

Estratégia Orçamental para Portugal 2012-2016

Relatório do Conselho das Finanças Públicas

21 de maio de 2012



Relatório n.º 1/2012

Conselho das Finanças Públicas

Teodora Cardoso (Presidente)

Jürgen von Hagen (Vice-Presidente)

Rui N. Baleiras

George Kopits

Carlos Marinheiro

A Estratégia Orçamental para Portugal, 2012-16

Relatório do Conselho das Finanças Públicas

Lisboa, 21 de maio de 2012

1 Introdução

Em cumprimento dos seus Estatutos, o Conselho das Finanças Públicas (CFP) apresenta, neste seu primeiro Relatório, uma avaliação de alguns importantes aspetos da estratégia orçamental recentemente apresentada pelo Governo português. Especificamente, de acordo com o artigo 7.º dos Estatutos, “No âmbito das suas atribuições, o conselho produz, obrigatória e previamente à sua apreciação na Assembleia da República, relatórios sobre: *a)* O Programa de Estabilidade e Crescimento e demais procedimentos no quadro regulamentar europeu do Pacto de Estabilidade e Crescimento; *b)* O Quadro Plurianual de Programação Orçamental”. Assim, os documentos sobre que este Relatório se debruça são: o [Documento de Estratégia Orçamental](#) (DEO/2012) de 30 de abril de 2012, o [Programa de Estabilidade](#) (que inclui o DEO/2012 como anexo) e a [Proposta de Lei nº 56/XII](#) (PPL 56/XII) que aprova o quadro orçamental plurianual para o período 2013-2016.

Tendo iniciado funções em fevereiro de 2012, o CFP é uma instituição criada de raiz, que se encontra ainda em fase de lançamento, dispondo de recursos muito limitados. Por isso nos confinamos neste Relatório à análise de alguns aspetos gerais da estratégia orçamental do Governo, que nos parecem de importância crucial para a prossecução bem-sucedida do ajustamento orçamental em Portugal.

Embora sejamos de opinião que o Governo definiu uma estratégia de ajustamento apropriada e a tem até agora prosseguido corretamente, levantamos um conjunto de questões cujo tratamento recomendamos com vista a garantir o êxito duradouro do ajustamento.

Na secção 2, apresentamos uma avaliação geral da estratégia de ajustamento do Governo. Esta avaliação leva-nos a sublinhar a necessidade de definir um enquadramento fiável e sustentado de controlo das despesas públicas em Portugal. Na secção 3, enumeramos os principais elementos de um tal enquadramento: previsões macroeconómicas e macro-orçamentais transparentes e realistas, definição abrangente dos objetivos e transparência das contas públicas, bem como um compromisso político forte com os limites de despesa, ao nível da administração central e do conjunto das administrações públicas. Na secção 4, resumimos as nossas

conclusões e recomendações. A operacionalização destas pode implicar a revisão do processo orçamental português.

2 Avaliação Global da Estratégia de Ajustamento do Governo

O êxito do ajustamento orçamental depende criticamente da estratégia escolhida para o levar a cabo. Esta é a conclusão de grande número de estudos incidindo sobre a experiência de diferentes países desde a década de 1970¹. Neste contexto, bem-sucedido é um ajustamento orçamental duradouro e que permita a sucessivos Governos reduzirem o rácio da dívida pública relativamente ao PIB, por forma a repor a sustentabilidade das finanças públicas. Concomitantemente, um objetivo mais imediato consiste em recuperar o acesso aos mercados de modo a permitir satisfazer as necessidades de financiamento das administrações públicas.

