001). *Driving Value Through Strategic Planning and Budgeting*. NY: Accenture.
- Raghunandan, M., Ramgulum, N., & Raghunandan-Mohammed, K. (2012). Examining the Behavioural Aspects of Budgeting with Particular Emphasis on Public Sector/Service Budgets. *International Journal of Business and Social Science*, 3(14).
- Rickards, R. (2006). Beyond Budgeting: Boon or Boondoggle. *Investment Management and Financial Innovations*, 3(2), 62-76.
- Teegavarapu, S., Summers, J., & Mocko, G. (2008). Case Study Method for Design Research: A Justification. *Proceedings of the ASME Design Engineering Technical Conference*, 1-9.
- Vala, J. (1986). A Análise de Conteúdo. Em A. Silva, & J. Pinto, *Metodologia das Ciências Sociais* (5). Edições Afrontamento.
- Van der Stede, W. (2001). Measuring "Tight Budgetary Control". *Management Accounting Research*, 12(1), 119-137.
- von Hagen, I., Harden, I. (1995). Budget Processes and Commitment to Fiscal Discipline. *European Economic Review*, 39(3-4), 771-779.

- Weingast, B., & Moran, M. (1983). Bureaucratic Discretion or Congressional Control? Regulatory Policymaking by the Federal Trade Commission. *Journal of Political Economy*, 91(5), 765-800.
- Wood, B., & Anderson, J. (1993). The Politics of U.S. Antitrust Regulation. *American Journal of Political Science*, 37(1), 1-39.
- Wood, B., & Waterman, R. (1991). The Dynamics of Political Control of the Bureaucracy. *The American Political Science Review*, 85(3), 801-828.
- Yin, R. (1981). The Case Study as a Serious Research Strategy. *Science Communication*, 3(1), 97-114.
- Yin, R. (2015). *Qualitative Research from Start to Finish* (2). New York: Guilford Press.
- Zainal, Z. (2007). Case Study as a Research Method, 5. *Jurnal Kemanusiaan*.

7.1. Diplomas Legais

- Cortes Constituintes de 1820 (1822). Constituição Portuguesa de 1822.
- Assembleia da República (1990). Lei n.º 8/90, de 20 de fevereiro – Lei de Bases da Contabilidade Pública.
- Assembleia da República (1997). Lei n.º 52-C/96, de 27 de dezembro – Orçamento de Estado para 1997.
- Assembleia da República (2005). Lei n.º 1/2005, de 12 de agosto - Constituição da República Portuguesa de 1976, aprovada pelo Decreto 10/04, de 1976.
- Assembleia da República (2007). Lei n.º 67-A/2007, de 31 de dezembro – Orçamento de Estado para 2008.
- Assembleia da República (2008). Lei n.º 64-A/2008, de 31 de dezembro – Orçamento de Estado para 2009.
- Assembleia da República (2009). Lei Orgânica n.º 6/2014, de 1 de setembro – Lei Orgânica de Bases das Forças Armadas, aprovada pela Lei n.º 31-A/2009, de 1 de setembro.
- Assembleia da República (2010). Lei n.º 3-B/2010, de 28 de abril – Lei Orçamento de Estado para 2010.
- Assembleia da República (2010). Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro – Lei Orçamento de Estado para 2011.

Assembleia da República (2011). Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro – Lei Orçamento de Estado para 2012.

Assembleia da República (2012). Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro – Lei Orçamento de Estado para 2013.

Assembleia da República (2013). Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro – Lei Orçamento de Estado para 2014.

Assembleia da República (2014). Lei Orgânica n.º 5/2014, de 29 de agosto - Lei da Defesa Nacional, aprovada pela Lei n.º 31-A/2009, de 7 de julho.

Assembleia da República (2014). Lei n.º 82-B/2014, de 31 de dezembro – Lei Orçamento de Estado para 2015.

Assembleia da República (2015). Lei n.º 22/2015, de 17 de março – Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso, aprovada pela Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro.

Assembleia da República (2016). Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março – Lei Orçamento de Estado para 2016.

Assembleia da República (2016). Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro – Lei Orçamento de Estado para 2017.

Assembleia da República (2017). Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro – Lei Orçamento de Estado para 2018.

Assembleia da República (2018). Lei n.º 37/2018, de 07 de agosto – Lei de Enquadramento Orçamental, aprovada pela Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro.

Assembleia da República (2019a). Lei Orgânica n.º 2/2019, de 17 de junho – Lei de Programação Militar.

