

Impacto do PAEF na Administração Pública

Uma perspectiva financeira e
Uma perspectiva empírica

Como fazer uma avaliação de impacto?

- Uma avaliação de impacto, para ser completa tem que partir da identificação do problema, caminhar pela comparação das análises custo-benefício das opções aventadas e concluir se as opções escolhidas produzirem os efeitos desejados;
- **Obstáculo:** as medidas estão a ser implementadas e os seus efeitos, mesmo monitorizados carecem de um **desfasamento temporal**;
- **Âmbito:** quais as fronteiras a considerar na análise – até onde deve ir;
- **Análise custo-benefício:** processo para determinação da eficiência económica global. Comparam-se custos com benefícios sociais e estes com o resultado de alternativas.

Como começar...

Impact Assessment Guidelines,

disponível em

http://ec.europa.eu/governance/impact/commission_guidelines/commission_guidelines_en.htm

Um modelo para iniciar a abordagem!

Metodologia da Avaliação de Impacto

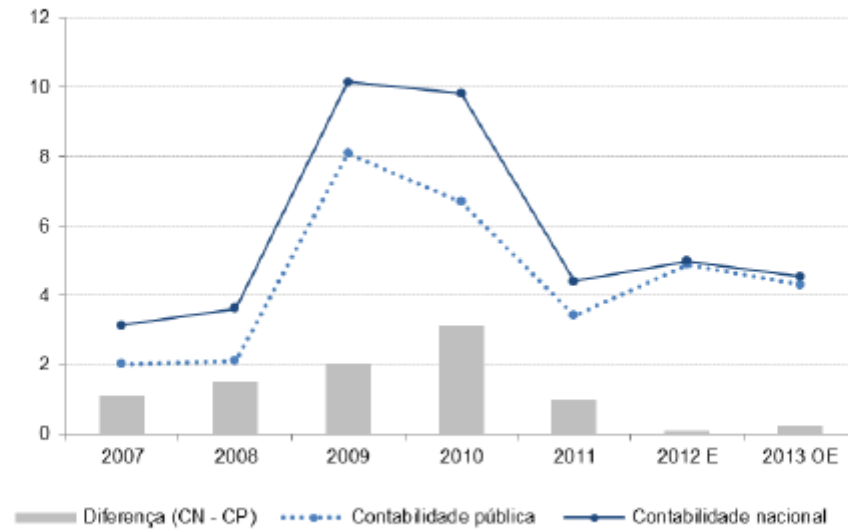
1. Identificação do problema;
2. Definição dos objectivos;
3. Desenvolvimento das opções estratégicas – Memorando;
4. Análise do impacto das opções:
 - **Âmbito:** económico, social e ambiental;
 - **Quem** é afectado e **de que forma**;
 - **Como:** qualitativa, quantitativa e monetariamente
 - Considerar riscos associados às políticas:
 - Dados económicos não disponíveis – mas seria interessante o antes e depois de
 - Alterações administrativas.....
5. Avaliação e monitorização.

4. O que está feito

5. Como correu

Identificação do Problema - Crise

Gráfico III.1.2. Déficit das administrações públicas em contabilidade pública e contabilidade nacional
(em % do PIB)



Fonte: INE e Ministério das Finanças.