Um primeiro ponto a salientar consiste em que os ajustamentos orçamentais precisam de ser suficientemente fortes². Uma estratégia orçamental baseada em pequenos passos rapidamente perde o ímpeto e acaba sem grandes resultados. Um segundo ponto sublinha que a maior parte do ajustamento deve incidir sobre as despesas e não sobre as receitas públicas. As despesas tendem a ser mais rígidas que as receitas fiscais, por isso o ajustamento assente nas receitas acaba por redundar em instabilidade e numa carga fiscal prejudicial à economia. Quando se atinge este ponto, uma regra testada pela experiência internacional indica que um ajustamento duradouro e bem-sucedido supõe que pelo menos dois terços do ajustamento provenham do lado da despesa³. O ajustamento deve, além disso, assentar em medidas permanentes dirigidas em especial às despesas mais rígidas. Isto significa que os Governos têm que abordar questões politicamente sensíveis e que reforçar a confiança do público na sustentabilidade do ajustamento.

Ponderados todos estes aspetos, tendo como pano de fundo a experiência internacional acima resumida, Portugal apresenta um desempenho notável, não obstante o desfavorável enquadramento financeiro e económico externo com que se defrontou. Em seguida apresentamos um diagnóstico do ajustamento orçamental em Portugal, com base nos documentos objeto desta avaliação.

¹ Alesina and Perotti (1995, 1997), Perotti, Strauch, von Hagen (1998), Hughes-Hallett, Strauch, von Hagen (2002a, b), Strauch and von Hagen (2001), Alesina and Ardagna (2010), Molnar (2012).

² Sobre este ponto ver Tsibouris and others (2006).

³ Segundo Perotti e outros (1998), pelo menos 70 por cento de um ajustamento bem sucedido decorre de cortes na despesa.

O Quadro 1 mostra o esforço de consolidação do Governo português, já alcançado e planeado.⁴ Entre 2010 e 2012, prevê-se que o défice global das Administrações públicas se reduza em 4,2 p.p. do PIB, de 9,8 por cento para 4,5 por cento. O défice primário deve reduzir-se num total de 6,0 p.p. do PIB no mesmo período. Posteriormente, o Governo prevê que o esforço de consolidação abrande; a redução do défice primário será menor nos próximos anos, atingindo 3,1 p.p. do PIB entre 2012 e 2014 e 1,2 p.p. do PIB entre 2014 e 2016. Se esta estratégia se concretizar, a maior parte do esforço terá sido realizada até ao final do corrente ano. Neste sentido, a estratégia do Governo assentou num forte esforço inicial, o que é útil para lhe atribuir credibilidade.

Quadro 1. Setor Público Administrativo: Esforço de ajustamento orçamental
Avaliado sobre os dados ajustados de medidas temporárias e não recorrentes

	2010- 2011	2010- 2012	2012- 2014	2012- 2016	2010- 2016
Receita Total	0,9	3,0	0,0	-0,2	2,8
Receita corrente	1,1	2,8	0,0	-0,2	2,6
Receita fiscal	0,8	2,5	0,2	0,3	2,8
Receitas de capital	-0,2	0,2	0,0	0,0	0,2
Despesa Total	-0,8	-1,1	-3,1	-4,7	-5,8
Despesa corrente	0,3	-0,5	-2,2	-3,6	-4,1
Consumo intermédio	0,1	0,0	-0,4	-0,6	-0,6
Despesas com pessoal	-0,9	-2,1	-0,9	-1,3	-3,4
Juros (PDE)	1,0	1,9	-0,1	-0,1	1,7
Prestações sociais	0,2	-0,1	-0,6	-1,3	-1,4
Despesas de capital	-1,1	-0,6	-0,9	-1,1	-1,7
Saldo global (PDE)	1,7	4,2	3,1	4,5	8,6
Saldo Primário	2,7	6,0	3,1	4,3	10,4
Carga fiscal*	1,2	2,6	0,1	0,2	2,7
Despesa Corrente Primária	-0,8	2,4	-2,2	-3,6	-1,2
Despesa Primária	-1,8	-3,0	-3,1	-4,6	-7,6
Dívida Bruta	14,4	19,8	0,3	-9,2	10,6

Fonte: cálculos próprios baseados em DEO/2012 e Comissão Europeia (2012b).

Nota: Todos os valores representam variações em pontos percentuais do PIB. Por exemplo, as receitas totais aumentaram em 0,9 p.p. do PIB e o saldo global das Administrações públicas melhorou em 1,7 p.p. do PIB entre 2010 e 2011.

