

## Gender Budgeting

Conceição Amaral\*  
Luiza Corrêa de Mello\*

### Resumo

O *gender budgeting*, ou incorporação da perspectiva de género no orçamento nacional, constitui um meio de reforço da integração da dimensão de género nas políticas públicas tendo como finalidade a promoção da igualdade de género. Deste modo, o *gender budgeting* é considerado uma aplicação do *mainstreaming* de género na área das finanças públicas.

Apesar do crescente interesse pela temática no contexto da União Europeia, a implementação efectiva de orçamentos sensíveis ao género encontra-se ainda pouco desenvolvida. A experiência internacional mostra que, mesmo em países pioneiros na promoção da igualdade de género, a sua aplicação tem-se revelado um processo complexo e demorado identificando-se, desde logo, como principais dificuldades, a ausência de estatísticas desagregadas por género e de uma abordagem, no processo orçamental, orientada para resultados.

Constata-se que a inclusão de considerações de género no orçamento é facilitada em países que já dispõem, ou que tencionam introduzir, uma forma de orçamentação baseada no desempenho.

**Palavras-Chave:** *Gender budgeting*, *mainstreaming* de género, *performance-based budgeting*, igualdade de género.

GABINETE DE PLANEAMENTO, ESTRATÉGIA, AVALIAÇÃO E  
RELAÇÕES INTERNACIONAIS  
MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO  
PÚBLICA  
Av. Infante D. Henrique, 1C - 1º  
1100 - 278 LISBOA  
[www.gpeari.min-financas.pt](http://www.gpeari.min-financas.pt)

\*Técnicas do GPEARI-MFAP. Conselheiras para a Igualdade em representação do MFAP.

As opiniões expressas no artigo são da responsabilidade das autoras podendo não coincidir com as da instituição que representa. Todos os erros e omissões são da responsabilidade das autoras.

### 1. Introdução

O *gender budgeting*, ou orçamentação sensível ao género, tem vindo a ser objecto de crescente interesse, designadamente na União Europeia, como meio de reforço da integração da perspectiva de género nas políticas públicas, visando a promoção da igualdade de género. O orçamento do Estado constitui a expressão financeira das prioridades políticas, pelo que o *gender budgeting* é o meio mais adequado para avaliar o impacto do orçamento em termos da promoção da igualdade de género. O *gender budgeting* baseia-se na premissa que os orçamentos não são neutros em relação ao género, i.e., têm um impacto diferente nas pessoas, uma vez que mulheres e homens têm posições sociais e económicas diferentes no mercado de trabalho, na família e na sociedade. Consequentemente, os orçamentos podem reproduzir eventuais desigualdades de género e a distribuição desigual de poder e rendimentos entre os géneros.

A implementação do *gender budgeting* foi assumida como compromisso internacional por vários países, incluindo Portugal, nomeadamente na Plataforma de Acção de Pequim da Conferência Mundial das Nações Unidas, de 1995, sobre as Mulheres. A nível europeu, a Comissão Europeia tem promovido a aplicação do *gender budgeting* nos Estados-membros através do desenvolvimento e consolidação de mecanismos institucionais que reforçam a implementação do *mainstreaming* de género<sup>1</sup> nos processos legislativo e orçamental e de acções específicas de promoção da igualdade de género.

<sup>1</sup> O *mainstreaming* de género representa uma (re)organização, melhoria, desenvolvimento e avaliação do processo de tomada de decisão, de modo que a perspectiva da igualdade de género seja incorporada em todas as políticas, a todos os níveis e em todas as fases, pelos actores normalmente envolvidos na tomada de decisão.

Em Portugal, foi reconhecida a necessidade de abordar esta temática, tendo sido contemplada, no III Plano Nacional para a Igualdade — Cidadania e Género (2007-2010)<sup>2</sup>, a medida “Integrar a perspectiva de género no orçamento do Estado, bem como nos orçamentos de cada Ministério (*gender budgeting*)”. O relatório do Orçamento do Estado para 2011 faz referência, pela primeira vez, ao conceito de orçamento com perspectiva de género, prevendo-se a selecção de programas relativamente aos quais será feita uma avaliação do impacto das políticas na igualdade de género.

