



**INSTITUTE OF PUBLIC POLICY**  
Thomas Jefferson – Correia da Serra



# POLICY PAPER

n.º 7

## Budget Watch: OE 2016 Índice Orçamental IPP-ISEG - Resultados

Miguel St. Aubyn  
Henrique Lopes Valença  
Luís Teles Morais

Free download: this and other publications  
Download gratuito: esta e outras publicações

<http://www.ipp-jcs.org>

© Institute of Public Policy Thomas Jefferson-Correia da Serra and the authors  
March 2016. All rights reserved.  
Março de 2016. Todos os direitos reservados.

## Agradecimento

Os relatores agradecem aos colegas que participaram na equipa do Budget Watch, este ano, em particular, dado o prazo especialmente apertado e as várias alterações introduzidas no processo. Uma palavra de agradecimento também aos restantes membros do Conselho Consultivo Científico, cujo contributo é decisivo para o valor que o Budget Watch acrescenta ao debate público.

## Os relatores

Miguel St. Aubyn é professor catedrático de economia no ISEG-Universidade de Lisboa e membro do IPP. [mstaubyn@iseg.utl.pt](mailto:mstaubyn@iseg.utl.pt)

Henrique Lopes Valença é investigador do IPP. [hvalenca@ipp-jcs.org](mailto:hvalenca@ipp-jcs.org)

Luís Teles Morais é investigador e diretor executivo do IPP. [luistm@ipp-jcs.org](mailto:luistm@ipp-jcs.org)

## Policy Paper

A série de Policy Papers do IPP TJ-CS pretende apoiar o debate público com trabalhos concisos, onde se analisam políticas públicas de forma rigorosa e se explanam recomendações claras. As opiniões aqui expressas vinculam somente os autores e não refletem necessariamente as posições do IPP TJ-CS, da Universidade de Lisboa, ou qualquer outra instituição a que quer os autores, quer o IPP TJ-CS estejam associados. Nem o IPP TJ-CS nem qualquer seu representante é responsável pelo uso por terceiros da informação aqui contida. Este texto não pode ser citado, reproduzido, distribuído ou publicado sem autorização prévia e explícita dos seus autores.

## Sobre o IPP TJ-CS

O IPP TJ-CS é um “think tank” independente, sob a forma de associação sem fins lucrativos, cuja missão é contribuir para a melhoria da análise e do debate público das instituições e políticas públicas em Portugal e na Europa, através da criação e disseminação de investigação relevante.

Apoio



Parceiro

**Deloitte.**

# Índice

Sumário executivo.....	3
Nota introdutória .....	5
Resultados globais.....	7
X.1. Transparência, rigor e análise de sensibilidade .....	11
X.2. Responsabilidade política.....	12
X.3. Saldos orçamentais consistentes com o nível sustentável da dívida pública .....	13
X.4. Controlo das despesas de consumo público e da despesa com a Saúde .....	14
X.5. Controlo das despesas com a Segurança Social .....	15
X.6. Consideração dos trade-offs entre objetivos de política .....	16
X.7. Explicação dos fluxos financeiros entre as administrações públicas e o setor público empresarial .....	17
X.8. Informação adequada sobre os projetos de investimento público, contratos e parcerias público-privadas.....	18
X.9. Solidariedade entre os diferentes níveis da administração e subsectores da administração central.....	19
X.10. Incorporação de melhorias no processo orçamental .....	20
Anexo estatístico .....	21

## Sumário executivo

**O Índice Orçamental IPP-ISEG, aqui apresentado, resulta da análise ao Orçamento do Estado para 2016 pelo Conselho Consultivo Científico (CCC BW), composto por 17 economistas/académicos.** No Budget Watch avalia-se a Proposta de OE sob a perspetiva do rigor, transparência e responsabilidade orçamental. A análise que se pretende é exclusivamente técnica, independente e objetiva, à luz de boas práticas internacionais de prestação de informação e do processo orçamental.

**Com o apoio de um Relatório de análise ao OE, os economistas responderam a um questionário organizado em torno de 10 princípios de responsabilidade orçamental.** Mas esta é apenas metade da história: o Budget Watch engloba também uma análise das características mais ou menos business friendly do OE, que resulta no Índice Deloitte Pro-Business, a ser divulgado brevemente.

**O Índice IPP/ISEG atingiu nesta sétima edição do Budget Watch o seu máximo histórico, nos 46,0.** No entanto, apesar de o OE 2016 ser o primeiro a ultrapassar a barreira dos 40 pontos, esta pontuação ainda não permite abandonar o nível “Insuficiente”, ficando a 4 pontos de atingir o nível “Satisfaz”. Trata-se do maior aumento entre dois Orçamentos a seguir ao registado no OE 2013 (o segundo elaborado pelo XIX Governo).

**Estes resultados confirmam a tendência global de melhoria que se tem registado desde 2012.** Tal como em 2015, nenhum princípio é classificado com “Não Satisfaz”, e em relação a 2010, a primeira edição do Budget Watch, a pontuação de 2016 foi pior apenas no princípio relacionado com o consumo público e a despesa no setor da Saúde.

**O CCC considera haver uma melhoria do realismo aparente do cenário macroeconómico e dos objetivos para as receitas fiscais e o défice global.** O cenário macroeconómico é considerado “satisfatório” pela primeira vez, registando-se também melhorias no realismo das projeções orçamentais.

**A estratégia orçamental parece retomar a tendência de melhoria, interrompida em 2015, quanto ao cumprimento das regras europeias e ao contributo para a sustentabilidade da dívida.** A votação do CCC nestes elementos foi clara neste sentido, em virtude do regresso a um objetivo de consolidação estrutural no ano (ainda que ténue) e de objetivos de redução dos défices (estrutural e global) tão ou mais ambiciosos do que no Programa de Estabilidade e, bem assim, no Programa do Partido Socialista.

**Também parece ter havido alguma melhoria na consideração das escolhas de política setoriais, apesar de problemas na explicação da relação entre despesas discricionárias e não-discricionárias.** Na opinião do CCC, a abordagem narrativa dos trade-offs entre políticas setoriais foi melhorada, apesar da continuação de algumas lacunas crónicas de prestação de informação e transparência a este nível. Já a explicação das opções governamentais na relação entre despesas discricionárias e não-discricionárias foi mal avaliada, embora se avalie em alta a prestação de dados sobre estas despesas (aqui provavelmente com influência da informação prestada ainda no Esboço do OE).

*As despesas em consumo público (pessoal e aquisição de bens e serviços), bem como as despesas na área da Saúde, suscitam preocupações junto do CCC. O impacto pouco explicado de medidas de contenção de despesa, no primeiro caso, e no segundo, uma diminuição da informação disponibilizada sobre os planos para o controlo da despesa nos serviços de Saúde do setor público administrativo, levam a uma deterioração do índice nestas dimensões. A única exceção é uma ligeira melhoria quanto ao aparente controlo da despesa e dívida nos Hospitais EPE.*

*Já o controlo da despesa na Segurança Social parece ter conhecido uma melhoria no OE 2015. Particularmente bem avaliado foi o equilíbrio (de curto prazo) previsto no OE, com uma melhoria da cobertura da despesa por receita de contribuições sociais e da adequação das transferências para o FEFSS. E numa ótica mais de longo prazo, os melhoramentos nos cenários demográficos e económicos que subjazem as estimativas para as responsabilidades futuras foram muito bem recebidos pelo CCC.*

*A informação sobre fluxos financeiros entre o Estado e o setor público empresarial conheceu um declínio. Tradicionalmente das dimensões mais mal avaliadas, a informação prestada a respeito do setor empresarial do Estado continua a ser insuficiente nos vários elementos, sofrendo mesmo um declínio: o CCC não ignorou a remoção de alguns quadros que haviam sido introduzidos nos últimos anos no Relatório do OE. Acredita-se que a plena operacionalização da Unidade Técnica de Acompanhamento e Monitorização do Setor Público Empresarial (UTAM) possa trazer melhorias futuras a este nível. Houve também uma redução da qualidade da informação sobre avales e garantias.*

*Apesar de ligeiramente melhorada, a informação sobre a despesa em investimento público continua fraca, ao que não é alheia a manutenção de níveis historicamente baixos nesta variável. Ainda assim, seria desejável uma melhoria na qualidade da informação a este nível. Já no âmbito das parcerias público-privadas houve alguma melhoria na avaliação do CCC, sobretudo graças à introdução de informação qualitativa adicional.*

*Quanto à relação com a Administração Regional e Local, houve uma melhoria na informação prestada, mas foi mal avaliada a “partilha de esforços” com estes níveis da administração. A “solidariedade entre níveis de contenção de despesa” reduziu-se face a 2015, deixando novamente de estar a um nível considerado satisfatório pelo CCC. No entanto, considerou-se haver melhorias na informação quer sobre a transferência de competências, quer sobre a “carga fiscal local”.*

*Continua a haver bastante trabalho por fazer ao nível do processo orçamental e da transparência, em que houve, em geral, melhorias apenas ligeiras. A avaliação do CCC quanto às melhorias do processo orçamental foi pouco animadora, apesar de uma melhoria ligeira, face à demora na implementação em pleno da nova Lei de Enquadramento Orçamental.*