**Exclui contribuições sociais imputadas.*

⁴ A avaliação incide sobre dados ajustados de medidas temporárias e não recorrentes, usando para esse fim a classificação da Comissão Europeia. Os dados ajustados subjacentes aos cálculos encontram-se no Quadro A2 em anexo, apresentando o Quadro A3 em anexo os dados não ajustados. Segundo a [Comissão Europeia](#) (2012a), “Medidas temporárias e não recorrentes são aquelas cujo efeito orçamental é transitório e não conduz a uma alteração sustentada da posição orçamental intertemporal”.

Talvez mais importante que a intensidade e a rapidez do ajustamento é a sua qualidade. Um ajustamento duradouro, incorporando cortes em gastos não produtivos e aumentos em impostos que minimizem a distorção na afetação de recursos, contribui normalmente para a sustentabilidade da dívida pública, tanto diretamente, ao melhorar o défice orçamental, como – e mais importante – indiretamente, ao contribuir para o crescimento económico⁵.

Estudos empíricos revelam, por exemplo, que, aos cortes ou compressões horizontais dos salários dos funcionários públicos, os governos deviam preferir a racionalização da função pública, eliminando burocracia e formando e realocando os trabalhadores em atividades mais produtivas.

Quadro 2. Composição do ajustamento orçamental

	2010- 2011	2010- 2012	2012- 2014	2012- 2016	2010- 2016
Receita Total	51,8	72,8	1,0	-4,9	32,5
Receita corrente	62,8	67,3	1,0	-4,9	29,9
Receita fiscal	48,8	59,4	5,2	6,6	32,0
Receitas de capital	-10,9	5,5	0,1	0,0	2,7
Despesa Total	48,2	27,2	99,0	104,9	67,5
Despesa corrente	-15,0	11,9	69,7	80,8	47,6
Consumo intermédio	-6,7	0,2	13,2	13,4	7,1
Despesas com pessoal	52,9	50,5	28,8	29,5	39,6
Juros (PDE)	-60,3	-45,1	1,6	3,0	-20,1
Prestações sociais	-13,1	2,1	18,4	28,7	15,9
Despesas de capital	63,2	15,2	29,3	24,1	19,8
Saldo global (PDE)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Saldo Primário	160,3	145,1	98,4	97,0	120,1
Carga fiscal*	69,2	62,4	4,5	3,4	31,8
Despesa Corrente Primária	45,3	-56,9	69,7	80,8	14,5
Despesa Primária	108,5	72,2	97,3	101,9	87,6

Fontes: cálculos próprios baseados no Quadro 1.

Nota: todos os valores representam a contribuição percentual para a alteração do défice orçamental no período correspondente. No caso das despesas, um sinal negativo (positivo) corresponde a um aumento (diminuição) da despesa, significando uma contribuição negativa (positiva) para o ajustamento.

**Exclui contribuições sociais imputadas.*

⁵ Kneller, Bleany, e Gemmel (1999) fornecem informação sobre países da OCDE, no contexto de um modelo de crescimento endógeno. Para uma análise mais detalhada da composição da despesa pública, ver Gemmell, Kneller, e Sanz (2009).

O Quadro 2 mostra como o esforço de ajustamento foi distribuído entre aumentos de receitas e reduções de despesas. Todas as variações nos diferentes agregados orçamentais referidos no Quadro 1 são expressas como percentagem da redução total do défice. Assim, por exemplo, em 2010-2011, 51,8 por cento do ajustamento orçamental teve lugar do lado da receita, enquanto 48,2 por cento decorreu de alterações nas despesas. Em confronto com a experiência internacional, o ajustamento no primeiro ano pode ter assentado excessivamente na receita, provavelmente devido ao facto de os governos poderem reagir mais rapidamente pela cobrança de nova receita que pela redução da despesa. A ênfase na receita prossegue em 2012, com 72,8 por cento do ajustamento total explicado pelo seu aumento. Os anos seguintes afiguram-se mais prometedores de uma estratégia de ajustamento bem-sucedida, dado que, a partir de 2012, a maior parte do ajustamento orçamental deve provir da despesa. Para o período após 2014, o Governo prevê uma redução do peso da receita fiscal no PIB, implicando que a redução adicional de despesa deva exceder o ajustamento orçamental total no período. Aliviar a carga fiscal que incide sobre a economia portuguesa pode ser uma componente profícua de uma estratégia duradoura de consolidação, se for posta em prática por formas que promovam o crescimento. A experiência europeia sugere que, para atingir esse objetivo, as reduções de impostos devem incidir sobre os rendimentos de fatores e não sobre o consumo⁶.