O presente artigo está organizado da seguinte maneira. Na secção 2, apresenta-se o conceito, objectivos e princípios do *gender budgeting*. Na secção seguinte, é abordada a integração da perspectiva de género no processo orçamental, com destaque para a articulação entre *gender budgeting* e *performance-based budgeting*, sendo apresentados alguns exemplos de iniciativas a nível internacional. Por último, na secção 4, são apresentadas as conclusões.

## 2. Gender Budgeting

### 2.1. Conceito

Na definição do Conselho da Europa,<sup>3</sup> o *gender budgeting* consiste em avaliar os orçamentos nacionais com base no género, incorporando a perspectiva de género em todos os níveis do processo orçamental e reestruturando as receitas e despesas públicas de forma a promover a igualdade de género (ver caixa 1).

Deste modo, o *gender budgeting* pode ser considerado como uma aplicação do *mainstreaming* de género na área das finanças públicas.

#### Caixa 1. O que é o *gender budgeting*?

- É uma forma de relacionar as políticas de igualdade de género com a política macroeconómica
- É baseado na premissa de que os orçamentos não são neutros em relação ao género
- Aplica-se quer ao lado da receita quer ao lado da despesa dos orçamentos
- O exercício mais simples consiste numa análise do impacto do orçamento nas mulheres e nos homens, podendo evoluir para uma abordagem mais aprofundada de integração da perspectiva de género no processo orçamental
- Promove o *mainstreaming* de género
- Não significa ter um orçamento separado para mulheres
- Significa uma orçamentação centrada nas pessoas
- Significa um maior escrutínio dos *outcomes* dos orçamentos
- Potencia uma melhor orientação e, portanto, uma afectação mais eficiente da despesa pública
- Apela para a participação de um vasto leque de *stakeholders* aprofundando assim o processo democrático
- Pode ser aplicado a rubricas orçamentais específicas ou a programas orçamentais
- O objectivo final é que todo o processo orçamental seja objecto de uma abordagem sensível ao género, integrando a perspectiva de género

Fonte: Conselho da Europa (2009).

### 2.2. Objectivos

O *gender budgeting* tem como objectivo principal a promoção da igualdade de género através da integração da dimensão de género no orçamento. Vários autores<sup>4</sup> argumentam que o impacto da política orçamental é diferente nos homens e nas mulheres devido à posição socioeconómica diferenciada, isto é, a política orçamental não é neutra em relação ao género. Deste modo, a análise de *gender budgeting* é importante na medida em que permite detectar e alterar políticas que aumentem as desigualdades de género, designadamente em termos da repartição de rendimentos.

<sup>2</sup> O IV Plano Nacional para a Igualdade — Cidadania e Género encontra-se em fase de finalização.

<sup>3</sup> Conselho da Europa (2009).

<sup>4</sup> Ver, por exemplo, Budlender, D., D. Elson, G. Hewitt e T. Mukhopadhyay (2002). *Gender budgets make cents – Understanding gender responsive budgets*. Commonwealth Secretariat.

O *gender budgeting* pode proporcionar também uma melhoria da qualidade das finanças públicas pois, ao ter em conta explicitamente as necessidades e preferências específicas dos cidadãos, contribui para que o dinheiro público seja melhor orientado e gasto de forma mais eficiente. A qualidade das finanças públicas poderá ainda ser reforçada se a implementação do *gender budgeting* for integrada na orçamentação baseada no desempenho, concentrando-se especificamente nos efeitos das políticas orçamentais sobre a igualdade de género.

### 2.3. Princípios

A análise de *gender budgeting* assenta em princípios orientadores, dos quais se destacam os seguintes:

- A base da análise é o indivíduo (como agente económico), além do agregado familiar

O *gender budgeting* requer uma análise do orçamento do ponto vista individual das mulheres e dos homens, reconhecendo que, embora os agregados familiares partilhem os mesmos recursos, essa partilha poderá não ser igualitária. Daqui decorre que a análise de *gender budgeting* implica a existência de informação desagregada por género.