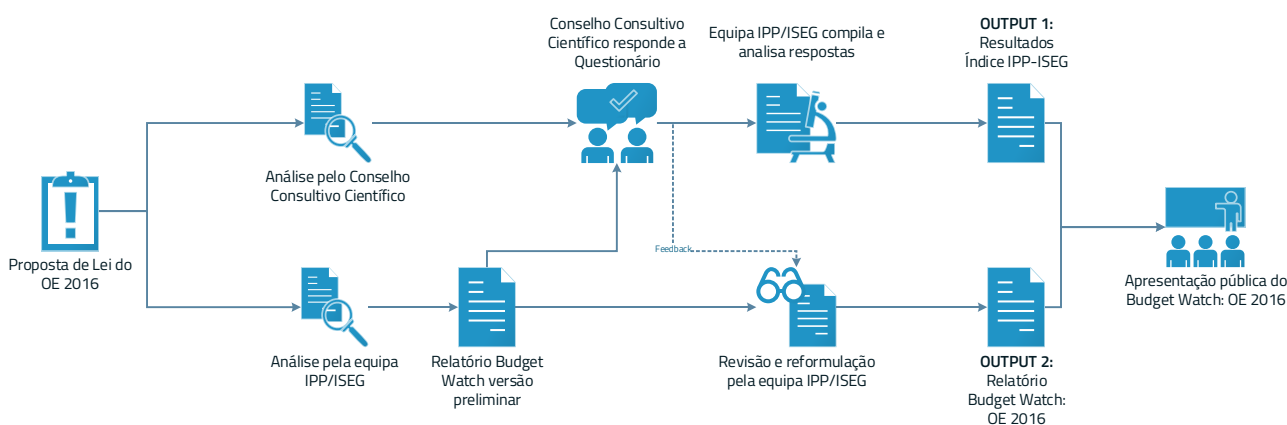
*Nalguns aspectos da transparência houve mesmo um declínio, com destaque para a informação sobre o impacto das alterações no perímetro orçamental. Foi reduzida a informação sobre o “universo comparável”, que havia sido bastante melhorada no OE 2015. Embora este ano tenha havido menos alterações de perímetro, é uma redução da transparência que o CCC avalia mal.*

## Nota introdutória

Nesta sétima edição do *Budget Watch* – uma parceria entre o Institute of Public Policy (IPP), o ISEG e a Deloitte –, analisa-se a Proposta de Orçamento do Estado para 2016 sob a perspetiva do *rigor, transparência e responsabilidade orçamental*. A análise que se pretende é exclusivamente técnica, independente e objetiva, à luz de boas práticas internacionais de prestação de informação e do processo orçamental, quanto a questões como:

- O rigor e a responsabilidade do Orçamento;
- A transparência e qualidade do processo orçamental;
- A capacidade aparente de controlo da despesa de consumo público, sobretudo, nos setores mais relevantes (saúde, segurança social);
- A partilha de esforços entre os subsectores das administrações públicas (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, pensões) estão, ou não, devidamente consideradas.

Figura 1. O processo Budget Watch



A atividade principal do Projeto reside na análise do Orçamento do Estado pelo Conselho Científico Consultivo do *Budget Watch* (CCC) na ótica de *10 Princípios de Responsabilidade Orçamental* (X.1. a X.10.) que se concretizam em 49 *elementos* (X.1.1. a X.10.5.). Numa escala de 0 (mínimo) a 10 (máxima adequação), o CCC avalia cada um dos itens referidos através do preenchimento de um *Questionário*. Na sua análise, o CCC é coadjuvado por uma análise mais fina realizada por um subconjunto dos seus elementos, uma equipa IPP/ISEG que elabora um relatório de análise à Proposta de OE, cuja versão preliminar é distribuída em exclusivo aos restantes.

As respostas ao questionário são depois compiladas e objeto de tratamento estatístico e análise qualitativa, do que resulta o **Índice Orçamental IPP/ISEG** – um índice sintético, de 0 a 100, do rigor e da transparência dos sucessivos OE – e uma análise a cada dimensão que explanamos neste *Paper*.

Para que o *Budget Watch* cumpra os seus objetivos, é fundamental que este Índice seja comparável com avaliações anteriores, de modo a permitir uma perceção da melhoria (ou não) que o processo e a transparência orçamental conhecem em cada exercício. Assim, apesar das alterações na coordenação do projeto, na presente edição a composição do CCC mantém-se muito semelhante à da edição anterior, com quatro novas entradas. O conjunto de *princípios e elementos* também se mantém, salvo alterações de pormenor e a substituição do antigo X.6.5. por um novo elemento.

#### Quadro 1. Composição do CCC BW para 2016 e evolução do número de respostas

Transitam de 2015 (13)	Novas entradas (4)	BW	N.º respostas
António Afonso <i>ISEG-U: Lisboa</i>	Francisca Guedes de Oliveira <i>U. Católica</i>	2010	15
João Duque <i>ISEG-U: Lisboa</i>	Francisco Nunes <i>ISEG-U: Lisboa</i>	2011	15
João Ferreira do Amaral <i>ISEG-U: Lisboa</i>	Luís Teles Morais <i>IPP</i>	2012	13
Jorge Santos <i>ISEG-U: Lisboa</i>	Miguel Cadilhe <i>U. Porto, Min. Finanças 1985-90</i>	2013	16
José Carlos Gomes Santos <i>ISEG-U: Lisboa, IPP</i>		2014	14
José da Silva Costa <i>FEP-U. Porto</i>		2015	15
Linda Veiga <i>EEG-U. Minho</i>		2016	17
Manuela Arcanjo <i>ISEG-U: Lisboa</i>			
Miguel St. Aubyn <i>ISEG-U: Lisboa, IPP</i>			
Nuno Garoupa <i>Fundação FMS</i>			
Pedro Pita Barros <i>NOVASBE-U. Nova Lisboa</i>			
Ricardo Cabral <i>U. Madeira</i>			
Ricardo Reis <i>Columbia U. (EUA)</i>			

Neste ano, o Budget Watch conheceu mais alterações do que é habitual. Desde logo, pelas alterações na coordenação – Paulo Trigo Pereira, que concebeu o projeto e o coordenou até à última edição, suspendeu a sua participação, tendo sido substituído por Miguel St. Aubyn. Insubstituível será a participação ativa e entusiástica de José da Silva Lopes no Budget Watch desde os seus primórdios, pela qual a equipa estará sempre grata.

O calendário particularmente atípico para o processo de conceção do OE 2016, com a entrega da Proposta de Orçamento do Estado já no mês de fevereiro do ano orçamental, obrigou a um calendário mais apertado do que habitual na fase de recolha de informações. Mas, por outro lado, permitiu que houvesse mais tempo para a preparação de inovações e melhorias no processo.

Destaque-se que, pela primeira vez, esta nota é [Quadro 2. Datas mais relevantes](#) apenas um de dois *outputs* públicos do Budget Watch. Outro é o Relatório de análise ao OE 2016, cuja versão preliminar serviu de apoio ao CCC na sua análise, sendo a versão final agora publicada [aqui](#).

	2016
Entrega da Proposta do OE 2016	05-fev
Envio de questionário e relatório preliminar	27-fev
Última resposta ao questionário	09-mar
Publicação dos resultados	17-mar

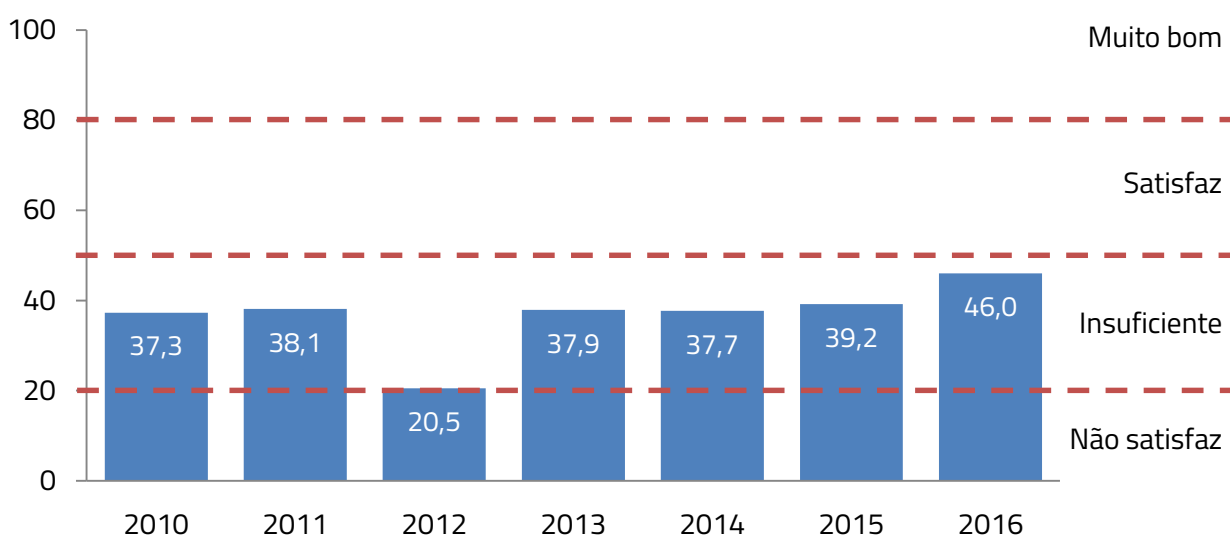
Por fim, lembramos que este é apenas um dos “lados” do Budget Watch. O OE é também analisado pelo Conselho Científico Empresarial, composto por líderes empresariais em Portugal, do ponto de vista de algumas políticas setoriais e sobretudo fiscais, analisando as suas características mais ou menos *business friendly*. Esta análise dá origem ao Índice Orçamental Deloitte Pro-Business.

