



# Índice

Introdução	3
Nota metodológica	5
Principais conclusões	7
Dimensões de análise	14
Nota técnica	35

# Introdução

# Introdução

O Índice Orçamental ISEG/IPP, que vai agora para a sua *quinta edição* não pretende analisar as prioridades políticas orçamentais de qualquer governo. Pretende antes avaliar entre outros aspectos:

- a transparência, o rigor e a responsabilidade orçamental revelada no Orçamento do Estado
- a capacidade de controlo da despesa de consumo público (saúde, segurança social, etc.)
- a eventual solidariedade entre administração central, regional e local na contenção da despesa pública.
- o recurso ou não à desorçamentação, e a transparência dos fluxos entre sector público administrativo e empresarial.
- a forma como as responsabilidades futuras (PPPs, avales e garantias, etc.) estão, ou não, devidamente consideradas.

A responsabilidade orçamental foi avaliada, por um Conselho Consultivo Científico (CCC) composto essencialmente por personalidades do meio académico (ver nota técnica no final).

Escala											
Não Satisfaz			Insuficiente		Satisfaz ou Bom			Muito Bom			
0	10	20	30	40	50	60	70	80	90	100	

# Nota metodológica

# Nota metodológica

As 10 dimensões que foram objecto de apreciação por parte do Conselho Consultivo Científico (CCC) foram as seguintes:

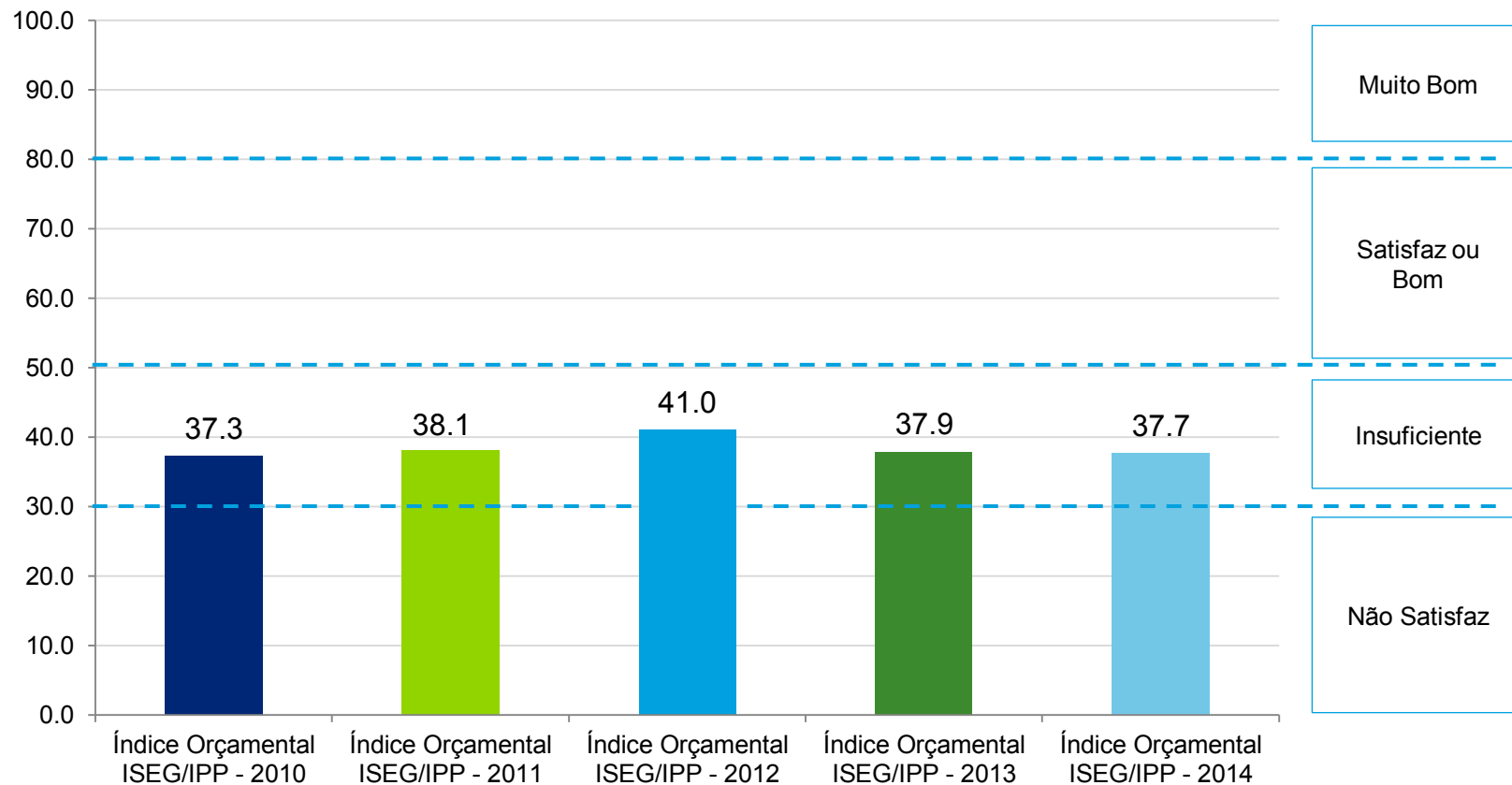
- 1- Transparência, rigor e análise de sensibilidade
- 2- Responsabilidade política
- 3- Saldos orçamentais consistentes com nível sustentável da dívida pública
- 4- Controlo das despesas de consumo público nomeadamente com a saúde
- 5- Controlo das despesas com subsídios e transferências, nomeadamente com a Segurança Social
- 6- Consideração dos trade-offs entre objectivos de política
- 7- Explicitação dos fluxos financeiros de e para as administrações públicas e o sector público empresarial
- 8- Informação adequada sobre os projectos de investimento público, contractos e parceiras público-privadas
- 9- Solidariedade entre níveis de administração e entre sub-sectores da AC
- 10- Incorporação de melhorias no processo orçamental