Do lado da despesa, as reduções conseguidas pelo Governo entre 2010 e 2011 incidiram principalmente na despesa de capital. Em 2010-2012, os cortes na despesa de capital são ainda superiores aos observados nos gastos correntes. Nos próximos anos, a despesa de capital deve contribuir com cerca de um quarto do ajustamento do lado da despesa. Atendendo a que a despesa de capital representa pouco mais de 6 por cento da despesa primária em 2012, esta contribuição é mais do que proporcional. Esta pode também ser uma questão crítica, caso um rácio demasiado baixo de gastos de capital ponha em causa a taxa de crescimento potencial da economia portuguesa. No que concerne à despesa corrente primária, embora não transparecendo nas estatísticas agregadas, a informação disponível aponta para que as reduções até agora obtidas tenham sido em grande parte devidas a cortes horizontais de salários e não a uma racionalização sistemática do funcionalismo.

Sinalizar uma mudança de paradigma com respeito à reestruturação da política de despesa e da política fiscal, acompanhada da reforma do enquadramento orçamental, é um elemento fundamental de um ajustamento orçamental bem-sucedido, especialmente em países que precisam de inverter uma forte perda de confiança dos mercados financeiros. Uma tal sinalização deve necessariamente ser acompanhada por

⁶ Von Hagen (2007).

um elevado padrão de transparência⁷. Na verdade, observa-se uma diferença crescente, a nível dos Estados-Membros da União Europeia, entre aqueles que, em situações de crise, depressa aprenderam a sinalizar a sua determinação em operar esse tipo de viragem e os que desperdiçaram tempo negando a necessidade de uma mudança de fundo nas finanças públicas⁸. O registo recente mostra que Portugal se inclui cada vez mais no primeiro grupo de países. O ímpeto de mudança precisa, contudo, de manter-se nos próximos anos.

Em particular, a estratégia orçamental do Governo exigirá um compromisso firme com os limites de despesa, especialmente na área dos gastos correntes primários, apoiado em reformas estruturais dessas categorias de despesa. Só uma vontade política determinada e perseverante poderá levar por diante tais passos⁹. Na secção seguinte, passamos em revista o desempenho com respeito ao cumprimento dos limites de despesa.

3 Aplicação da Lei de Enquadramento Orçamental

3.1 Considerações gerais

Os documentos analisados neste Relatório, tornados públicos pelo Governo português em 30 de abril de 2012, apresentam a estratégia orçamental a seguir pelo país no período de 2012 a 2016. Constituem, pois, um instrumento chave para a compreensão da postura do Governo relativamente à consolidação orçamental. A parte mais inovadora deste pacote consiste na definição de limites de despesa, em particular a PPL 56/XII que aprova o Quadro Plurianual de Programação Orçamental para os anos de 2013 a 2016. O Conselho saúda esta primeira aplicação parcial do princípio de referência a um quadro orçamental de médio prazo, consagrado na lei de enquadramento orçamental de maio de 2011.

O cumprimento dos limites de despesa ao longo do horizonte programado é uma condição necessária para pôr em prática uma política de consolidação orçamental coerente no tempo. Isto por duas razões:

- Primeiro, limites de despesa fixados por quatro anos tornam a condicionante orçamental intertemporal altamente visível, tanto para os políticos como para

⁷ Ver, por exemplo, Kopits (2004).

⁸ Com respeito a exemplos recentes, ver, por exemplo, Kopits (2012).