## Resultados globais

O Índice IPP/ISEG atingiu nesta sétima edição do Budget Watch o seu máximo histórico, nos 46,0. No entanto, apesar de o OE 2016 ser o primeiro a ultrapassar a barreira dos 40 pontos, esta pontuação ainda não permite abandonar o nível “Insuficiente”, ficando a 4 pontos de atingir o nível “Satisfaz”.

O OE 2016 não só atingiu a melhor pontuação de sempre no Índice IPP/ISEG como também registou uma variação anual muito positiva. O aumento de 6,8 pontos face ao OE 2015, que também já havia atingido a melhor pontuação até então, sugere que tem havido um esforço cumulativo no sentido de maiores transparência e rigor orçamentais. Se for dada continuidade a este esforço, poderá ser atingido em breve um nível que o CCC considere, pela primeira vez, satisfatório, possivelmente já no OE 2017.

Figura 2. Índice IPP/ISEG, 2010-2016



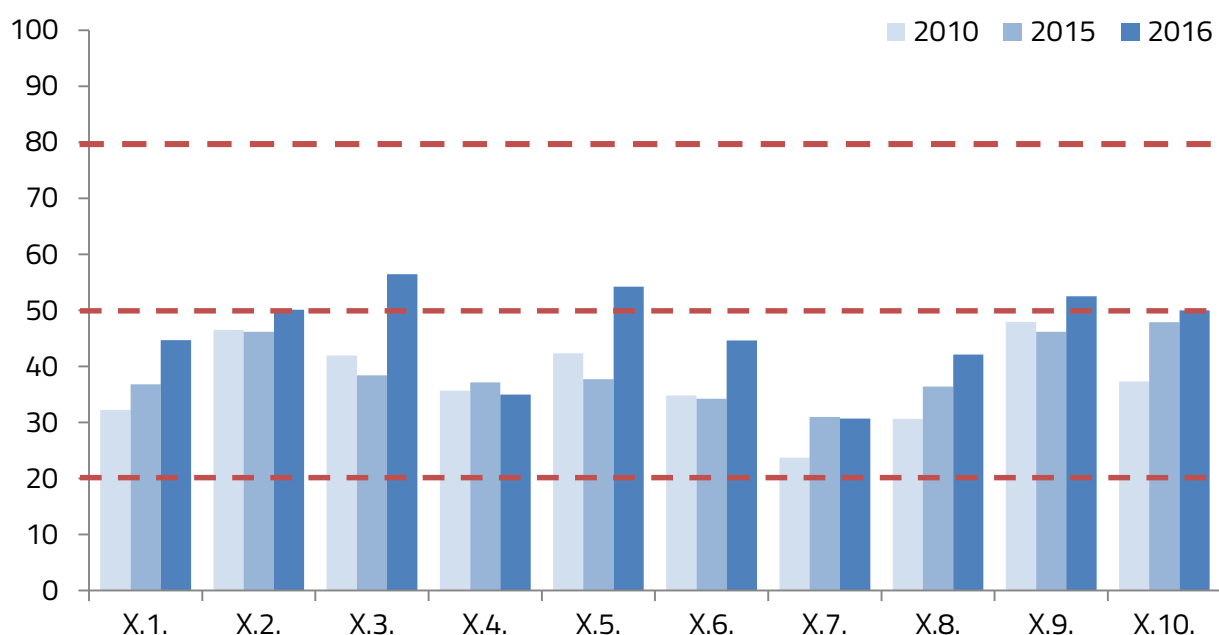
Olhando com mais detalhe para a pontuação alcançada nesta edição, em cada um dos dez princípios de transparência e rigor orçamental que enformam o Budget Watch, podemos concluir que:

- Tal como em 2015, nenhum princípio é classificado com “Não Satisfaz”;
- O princípio com pior pontuação foi o “X.7. Explicitação dos fluxos financeiros entre as administrações públicas e o setor público empresarial” (30,7 pontos);
- Em claro contraste com os resultados de 2015, em que todos os princípios foram classificados com “Insuficiente”, em 2016 alcançou-se uma pontuação dentro do nível “Satisfaz” em metade dos princípios, nomeadamente:
  - “X.3. Saldos orçamentais consistentes com o nível sustentável da dívida pública” (56,4 p.),
  - “X.5. Controlo das despesas com a Segurança Social” (54,2 p.),



- “X.9. Solidariedade entre os diferentes níveis da administração e subsetores da administração central” (52,5 p.),
- “X.2. Responsabilidade política” (50,1 p.),
- “X.10. Incorporação de melhorias no processo orçamental” (50,0 p.).
- Em relação a 2010, a primeira edição do Budget Watch, apenas no princípio “X.4. Controlo das despesas de consumo público e da despesa com a Saúde” a pontuação de 2016 foi pior (-0,7 p.);
- Em relação a 2015, a pontuação em 2016 piora nos princípios “X.4. Controlo das despesas de consumo público e da despesa com a Saúde” (-2,3 p.) e “X.7. Explicitação dos fluxos financeiros entre as administrações públicas e o setor público empresarial” (-0,3 p.);
- Os maiores progressos em relação a 2015 registaram-se no “X.3. Saldos orçamentais consistentes com o nível sustentável da dívida pública” (+18,0 p.) e no “X.5. Controlo das despesas com a Segurança Social” (+16,6 p.).

Figura 3. Pontuações dos 10 princípios, 2010, 2015 e 2016



Conduzindo a análise para um nível ainda mais fino – dos dez princípios para os 49 elementos – podemos identificar, por um lado, aqueles elementos que obtiveram melhor/pior avaliação e, por outro lado, aqueles em que se registaram as maiores variações positivas/negativas.

Dentro do grupo dos 10 melhores, a amplitude da pontuação vai dos 55,3p. aos 70,0p., enquadrando-se assim sempre na categoria “Satisfaz”. Ou seja, não há nenhum princípio nem sequer nenhum elemento avaliado com “Muito bom” pelo CCC BW.

### Quadro 3. Os dez melhores elementos

O OE baseia-se em dados fiáveis da execução orçamental dos três subsectores no período (tm-9) a (tm-3) meses e numa estimativa razoável do saldo orçamental global em t-1 (ano anterior ao do OE). X.10.4.	70,0
A redução do défice orçamental não é conseguida com recurso a medidas extraordinárias. X.3.3.	69,3
É explicitada informação sobre a "carga fiscal" ao nível autárquico, quer direta (só impostos locais), quer indireta (de transferências do OE). X.9.4.	65,4
Os cenários demográficos e económicos em que se baseiam as projeções da Segurança Social utilizadas no OE são realistas e atualizados. X.5.5.	65,3
Apresenta alguma previsão de responsabilidades futuras no âmbito das pensões. X.8.4.	58,7
A cobertura da despesa em prestações sociais pela receita de contribuições sociais, no subsistema previdencial, é adequada. X.5.2.	58,0
É explicitada informação sobre a "carga fiscal" ao nível da administração regional, quer direta (só impostos regionais), quer indireta (de transferências do OE). X.9.5.	56,9
Quantifica-se o impacto previsível dos benefícios fiscais e de outras medidas que geram diminuição de receita pública. X.2.3.	56,0
O Governo explicita devidamente como o OE se posiciona face aos principais trade-offs ao nível macroeconómico. X.6.1.	56,0
O défice orçamental é consistente com um caminho de sustentabilidade da dívida. X.3.2.	55,3

No grupo dos dez piores, as pontuações distribuem-se entre 16,9 e 34,2, cabendo ao item X.8.2. sobre a informação relativa a projetos de investimento público a única classificação de "Não Satisfaz" entre os 49 elementos que dão corpo aos dez princípios do Budget Watch.

### Quadro 4. Os dez piores elementos

Existe informação adequada sobre o impacto orçamental futuro de projetos de investimento público já contratualizados ou a contratualizar. X.8.2.	16,9
Há incentivos contratuais credíveis para a melhoria da eficiência nos Hospitais EPE. X.4.4.	25,0
São explicitados de forma consistente e fundamentada os encargos futuros com o SPE. X.7.5.	26,0
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. X.6.3.	29,3
Existe informação adequada ex ante sobre os projetos de investimento público. X.8.1.	31,3
São explicitadas de forma adequada as justificações para os aumentos de capital para o SPE. X.7.4.	32,0
São explicitados de forma consistente e fundamentada os encargos presentes e previstos (até t+3) com as indemnizações compensatórias ao Sector Público Empresarial (SPE). X.7.1.	32,9
São explicitadas de forma adequada as justificações para as transferências de capital e empréstimos para o Sector Público Empresarial (SPE). X.7.3.	34,0
Há controlo da dívida dos hospitais (SPA e EPE). X.4.5.	34,2
A entidade responsável pela elaboração do OE, no Ministério das Finanças, está bem apetrechada de recursos humanos. X.10.2.	35,5

Das cinco maiores subidas, três enquadram-se no princípio “X.5. Controlo das despesas com a Segurança Social”. A maior subida foi registada num elemento pertencente ao princípio que também registou a maior variação positiva, “X.3. Saldos orçamentais consistentes com o nível sustentável da dívida pública”.