# Principais conclusões

# Principais conclusões (1/5)

## Índice ISEG/IPP

### Índice Orçamental ISEG/IPP GLOBAL - pontuação final



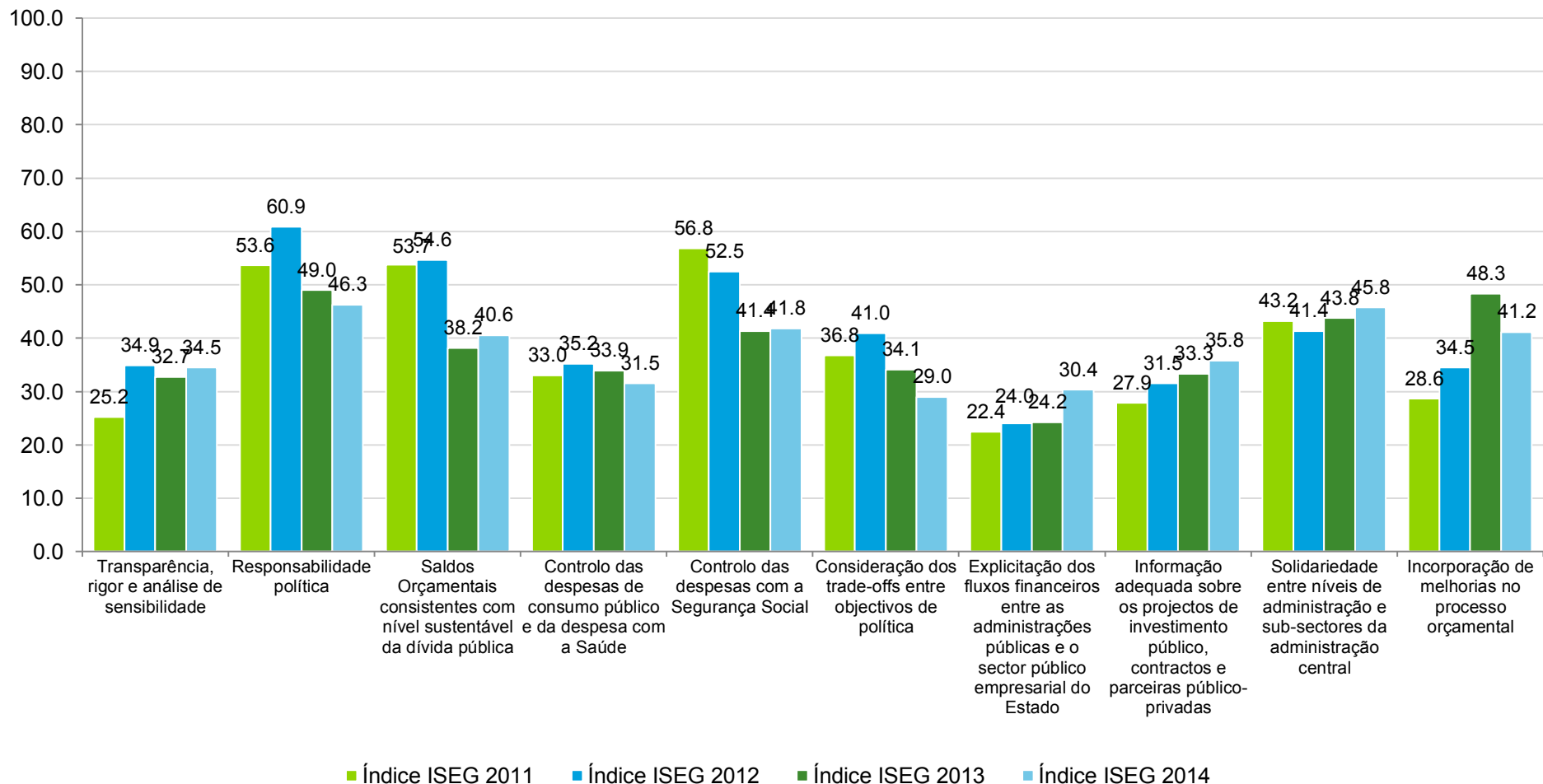
<sup>1)</sup> Calculado com base na média ponderada das várias dimensões



# Principais conclusões (2/5)

## Índice ISEG/IPP

### Índice Orçamental ISEG/IPP GLOBAL



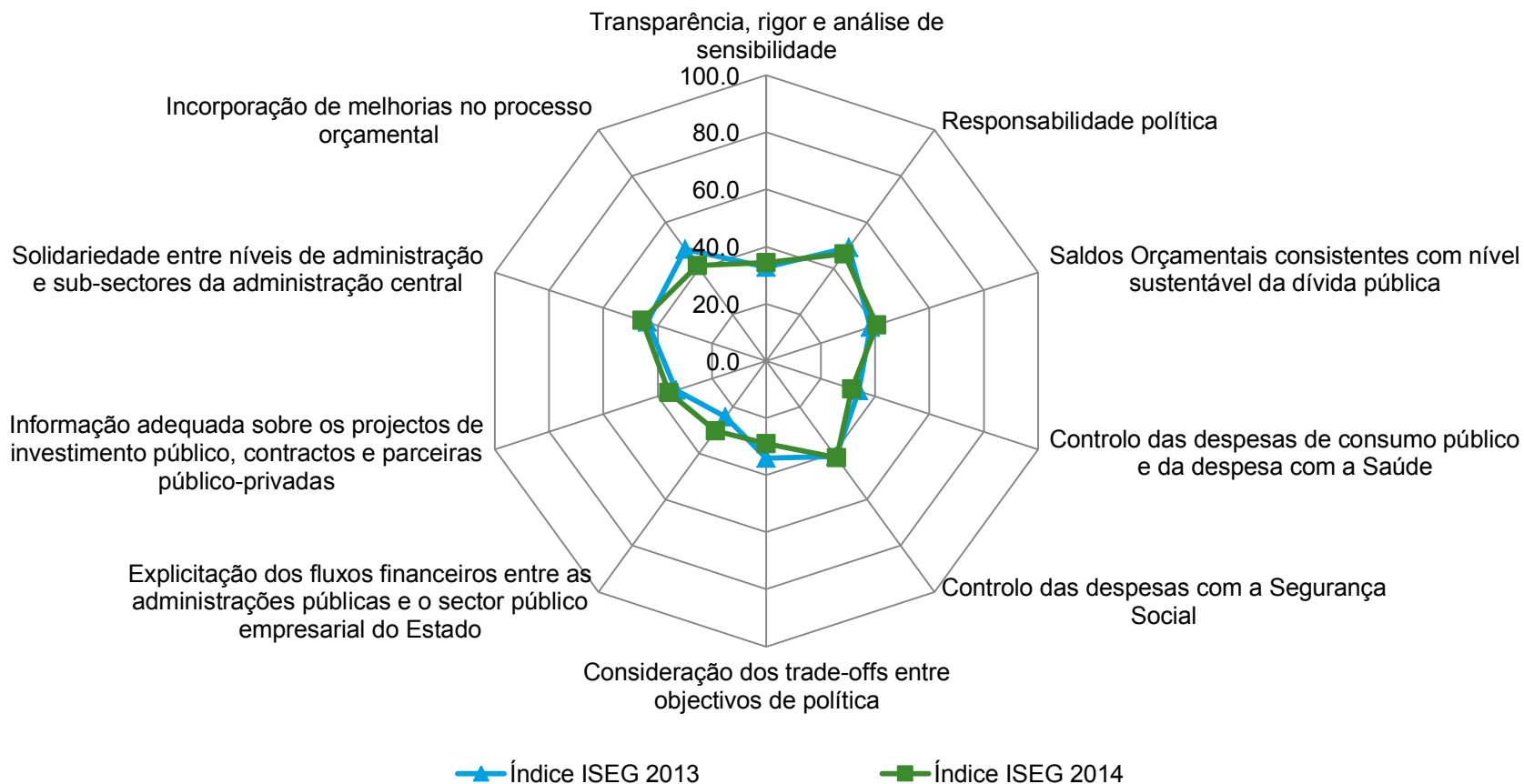
1) Calculado com base na média ponderada das várias dimensões

Escala											
Não Satisfaz			Insuficiente		Satisfaz ou Bom			Muito Bom			
0	10	20	30	40	50	60	70	80	90	100	

# Principais conclusões (2/5)

## Índice ISEG/IPP

### Índice Orçamental ISEG/IPP GLOBAL



1) Calculado com base na média ponderada das várias dimensões

Escala										
Não Satisfaz			Insuficiente		Satisfaz ou Bom			Muito Bom		
0	10	20	30	40	50	60	70	80	90	100

# Principais conclusões (3/5)

## Índice ISEG/IPP

TOP 10 - "Medidas melhor avaliadas"	
O orçamento baseia-se em dados fiáveis da execução orçamental dos três subsectores no período tm-9 a tm-3 meses e a uma estimativa razoável do saldo orçamental global em t-1.	66.4
Quantifica-se o impacto previsível dos benefícios fiscais e de outras medidas que geram diminuição de receita pública.	58.6
A variação do saldo global está de acordo com as previsões do último PEC ou de um pre-budget statement.	56.8
Existe informação adequada sobre os avales e garantias do Estado.	56.8
É explicitada informação sobre a carga fiscal ao nível autárquico quer directa quer indirecta.	55.0
Apresenta uma análise de sensibilidade para as receitas e despesas face aos diferentes cenários macroeconómicos.	53.9
Apresenta alguma previsão de responsabilidades futuras no âmbito das pensões.	51.9
Novos programas ou medidas de despesa na segurança social são compensadas por cortes noutros programas.	50.8
As medidas orçamentais a serem executadas em 2013 (quer na receita quer na despesa) contribuirão para a consolidação orçamental em direcção ao objectivo de médio prazo.	50.7
É explicitada informação sobre a carga fiscal ao nível da administração regional quer directa quer indirecta.	48.2