- Reconhecimento sistemático da contribuição do trabalho de prestação de cuidados não remunerado

A extensão em que os objectivos económicos e sociais de um país são alcançados depende não só do trabalho remunerado dos seus cidadãos mas também do trabalho não remunerado relativo a prestação de cuidados a familiares e terceiros, e do tempo disponível para actividades cívicas e de lazer. Deste modo, uma análise aprofundada de *gender budgeting* requer uma avaliação do impacto do orçamento na prestação de cuidados, uma vez que o trabalho não remunerado é ainda partilhado de maneira desigual entre mulheres e homens na maioria dos países e um dos maiores obstáculos à igualdade no trabalho remunerado e ao desenvolvimento pleno das capacidades quer das mulheres quer dos homens.

## 3. Integração da Perspectiva de Género no Processo Orçamental

As iniciativas de *gender budgeting* podem incidir sobre projectos, programas ou políticas de âmbito local, regional ou nacional, ou podem ser integradas no orçamento nacional, quer do lado da despesa quer do lado da receita. As iniciativas mais comuns têm incidência a nível local e regional ou em áreas de política específicas (tais como mercado de trabalho, tributação, segurança social e saúde) e focam maioritariamente a despesa pública.

No contexto da União Europeia, a disseminação do *gender budgeting* é ainda incipiente, conforme se pode constatar pela Tabela 1.

Com efeito, em 27 Estados-membros, apenas 4 (Áustria, Espanha, Finlândia e França) declaram explicitamente a implementação da perspectiva de género no orçamento nacional.

Tabela 1. Estrutura e conteúdo do *mainstreaming* de género na UE27

UE27	Estrutura de coordenação inter-ministerial	Interlocutor nos ministérios	Nenhuma estrutura	<i>Gender budgeting</i>	Avaliação do impacto de género na preparação da legislação	Avaliação do impacto de género na preparação de programas e projectos
Alemanha	DE	X	X			
Áustria	AT	X	X	X		
Bélgica	BE		X			
Bulgária	BG		X			
Chipre	CY		X			
Dinamarca	DK	X				
Eslováquia	SK		X			
Eslovénia	SI		X			
Espanha	ES	X	X	X	X	X
Estónia	EE					X
Finlândia	FI	X	X	X		
França	FR	X		X		
Grécia	EL		X			
Hungria	HU		X			
Irlanda	IE		X			
Itália	IT		X			
Letónia	LV		X			
Lituânia	LT	X	X			
Luxemburgo	LU	X	X			
Malta	MT		X			
Países Baixos	NL	X				
Polónia	PL	X	X			
<b>Portugal</b>	<b>PT</b>		<b>X</b>			
Reino Unido	UK		X			
Rep. Checa	CZ	X	X			
Roménia	RO					
Suécia	SE	X	X			

Nota: Em 10 Estados-membros (BE, BG, DE, DK, EE, FI, ES, LV, SI e UK) o *mainstreaming* de género está regulado na legislação enquanto em 9 (AT, CZ, FR, EL, IE, LT, NL, PT e SE), apesar de não estar regulado por lei, está claramente instituído. Em 5 Estados-membros (CY, HU, IT, MT, PL), o *mainstreaming* de género surge apenas como recomendação e na Roménia não há um compromisso declarado de *mainstreaming* de género como estratégia para implementar a igualdade de género. Não existe informação para o Luxemburgo e Eslováquia.

Fonte: Presidência sueca do Conselho da União Europeia (2009).

### 3.1. Iniciativas de Gender Budgeting

O *gender budgeting* não é um processo de fácil implementação, desde logo pelos requisitos em termos de estatísticas desagregadas por género, quer de *inputs*/recursos quer de *outputs*/resultados, que nem sempre estão disponíveis, mas são fundamentais para uma correcta avaliação dos impactos das políticas públicas na promoção da igualdade de género. A título de exemplo, no orçamento nacional para 2008 da Finlândia, um dos países pioneiros na promoção da igualdade de género, apenas um ministério (Ministério dos Assuntos Sociais e Saúde) apresentava estatísticas desagregadas por sexo e apenas um terço dos ministérios apresentava acções concretas e objectivos relacionados com a promoção da igualdade de género (esta situação registou alguns progressos nos orçamentos posteriores).