Convém igualmente sublinhar que os elementos X.5.4. e X.1.4., que registam das maiores subidas em termos de pontuação, foram também dos elementos em que a pontuação atribuída pelos membros do CCC BW revelou maior variabilidade em percentagem da média. Além disso, o elemento X.5.4. destaca-se também elevada taxa de ‘abstenção’ na sua avaliação: cinco dos dezassete membros do CCC optaram por não responder a este item do questionário. Como tal, a subida substancial que se verificou este ano na avaliação dos elementos X.1.4. e X.5.4. não é cientificamente sólida.

#### Quadro 5. Os cinco elementos com maiores subidas

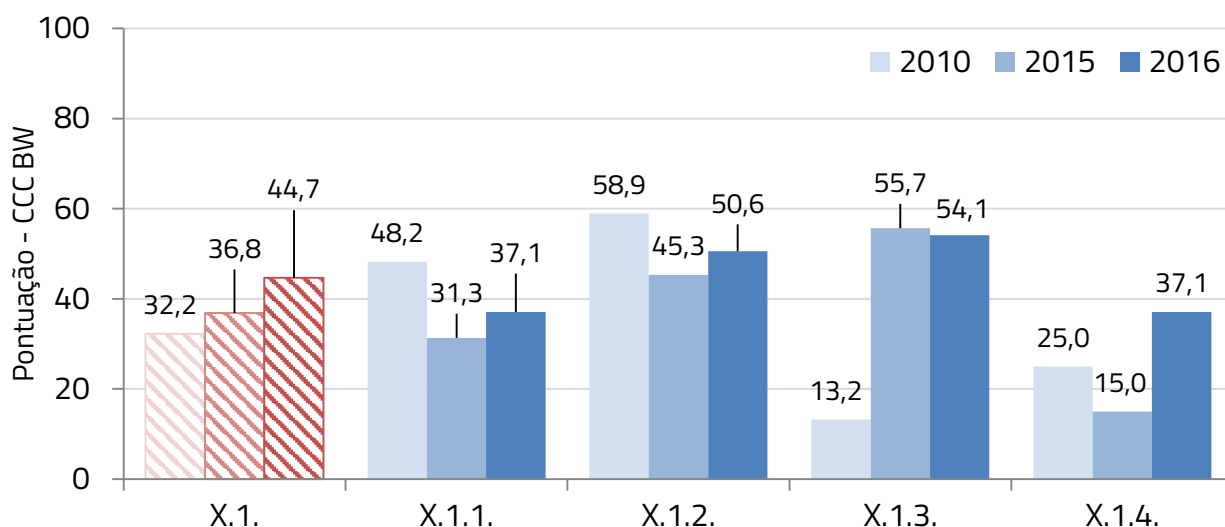
A variação do saldo estrutural primário está de acordo com as previsões do último Programa de Estabilidade ou pre-budget statement. X.3.5.	+29,6
As transferências de verbas para o Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social são adequadas. X.5.4.	+22,8
A partir dos dados apresentados, existe desagravamento da pressão sobre a sustentabilidade do sistema de Segurança Social. X.5.3.	+22,4
Existe uma distinção clara entre as componentes de despesa discricionárias e não discricionárias. X.1.4.	+22,1
A cobertura da despesa em prestações sociais pela receita de contribuições sociais, no subsistema previdencial, é adequada. X.5.2.	+21,8

Nas cinco maiores descidas destacam-se o princípio “X.4. Controlo das despesas de consumo público e da despesa com a Saúde”, por colocar dois elementos neste grupo, e o item X.8.5. sobre avales e garantias prestados pelo Estado, que regista a maior queda (-12,2 p.).

#### Quadro 6. Os cinco elementos com maiores descidas

Existe informação adequada sobre os avales e garantias prestados pelo Estado. X.8.5.	-12,2
Há medidas para ganhos de eficiência, contenção de custos nos hospitais SPA e controlo de despesa com medicamentos. X.4.3.	-10,6
Estão clarificadas as principais alterações metodológicas, do universo das administrações públicas ou de classificação (orgânica, económica ou funcional), que permitem tornar comparáveis os dados do Orçamento do Estado relativamente aos do ano anterior. X.2.5.	-9,9
Os efeitos da alteração, neste OE, do perímetro das Administrações Públicas quer sobre a receita, quer sobre a despesa, são explícitos. X.10.3.	-9,3
A dotação para o Serviço Nacional de Saúde é realista. X.4.2.	-8,4

## X.1. Transparência, rigor e análise de sensibilidade



### Elementos em análise

**X.1.1.** O sumário executivo do Relatório do OE explicita os objetivos de política do governo e as principais medidas do OE de forma rigorosa e, ao mesmo tempo, acessível.

**X.1.2.** O cenário macroeconómico de base é realista tendo em conta os dados disponíveis.

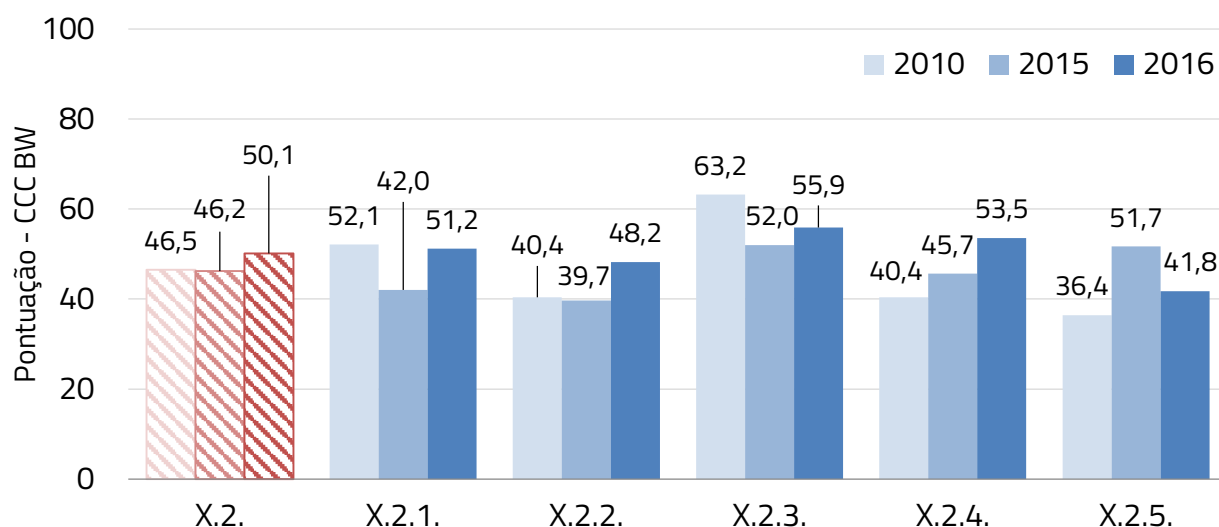
**X.1.3.** Apresenta uma análise de sensibilidade para as receitas e despesas face aos diferentes cenários macroeconómicos.

**X.1.4.** Existe uma distinção clara entre as componentes de despesa discricionárias e não discricionárias.

A natureza expansionista ou restritiva da política orçamental patente no Orçamento do Estado (OE), bem como as escolhas nele incorporadas implicam sempre alguma forma de distribuição social e temporal dos benefícios e dos encargos envolvidos, afetando de forma não homogénea os cidadãos. É, por isso, da maior importância que no ROE os objetivos e as principais medidas do OE sejam apresentados de forma simultaneamente rigorosa e acessível aos cidadãos. Registaram-se nesta edição melhorias apreciáveis quanto ao sumário executivo, que o OE anterior não apresentava (X.1.1.), e quanto à discriminação das despesas discricionárias (X.1.4.) embora, em ambos os casos, as pontuações continuem a ficar aquém do satisfatório.

A execução do OE está inevitavelmente dependente do ambiente económico mais ou menos favorável que possa encontrar durante o ano, o que faz do OE um exercício contextual de previsão macroeconómica. Nesse sentido, o ROE deve disponibilizar publicamente o(s) cenário(s) macroeconómico(s) que servem de base às suas previsões orçamentais e apresentar uma análise de sensibilidade das suas principais rubricas face a hipotéticas alterações desse(s) cenário(s). Face a 2015, verifica-se uma melhoria do realismo aparente do cenário macroeconómico subjacente às projeções do Orçamento, que passa pela primeira vez a ser considerado satisfatório.

## X.2. Responsabilidade política



### Elementos em análise

**X.2.1.** São reduzidas e estão claramente identificadas as necessidades de financiamento líquidas do Estado do ano t-1 para t.

**X.2.2.** Explicita-se as variações de despesa (positivas e negativas) resultantes de alterações em programas orçamentais ou de medidas de dimensão relevante.

**X.2.3.** Quantifica-se o impacto previsível dos benefícios fiscais e de outras medidas que geram diminuição de receita pública.

**X.2.4.** As medidas orçamentais a ser executadas (quer na receita quer na despesa) contribuirão para a consolidação orçamental, em direção aos Objetivos de Médio Prazo definidos no Pacto de Estabilidade e Crescimento (e na Lei de Enquadramento Orçamental).