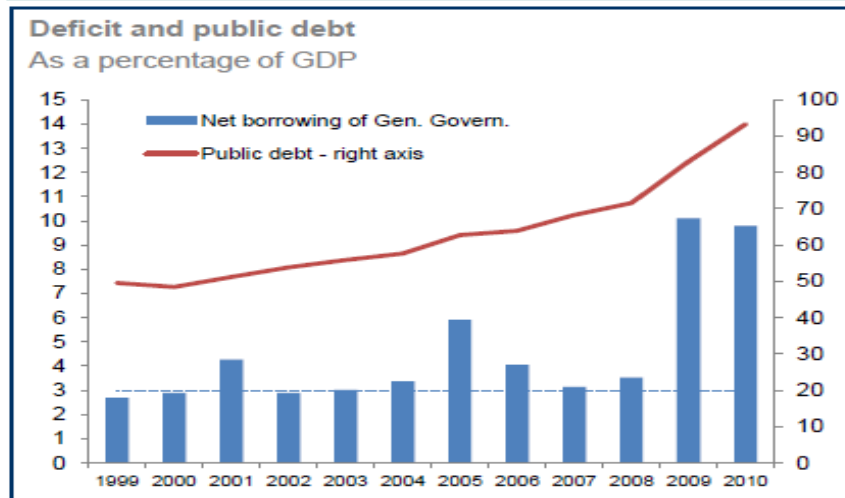
Identificação do Problema - Crise

		Saldo orçamental (PDE) em % do PIB						Dívida Pública (PDE) em % do PIB					
		2007	2008	2009	2010	2011 ^e	2012 ^p	2007	2008	2009	2010	2011 ^e	2012 ^p
UE27	União Europeia	-0,9	-2,4	-6,9	-6,6	-4,7	-3,9	59,0	62,5	74,7	80,3	82,5	84,9
AE17	Área do Euro	-0,7	-2,1	-6,4	-6,2	-4,1	-3,4	66,3	70,1	79,8	85,6	88,0	90,4
BE	Bélgica	-0,3	-1,3	-5,8	-4,1	-3,6	-4,6	84,1	89,3	95,9	96,2	97,2	99,2
BG	Bulgária	1,2	1,7	-4,3	-3,1	-2,5	-1,7	17,2	13,7	14,6	16,3	17,5	18,3
CZ	República Checa	-0,7	-2,2	-5,8	-4,8	-4,1	-3,8	27,9	28,7	34,4	37,6	39,9	41,9
DK	Dinamarca	4,8	3,2	-2,7	-2,6	-4,0	-4,5	27,5	34,5	41,8	43,7	44,1	44,6
DE	Alemanha	0,2	-0,1	-3,2	-4,3	-1,3	-1,0	65,2	66,7	74,4	83,2	81,7	81,2
EE	Estónia	2,4	-2,9	-2,0	0,2	0,8	-1,8	3,7	4,5	7,2	6,7	5,8	6,0
IE	Irlanda	0,1	-7,3	-14,2	-31,3	-10,3	-8,6	24,9	44,3	65,2	94,9	108,1	117,5
GR	Grécia	-6,5	-9,8	-15,8	-10,6	-8,9	-7,0	107,4	113,0	129,3	144,9	162,8	198,3
ES	Espanha	1,9	-4,5	-11,2	-9,3	-6,6	-5,9	36,2	40,1	53,8	61,0	69,6	73,8
FR	França	-2,7	-3,3	-7,5	-7,1	-5,8	-5,3	64,2	68,2	79,0	82,3	85,4	89,2
IT	Itália	-1,6	-2,7	-5,4	-4,6	-4,0	-2,3	103,1	105,8	115,5	118,4	120,5	120,5
CY	Chipre	3,5	0,9	-6,1	-5,3	-6,7	-4,9	58,8	48,9	58,5	61,5	65,4	68,9
LV	Letónia	-0,4	-4,2	-9,7	-8,3	-4,2	-3,3	9,0	19,8	36,7	44,7	44,8	45,1
LT	Lituânia	-1,0	-3,3	-9,5	-7,0	-5,0	-3,0	16,8	15,5	29,4	38,0	37,7	38,5
LU	Luxemburgo	-5,1	-3,7	-4,6	-4,2	3,6	-2,8	67,0	72,9	79,7	81,3	75,9	76,5
HU	Hungria	3,7	3,0	-0,9	-1,1	-0,6	-1,1	6,7	13,7	14,8	19,1	19,5	20,2
MT	Malta	-2,4	-4,6	-3,7	-3,6	-3,0	-3,5	62,1	62,2	67,8	69,0	69,6	70,8
NL	Países Baixos	0,2	0,5	-5,6	-5,1	-4,3	-3,1	45,3	58,5	60,8	62,9	64,2	64,9
AT	Áustria	-0,9	-0,9	-4,1	-4,4	-3,4	-3,1	60,2	63,8	69,5	71,8	72,2	73,3
PL	Polónia	-1,9	-3,7	-7,3	-7,8	-5,6	-4,0	45,0	47,1	50,9	54,9	56,7	57,1
PT	Portugal	-3,1	-3,6	-10,1	-9,8	-5,8	-4,5	68,3	71,6	83,0	93,3	101,6	111,0
RO	Roménia	-2,9	-5,7	-9,0	-6,9	-4,9	-3,7	12,8	13,4	23,6	31,0	34,0	35,8
SI	Eslovénia	0,0	-1,9	-6,1	-5,8	-5,7	-5,3	23,1	21,9	35,3	38,8	45,5	50,1
SK	Eslováquia	-1,8	-2,1	-8,0	-7,7	-5,8	-4,9	29,6	27,8	35,5	41,0	44,5	47,5
FI	Finlândia	5,3	4,3	-2,5	-2,5	-1,0	-0,7	35,2	33,9	43,3	48,3	49,1	51,8
SE	Suécia	3,6	2,2	-0,7	0,2	0,9	0,7	40,2	38,8	42,7	39,7	36,3	34,6
UK	Reino Unido	-2,7	-5,0	-11,5	-10,3	-9,4	-7,8	44,4	54,8	69,6	79,9	84,0	88,8

Fonte: Comissão Europeia, "Annual macro-economic database", actualização de 10 de Novembro de 2011.