# Principais conclusões (5/5)

## Índice ISEG/IPP

### TOP 10 - "Medidas mais mal avaliadas"

Existe uma distinção clara entre as componentes de despesa discricionárias e não discricionárias .	12.9
Existe informação adequada sobre o impacto orçamental futuro de grandes projectos de investimento público já contratualizados ou a contratualizar.	14.3
Existe a consideração do trade-off entre a variação (e.g. aumento) das despesas não discricionárias e a variação (e.g. diminuição) das despesas discricionárias.	15.0
Existe informação adequada ex ante sobre grandes projectos de investimento público.	17.9
Há incentivos contratuais credíveis para a melhoria da eficiência nos Hospitais EPE.	20.8
A entidade responsável pela elaboração do OE, no Ministério das Finanças, está bem apetrechada de recursos humanos	25.5
Há controlo da dívida dos hospitais (SPA e EPE).	25.8
São explicitadas de forma adequada as justificações para os aumentos de capital para o SEE?	26.1
São explicitadas as justificações para as transferências de capital para o SEE?	26.8
São explicitados de forma consistente e fundamentada os encargos futuros com o sector público empresarial?	28.2

# Dimensões em análise

# Dimensões em análise – nota metodológica (1/20)

## 1. Transparência, rigor e análise (1/2)

Um pressuposto básico de um bom Orçamento é basear-se num cenário macroeconómico adequado para o ano orçamental (*t*).

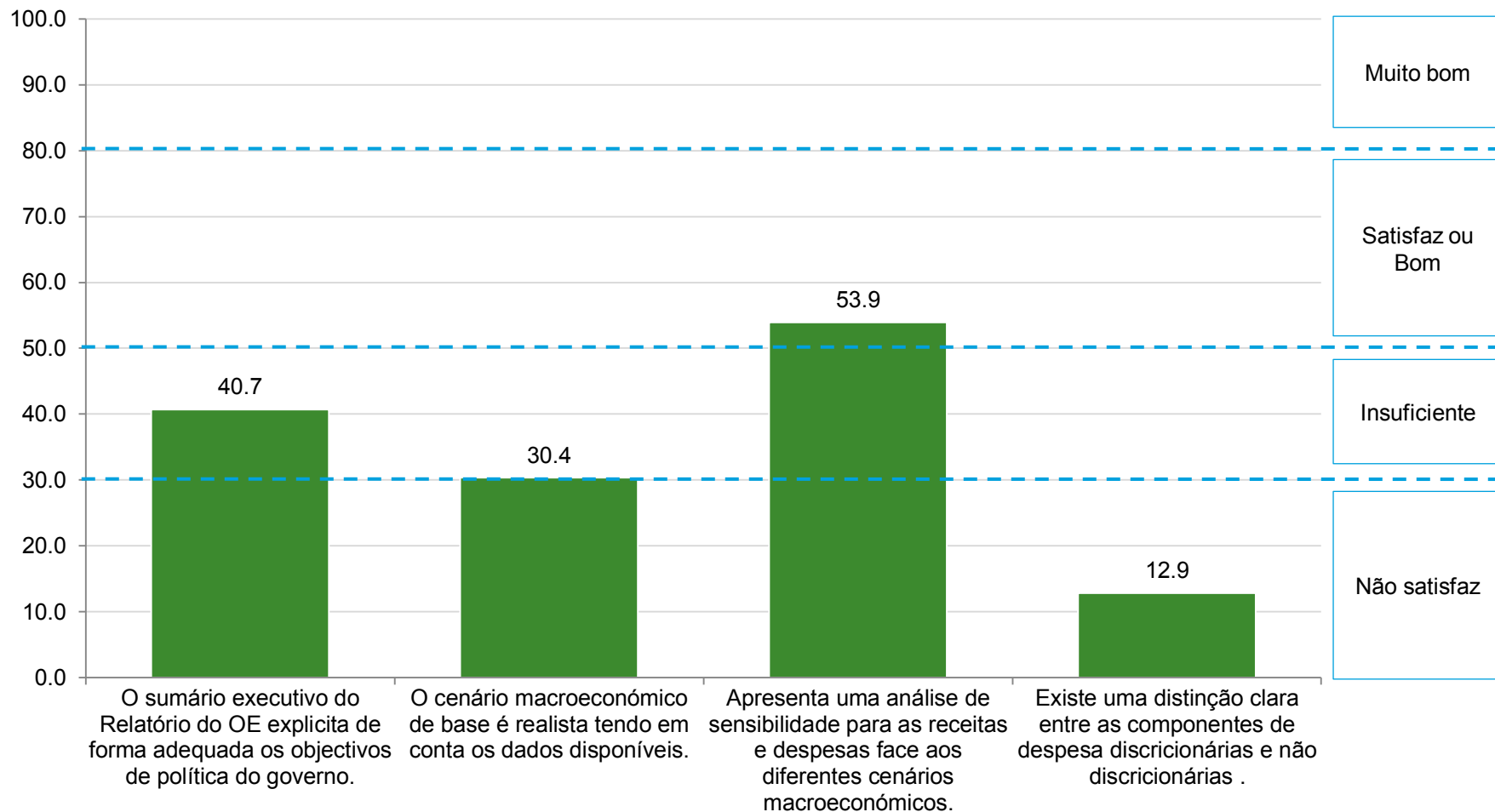
Projeções demasiado optimistas sobre o crescimento económico e o emprego, como se têm verificado nos últimos anos, tendem a sobre-estimar as receitas públicas e a sub-estimar as despesas, contribuindo para que o défice orçamental seja muito superior ao previsto.

O cenário base do OE deve pois ser realista tendo em conta a informação disponível, mas dever-se-ia considerar um cenário alternativo em termos do impacto nos grandes agregados (saldos orçamentais, ...)

# Dimensões em análise – resultados dos questionário (2/20)

## 1. Transparência, rigor e análise (2/2)

### X1. Transparência, rigor e análise de sensibilidade



# Dimensões em análise – nota metodológica (3/20)

## 2. Responsabilidade política (1/2)

A responsabilidade política passa por associar variações na despesa a variações no mesmo sentido na carga fiscal.

Só assim existe uma internalização política (parcial ou total) do custo da despesa pública.

A responsabilidade política passa também por clarificar o impacto orçamental de novos programas de despesa ou da extensão de programas actualmente existentes.