Assembleia da República (2019b). Lei Orgânica n.º 3/2019, de 3 de setembro – Lei de Infraestruturas Militares.

Direção-Geral do Orçamento (2012). Manual dos Procedimentos da Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso. Disponível em: https://www.dgo.pt/servicoonline/Documents/LeiCompromissosPagamentosAtraso_Manual.pdf [Acesso em: 23/09/2019].

Direção-Geral do Orçamento (2019). Circular Série A n.º 1391. Disponível em: <https://www.dgo.pt/instrucoes/Instrucoes/2019/ca1391.pdf> [Acesso em: 23/09/2019].

- Ministério da Defesa Nacional (2014). Decreto-Lei n.º 187/2014, de 29 de setembro – Lei Orgânica da Força Aérea, de 29 de setembro.
- Ministério das Finanças (1999). Decreto-Lei n.º 33/2018, de 15 de maio – Regime de Realização de Despesas Públicas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 197/99.
- Ministério das Finanças (2000). Decreto-Lei n.º 70-A/2000, de 05 de maio – Normas de Execução do Orçamento de Estado para 2000.
- Ministério das Finanças (2012). Decreto-Lei n.º 32/2012, de 27 de março – Normas de Execução Orçamental para 2012.
- Ministério das Finanças (2013). Decreto-Lei n.º 36/2013, de 11 de março – Normas de Execução Orçamental para 2013.
- Ministério das Finanças (2014). Decreto-Lei n.º 52/2014, de 7 de abril – Normas de Execução Orçamental para 2014.
- Ministério das Finanças (2015). Decreto-Lei n.º 36/2015, de 9 de março – Normas de Execução Orçamental para 2015.
- Ministério das Finanças (2016). Decreto-Lei n.º 18/2016, de 13 de abril – Normas de Execução Orçamental para 2016.
- Ministério das Finanças (2017). Decreto-Lei n.º 25/2017, de 3 de março – Normas de Execução Orçamental para 2017.
- Ministério das Finanças (2018). Decreto-Lei n.º 33/2018, de 15 de maio – Normas de Execução Orçamental para 2018.
- Ministério das Finanças e da Administração Pública (2008). Decreto-Lei n.º 41/2008, de 10 de março – Normas de Execução Orçamental para 2008.
- Ministério das Finanças e da Administração Pública (2009). Decreto-Lei n.º 69-A/2009, de 24 de março – Normas de Execução Orçamental para 2009.
- Ministério das Finanças e da Administração Pública (2010). Decreto-Lei n.º 72-A/2010, de 18 de junho – Normas de Execução Orçamental para 2010.
- Ministério das Finanças e da Administração Pública (2011). Decreto-Lei n.º 29-A/2011, de 1 de março – Normas de Execução Orçamental para 2011.
- Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações (2018). Decreto-Lei n.º 33/2018, de 15 maio – Código dos Contratos Públicos, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro.

7.2. Apontamentos, Memorandos e Instrumentos de Planeamento Militar

Chefe do Estado-Maior General das Forças Armadas (CEMGFA) (2018). Apontamento, de 29 de maio – Fundos Disponíveis – Caracterização dos Impactos na Operacionalidade das Forças Armadas.

Chefe do Estado-Maior da Força Aérea (CEMFA) (2017a). Memorando n.º 05/17, de 17 de março.

Chefe do Estado-Maior da Força Aérea (CEMFA) (2017b). Memorando n.º 08/17, de 04 de outubro – Situação Orçamental da Força Aérea – Constrangimentos.

Chefe do Estado-Maior da Força Aérea (CEMFA) (2018a). Apontamento n.º 01/18, de 10 de outubro – Constrangimentos da Execução Financeira e Orçamental no Corrente Ano.

Chefe do Estado-Maior da Força Aérea (CEMFA) (2018b). Memorando n.º 03/18, de 29 de maio – Situação Orçamental da Força Aérea – Constrangimentos.

Estado-Maior da Força Aérea (EMFA) (2008). Relatório de Gestão de 2008.

Estado-Maior da Força Aérea (EMFA) (2009). Relatório de Gestão de 2009.

Estado-Maior da Força Aérea (EMFA) (2010a). Relatório de Execução da LPM de 2010.

Estado-Maior da Força Aérea (EMFA) (2010b). Relatório de Gestão de 2010.

Estado-Maior da Força Aérea (EMFA) (2011). Relatório de Gestão de 2011.