Identificação do Problema - Crise

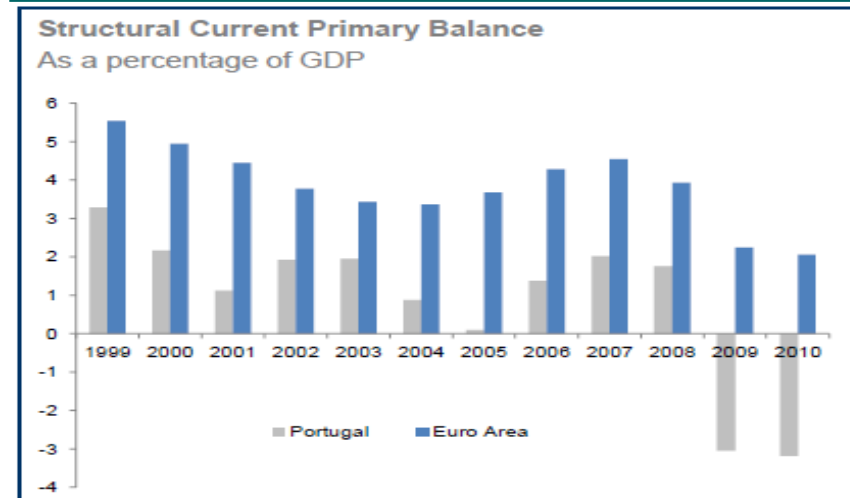
Défices persistentes e crescimento da dívida pública



Source: INE, Bank of Portugal and Ministry of Finance

Fonte: Portugal: restoring credibility and confidence, Vitor Gaspar

Fragilidade das finanças públicas: Balança corrente estruturalmente deficitária

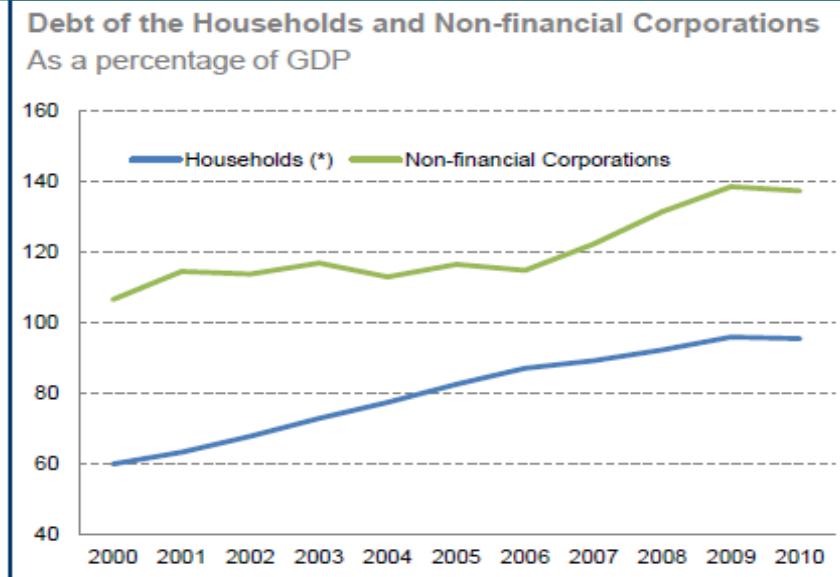


Source: AMECO and Ministry of Finance

A preocupante situação portuguesa enquadra-se num quadro mais vasto em que os sistemas de gestão financeira públicos implementados em diversos países não têm sido capazes de moderar o crescimento das despesas nem responder de forma eficaz à mudança de necessidades, provocando o desperdício dos recursos públicos.