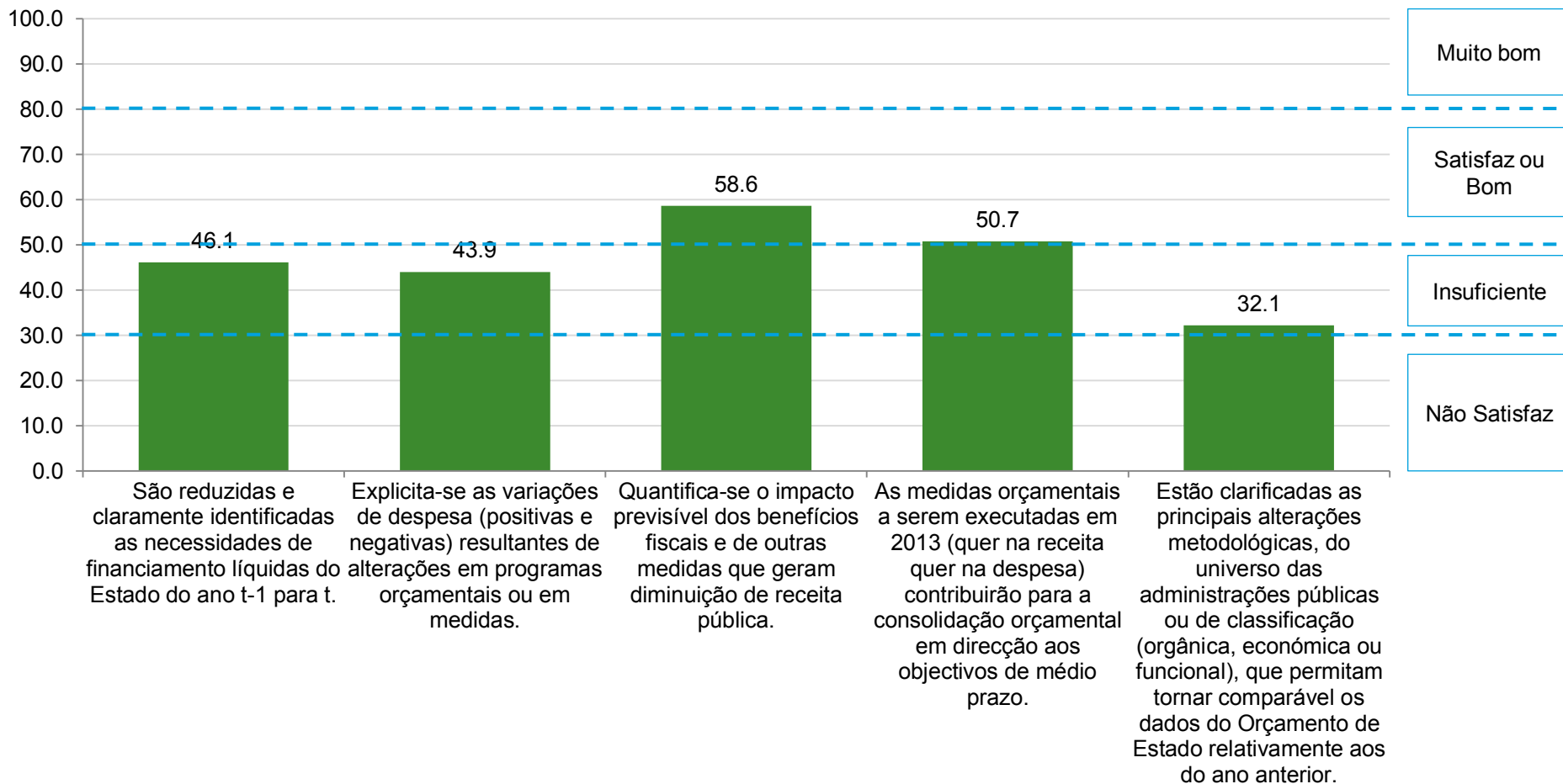
Novos programas de despesa, ou estão associados a cortes noutros programas, ou levarão a um aumento da despesa pública.



# Dimensões em análise – resultados dos questionário (4/20)

## 2. Responsabilidade política (2/2)

### X2. Responsabilidade política



## **Dimensões em análise – nota metodológica (5/20)**

### **3. Saldos Orçamentais consistentes com nível sustentável de dívida pública (1/2)**

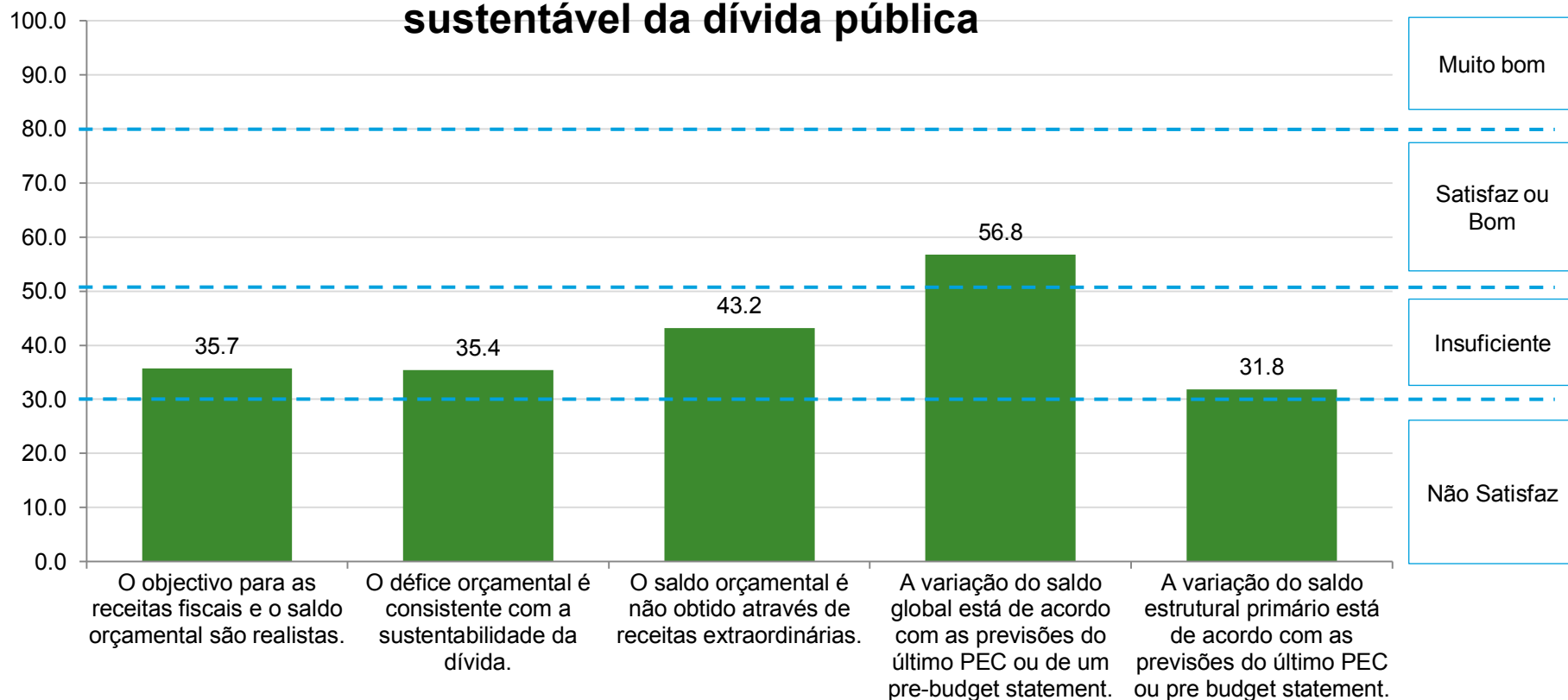
A sustentabilidade das finanças públicas pode ser dada pela estabilidade do rácio dívida-produto, sem recurso a receitas efectivas extraordinárias, nem receitas financeiras extraordinárias associadas a privatizações directamente consignadas à redução do stock da dívida.

O saldo global deveria ser consistente com a sustentabilidade da dívida para um nível adequado de crescimento nominal do produto.

# Dimensões em análise – resultados dos questionário (6/20)

## 3. Saldos Orçamentais consistentes com nível sustentável de dívida pública (2/2)

### X3. Saldos Orçamentais consistentes com nível sustentável da dívida pública



## **Dimensões em análise – nota metodológica (7/20)**

### **4. Controlo das despesas de consumo público e da despesa com a saúde (1/2)**

Um dos sectores que tem registado aumentos consideráveis do peso da despesa pública no PIBpm é o sector da saúde.