Estado-Maior da Força Aérea (EMFA) (2012). Relatório de Gestão de 2012.

Estado-Maior da Força Aérea (EMFA) (2013a). Nota n.º 1558 do EMFA.

Estado-Maior da Força Aérea (EMFA) (2013b). Relatório de Gestão de 2013.

Estado-Maior da Força Aérea (EMFA) (2014a). Nota n.º 1818 do EMFA.

Estado-Maior da Força Aérea (EMFA) (2014b). Relatório de Gestão de 2014.

Estado-Maior da Força Aérea (EMFA) (2015). Relatório de Gestão de 2015.

Estado-Maior da Força Aérea (EMFA) (2016). Relatório de Gestão de 2016.

Estado-Maior da Força Aérea (EMFA) (2017). Relatório de Gestão de 2017.

Estado-Maior da Força Aérea (EMFA) (2018). Relatório de Gestão de 2018.

8. Anexos

Anexo A – Triangulação Metodológica

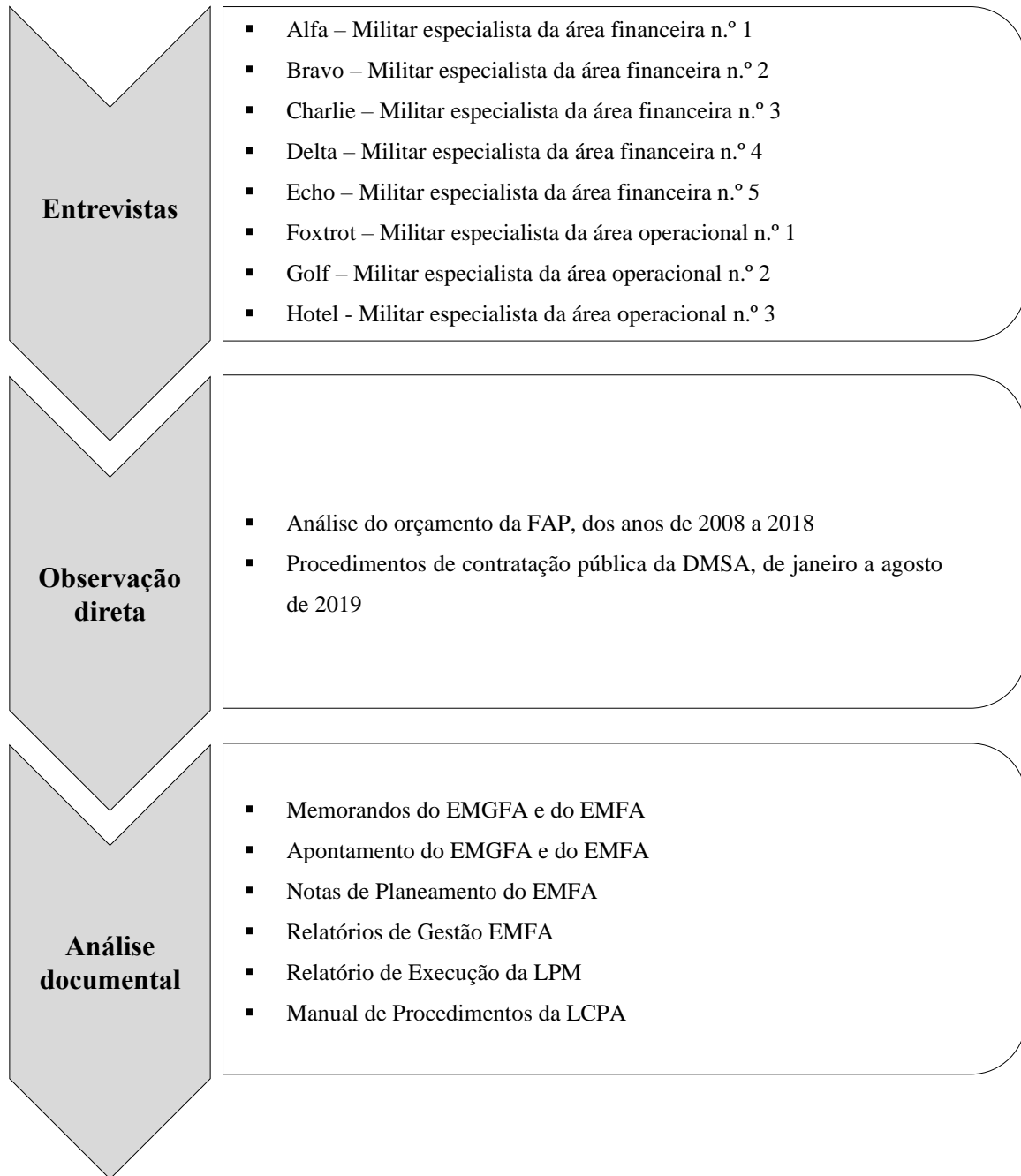


Figura 3 - Triangulação Metodológica

Anexo B – Análise do Orçamento

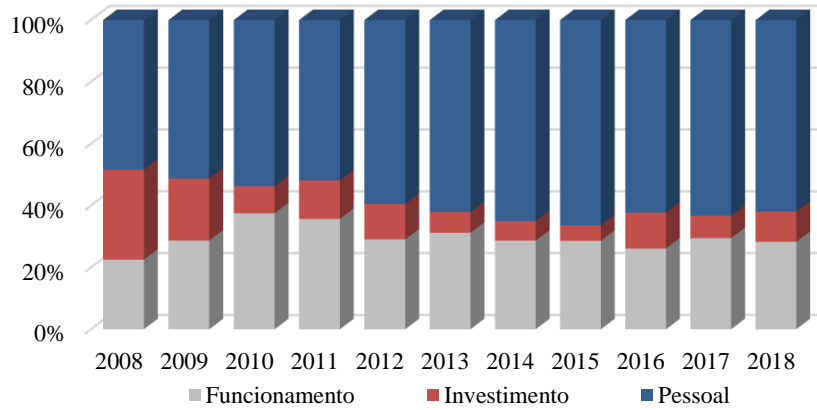


Figura 4 – Composição do OA, por Finalidades

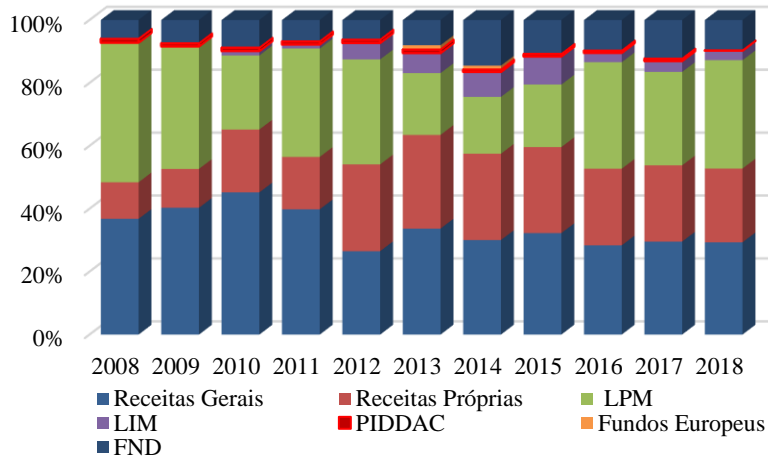


Figura 5 – Contributo das FF para o OA

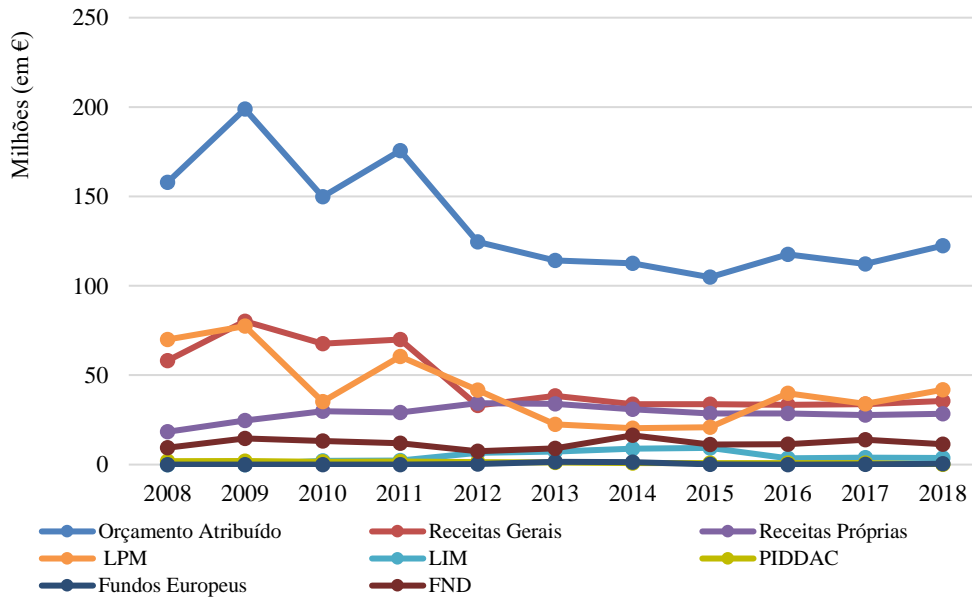


Figura 6 - Evolução do Contributo das FF para o OA

Anexo C – Execução Orçamental

Tabela IV - Execução Orçamental (em %)