A integração de considerações de género no orçamento nacional assume diversas formas, desde a inclusão de objectivos e indicadores de género em todas ou algumas áreas de política consideradas mais relevantes em termos de análise do impacto de género como sejam o mercado de trabalho, tributação, sistema de pensões, saúde, entre outras, ou a inclusão de anexos no orçamento do Estado com a análise de *gender budgeting*. Na caixa 2 são apresentados alguns exemplos

concretos de análises do impacto da tributação e benefícios sociais na distribuição do rendimento entre mulheres e homens.

## Caixa 2. Exemplos de análises de *gender budgeting*

### Áustria

Fischer et al. (2010) apresentam vários exemplos de *gender budgeting*, sendo de destacar uma análise dos impactos da política fiscal e da política laboral na igualdade de género. Em relação ao primeiro caso, a análise centra-se nos efeitos da reforma do imposto sobre o rendimento do trabalho, que entrou em vigor na Áustria em 2009. Esta análise conclui que o efeito da reforma fiscal nos trabalhadores traduziu-se num aumento do rendimento médio de 1,9% para as mulheres e cerca de 1,6% para os homens, contribuindo para a diminuição do diferencial salarial entre géneros, um dos objectivos da reforma orçamental em curso na Áustria.

O quadro seguinte apresenta detalhes da comparação da poupança fiscal para o rendimento mediano das mulheres e dos homens, quer sejam operários/as ou empregados/as, que confirmam que o novo sistema fiscal, em comparação com o anterior, proporcionou uma poupança para as mulheres superior à dos homens.

**Quadro 1. Reforma fiscal na Áustria – 2009**  
Poupança para os trabalhadores/as

	Operária	Operário	Empregada	Empregado
Rendimento bruto mensal, euros (mediana)	1.357	2.201	1.909	3.266
Impostos em 2008, euros	1.016	4.211	3.095	8.709
Impostos em 2009, euros	591	3.637	2.573	8.042
Poupança fiscal, euros	425	574	522	667
Poupança fiscal, em % do rendimento bruto anual	2,24%	1,86%	1,95%	1,46%

Fonte: Fischer et al. (2010).

Paralelamente, a estrutura da dedução fiscal por filhos foi criada de maneira a beneficiar as famílias monoparentais e a incentivar o aumento do emprego feminino, contribuindo para uma maior igualdade de oportunidades. De facto, o aumento da dedução fiscal por filhos reduziu o custo de reentrada no mercado de trabalho, tendo um impacto positivo na situação das mulheres no mercado de trabalho.

### Reino Unido

Uma análise de *gender budgeting* sobre deduções fiscais no Reino Unido, elaborada pela *Women's Budget Group*, concluiu que a dedução fiscal efectuada às famílias por prestação de cuidados a crianças estava a reforçar a divisão de género no trabalho criando desincentivos para o emprego das mulheres, especialmente no escalão mais baixo de rendimento, pelo que foi sugerido uma reformulação dessa dedução fiscal. Consequentemente, a medida de dedução fiscal foi alterada em 2003, passando a ser paga, dentro do agregado familiar, ao principal prestador de cuidados (quase sempre a mulher), ao invés daquele que apresenta maiores rendimentos (quase sempre o homem). (Budlender et al., 2002).

### Suécia

O Orçamento do Estado para 2010 da Suécia inclui um capítulo sobre a análise dos impactos, quer para os diferentes grupos de rendimentos quer para mulheres e homens, do reforço das deduções fiscais para os trabalhadores no activo, tendo concluído que as medidas propostas:

- Por grupos de rendimento, têm um efeito total nivelador na distribuição do rendimento; e
- Reduzem igualmente os diferenciais de rendimento entre mulheres e homens.

De facto, em relação a esta última conclusão, o impacto imediato das deduções fiscais propostas no rendimento disponível é maior para os homens do que para as mulheres, dado que os homens em média auferem maiores rendimentos e trabalham mais a tempo inteiro. No entanto, os cálculos apontam para que o efeito a longo prazo seja maior para as mulheres uma vez que, ao longo do tempo, o efeito destas medidas conduzirá a um aumento maior do rendimento disponível das mulheres comparativamente ao dos homens.