Identificação do Problema - Crise

Endividamento crescente do sector privado

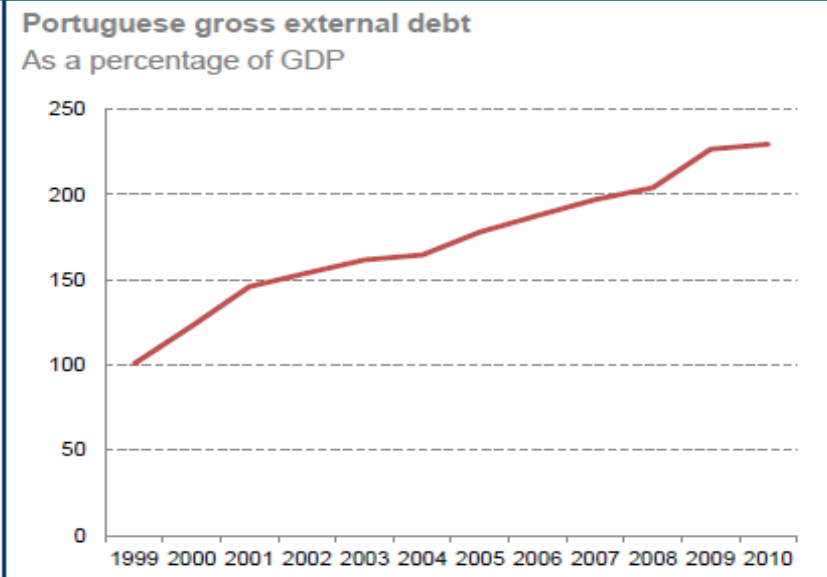


(*) Financial Debt

Source: Bank of Portugal

Fonte: Portugal: restoring credibility and confidence , Vitor Gaspar

Endividamento externo crescente



Source: Bank of Portugal

O acesso fácil e barato ao crédito fez explodir o endividamento. O aumento de financiamento privado em consumo desvia a capacidade da economia de financiar o Investimento e as necessidades de tesouraria de curto prazo das PME, que constituem o sustentáculo da Economia portuguesa

Identificação do Problema - Crise

Disciplina financeira – indicadores de equilíbrio

- (artigo 104.º-C) do Tratado de Maastricht e Pacto de Estabilidade)
 - A disciplina financeira, envolve a disciplina orçamental e a disciplina do sistema bancário e financeiro,
 - défices públicos superiores a 3% do PIB,
 - dívida pública superiores a 60% do PIB

? limites absolutos de sustentabilidade?