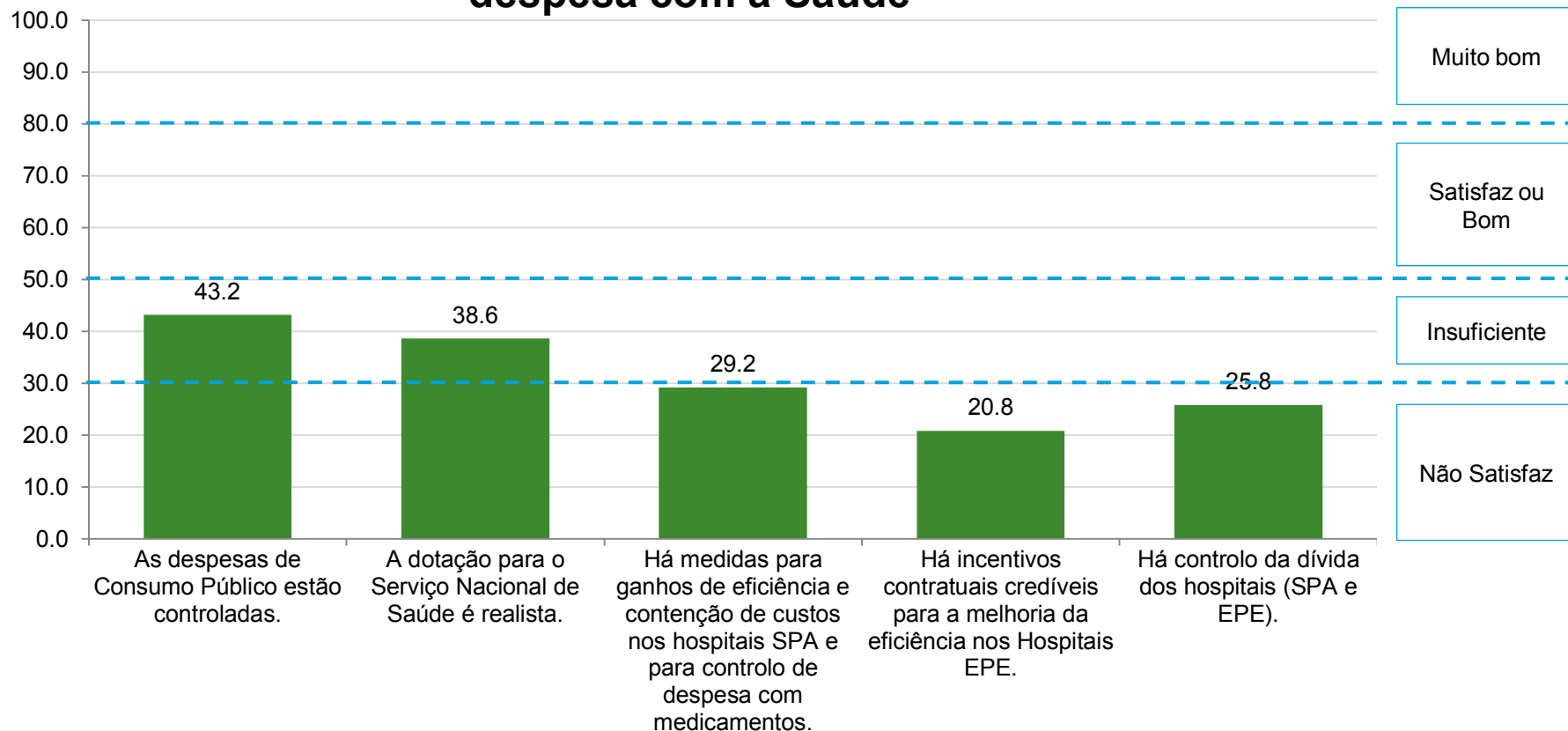
Um controlo das despesas de consumo público em geral, mas em especial no sector da saúde é pois essencial para o controlo do défice orçamental.

A transparência e o rigor orçamental exigem que se acompanhe não apenas a despesa pública inscrita no Orçamento, mas também a evolução da dívida a fornecedores.

# Dimensões em análise – resultados dos questionário (8/20)

## 4. Controlo das despesas de consumo público e da despesa com a saúde (2/2)

### X4. Controlo das despesas de consumo público e da despesa com a Saúde



# Dimensões em análise – nota metodológica (9/20)

## 5. Controlo das despesas com a Segurança Social (1/2)

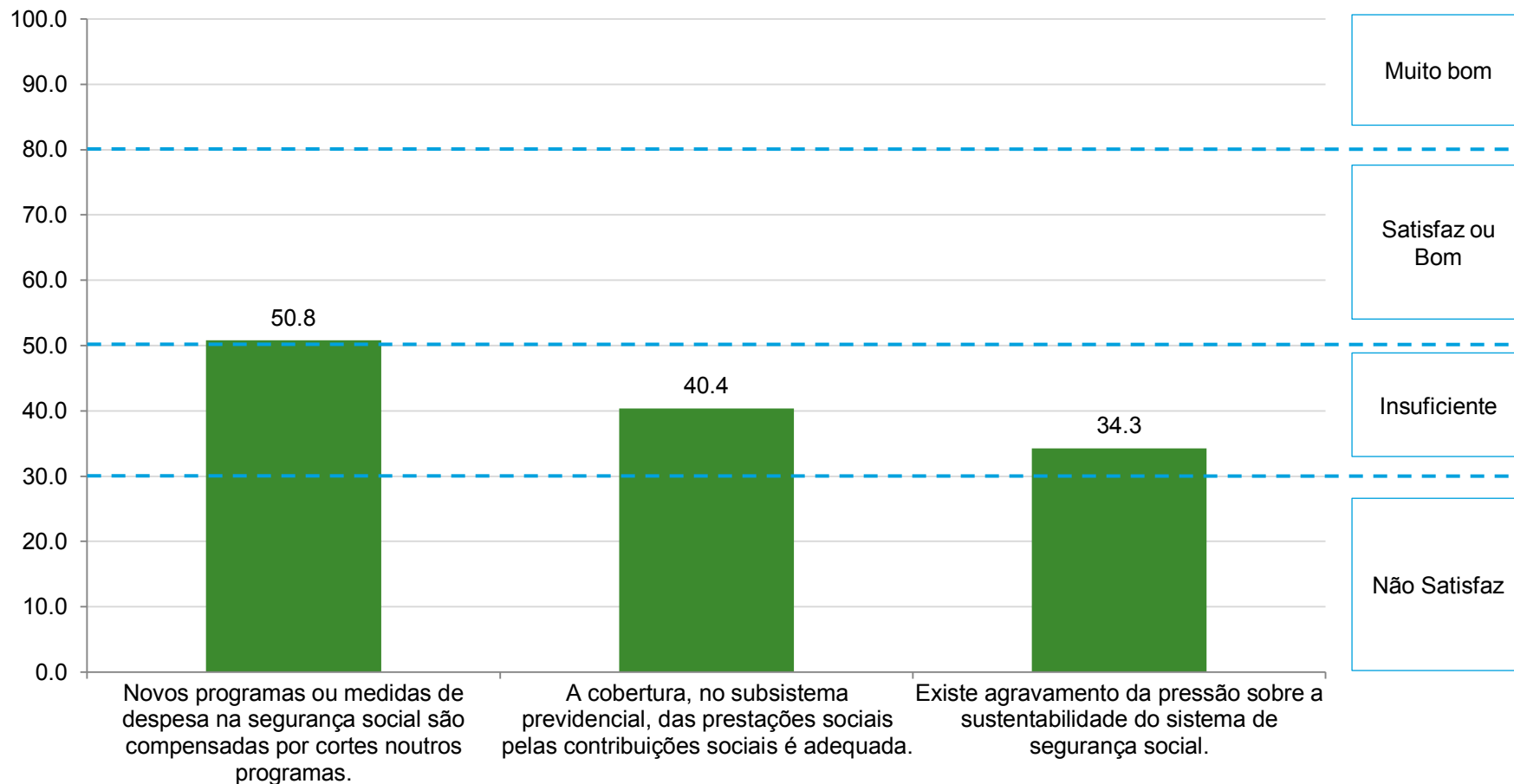
Ao contrário das despesas com a saúde, as despesas com a segurança social, têm uma forte componente cíclica, sendo afectadas pela conjuntura macroeconómica.

De qualquer modo interessa distinguir, e o Orçamento de Estado deveria clarificá-lo, as variações na despesa de prestações sociais que resultariam de efeitos automáticos da conjuntura (ex. aumento dos pensionistas, dos desempregados ou beneficiários do rendimento social de inserção) mantendo-se o quadro legal anterior em vigor, de alterações de despesa que resultam de medidas discricionárias de alteração legislativa incorporadas na Lei do Orçamento do Estado.

# Dimensões em análise – resultados dos questionário (10/20)

## 5. Controlo das despesas com a Segurança Social(2/2)

### X5. Controlo das despesas com a Segurança Social



# Dimensões em análise – nota metodológica (11/20)

## 6. Consideração dos *trade-offs* entre objectivos de políticas (1/2)

Um dos aspectos essenciais de qualquer exercício orçamental, mas frequentemente ignorado e explicitado nos documentos orçamentais, é o da explicitação dos *trade-offs* entre os objectivos de política.