⁹ A interação entre as instituições orçamentais e a vontade política é discutida por Drazen (2004) e Schick (2004).

os cidadãos em geral. A confiança exclusiva nos orçamentos anuais é em grande medida responsável pela falha em reconhecer os compromissos e cedências inerentes às escolhas dinâmicas da política económica. Por isso, os limites de despesa propostos na primavera de cada ano deveriam ser votados pelo Parlamento, tornando-os em restrições vinculativas para as negociações orçamentais a ter lugar durante o verão e o outono. Regra geral, os limites à despesa total nos anos seguintes de programação ($t+1$ a $t+3$) deviam igualmente ser respeitados nas propostas de orçamento respetivas, só podendo ser ultrapassados face a circunstâncias muito excecionais.

- Segundo, ao concentrar-se nos limites de despesa, este enquadramento confronta a principal fonte de instabilidade orçamental que há décadas se manifesta em Portugal: o lado da despesa no orçamento.

À parte esta importante inovação, o DEO/2012 segue muito de perto o formato das atualizações anuais do Programa de Estabilidade, que sempre incluiu objetivos orçamentais plurianuais. Contudo a análise do desempenho anterior torna claro que tais metas nunca constrangeram os orçamentos anuais que se seguiram à sua adoção; mesmo o orçamento imediatamente seguinte à aprovação da atualização do Programa de Estabilidade¹⁰ sempre incluiu alguma derrapagem expansionista quando comparado com as metas inicialmente fixadas para esse ano, sendo as derrapagens, em média, mais significativas do lado da despesa.

Na opinião do Conselho, a conformidade com um mecanismo de médio prazo judicioso é necessária seja qual for a situação da economia e a postura da política orçamental. Trata-se de um pilar estrutural e, como tal, deve tornar-se num dispositivo permanente do sistema de gestão das finanças públicas portuguesas. Assim, estando o País a esboçar o progresso dessa arquitetura, é essencial assegurar que o enquadramento orçamental de médio prazo a definir proporcione o ambiente mais favorável possível à incubação de um desempenho orçamental sustentável. Esta é uma preocupação fundamental deste Relatório. Como tornamos claro adiante, a definição de objetivos de médio prazo para o défice não basta para garantir o resultado desejado. Um enquadramento orçamental de médio prazo viável e eficaz é igualmente necessário e exige:

- Previsões macroeconómicas e macro-orçamentais judiciosas;
- Um desenho adequado de regras orçamentais; e
- Um efetivo enquadramento a médio prazo das despesas.

¹⁰ Tipicamente, a proposta de Orçamento do Estado para o ano t é submetida até 15 de outubro do ano $t-1$ e a atualização do Programa de Estabilidade imediatamente anterior era adotada em dezembro de $t-2$ (atualmente abril de $t-1$).

Um enquadramento orçamental de médio prazo satisfatório deve igualmente incluir indicadores orçamentais para além dos limites de despesa e deve aplicar-se a todos os subsectores das administrações públicas. A próxima revisão das leis de financiamento regional e local deve proporcionar a oportunidade para estender os princípios do enquadramento orçamental de médio prazo aos governos subnacionais.

Concordando com a necessidade de melhorar significativamente o âmbito e o carácter vinculativo dos limites de despesa atualmente consagrados na lei, o Conselho saúda a intenção das autoridades em adotar uma nova lei de enquadramento orçamental e propõe-se contribuir para o debate público do tema.

3.2 Abrangência e Transparência dos Limites de Despesa

Levar a cabo uma estratégia sólida e duradoura de consolidação orçamental exige transparência na divulgação dos dados que lhe estão associados e abrangência dos objetivos em que a estratégia se baseia. Com esse fim, é essencial que o Governo siga boas práticas conhecidas e internacionalmente aceites¹¹. O enquadramento orçamental de médio prazo submetido pelo Governo como parte do procedimento de execução do DEO/2012¹² está ainda longe de cumprir estes requisitos.