FF	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Média
RG	99,7	99,9	99,5	99,89	99,6	95,2	99,7	99,9	99,4	91,5	99,7	98,6
RP	96,1	98,7	99,3	99,4	99,0	99,6	100	99,9	98,5	95,3	93,6	98,1
LPM	92,9	99,7	98,9	86,9	86,6	100	97,2	98,1	63,6	70,7	72,6	87,9
LIM	/	21,7	38,7	0	0	0	0	2,7	0	0,7	52,1	11,6
PIDDAC	93,4	100	100	100	68,5	93,9	100	99,8	100	97,3	99,4	95,7
FE	/	/	/	100	51,1	30,4	53,3	6,2	0	34,2	1,8	34,6
FND	99,0	99,3	99,4	99,9	98,9	100	97,6	100	99,9	99,9	99,8	99,4
Total	95,9	99,0	98,1	93,7	90,5	91,5	92,5	93,4	81,8	79,1	81,7	90,7

Fonte: Elaboração própria, com base em informação no Orçamento da FAP, entre os anos de 2008 a 2018.

Anexo D – Evolução das Cativações

Tabela V - Evolução das Cativações na LOE e no DLEO

Ano	Lei de orçamento de estado	Decreto-lei de execução orçamental
2008	35% LPM	20% deslocações e estadas; estudos, pareceres, projetos; outros trabalhos especializados; outros serviços.
2009	a) 35% LPM; b) 2,5% verbas funcionamento dos orçamentos; c) 20% de "deslocações e estadas", "estudos, pareceres, projetos e consultadoria"; "outros trabalhos especializados" e "outros serviços".	As cativações passaram a constar no OE
2010	a) 40% LPM; b) 12,5% das despesas afetas ao capítulo 50 do OE em financiamento nacional; c) 2,5% de "outras despesas correntes - diversas - outras - reserva" do funcionamento dos orçamentos; d) 25% de "deslocações e estadas", "outros trabalhos especializados" e "outros serviços"; e) 40% "estudos, pareceres, projetos e consultadoria"; f) 1,5% de remunerações certas e permanentes.	a) 20% "horas extraordinárias", "subsídio de trabalho noturno", "outros abonos em numerário ou espécie", "comunicações", "representação dos serviços", "assistência técnica"; b) adicionalmente cativos 7,5% das despesas afetas ao capítulo 50 do OE.
2011	a) 12,5% despesas afetas ao capítulo 50 do OE em financiamento nacional; b) 2,5% de "outras despesas correntes - diversas - outras - reserva" do funcionamento dos orçamentos; c) 30% de deslocações e estadas", "outros trabalhos especializados", "outros serviços" ; d) 60% de "estudos, pareceres, projetos e consultadoria" e) 10% de "encargos das instalações", "limpeza e higiene", "conservação de bens" e "comunicações"; f) 20% de "combustíveis e lubrificantes", "material de escritório", "material de transporte - peças", "material de consumo hoteleiro", "outro material - peças", "outros bens", "seminários, exposições e similares" e "publicidade".	As cativações passaram a constar no OE.
2012	a) 12,5% despesas afetas ao capítulo 50 do OE em financiamento nacional; b) 2,5% de "outras despesas correntes - diversas - outras - reserva" do funcionamento dos orçamentos; c) 30% de deslocações e estadas", "outros trabalhos especializados", "outros serviços" ; d) 60% de "estudos, pareceres, projetos e consultadoria" e) 10% de "encargos das instalações", "limpeza e higiene", "conservação de bens" e "comunicações"; f) 20% de "combustíveis e lubrificantes", "material de escritório", "material de transporte - peças", "material de consumo hoteleiro", "outro material - peças", "outros bens", "seminários, exposições e similares" e "publicidade".	As cativações passaram a constar no OE.