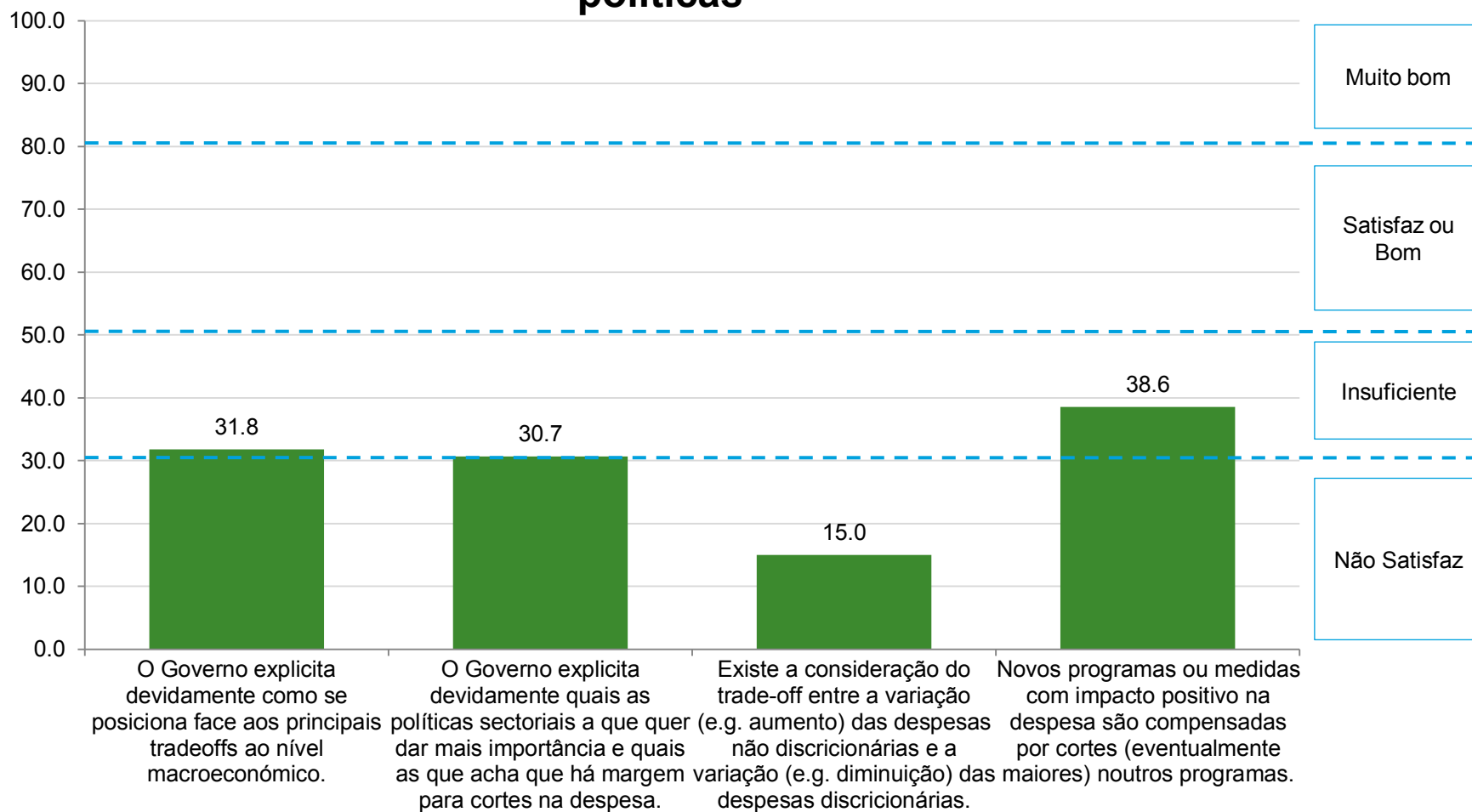
Deriva da própria natureza da restrição orçamental que há que decidir politicamente sobre esses conflitos potenciais na afectação de recursos e dar-lhe uma resposta política.



# Dimensões em análise – resultados dos questionário (12/20)

## 6. Consideração dos *trade-offs* entre objectivos de políticas(2/2)

### X6. Consideração dos trade-offs entre objectivos de políticas



# **Dimensões em análise – resultados dos questionário (13/20)**

## **7. Explicitações dos fluxos financeiros entre as administrações públicas e o sector público do Estado (1/2)**

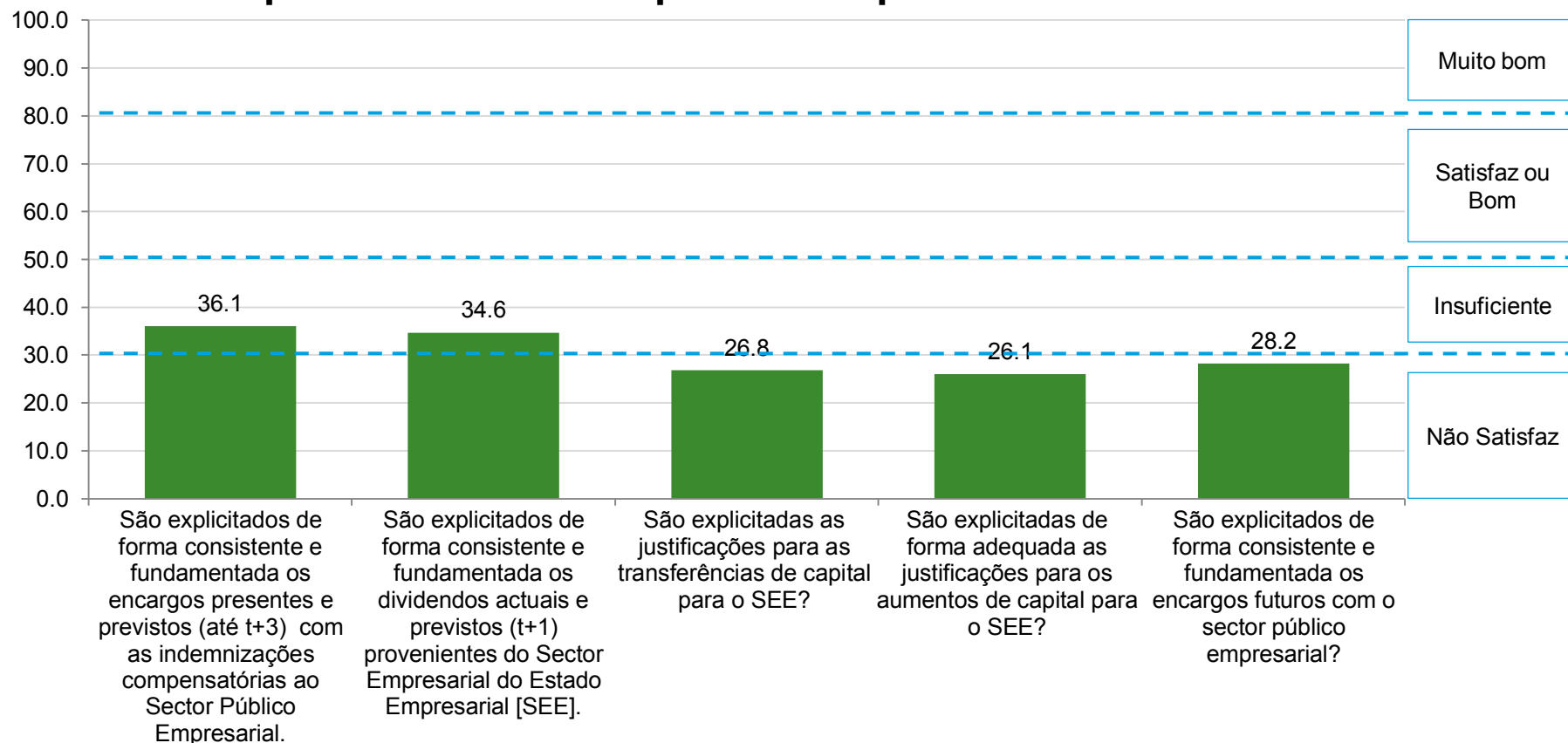
A Lei de Enquadramento Orçamental prevê que o OE deve explicitar os fluxos financeiros das administrações públicas (AP) para o sector público empresarial (SPE).