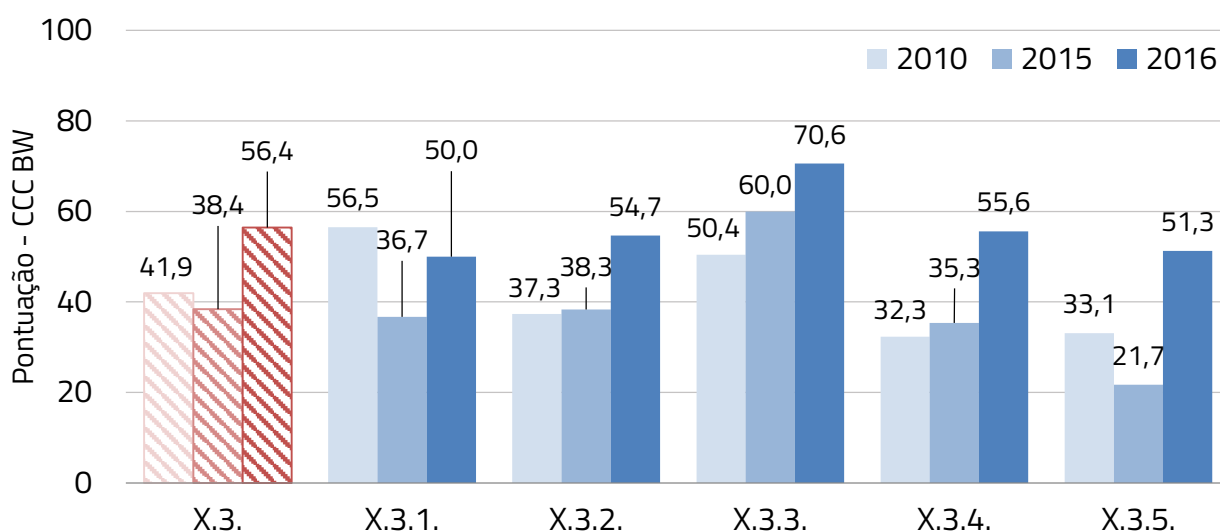
**X.2.5.** Estão clarificadas as principais alterações metodológicas, do universo das administrações públicas ou de classificação (orgânica, económica ou funcional), que permitem tornar comparáveis os dados do Orçamento do Estado relativamente aos do ano anterior.

As consequências do Orçamento do Estado não se extinguem no final do ano. Não só os programas de consumo e investimento podem potenciar o crescimento económico futuro, como também um défice orçamental num dado ano implica o recurso a endividamento e conseqüente encargo com juros para os anos seguintes. Além disso, a integração europeia obriga ao cumprimento de um conjunto de regras orçamentais.

É por isso fundamental que o impacto das medidas orçamentais sobre as necessidades líquidas de financiamento do Estado e o cumprimento das regras orçamentais seja apresentado de forma clara, de modo a garantir a responsabilidade política na elaboração e execução do OE.

Houve uma forte melhoria nesta dimensão, tendo-se registado subidas do *score* de todos os elementos com exceção do X.2.5. Destacam-se o X.2.1. e o X.2.4 (explicitação das alterações das necessidades de financiamento e coerência entre as medidas e a consolidação orçamental, respetivamente) que passam a estar em terreno satisfatório. Ambos estes elementos são, naturalmente, influenciados pela estratégia orçamental. A descer apenas se encontra o impacto de alterações do perímetro orçamental, que neste OE é menos bem explicada do que no anterior (trata-se de uma reversão da tendência de melhoria que se vinha verificando).

## X.3. Saldos orçamentais consistentes com o nível sustentável da dívida pública



### Elementos em análise

X.3.1. Os objetivos para as receitas fiscais e para o saldo orçamental são realistas.

X.3.2. O défice orçamental é consistente com um caminho de sustentabilidade da dívida.

X.3.3. A redução do défice orçamental não é conseguida com recurso a medidas extraordinárias.

X.3.4. A variação do saldo global está de acordo com as previsões do último Programa de Estabilidade ou de um *pre-budget statement*.

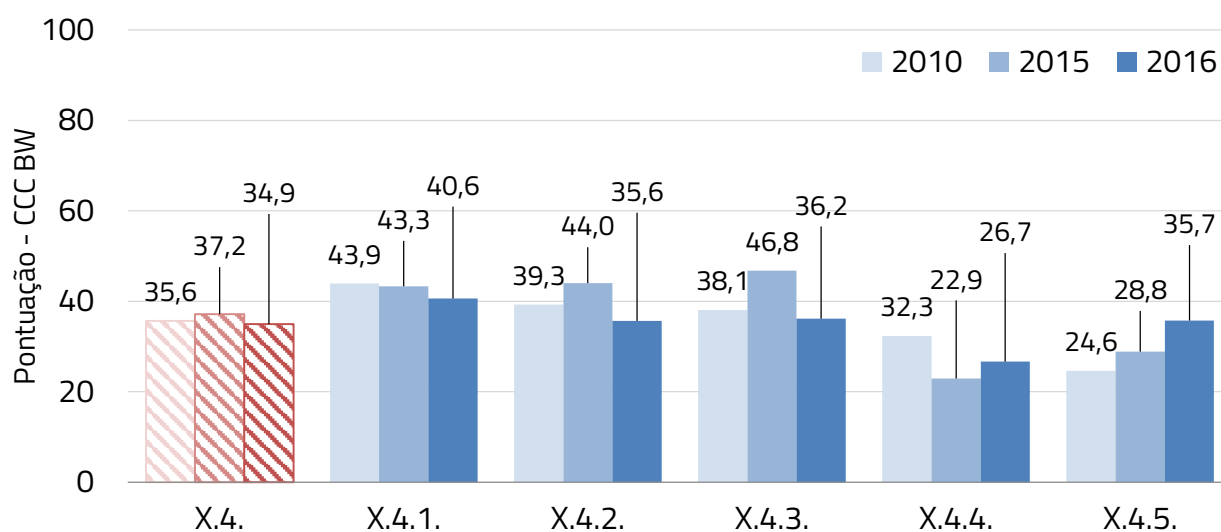
X.3.5. A variação do saldo estrutural primário está de acordo com as previsões do último Programa de Estabilidade ou *pre-budget statement*.

A sustentabilidade das contas públicas pode ser avaliada através de vários indicadores complementares tanto para *fluxos* como para *stocks*. Na teoria das finanças públicas, os indicadores mais consensuais são o saldo orçamental global, o saldo estrutural (primário), que tenta isolar o exercício orçamental dos efeitos do ciclo económico e de medidas extraordinárias e temporárias (e dos encargos com juros), e o rácio da dívida pública sobre o PIB. No contexto da participação na Zona Euro, estes indicadores revelam-se ainda mais importantes para a elaboração de um OE sustentável, pela seu papel central nas regras europeias.

Esta tem sido tradicionalmente uma das dimensões mais mal avaliadas pelo CCC, mas este ano foi onde se registou uma melhoria mais impressionante, como o gráfico evidencia. Todos os elementos passaram a ter uma pontuação satisfatória, quando em

2015 apenas o X.3.3. (recurso a medidas extraordinárias), o registava. De resto, o regresso a uma situação em que existe alguma consolidação orçamental efetiva, num contexto de um cenário percecionado como mais realista, o que também tem influência aqui, no elemento X.3.1., referente às receitas fiscais e ao objetivo para o défice, também foram avaliadas positivamente. Destaque também para o facto de as metas de consolidação neste OE serem tão ou mais ambiciosas do que quer no Programa de Estabilidade quer no Programa Eleitoral do Partido Socialista, quanto a “tradição” vinha sendo de um relaxamento dessas metas entre o “pre-budget statement” e o Orçamento.

## X.4. Controlo das despesas de consumo público e da despesa com a Saúde



### Elementos em análise

X.4.1. As despesas de Consumo Público estão controladas.

X.4.2. A dotação para o Serviço Nacional de Saúde é realista.

X.4.3. Há medidas para ganhos de eficiência, contenção de custos nos hospitais SPA e controlo de despesa com medicamentos.

X.4.4. Há incentivos contratuais credíveis para a melhoria da eficiência nos Hospitais EPE.

X.4.5. Há controlo da dívida dos hospitais (SPA e EPE).

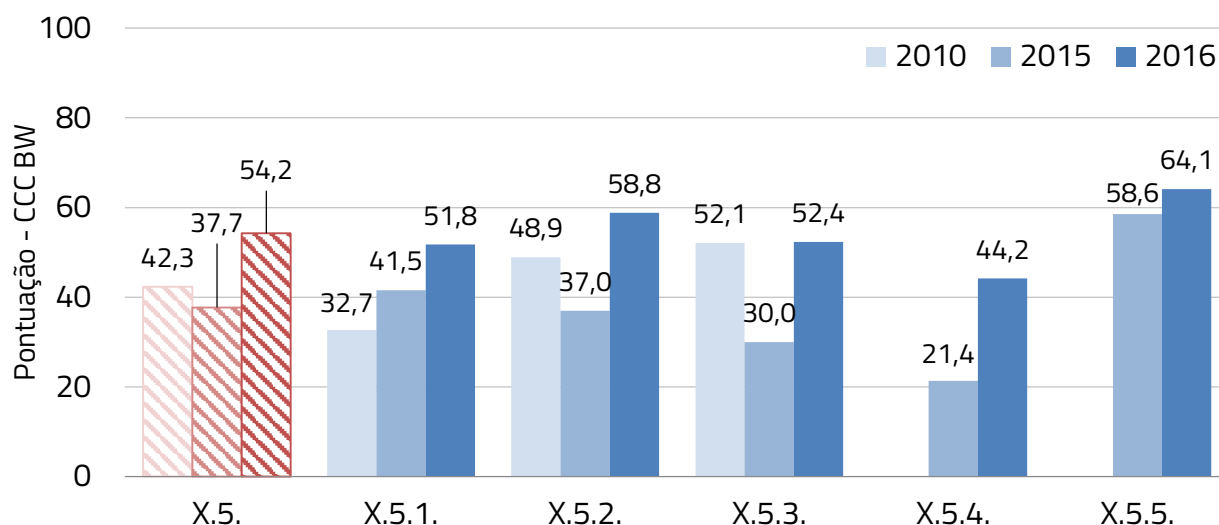
As despesas de *consumo público* correspondem à parte da despesa do Estado (aqui em sentido lato) que não é meramente transferida para outros agentes económicos através de juros, subsídios ou prestações sociais. Divide-se entre despesas com o pessoal e em aquisição de bens e serviços, correspondendo a uma parte importante (mais de um terço) da despesa pública.