2013	<p>a) 12,5% despesas afetas ao capítulo 50 do OE em financiamento nacional; b) 2,5% de "Remunerações certas e permanentes"; c) 30% de deslocações e estadas"; d) 65% de "estudos, pareceres, projetos e consultadoria"; e) 10% de "encargos das instalações", "limpeza e higiene", "conservação de bens" e "comunicações"; f) 20% de "combustíveis e lubrificantes", "material de escritório", "material de transporte - peças", "material de consumo hoteleiro", "outro material - peças"; g) "outros trabalhos especializados", "outros serviços"; h) 40% "outros bens", "seminários, exposições e similares" e "publicidade"; i) 12,5% despesas afetas a projetos relativas a financiamento nacional.; j) 25% de "Alterações facultativas de posicionamento remuneratório" e D0 "Recrutamento de pessoal para novos postos de trabalho" do agrupamento "Remunerações certas e permanentes.</p>	<p>a) 25% do subagrupamento C0 "Alterações facultativas de posicionamento remuneratório" e D0 "Recrutamento de pessoal para novos postos de trabalho" do agrupamento "Remunerações certas e permanentes".</p>
2014	<p>a) 12,5% despesas afetas a projetos relativos a financiamento nacional; b) total do valor em "outras despesas correntes - diversas - outras - reserva"; c) 15% das despesas com "aquisições de bens e serviços".</p>	<p>As cativações passaram a constar no OE.</p>
2015	<p>a) 12,5% despesas afetas a projetos relativos a financiamento nacional; b) total do valor em "outras despesas correntes - diversas - outras - reserva"; c) 15% das despesas com "aquisições de bens e serviços".</p>	<p>As cativações passaram a constar no OE.</p>
2016	<p>a) 12,5% despesas afetas a projetos relativos a financiamento nacional; b) total do valor em "outras despesas correntes - diversas - outras - reserva"; c) 15% das despesas com "aquisições de bens e serviços".</p>	<p>Cativos nas RG, adicionalmente: a) o montante que face a 2015, exceda em 4% o valor orçamento em despesa com pessoal. Exclui as FND.</p>
2017	<p>a) 12,5% despesas afetas a projetos não cofinanciados; b) total do valor em "outras despesas correntes - diversas - outras - reserva"; c) 15% das despesas com "aquisições de bens e serviços"; d) 25% "papel", "deslocações e estadas", "estudos, pareceres, projetos e consultadoria" e "outros trabalhos especializados"; e) valores que após a aplicação das alíneas a) a d), excedam os valores orçamentados do ano anterior, corrigida de cativos.</p>	<p>Cativos nas RG, adicionalmente: a) o montante que face a 2016, exceda em 2% o valor orçamento em despesa com pessoal. Exclui as FND; b) aumento do valor global das despesas em abonos variáveis e eventuais. Exclui as FND; c) 40% das despesas com papel, consumíveis de impressão, impressoras, fotocopiadoras, scanners e em contratos de impressão.</p>
2018	<p>a) 12,5% despesas afetas a projetos não cofinanciados; b) total do valor em "outras despesas correntes - diversas - outras - reserva"; c) 15% das despesas com "aquisições de bens e serviços"; d) 25% "papel", "deslocações e estadas", "estudos, pareceres, projetos e consultadoria" e "outros trabalhos especializados"; e) valores que após a aplicação das alíneas a) a d), excedam os valores orçamentados do ano anterior, corrigida de cativos.</p>	<p>Cativos nas RG, adicionalmente: a) o montante que face a 2016, exceda em 2% o valor orçamento em despesa com pessoal. Exclui as FND; b) aumento do valor global das despesas em abonos variáveis e eventuais. Exclui as FND; c) 40% das despesas com papel, consumíveis de impressão, impressoras, fotocopiadoras, scanners e em contratos de impressão.</p>

Fonte: Elaboração própria, com base em informação na LOE e no DLEO, entre os anos de 2008 a 2018.