Na realidade uma boa gestão dos recursos públicos requer que essa informação seja adequada e fiável, não só na direcção AP-SPE, mas também na inversa.

# Dimensões em análise – resultados dos questionário (14/20)

## 7. Explicitações dos fluxos financeiros entre as administrações públicas e o sector público do Estado (2/2)

### X7. Explicitação dos fluxos financeiros entre administrações públicas e o sector público empresarial do Estado



## **Dimensões em análise – nota metodológica (15/20)**

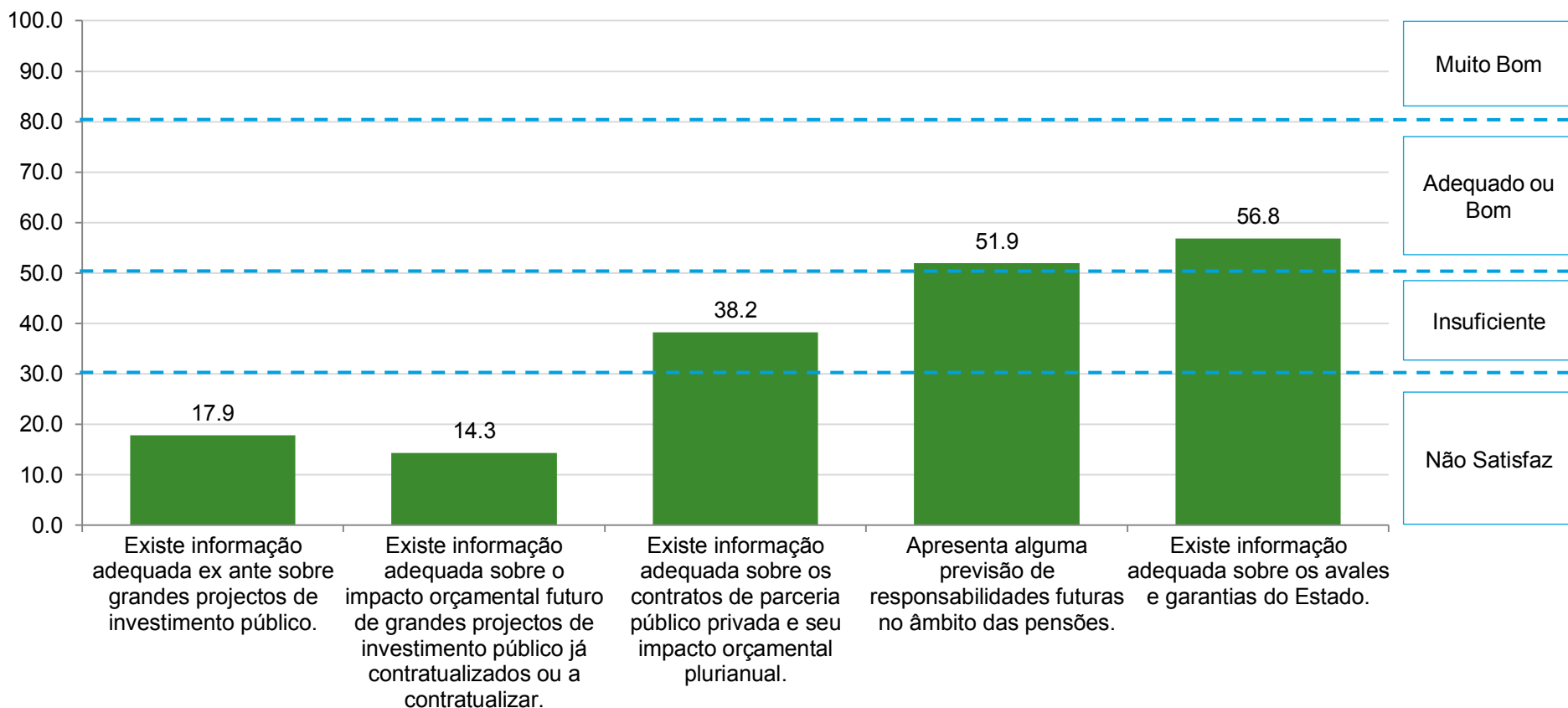
### **8. Informação adequada sobre os projectos de investimento público, contractos e parceiras público-privadas (1/2)**

A transparência e a equidade inter-geracional exigem que decisões importantes de investimentos de interesse público, sejam eles realizados pela administração central do Estado, por empresas de capitais públicos ou no âmbito de parcerias público-privado, terão impactos orçamentais significativos no futuro. Neste sentido, deverá ser disponibilizada alguma narrativa explicativa sobre as mesmas, bem como informação quantitativa previsional no Relatório do OE, e ainda referências para ligações na internet onde possam ser consultados outros elementos informativos relevantes.

# Dimensões em análise – resultados dos questionário (16/20)

## 8. Informação adequada sobre os projectos de investimento público, contractos e parceiras público-privadas (2/2)

### X8. Informação adequada sobre os projectos de investimento público, contractos e parceiras público-privadas



# Dimensões em análise – nota metodológica (17/20)

## 9. Solidariedade entre níveis de administração e sub-setores da administração central (1/2)

Um dos princípios desejáveis nas administrações públicas é a da solidariedade entre níveis de administração.

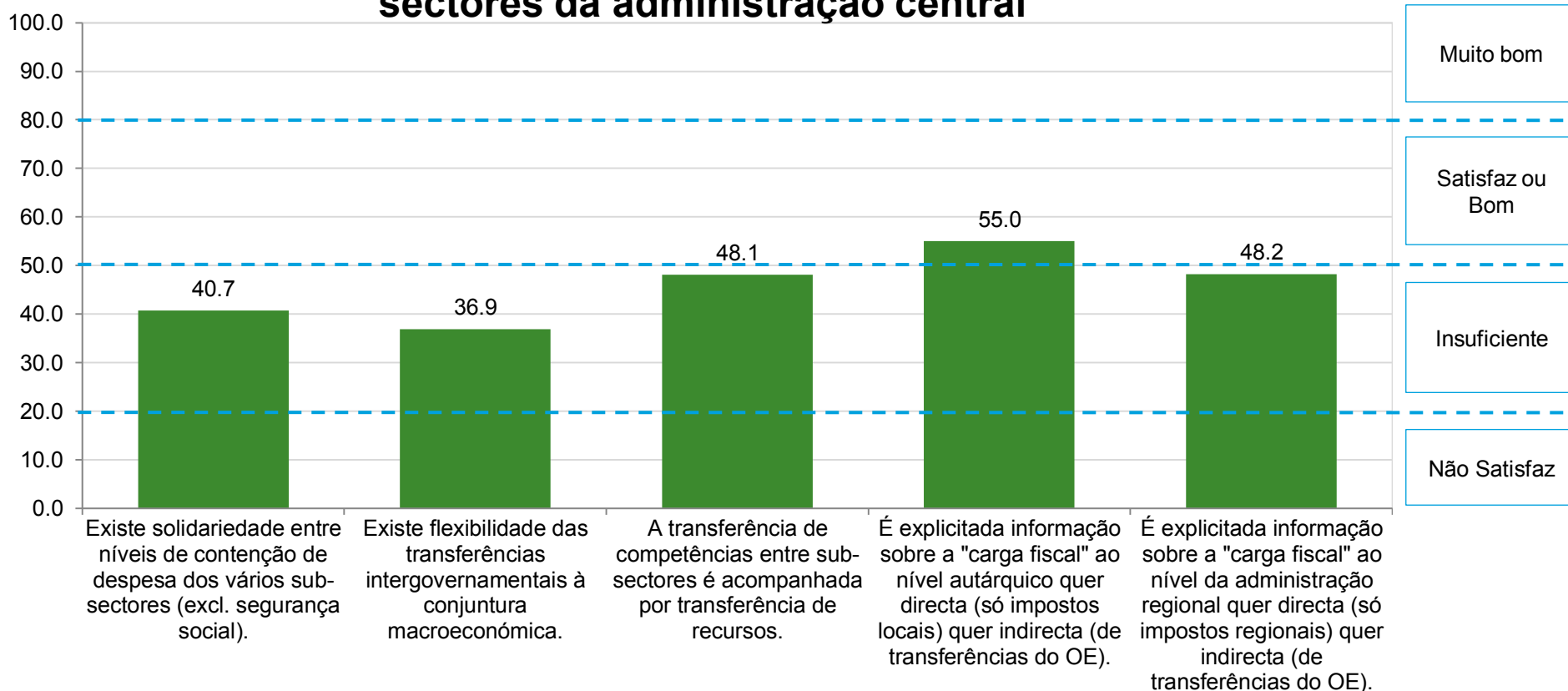
Em períodos de forte crescimento económico todos deverão beneficiar do acréscimo de receitas obtidas, e em períodos de fraco crescimento ou recessão todos deverão suportar os custos dessa conjuntura desfavorável.