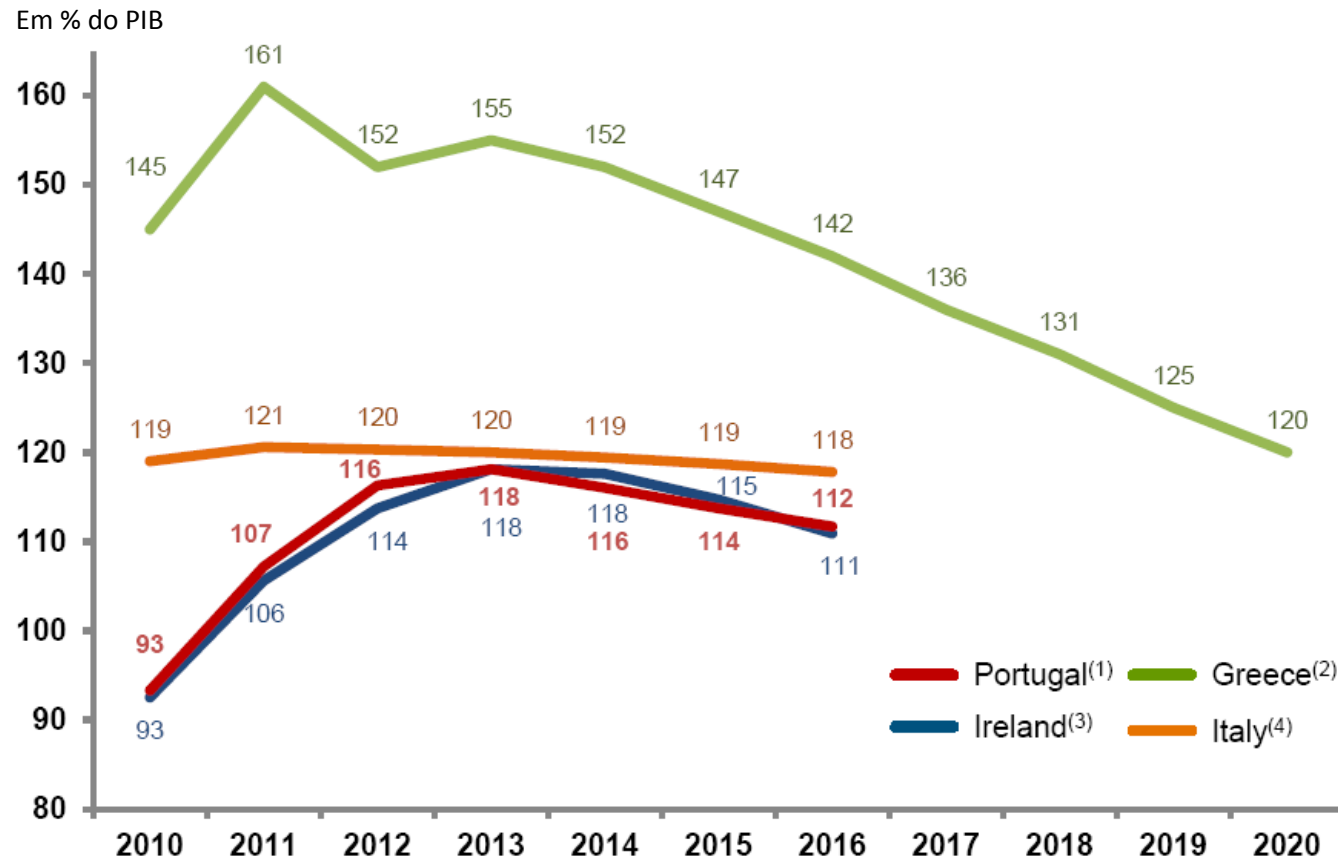


estruturas produtivas
robustas

Política monetária

Dívida pública portuguesa é sustentável?

As projeções do FMI consideram um caminho de sustentabilidade da dívida pública portuguesa, com um alinhamento parecido com o da Irlanda, afastando-se da Itália ou Grécia



(1) Staff report: Second Review Under the Extended Arrangement; December, 7 2011

(3) Staff report: Fourth Review Under the Extended Arrangement; November, 29 2011

Source: IMF

(2) Staff report: Fifth Review Under the Stand-By Arrangement; November, 30 2011

(4) Staff report for the 2011 Article IV Consultation; June, 20 2001

Fonte: Portugal: restoring credibility and confidence, Vitor Gaspar

Definição de Objectivos

Programa de Ajustamento Económico e Financeiro (PAEF)

(governo português e TROIKA: FMI, Comissão Europeia e BCE)

“Corrigir os desequilíbrios macroeconómicos e financeiros e proceder a uma alteração estrutural da economia portuguesa, criando as condições para um crescimento económico sustentado e gerador de emprego”.

in Relatório OE2013

- Reduzir o défice das Administrações Públicas para 5,9% do PIB em 2011, 4,5% do PIB em 2012 (5% OE2013) e 3,0% do PIB em 2013 (4,5% OE2013);
- Colocar o rácio dívida pública/PIB numa trajetória descendente a partir de 2013;
- Melhorar a eficiência da administração pública através da eliminação de duplicações, simplificação de procedimentos e reorganização de serviços;
- Melhorar o processo orçamental reforçando a gestão de riscos, a responsabilização, e a monitorização.