Anexo E – Cativações e Descativações

Tabela VI - Cativações e Descativações Efetuadas (em €)

Cativações (1)	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Receitas gerais	6.926.677	7.351.404	16.945.924	15.109.495	13.980.441	15.526.422	5.911.318	5.905.552	6.373.543	6.019.930	6.344.289
Receitas próprias	760.800	946.890	5.429.254	5.482.910	5.107.040	5.355.574	6.280.266	5.750.150	5.527.032	8.822.359	5.388.587
LPM	39.750.450	31.150.312	24.525.300	1.444.009	1.946.798	2.302.520	1.441.487	1.977.453	0	58.908	99.924
LIM	0	0	0	0	0	0	0	555.435	0	0	0
PIDDAC	262.274	150.000	400.173	250.000	187.500	225.000	125.000	125.000	125.000	125.000	125.000
FE	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
FND	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Total	47.700.201	39.598.606	47.300.651	22.286.414	21.221.779	23.409.516	13.758.071	14.313.590	12.025.575	15.026.197	11.957.800
Descativações (2)	36.231.277	35.850.666	23.169.851	22.286.414	10.988.270	16.581.422	0	0	4.962.627	14.842.289	6.300.000
Descativação (%)	76,0	90,5	49,0	100	51,8	70,8	0	0	41,3	98,8	52,7
(1) – (2)	11.468.924	3.747.940	24.130.800	0	10.233.509	6.828.094	13.758.071	14.313.590	7.062.948	183.908	5.657.800

Fonte: Elaboração própria com base em informação no Orçamento da FAP, entre os anos de 2008 a 2018.

Anexo F - Descativações

Tabela VII – Valor e Momento das Descativações (em €)

Mês	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Descativação Mensal
Janeiro	0	0	0	0	2.693.000	0	0	0	0	0	0	1,6%
Fevereiro	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,0%
Março	0	0	0	1.444.000	0	0	0	0	0	0	0	0,8%
Abril	0	790.000	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,5%
Maió	0	1.398.000	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,8%
Junho	0	0	300.000	15.109.000	0	0	0	0	0	0	0	9,0%
Julho	0	0	0	0	0	7.366.000	0	0	0	0	0	4,3%
Agosto	0	0	0	0	8.295.000	0	0	0	0	0	0	4,8%
Setembro	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1.000.000	0,6%
Outubro	0	0	11.020.000	0	0	0	0	0	0	0	0	6,4%
Novembro	27.503.000	28.260.000	9.749.000	250.000	0	0	0	0	0	0	2.000.000	39,6%
Dezembro	8.729.000	5.403.000	2.100.000	5.483.000	0	9.215.000	0	0	4.963.000	14.792.000	3.300.000	31,6%
Descativação (dia(s) em dezembro)	3, 10 e 18	14 e 15	9	19	/	5	/	/	9	23	1	

Fonte: Elaboração própria, com base em informação no Orçamento da FAP, entre os anos de 2008 a 2018.

Anexo G – Corte de Fundos Disponíveis

Tabela VIII - Corte dos Fundos Disponíveis, 2013-2016

Mês	2013		2014	
	Corte (em €)	Corte (em %)	Corte (em €)	Corte (em %)
Janeiro	9.295.281	11,5	1.969.724	2,5
Fevereiro	11.834.424	11,0	15.035.691	14,1
Março	14.793.030	11,0	14.891.145	11,2
Abril	18.256.053	11,3	10.831.900	6,8
Mai	22.641.934	11,3	18.872.397	10,1
Junho	28.390.851	13,2	7.583.068	3,6
Julho	34.672.638	14,3	16.377.328	6,8
Agosto	34.522.434	12,8	22.324.169	8,4
Setembro	33.069.259	11,0	21.428.315	7,3
Outubro	26.041.818	8,0	22.989.627	7,2
Novembro	25.686.724	7,9	15.014.506	4,7
Dezembro	9.935.390	3,1	7.286.640	2,3
Mês	2015		2016	
	Corte (em €)	Corte (em %)	Corte (em €)	
Janeiro	2.773.118	3,5	234.873	0,3
Fevereiro	9.330.825	8,8	2.735.281	2,8
Março	20.766.042	15,7	6.986.082	5,6
Abril	17.641.039	11,1	16.075.672	10,8
Mai	15.042.422	8,1	9.734.125	5,6
Junho	16.873.332	8,0	21.743.407	11,0
Julho	12.256.075	5,1	21.426.858	9,6
Agosto	15.682.555	5,9	27.359.569	11,0
Setembro	18.352.520	6,3	28.596.472	10,5
Outubro	7.302.878	2,3	33.878.690	11,4
Novembro	5.022.640	1,6	19.069.936	6,4
Dezembro	6.831.110	2,2	7.515.038	2,5

Fonte: Elaboração própria, com base em informação da DGO, entre os anos de 2013 a 2016.