Outro princípio basilar das finanças públicas a diferentes níveis de governo é o de que deve existir uma partilha adequada dos principais impostos nacionais entre os três níveis de administração (central, regional e local) de acordo com as respectivas atribuições e competências.

# Dimensões em análise – resultados dos questionário (18/20)

## 9. Solidariedade entre níveis de administração e sub-sectoros da administração central(1/2)

### X9. Solidariedade entre níveis de administração e sub-sectoros da administração central



# Dimensões em análise – Nota metodológica (19/20)

## 10. Incorporação de melhorias no processo orçamental (1/2)

Um bom orçamento resultará de bons processos de preparação, elaboração, apreciação e discussão, tecnicamente fundamentados.

Deste modo devem assegurar-se condições institucionais e de recursos humanos adequadas, quer ao nível do Ministério das Finanças, quer ao nível da Assembleia da República para uma elaboração e apreciação do OE.

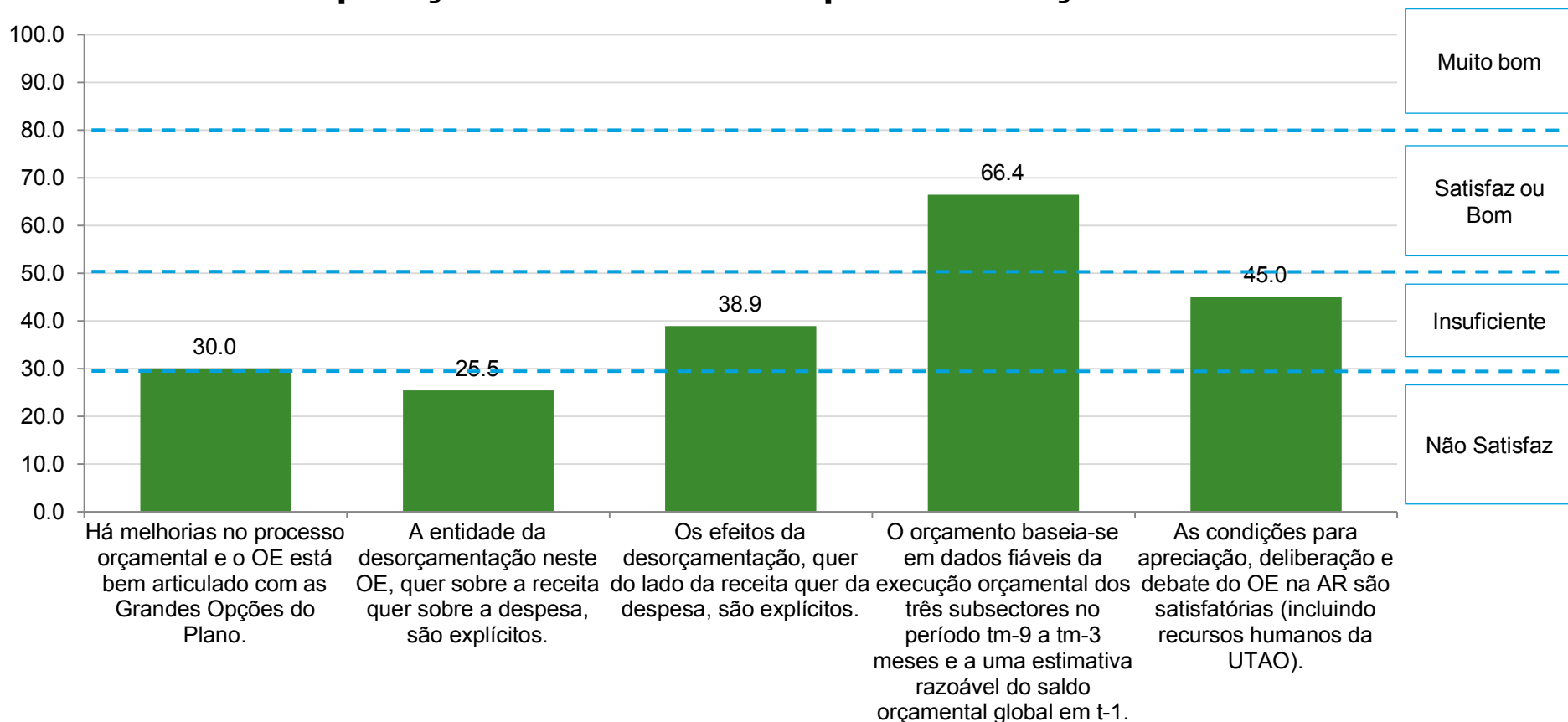
Adicionalmente, O OE deveria estar bem articulado com as grandes opções do plano (GOP), e basear-se em dados fiáveis da execução orçamental passada.



# Dimensões em análise – resultados dos questionário (20/20)

## 10. Incorporação de melhorias no processo orçamental (2/2)

### X10. Incorporação de melhorias no processo orçamental



# Nota técnica

# Nota técnica

Os questionários foram enviados ao Conselho Consultivo Científico a 14 de Novembro acompanhados de um documento elaborado por Professores do ISEG (Apreciação do OE 2014) indexado ao Relatório do OE, Proposta de Lei e Mapas Anexos, tendo-se obtido 14 respostas (16 respostas em 2013, 13 respostas em 2012, 15 respostas, em 2011 e 15 respostas em 2010) que foram objecto de tratamento estatístico. O valor obtido no Índice ISEG é a média aritmética simples das 10 dimensões, e o valor obtido em cada uma delas a média não ponderada das médias das respostas às várias questões (3 a 5) incluídas em cada dimensão.

Responderam a este questionário os seguintes membros do Conselho Consultivo: Alberto Castro, António Afonso, João Ferreira do Amaral, Jorge Santos, José da Silva Costa, José da Silva Lopes, Linda Veiga, Manuela Arcanjo, Miguel St. Aubyn, Nuno Garoupa, Paulo Trigo Pereira, Pedro Pita Barros, Ricardo Cabral, Ricardo Reis.

O índice ISEG/IPP do Budget Watch é realizado pelo *Instituto de Políticas Públicas Thomas Jefferson – Correia da Serra* em parceria com o ISEG, a Deloitte, o semanário Expresso e o diário Público. Para consulta do Índice ISEG /IPP e artigos nos media ver: <http://www.ipp-jcs.org/pt/budget-watch/>

Para consulta do Índice Deloitte ver: [www.deloitte.pt](http://www.deloitte.pt) Em caso de dúvida ou prestação de alguma informação ou algum esclarecimento adicional, por favor contactar:

## **Paulo Trigo Pereira**

Professor Catedrático do ISEG e Presidente da Direcção do IPP TJ-CS  
Instituto Superior de Economia e Gestão  
Tel.: +(351) 213925989  
ppereira@iseg.utl.pt