No que se refere à transparência, o DEO/2012 afirma que os limites à despesa são compatíveis com as respetivas projeções em termos de contas nacionais, mas não fornece informação que permita confirmar essa asserção. Com respeito ao acompanhamento da execução, não estão atualmente disponíveis ao público os dados referentes aos agregados sujeitos a limite. Além disso, também não estão publicamente disponíveis as séries cronológicas necessárias para avaliar a fiabilidade das projeções subjacentes aos limites.

A transparência é importante porque cria confiança e, em última análise, torna credível o compromisso do Governo com a estratégia anunciada. Por essa razão, deve pôr-se especial cuidado em assegurar que, ao longo do período de execução, se disponibiliza, de forma oportuna e acessível, toda a informação relevante para permitir a avaliação externa do desempenho orçamental. O respeito pela comunicação relativa ao cumprimento dos objetivos ajuda a manter o envolvimento e o interesse dos diferentes participantes em contribuir para o seu cumprimento. Desvios relativamente

¹¹ Na sequência da crise do México de 1995 (atribuída em larga medida à falta de transparência nas áreas das políticas orçamental e monetária) o Comité Intercalar do Conselho de Governadores do FMI solicitou um estudo sobre a transparência das atividades governamentais. O conjunto de boas práticas daí resultantes, disponível em Kopits e Craig (1998), abrangendo mecanismos institucionais, convenções contabilísticas e previsões macro-orçamentais, foi aprovado pelo Conselho Executivo do FMI.

¹² Proposta de Lei nº 56/XII de 30 de abril de 2012 (PPL n.º 56/XII/1.ª).

aos planos previamente anunciados devem, por seu lado, ser evitados e devidamente explicados quando ocorrem.

Para lidar eficazmente com a sustentabilidade, o enquadramento orçamental de médio prazo deve compreender a totalidade do universo das finanças públicas, bem como todas as transações que podem afetá-las. Ser bem-sucedido numa fração desse universo não assegura a sustentabilidade se o êxito for conseguido a expensas de outras parcelas¹³. A este respeito subsistem várias dúvidas quanto à abrangência e grau de cobertura do atual enquadramento.

Primeiro, os agregados de despesa referidos na PPL 56/XII parecem cobrir apenas parte das despesas da administração central que, de acordo com o artigo 12-D da lei de enquadramento orçamental deviam ser sujeitas a limite¹⁴.

Os indicadores orçamentais respeitantes às administrações regionais e locais não constam da lei de enquadramento orçamental. Em certa medida, esta omissão explica-se pelo facto de o Ministério das Finanças não controlar diretamente partes consideráveis das administrações públicas (como a segurança social e as administrações regionais e locais). Contudo, o que daí pode concluir-se é a necessidade de se criarem mecanismos adequados de coordenação ex ante entre as várias parcelas das administrações públicas, complementados por correspondentes mecanismos de acompanhamento, capazes de assegurar que a desejada finalidade global é alcançada de forma equilibrada e concertada.

Segundo, o atual enquadramento orçamental mantém uma parte substancial da despesa fora dos limites que impõe. Com efeito, todos os gastos não financiados por receitas gerais são excluídos desses limites. Exemplos de tais receitas são os recursos próprios dos serviços públicos (custos pagos pelo utilizador, taxas de licenciamento, vendas de ativos, etc.) e transferências internacionais. Como aproximação pode dizer-se que as receitas gerais correspondem às receitas fiscais, correntes e futuras. Como tal, uma parcela importante da despesa cai fora da influência disciplinadora dos limites.

Em conclusão, as atuais disposições são claramente insatisfatórias por duas razões. Em primeiro lugar, não submetem a despesa total a um limite efetivo. Pelo contrário, permitem que a despesa cresça desde que seja financiada por receitas que não as

¹³ Para ter uma ideia de que parte da despesa das administrações públicas está excluída dos limites de despesa agora propostos, note-se que o limite para 2013 para as despesas (em base de caixa) financiadas por receitas gerais corresponde a cerca de 55% do total previsto para a despesa das administrações públicas (em base de contas nacionais).