### 3.2. Gender Budgeting e Performance-based Budgeting

A orçamentação baseada no desempenho (*performance-based budgeting*) e o *gender budgeting* têm várias características em comum, o que sugere a existência de sinergias na sua articulação ou implementação conjunta. Ambas as abordagens colocam a ênfase nos resultados e nos impactos das políticas públicas ao invés dos recursos/inputs utilizados.

De facto, a experiência internacional mostra que os países que estão a empreender reformas orçamentais podem obter benefícios da integração das duas abordagens essencialmente porque a orçamentação orientada para o desempenho pode impulsionar os objectivos e finalidades do *gender budgeting* ao ajudar na identificação dos resultados e impactos de género. A integração das duas abordagens envolve alguma adaptação de modo a assegurar os objectivos de *gender budgeting*. Nomeadamente, e no contexto de uma abordagem orientada para resultados, a consideração da igualdade de género implica que a equidade seja acrescentada como critério (além da economia, eficiência e eficácia) e que todos os indicadores, quer sejam de *input*, de *output* ou de *outcomes*, captem a dimensão de género.<sup>5</sup>

Apesar da orçamentação orientada para resultados proporcionar novas formas e instrumentos para melhorar o *mainstreaming* de género no orçamento e nas políticas públicas, existem algumas limitações na integração das duas abordagens. A dependência quase exclusiva da orçamentação baseada na evolução de indicadores de desempenho quantitativamente mensuráveis pode levar a que não se efectuem análises qualitativas dos impactos das políticas na igualdade de género. Além disso, o *gender budgeting* apela a um alargamento dos enquadramentos e modelos económicos tradicionais para incluir a economia não remunerada (prestação de cuidados), e as relações económicas entre os sectores remunerado e não remunerado da economia, o que não é considerado nem na orçamentação dita tradicional nem na orçamentação baseada no desempenho.

Seguidamente apresentam-se as experiências da França e da Áustria como exemplos da integração do *gender budgeting* na orçamentação baseada no desempenho.

Em **França**,<sup>6</sup> com a introdução da orçamentação por programas, em 2006, criou-se o programa orçamental “igualdade entre homens e mulheres” o qual contempla objectivos e indicadores com vista à promoção da igualdade de género.

A **Áustria** iniciou uma reforma do processo orçamental em 2009, a qual contempla a implementação da orçamentação baseada no desempenho, que entrará em vigor em 2013, integrando o *gender budgeting*, tendo sido o primeiro país a instituir o *gender budgeting* como princípio orçamental na Constituição tornando-o vinculativo por lei para toda a administração pública. A importância da consideração da igualdade de género no orçamento está patente nos objectivos nacionais para as finanças públicas:<sup>7</sup>

- Equilíbrio macroeconómico;
- Finanças públicas sustentáveis;
- Igualdade de género.

A implementação do *gender mainstreaming* no orçamento segue uma abordagem integrada uma vez que a dimensão do género é considerada em todos os níveis de decisão do orçamento, desde a fase do planeamento até à elaboração do orçamento global, e requer, além da definição de objectivos de promoção da igualdade de género, análises do impacto do orçamento por género. Esta abordagem representa um aprofundamento dos trabalhos até então desenvolvidos que se consubstanciavam na apresentação, desde 2005, no relatório do Orçamento do Estado de um capítulo sobre “Aspectos de Género do Orçamento” para cada ministério no qual eram apresentadas análises de género.<sup>8</sup>

De notar, tal como já foi referido, que o processo de implementação do *mainstreaming* de género no orçamento é complexo e demorado. Apesar da base legal que torna o *gender budgeting* obrigatório e da sua integração na orçamentação baseada no desempenho, e dos vários anos de trabalhos preparatórios, ainda subsistem alguns desafios para que o *gender budgeting* na Áustria se possa transformar num instrumento efectivo para a igualdade de género. De acordo com Klatzer et al. (2010), esses desafios passam por assegurar a ligação integrada (e não paralela) entre o *gender budgeting* e a

---

<sup>5</sup> Rhonda Sharp (2003) mostra que as abordagens convencionais para medir o desempenho são *gender blind* e baseiam-se no modelo económico tradicional. Deste modo, Sharp desenvolveu uma metodologia para a integração da dimensão de género nos modelos tradicionais de orientação para o desempenho.