O controlo destas despesas ao nível quer do planeamento quer da execução orçamental é determinante para a sustentabilidade das finanças públicas mas, ao mesmo tempo, um exercício exigente que requer um processo orçamental rigoroso. Em conjunto com a educação, o setor da saúde é aquele que mais exige ao nível do consumo público. Sendo isso revelador da prioridade que lhe é dada pelas decisões democráticas, significa também que deve merecer uma atenção particular na transparência da informação orçamental e na gestão dos recursos atribuídos.

Esta é a dimensão cujo *score* mais desce este ano, revertendo uma tendência de alguma melhoria. O elemento X.4.1., mais genérico, dada a pouca informação sobre fundamentação de medidas de redução da despesa de consumo público na administração central, sofre uma redução. Na Saúde, piora a avaliação do controlo da despesa em geral (dotação para o SNS e contenção da despesa no SPA) mas melhora relativamente aos Hospitais EPE.

No entanto, importa realçar a dificuldade acrescida na interpretação dos resultados do X.4. e possíveis interpretações conflitantes que decorrem de este ter sido o princípio que no questionário se destacou por uma grande variabilidade (X.4.4.) e elevado 'abstencionismo' (X.4.3., X.4.4. e X.4.5.).

## X.5. Controlo das despesas com a Segurança Social



### Elementos em análise

**X.5.1.** Novos programas ou medidas de despesa na Segurança Social são compensados por cortes ou aumentos de receita noutros programas.

**X.5.2.** A cobertura da despesa em prestações sociais pela receita de contribuições sociais, no subsistema previdencial, é adequada.

**X.5.3.** A partir dos dados apresentados, existe desagravamento da pressão sobre a sustentabilidade do sistema de Segurança Social.

**X.5.4.** As transferências de verbas para o Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social são adequadas.

**X.5.5.** Os cenários demográficos e económicos em que se baseiam as projeções da Segurança Social utilizadas no OE são realistas e atualizados.

A manutenção do sistema de segurança social construído ao longo das últimas largas décadas, em torno do qual parece também haver um certo consenso democrático, torna-se cada vez mais desafiante. Entre as pressões e desequilíbrios que o afetam, e que colocam questões difíceis no plano da justiça intergeracional, destacam-se não só o fraco crescimento económico neste século mas também as dinâmicas demográficas desfavoráveis. Estes desafios obrigam a uma contínua reavaliação dos pressupostos e do modelo que serve de base às várias prestações contributivas e não-contributivas.

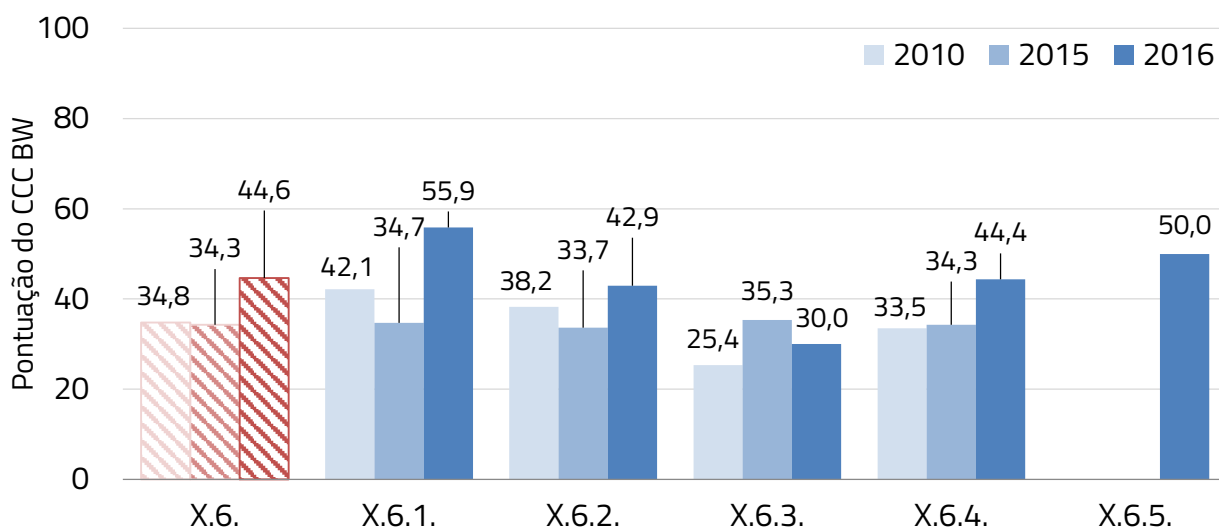
Neste contexto é crucial a disponibilização de informação fidedigna e atualizada sobre o estado atual do sistema de segurança social, sobre as perspetivas de médio e longo prazo, e sobre as medidas a

tomar no exercício orçamental, que permita um escrutínio da responsabilidade das políticas adotadas neste setor.

Esta foi particularmente bem avaliada neste ano, com uma subida de mais de 15 pontos que traz esta dimensão para terreno “satisfatório”. Particularmente bem avaliado foi também o equilíbrio (de curto prazo) previsto no OE, com uma melhoria da cobertura da despesa por receita de contribuições sociais (X.5.2). Também os cenários demográficos e económicos que servem de base às projeções de sustentabilidade foram mais bem avaliados nesta edição (X.5.5.). A subida muito significativa, embora ainda dentro da classificação “insuficiente” do elemento X.5.4. é de ambígua interpretação, já que este elemento, não só recebeu uma variação com enorme variabilidade, com também teve a ‘abstenção’ de cinco membros do CCC BW.



## X.6. Consideração dos trade-offs entre objetivos de política



### Elementos em análise

**X.6.1.** O Governo explicita devidamente como o OE se posiciona face aos principais *trade-offs* ao nível macroeconómico.

**X.6.2.** O Governo explicita devidamente as políticas sectoriais a que quer dar mais e menos importância.

**X.6.3.** 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.

**X.6.4.** Novos programas ou medidas que impliquem aumento da despesa são compensados por cortes (eventualmente maiores) noutros programas.

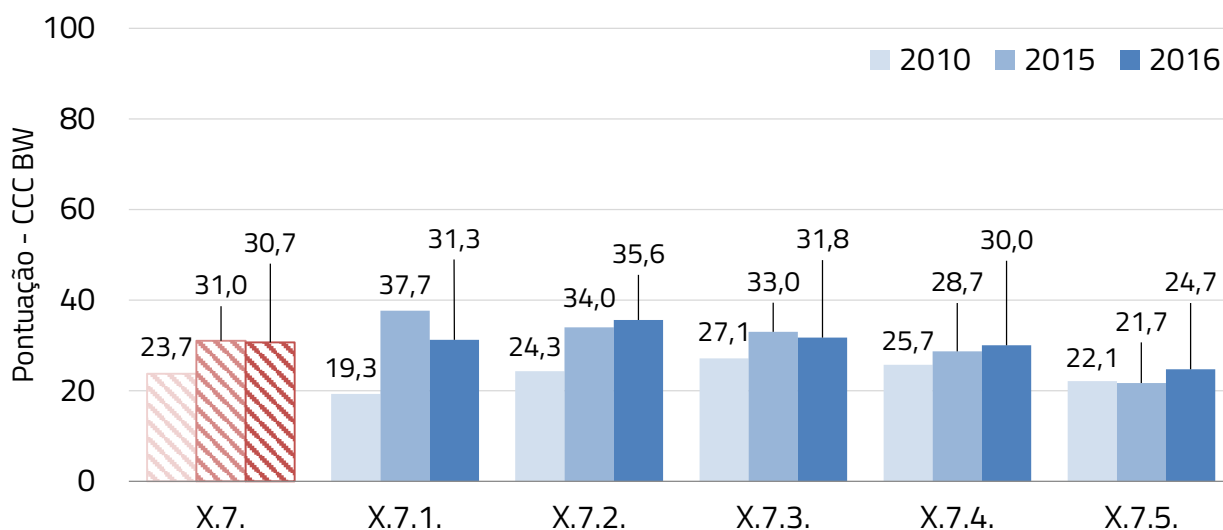
**X.6.5.** É apresentado o impacto das principais medidas de receita e despesa sobre as famílias por camada da distribuição do rendimento, clarificando-se o contributo do OE para a redução das desigualdades.

A política orçamental envolve sempre um difícil exercício de *escolhas* enquadradas pelas restrições existentes e dos recursos disponíveis, o que induz o estabelecimento de *prioridades* entre objetivos de política. A abordagem face a estes *trade-offs* deve ser clara e detalhadamente explicitada visto que são sobretudo estas as escolhas que decorrem das opções políticas do Governo, as quais devem partir da sua interpretação das escolhas democráticas dos eleitores.