Proposta OE 2013

	Milhões de Euros			Taxa de variação (%)			% do PIB		
	2011	2012 E	2013 OE	2011	2012 E	2013 OE	2011	2012 E	2013 OE
Receitas Correntes	66.162,9	66.948,9	71.423,1	4,6	1,2	6,7	38,7	40,2	42,8
Impostos directos	18.007,5	16.688,2	19.817,1	8,4	-7,3	18,7	10,5	10,0	11,9
Impostos indirectos	21.237,8	21.731,9	21.474,1	3,0	2,3	-1,2	12,4	13,1	12,9
Contribuições de Segurança Social	18.156,1	16.881,2	18.241,7	1,4	-7,0	8,1	10,6	10,1	10,9
Outras receitas correntes	8.761,5	11.647,6	11.890,3	7,9	32,9	2,1	5,1	7,0	7,1
Receitas de Capital	5.914,7	6.779,7	3.214,5	41,8	14,6	-52,6	3,5	4,1	1,9
Receita Total	72.077,6	73.728,6	74.637,6	6,9	2,3	1,2	42,2	44,3	44,7
Despesas Correntes	72.743,2	75.678,9	76.281,8	-0,7	4,0	0,8	42,6	45,5	45,7
Consumo Público	30.217,8	31.371,8	30.512,4	-2,6	3,8	-2,7	17,7	18,9	18,3
do qual: Pessoal	16.793,8	14.834,3	15.608,2	-8,1	-11,7	5,2	9,8	8,9	9,4
Bens Serv. e Outras Desp. Corr.	13.424,0	16.537,6	14.904,3	5,1	23,2	-9,9	7,9	9,9	8,9
Subsidios	2.047,7	1.752,3	2.028,7	-7,8	-14,4	15,8	1,2	1,1	1,2
Juros e Outros Encargos	6.271,1	8.391,3	8.630,1	21,9	33,8	2,8	3,7	5,0	5,2
Transferências Correntes	34.206,6	34.163,4	35.110,6	-1,9	-0,1	2,8	20,0	20,5	21,1
Despesas de Capital	5.197,2	6.179,5	5.540,7	-8,6	18,9	-10,3	3,0	3,7	3,3
Investimentos	2.894,6	4.828,3	4.307,6	-29,0	66,8	-10,8	1,7	2,9	2,6
Transferências de Capital	2.217,3	1.274,7	1.115,5	53,6	-42,5	-12,5	1,3	0,8	0,7
Outras despesas de capital	85,3	76,5	117,6	-48,0	-10,2	53,6	0,0	0,0	0,1
Despesa Total	77.940,4	81.858,4	81.822,5	-1,3	5,0	0,0	45,6	49,2	49,1
Saldo Global	-5.862,8	-8.129,8	-7.184,9				-3,4	-4,9	-4,3
Saldo Primário	408,4	261,5	1.445,2				0,2	0,2	0,9
Activos Fin. Liq. de Reembolsos	9.084,8	27.265,0	18.739,7				5,3	16,4	11,2
Saldo Global incluindo Act. Fin.	-14.947,5	-35.394,8	-25.924,7				-8,7	-21,3	-15,5
Saldo Corrente Primário	-309,1	-338,6	3.771,4				-0,2	-0,2	2,3
Saldo de Capital	717,5	600,2	-2.326,2				0,4	0,4	-1,4
Despesa Corrente Primária	66.472,1	67.287,6	67.651,7	-2,4	1,2	0,5	38,9	40,5	40,6

Fonte: Relatório do OE2013 (Ministério das Finanças)

Medidas Receita

Medida

- **(1.22 / 1.32) Actualizar o valor patrimonial matricial dos imóveis para efeitos de tributação, com o fim de aumentar a receita em, pelo menos, 150 milhões de euros em 2013.** As transferências da administração central para as administrações local e regional serão revistas a fim de assegurar que as receitas adicionais sejam totalmente utilizadas para efeitos da consolidação orçamental.
- **(1.18 ->1.25) Impostos IRS, IVA, outros : base tributável (diminuição de escalões), taxas de tributação; novas categorias, redução de isenções, etc.**
- **Outras:**
 - consolidação orçamental e equidade;
 - reforço significativo do combate à fraude e evasão fiscais;
 - continuação da reforma estrutural da administração tributária;
 - a consolidação de um quadro fiscal propício à competitividade e ao investimento.

Impacto

- **Impactos já verificados em 2011 e 2012, proposta de OE 2013 reforça.**

Medidas Pessoal / Saúde / Educação

Medida

- **(1.9 / 1.29) Assegurar que o peso das despesas com pessoal no PIB diminua em 2012 e em 2013:**
 - **Limitar admissões de pessoal** na administração pública para obter decréscimos anuais em 2012-2014 de 1% por ano na administração central e de 2% nas administrações local e regional.
 - **Congelar salários no sector público**, em termos nominais, em 2012 e 2013, e limitar promoções;
 - **Reduzir o custo orçamental global com sistemas de saúde dos trabalhadores em funções públicas** (ADSE, ADM e SAD) diminuindo a comparticipação da entidade empregadora e ajustando o âmbito dos benefícios de saúde;
- **(1.29) Redução no sector da saúde.**
- **(1.29) Racionalização do sector da educação e da rede de escolas.**

Impacto

- **Impactos já verificados em 2011 e 2012, proposta de OE 2013 integra:**
 - suspensão SF e reposição SN; pensionistas: reposição 10% SF e SN -> reposição faz aumentar despesas de pessoal.
 - manutenção do congelamento nominal de remunerações (inclui redução);
 - redução do número de efetivos em 2% (passagem à reforma e controlo de admissões);
 - a diminuição do número de trabalhadores com contratos a termo;
 - ajustamentos abono para ajudas de custo nas deslocações e redução subsídio de residência;
 - a redução da compensação por horas extraordinárias;
 - reformas na área do medicamento;
 - Reduções nas transferências Hospitais EPE;
 - Redução Investimento no Parque escolar, a racionalização da rede de oferta de ensino (organização dos agrupamentos de escola), alargamento da rede do pré-escolar) e do seu aperfeiçoamento. Reforçar a autonomia das escolas, contratualizando maior autonomia com um maior número de escolas.