<sup>6</sup> <http://www.performance-publique.gouv.fr/le-budget-et-les-comptes-de-letat.html>

<sup>7</sup> Ver Meszarits, V. e Johann Seiwald (2008) e Meszarits, V. (2009).

<sup>8</sup> Ver site do Ministério das Finanças austríaco em [https://www.bmf.gv.at/Budget/\\_start.htm](https://www.bmf.gv.at/Budget/_start.htm).

orçamentação baseada no desempenho, a expansão dos projectos-piloto a todas as principais secções do orçamento, e a aplicação sistemática da análise de *gender budgeting* para uma afectação mais equitativa dos dinheiros públicos.

#### 4. Conclusões

O *gender budgeting*, ou integração da perspectiva de género no orçamento, tem assumido crescente relevância enquanto meio de reforço da promoção da igualdade de género. Apesar de muitos países, incluindo Portugal, terem assumido compromissos a nível internacional que vinculam a sua implementação, o que se verifica na prática é que esta é ainda incipiente na generalidade dos países da União Europeia, desde logo porque este é um processo complexo e demorado, mesmo em países com longa tradição na promoção da igualdade de género. De facto, algumas das dificuldades encontradas na implementação do *gender budgeting* prendem-se com a obtenção de estatísticas desagregadas por género e com a ausência de uma abordagem, no processo orçamental, orientada para resultados.

Todavia, é possível encontrar exemplos de casos bem sucedidos em que a análise de *gender budgeting* permitiu corrigir medidas de política, designadamente no âmbito da política fiscal, de forma a torná-las mais justas, numa perspectiva de igualdade de género.

A experiência internacional mostra que pode ser vantajoso, para os países que estão a introduzir reformas orçamentais que contemplam uma forma de orçamentação baseada no desempenho, integrar desde o início o *gender budgeting* no processo orçamental.

#### Referências

- Conselho da Europa (2009). *Gender budgeting: practical implementation- Handbook*.
- Budlender, D. e Guy Hewitt (2002). *Gender Budgets Make More Cents - Country Studies and Good Practice*. Commonwealth Secretariat.
- Fischer, M. e Marlies Gatterbauer (2010). *Gender budgeting – Ein Leitfaden zur Umsetzung der Haushaltsrechtsreform. Ministério das Finanças da Áustria, Working paper 2/2010*.
- Klatzer, E., M. Schratzenstaller, B. Buchinger e N. Schaffer (2010). *Gender budget in the constitution – a look at formal and real conditions in Austria. International Politik und Gesellschaft 2/2010*.
- Klatzer, Elisabeth. Watch Group. *Gender and Public Finance* (2008). *The integration of gender budgeting in performance-based budgeting. Paper presented at the conference “Public budgeting responsible to gender equality”, 9-10 June, Bilbao*.
- Meszarits, V. e Johann Seiwald (2008). *Budgetary Reform in Austria: Towards tighter coupling within the financial and management system, Ministério das Finanças da Áustria, Working paper 3/2008*.
- Meszarits, V. (2009). *Budgetary Reform in Austria: Towards tighter coupling within the financial and management system, Ministério das Finanças da Áustria. Apresentação, www. http://english.bmf.gv.at/Budget/TheAustrianFederalB\_399/EIPA\_Printversion.pdf*
- Ministério das Finanças, Finlândia (2009). *Gender budgeting in Finland*.
- Ministério das Finanças, Suécia (2009). *Budget statement for 2010. http://www.sweden.gov.se/content/1/c6/13/21/92/3e93368b.pdf*
- Ministério da Indústria, Emprego e Comunicações, Suécia (2006). *Moving ahead: gender budgeting in Sweden*.
- Nordic Council of Ministers (2006). *Gender responsive budgeting in the Nordic Countries*.
- Presidência sueca do Conselho da União Europeia (2009). *Beijing +15: the Platform for Action and the European Union*. Relatório.
- Schratzenstaller, M. (2008). *Gender budgeting in Austria, CESifo DICE Report, Ifo Institute for Economic Research at the University of Munich*.
- Sharp, R. (2003). *Budgeting for equity – Gender budget initiatives within a framework of performance oriented budgeting*.