A consideração dos *trade-offs* entre objetivos de política ao nível macroeconómico (X.6.1.) apresenta um progresso evidente face a 2015. No entanto, ao nível dos programas sectoriais (X.6.2. e X.6.4.) e da explicação da relação entre despesas discricionárias e não discricionárias (X.6.3.) – isto é, p.

ex. como a evolução da despesa não discricionária poderá ter dado alguma “folga” permitindo a assunção de mais medidas discricionárias – a informação continua a ser insuficiente. A inexistência de um quadro que apresente as variações anuais da despesa dos diferentes programas orçamentais impede uma leitura imediata das prioridades setoriais do governo. A consideração do impacto das principais medidas do OE sobre as desigualdades sociais (X.6.5.) foi este ano acrescentada ao questionário do Budget Watch, e estreia-se com uma avaliação de 50 pontos, na fronteira entre “insuficiente” e “satisfatório”.

## X.7. Explicitação dos fluxos financeiros entre as administrações públicas e o setor público empresarial



### Elementos em análise

**X.7.1.** São explicitados de forma consistente e fundamentada os encargos presentes e previstos (até t+3) com as indenizações compensatórias ao Setor Público Empresarial (SPE).

**X.7.2.** São explicitados de forma consistente e fundamentada os dividendos atuais e previstos (t+1) provenientes do SPE.

**X.7.3.** São explicitadas de forma adequada as justificações para as transferências de capital e empréstimos para o SPE.

**X.7.4.** São explicitadas de forma adequada as justificações para os aumentos de capital para o SPE.

**X.7.5.** São explicitados de forma consistente e fundamentada os encargos futuros com o SPE.

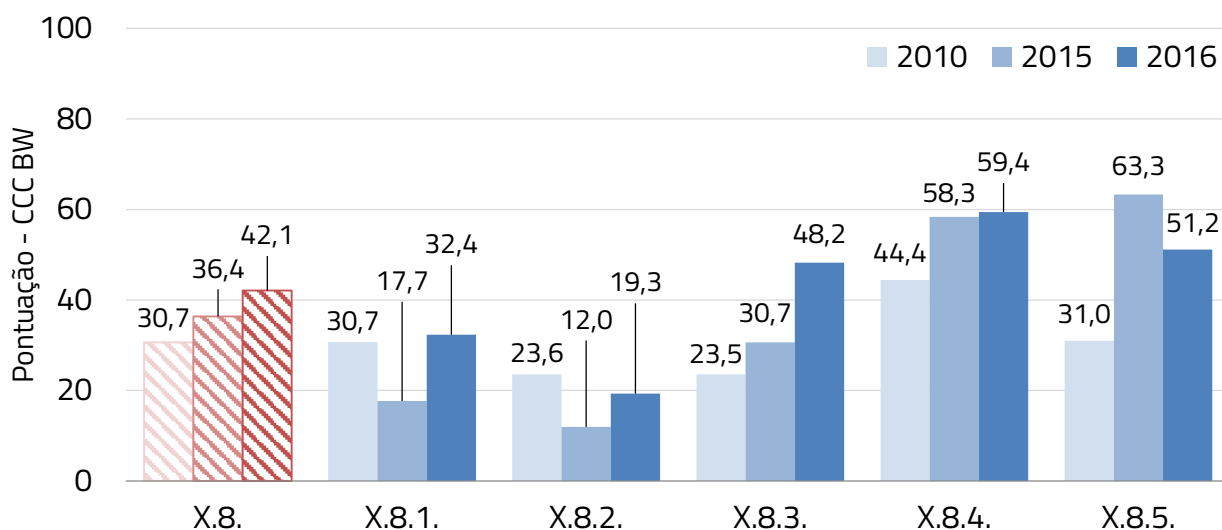
O setor público empresarial permite ao Estado cumprir funções específicas de uma forma mais eficaz, que não seria possível sem o grau de autonomia de que estas entidades são dotadas. Porém, pelas mesmas razões, o escrutínio democrático é mais difícil, sendo mais problemático entender a relação entre a informação financeira destas entidades e o OE. Assim, informação completa, fidedigna e adequadamente justificada sobre os fluxos financeiros é essencial para permitir aos cidadãos compreender o nível de impostos e/ou dívida pública comprometido com as atividades desenvolvidas por estas entidades.

A informação prestada a respeito do setor empresarial do Estado continua a ser insuficiente nos vários elementos: encargos presentes, dividendos, transferências de capital, aumentos de capital, e en-

cargos futuros. Verificou-se um retrocesso na informação disponibilizada sobre os encargos presentes (X.7.1.) e as transferências de capital (X.7.3.), para o que contribuiu em muito a remoção de alguns quadros relevantes sobre estas matérias, que anteriormente eram disponibilizados no Relatório do OE. Aqui continua também a ser relevante a não disponibilização de uma forma facilmente acessível da informação histórica sobre as principais variáveis.

A informação sobre encargos futuros (X.7.5.) apresenta melhorias mas continua a um nível muito baixo. Acredita-se que a plena operacionalização da Unidade Técnica de Acompanhamento e Monitorização do Setor Público Empresarial (UTAM), criada em 2014, poderá trazer melhorias visíveis a este respeito.

## X.8. Informação adequada sobre os projetos de investimento público, contratos e parcerias público-privadas



### Elementos em análise

**X.8.1.** Existe informação adequada *ex ante* sobre os projetos de investimento público.

**X.8.2.** Existe informação adequada sobre o impacto orçamental futuro de projetos de investimento público já contratualizados ou a contratualizar.

**X.8.3.** Existe informação adequada sobre os contratos de parceria público-privada e o seu impacto orçamental pluri-anual.

**X.8.4.** Apresenta alguma previsão de responsabilidades futuras no âmbito das pensões.

**X.8.5.** Existe informação adequada sobre os avales e garantias prestados pelo Estado.

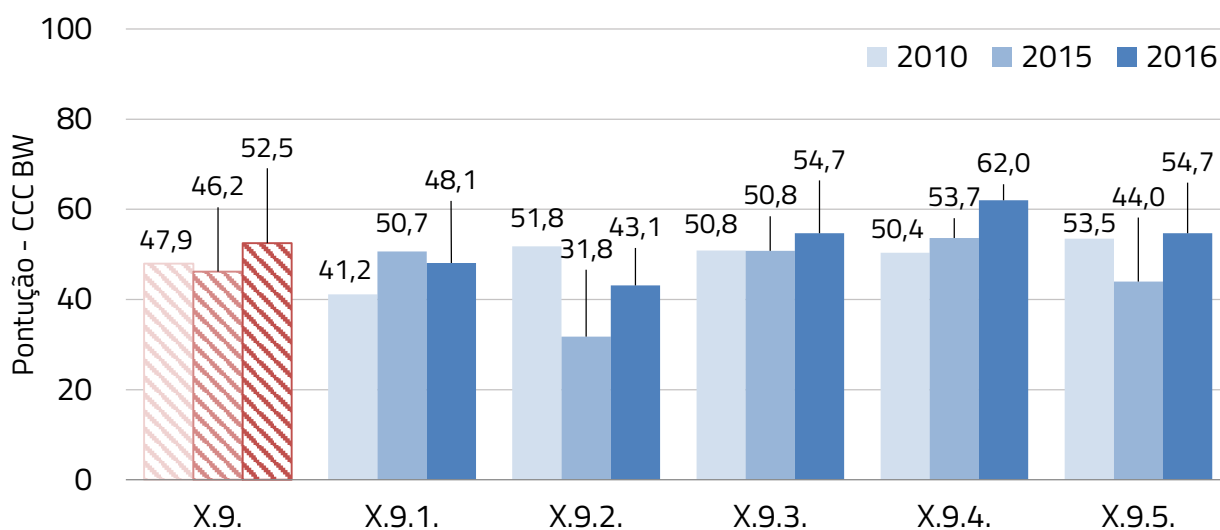
O perfil temporal de médio-longo prazo dos principais projetos de investimento público dificulta a perceção, quantificação e análise de todos os custos e proveitos que estes envolvem. Assim, as decisões sobre projetos de investimento têm implicações não só para o Orçamento do Estado presente, mas durante vários anos de exercícios orçamentais. Por estes motivos, é importante que o ROE disponibilize o máximo de informação sobre os projetos de investimento, assim como relativamente a outros aspetos em que os custos e os benefícios estão desalinados no tempo, p. ex. encargos com parcerias público-privadas, as responsabilidades futuras com pensões, e garantias prestadas pelo Estado.

A informação sobre PPPs dá continuidade à melhoria que se vinha verificando com um aumento substancial que a aproxima de níveis satisfatórios. No entanto, a informação sobre o investimento público

(que nem era mencionado uma única vez no ROE 2015), apesar de subir na avaliação do CCC, situa-se ainda a um nível fraco (X.8.1.) ou insuficiente (X.8.2.). A este facto não é alheio o nível historicamente baixo da despesa em investimento público (que em percentagem do PIB iguala este ano o 'recorde' de 2014), mas ainda assim seria importante detalhar o destino da despesa prevista.

A informação sobre responsabilidades futuras com pensões mantém-se num nível satisfatório. Já a informação sobre garantias prestadas pelo Estado cai significativamente e é agora apenas ligeiramente satisfatória.

## X.9. Solidariedade entre os diferentes níveis da administração e subsetores da administração central



### Elementos em análise

**X.9.1.** Existe solidariedade entre níveis de contenção de despesa dos vários subsetores (excluindo a Segurança Social).