Medidas Municípios

Medida

- **(1.14 / 1.29) Reduzir, em pelo menos 175 milhões de euros, as transferências para as administrações local e regional,** no âmbito do contributo deste subsector para a consolidação orçamental.
- **(3.41) Cada município tenha o dever de apresentar o respectivo plano para atingir o objectivo de redução dos seus cargos dirigentes** e unidades administrativas num mínimo de 15% até final de 2012.

Impacto

- **Impactos já verificados em 2012, proposta de OE 2013 integra:**
 - Alteração das fontes de receita dos municípios, nomeadamente através da substituição das transferências do OE (menos 175 milhões em 2012) e do IMT, pela receita adicional do IMI – No PAEF estima-se um aumento de receita de 250 milhões em 2012 (integralmente transferido para o Estado) e de 150 Milhões em 2013.
 - Reduzir os custos com o pessoal, através da redução do número de trabalhadores, da redução dos vencimentos, das limitações à contratação e redução dos cargos dirigentes;
 - Remodelação do Sector Empresarial Local e das Fundações, na perspectiva de redução de custos e aumento das sinergias;
 - Redução das despesas com a Educação,;
 - Reduzir os pagamentos em atraso, bem como os prazos de pagamento a fornecedores.
- Programa de Apoio à Economia Local, ao qual aderiram 53 municípios (Programa 1) e 255 municípios (Programa II) => pode aumentar encargos da dívida (no caso da dívida não financeira substituída)

Medidas SEE

Medidas

- (3.26) Elaborar um relatório avaliando as operações e a **situação financeira do SEE a nível das administrações central, local e regional**. O relatório avaliará as perspectivas financeiras das actividades destas empresas, a exposição potencial
- **(3.27) Não serão criadas quaisquer empresas públicas adicionais** ao nível da administração central até que esta avaliação tenha sido concluída (idem sector local).
- (3.28) O Governo submeterá à Assembleia da República uma proposta de lei para regulamentar a **criação e o funcionamento de empresas públicas a nível central, local e regional**. A lei reforçará os poderes de monitorização da administração central sobre todo o SEE.
- **(3.30) Acelerar o programa de privatizações.**

Impacto

- **Impactos já verificados em 2012, proposta de OE 2013 integra:**
 - Privatização da TAP, ANA, ENVC, CAIXA SEGUROS E GRUPO SAUDE DA CGD, possibilidade de privatização ADP, CTT e CP (ou concessão);
 - política de otimização da estrutura de gastos operacionais que promova o equilíbrio operacional;
 - redução em 3 % o número de transportadoras (20% trabalhadores).
- Proposta de lei SEE, Lei das empresas locais publicada.

Medidas Organização

Medidas

- (3.41) Melhorar a eficiência da administração pública através da **eliminação de duplicações, simplificação de procedimentos e reorganização de serviços.**
- (3.42) Regulamentar, através de lei, a **criação e o funcionamento de fundações,** associações e outras entidades semelhantes pela administração central e local.
- (3.45) Desenvolver a utilização de **serviços partilhados** (GERFIP + racionalização TI)

Impacto

- **Impactos já verificados em 2012:**
 - Os resultados do Relatório PREMAC, aprovado e divulgado publicamente a 15 de setembro, apresentam reduções na ordem dos 40% nas estruturas de nível superior da Administração Central e de 27% no número de cargos de dirigentes;
 - Relatório de avaliação das fundações concluído e publicada lei quadro.

Medidas Reporte

Medidas:

- (3.2) Realizar e publicar um **levantamento completo de pagamentos em atraso até ao final de Agosto de 2011**, abrangendo todas as categorias de despesa vencida e vincenda até ao fim de Junho de 2011. Este levantamento será aplicado a todas as entidades das Administrações Públicas, incluindo as que não integram o perímetro de consolidação.
- **(3.3) Melhorar o actual reporte mensal da execução orçamental**, em base de caixa para as Administrações Públicas, incluindo em base consolidada O actual perímetro de reporte mensal inclui o Estado, Serviços e Fundos Autónomos, a Segurança Social, as administrações regional e local e será progressivamente ampliado para incluir o SEE e as PPP reclassificadas no âmbito das Administrações Públicas.
- (3.4) A actual **informação anual sobre a despesa fiscal será melhorada**, a partir do OE para 2012, de acordo com as boas práticas internacionais. A informação abrangerá as administrações centrais, regional e local.