Anexo H – Fundos Disponíveis

Tabela IX - Atraso na Atribuição dos Fundos Disponíveis (em dias)

Mês	2013			2014			2015		
	Dia do mês	Atribuição	Atraso	Dia do mês	Atribuição	Atraso	Dia do mês	Atribuição	Atraso
Janeiro	8	08/jan	0	9	10/jan	1	9	15/jan	6
Fevereiro	11	06/fev	0	11	10/fev	0	10	13/fev	3
Março	11	07/mar	0	11	11/mar	0	10	13/mar	3
Abril	9	03/abr	0	9	07/abr	0	9	15/mai	36
Maio	9	07/mai	0	9	09/mai	0	11	21/mai	10
Junho	11	06/jun	0	10	12/jun	2	9	16/jun	7
Julho	9	04/jul	0	9	14/jul	5	9	14/jul	5
Agosto	9	07/ago	0	11	13/ago	2	11	14/ago	3
Setembro	10	09/set	0	9	12/set	3	9	28/set	19
Outubro	9	07/out	0	9	14/out	5	9	14/out	5
Novembro	11	07/nov	0	11	14/nov	3	10	15/nov	5
Dezembro	10	12/dez	2	9	15/dez	6	9	15/dez	6
Média			0			2			9
Mês	2016			2017			2018		
	Dia do mês	Atribuição	Atraso	Dia do mês	Atribuição	Atraso	Dia do mês	Atribuição	Atraso
Janeiro	11	17/jan	7	10	27/jan	17	23	17/jan	0
Fevereiro	9	19/fev	10	9	27/fev	18	22	28/fev	6
Março	9	18/mar	9	9	28/mar	19	22	05/abr	14
Abril	11	14/abr	3	11	28/abr	17	24	17/mai	23
Maio	10	20/mai	10	9	06/jun	28	22	04/jun	13
Junho	9	22/jun	13	9	11/jul	32	22	29/jun	7
Julho	8	19/jul	11	11	31/jul	20	24	31/jul	7
Agosto	9	24/ago	15	9	04/set	26	22	28/ago	6
Setembro	9	23/set	4	11	04/out	23	24	03/out	10
Outubro	11	25/out	14	10	07/nov	28	23	06/nov	14
Novembro	9	23/nov	14	9	15/dez	36	22	12/dez	19
Dezembro	9	28/dez	19	11	05/jan	25	26	04/jan	9
Média			11			24			11

Fonte: Elaboração própria, com base em informação da DGO, entre os anos de 2013 a 2018.

Anexo I – Dados Relatórios de Gestão FAP

Tabela X – Horas de Voo, Aeronaves, Tripulantes e Dívida de Terceiros

		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Horas de Voo (HV)	Planeadas	ND	ND	24.230	24.180	ND	16.482	23.150	23.154	23.154	23.150	22.600
	Atribuídas	22.980	23.516	23.790	19.471	16.875	16.482	18.112	19.062	17.700	18.500	17.545
	Executada	20.571	22.223	23.296	19.436	14.972	16.401	17.726	18.125	16.821	18.647	17.413
	Executadas/ Atribuídas	89,5%	94,5%	97,9%	99,8%	88,7%	99,5%	97,9%	95,1%	95,0%	100,8%	99,3%
N.º de Aeronaves	Atribuídas	137	142	130	130	113	113	ND	100	ND	124	98
	Disponíveis	94,13	99,01	96,86	91,15	79,42	68,86	ND	65,84	60,36	75,8	53,63
	Prontas	54,28	55,76	60,36	56,85	53,7	50,97	ND	39,88	37,06	39,37	37,33
	Prontas/ Disponíveis	57,7%	56,3%	62,3%	62,4%	67,6%	74,0%	61,5%	60,6%	61,4%	51,9%	69,6%
Tripulantes	Colocados	/	/	/	/	355	353	337	335	342	351	370
	Qualificados	/	/	/	/	85	76	60	82	81	108	112
	Qualificados/ Colocados	61%	59%	/	/	23,9%	21,5%	17,8%	24,5%	23,7%	30,8%	30,3%
Eficácia Regime de Esforço (%HV * %Aeronaves * %Tripulantes)		31,5%	31,4%	/	/	14,3%	15,8%	10,7%	14,1%	13,8%	16,1%	20,9%
Dívida de terceiros (em €)		26.295.093	17.294.304	11.551.366	19.353.565	31.153.798	25.035.683	27.655.076	10.684.116	27.959.920	38.309.808	34.614.611

Elaboração própria, com base em informação dos Relatórios de Gestão da FAP e dados internos, entre os anos de 2008 a 2018.