**X.9.2.** Existe flexibilidade das transferências à conjuntura macroeconómica.

**X.9.3.** A transferência de competências entre subsetores é acompanhada pela transferência dos recursos adequados.

**X.9.4.** É explicitada informação sobre a "carga fiscal" ao nível autárquico, quer direta (só impostos locais), quer indireta (de transferências do OE).

**X.9.5.** É explicitada informação sobre a "carga fiscal" ao nível da administração regional, quer direta (só impostos regionais), quer indireta (de transferências do OE).

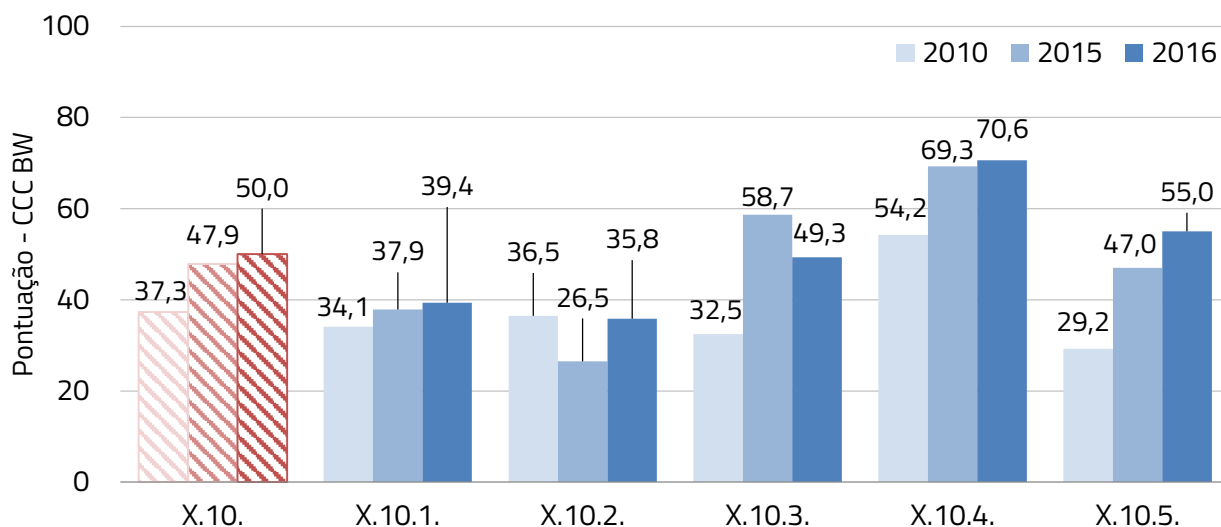
A teoria sugere, em geral, que deve haver: um quadro base de repartição de competências entre o nível central/federal; regional e local; uma partilha das receitas dos principais impostos entre os três níveis de governo (nomeadamente IRS, IRC e IVA); um sistema de transferências diferenciadas por razões de eficiência ou equidade. A peculiaridade do sistema português reside na atribuição da totalidade (e não partilha) da coleta de impostos cobrados nas regiões autónomas às próprias regiões, com os adicionais de transferências para a RA Madeira e RA Açores, e do pagamento de certas despesas regionais (e.g. Universidades, PSP, etc.).

Registam-se progressos no que diz respeito à explicitação da "carga fiscal" ao nível local (X.9.4.) e ao nível regional (X.9.5.). A melhoria na avaliação

que o CCC faz da flexibilidade das transferências à conjuntura macroeconómica (X.9.2.) é substancial.

No entanto, a solidariedade entre os níveis de despesa dos vários subsetores volta para a ser insuficiente (X.9.1.). Isto é, há uma diferença considerável entre a variação relativa da despesa na administração regional e local (que aumenta mais) e na administração central (que aumenta menos). Já a concordância entre transferências de competências e transferências de recursos é considerada satisfatória (X.9.3.) parecendo corresponder ao definido na legislação..

## X.10. Incorporação de melhorias no processo orçamental



### Elementos em análise

**X.10.1.** O OE apresenta melhorias do processo orçamental.

**X.10.2.** A entidade responsável pela elaboração do OE, no Ministério das Finanças, está bem apetrechada de recursos humanos.

**X.10.3.** Os efeitos da alteração, neste OE, do perímetro das Administrações Públicas quer sobre a receita, quer sobre a despesa, são explícitos.

**X.10.4.** O OE baseia-se em dados fiáveis da execução orçamental dos três subsectores no período (tm-9) a (tm-3) meses e numa estimativa razoável do saldo orçamental global em t-1 (ano anterior ao do OE).

**X.10.5.** As condições para apreciação, deliberação e debate do OE na AR são satisfatórias (incluindo apoio da UTAO).

A qualidade do processo orçamental nas suas várias fases é determinante: por um lado, para permitir graus de eficiência e controlo na utilização dos recursos públicos cada vez mais elevados e assim contribuir para a boa gestão e a sustentabilidade das finanças públicas; por outro lado, é sobretudo através da melhoria do processo orçamental que se podem atingir níveis superiores de transparência, aumentando o escrutínio político e da sociedade civil, bem como a confiança dos cidadãos no Estado.

No geral, tal como em 2015, o processo orçamental parece apresentar melhorias. Contudo, destaca-se pela negativa o retrocesso ao nível da explicitação dos efeitos da alteração do perímetro das administrações públicas sobre a receita e a despesa (X.10.3.): aqui critica-se, sobretudo, a remoção de alguma informação que tinha pela primeira vez sido disponibilizada no OE 2015 em termos de “universo comparável”.

A dotação da entidade responsável pela elaboração do orçamento, a Direção-Geral do Orçamento, a nível de recursos humanos (X.10.2.), apesar do progresso, permanece insuficiente e abaixo do nível registado em 2010. As condições para apreciação, deliberação e debate do OE na AR são consideradas satisfatórias (X.10.5.), apesar do apertadíssimo calendário para apreciação e discussão – em boa medida graças à evolução muito positiva do trabalho realizado pela Unidade Técnica de Apoio Orçamental da Assembleia da República (UTAO).

## Anexo estatístico

X.	Média	Desvio-padrão	NS/NR	Máximo	Mínimo
X.1.	4,5	1,1			
X.1.1.	3,7	1,4	0	9	2
X.1.2.	5,1	1,7	0	8	1
X.1.3.	5,4	1,9	0	7	1
X.1.4.	3,7	2,0	0	8	3
X.2.	5,0	1,3			
X.2.1.	5,1	2,2	0	8	1
X.2.2.	4,8	1,8	0	7	4
X.2.3.	5,6	1,1	0	9	1
X.2.4.	5,4	2,2	0	8	1
X.2.5.	4,2	1,7	0	8	2
X.3.	5,6	1,5			
X.3.1.	5,0	1,9	0	9	1
X.3.2.	5,5	1,9	0	10	5
X.3.3.	7,1	1,3	1	8	1
X.3.4.	5,6	2,1	1	9	1
X.3.5.	5,1	2,1	1	6	1
X.4.	3,5	1,2			
X.4.1.	4,1	1,2	0	6	1
X.4.2.	3,6	1,4	1	6	1
X.4.3.	3,6	1,3	4	5	0
X.4.4.	2,7	1,6	5	5	0
X.4.5.	3,6	1,3	3	8	3
X.5.	5,4	1,3			
X.5.1.	5,2	1,7	0	9	4
X.5.2.	5,9	1,4	0	8	2
X.5.3.	5,2	1,7	0	8	0
X.5.4.	4,4	2,4	5	10	3
X.5.5.	6,4	1,7	0	7	3
X.6.	4,5	1,0			
X.6.1.	5,6	1,6	0	7	2
X.6.2.	4,3	1,6	0	7	0
X.6.3.	3,0	1,7	1	6	2
X.6.4.	4,4	1,5	1	7	2
X.6.5.	5,0	1,6	1	6	2

X.	Média	Desvio-padrão	NS/NR	Máximo	Mínimo
X.7.	3,1	1,1			
X.7.1.	3,1	1,5	1	5	2
X.7.2.	3,6	1,0	1	5	1
X.7.3.	3,2	1,1	0	5	1
X.7.4.	3,0	1,0	0	7	1
X.7.5.	2,5	1,5	0	6	2
X.8.	4,2	1,1			
X.8.1.	3,2	1,3	0	6	0
X.8.2.	1,9	1,7	2	7	1
X.8.3.	4,8	1,6	0	8	3
X.8.4.	5,9	1,3	0	7	2
X.8.5.	5,1	1,5	0	8	2
X.9.	5,3	1,3			
X.9.1.	4,8	1,4	1	7	2
X.9.2.	4,3	1,5	1	8	1
X.9.3.	5,5	1,6	2	9	4
X.9.4.	6,2	1,6	2	8	4
X.9.5.	5,5	1,0	2	8	2
X.10.	5,0	1,3			
X.10.1.	3,9	1,2	0	7	1
X.10.2.	3,6	1,5	4	9	2
X.10.3.	4,9	2,0	1	9	3
X.10.4.	7,1	1,5	0	9	1
X.10.5.	5,5	2,0	0	0	0

[ipp-jcs.org](http://ipp-jcs.org)

© Institute of Public Policy Thomas Jefferson-Correia da Serra and the authors  
march 2016. All rights reserved.  
março 2016. Todos os direitos reservados.