Impacto

- **Impacto já verificado em 2011 e 2012, excepto no último ponto.**

(...) Medidas

Medidas

- (...)

Impactos

- (...) já desenvolvidos;
- (...) outros por desenvolver.

Avaliação e Monitorização

- CFP:
 1. “(...) os indicadores disponíveis deixam, entender que a previsão macroeconómica que serve de base à proposta em análise do Orçamento do Estado para 2013 (OE/2013) se apresenta otimista, podendo subavaliar o efeito das medidas orçamentais, designadamente sobre as expectativas dos agentes económicos, afetando o consumo privado, o investimento e o emprego. Sublinha-se que também as previsões macroeconómicas, elaboradas no âmbito do Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF), têm vindo a ser sujeitas a revisões em baixa “.
 2. “Entre 2010 e 2012 aproximadamente metade da redução do saldo global deveu-se aos efeitos de medidas temporárias e fatores especiais (...)”.
- CES:
 1. “No conjunto de medidas de consolidação orçamental que constam no OE 2013, cerca de 20% incidem sobre a redução da despesa e 80% sobre o aumento da receita, (...) está longe do princípio, inicialmente estabelecido no Programa de Ajustamento, segundo o qual dois terços do esforço de consolidação orçamental deveriam assentar em medidas do lado da despesa.

Por último...

Avaliação Empírica de Carácter Não Financeiro

Fracos

Fortes

Obrigações declarativas acrescidas + Mapas de difícil preenchimento + Pressão generalizada

Reestruturações, extinções, fusões + Sentimento de confusão de quem é quem e faz o quê + O velho não presta

“Cortes” dramáticos no orçamento + Congelamentos adicionais + Requisitos superiores na despesa

Pensamento top-down + Desenho de prioridades + Repensar de competências e acções + Reforçar linha de “presença” na população

Redesenho de processos + Centralização de serviços transversais + Utilização de serviços partilhados

Diminuição dos custos de coordenação (PREMAC) + Maior transparência + Aumento da reputação

Optimização de recursos + Eficiência + Eficácia + rebuscar ideias antigas com novas roupagens

Ameaças

Oportunidades

Bloqueio das actividades e investimentos outrora alicerçadas em orçamentos empolados

Fundos disponíveis, pagamentos em atraso, endividamento

Não apresentar "obra feita" de um mandato junto da população

Desenvolver parcerias + Trabalho em rede (network governance)

Alteração da percepção da população do papel da Administração Pública + Alteração do paradigma da comunicação à população

Desenvolvimento de técnicas financeiras para não financeiros para todos os operacionais, dirigentes e políticos

Novos modelos e conceitos de investimento: o investimento reprodutivo e sustentabilidade em TCO

TCO: Total Cost Ownership

Velhas ideias Novas aplicações

- Orçamento base zero: eficiência e eficácia;
- Investimento reprodutivo e o TCO;
- Centralização de actividades de suporte e Serviços partilhados;
- Trabalhar em rede por sistemas sociais informais e por parcerias;
- Criação de roteiros da Administração Pública;
- Abandono do orçamento como instrumento de monitorização e “entrega” a uma contabilidade analítica

Algumas referências utilizadas

- “Impact Assessment Guidelines”, European Commission, Janeiro 2009;
- “Portugal: Memorandum of Understanding on Specific Economic Policy Conditionality”, Maio de 2011;
- Documento de Estratégia Orçamental, 2012-2016, Ministério das Finanças, Abril de 2012;
- Relatório PREMAC, Secretaria de Estado da Administração Pública, Agosto de 2012;
- Procedimento dos Défices Excessivos, INE, Setembro 2012;
- Relatório do Orçamento de Estado 2013, Governo, Outubro de 2012;
- Análise da Proposta do Orçamento de Estado para 2013, Conselho das Finanças Públicas, Novembro de 2012;
- Parecer CES sobre a Proposta OE 2013, CES, Novembro de 2012;
- Síntese da Execução Orçamental de Outubro, DGO, Novembro de 2012.