¹⁴ A despesa total financiada por receitas gerais (apresentada no DEO/2012) para 2012 atinge cerca de 44 mil milhões de euros, um valor semelhante ao correspondente ao do subsetor Estado no Orçamento do Estado 2012. Nem o Relatório do Orçamento nem o Orçamento Retificativo apresentam uma estimativa da despesa da administração central financiada por receitas gerais.

receitas gerais. Em segundo lugar, quanto mais restritivos forem os limites parciais fixados ao abrigo do atual sistema, tanto maior será o incentivo, ou para transferir gastos para áreas não cobertas pelos limites, ou para os ministérios aumentarem outras receitas, inclusivamente criando novas fontes de receita própria que lhes permitam eximir-se à condicionante de médio prazo. Tal comportamento tenderia a aumentar a pressão no sentido de criar fontes de receita alternativas – e provavelmente mais gravosas, dada a distorção que implicam sobre a afetação de recursos – sob o pretexto de que tal não aumentaria a carga fiscal. Dado que as taxas alteram mais os preços relativos do que os impostos, aumentar as receitas consignadas ou as provenientes de taxas e instrumentos similares acabaria por ter um efeito devastador sobre a afetação de recursos e, desse modo, sobre o bem-estar social. Para evitar tais consequências negativas em 2013, a próxima lei do Orçamento do Estado deveria impor um limite máximo ao total das despesas nesse ano. Para os anos seguintes, deve encontrar-se uma nova formulação para a lei de enquadramento orçamental que garanta que os limites de despesa se referem à despesa total.

Finalmente, os limites propostos aplicam-se às despesas públicas definidas em base de caixa, enquanto que os compromissos orçamentais a nível do Pacto de Estabilidade e Crescimento têm de ser cumpridos na base de contas nacionais. Mais uma vez, esta não é uma situação satisfatória. Ultrapassar as dificuldades que restam com respeito à adoção de um sistema de contabilidade na base de compromissos por todos os organismos da administração pública deve constituir uma prioridade, por forma a permitir que os limites de despesa e outros indicadores orçamentais sejam definidos e a sua execução acompanhada segundo os padrões das contas nacionais.

3.3 Previsões macro-orçamentais fiáveis

3.3.1 Considerações gerais

Uma estratégia orçamental tem de basear-se numa previsão da evolução macro-orçamental durante o horizonte relevante. As receitas públicas dependem do rendimento dos impostos, fortemente dependente da evolução do PIB. As despesas públicas em seguro de desemprego e outras despesas sociais dependem do nível de emprego e, por essa via, da situação cíclica da economia. A fiabilidade de uma estratégia orçamental depende, por isso, da qualidade das previsões macro-orçamentais e da previsão macroeconómica subjacente. Por seu turno, a credibilidade dessa estratégia depende criticamente do modo como essas previsões são elaboradas e explicadas.

As previsões macroeconómicas subjacentes à projeção e à estratégia orçamental do Governo português parecem basear-se em hipóteses excessivamente otimistas. O otimismo na previsão macroeconómica tem evidentemente como consequência uma

perspetiva orçamental otimista, com um efeito cumulativo a médio prazo sobre o rácio da dívida pública relativamente ao PIB. Além disso, a tendência macroeconómica otimista subjacente à perspetiva orçamental pode ser reforçada pelas estimativas dos efeitos das medidas a tomar no período de 2012 a 2016, quer incidam sobre os impostos ou sobre as despesas¹⁵. Nos documentos em análise, observa-se uma pobreza de informação quantitativa quanto a estes efeitos macroeconómicos e aos respetivos reflexos no orçamento. Finalmente, a lista de riscos de desvios relativamente às projeções orçamentais está incompleta e ignora a possível correlação entre eles. No seu conjunto, a incerteza quanto a erros nas projeções – na sequência de um registo histórico desfavorável, discutido adiante – e quanto às estimativas do efeito das medidas previstas e dos riscos orçamentais podem suscitar dúvidas quanto à justeza da estratégia de ajustamento do Governo no médio prazo.

A fiabilidade das projeções macro-orçamentais pode ser reforçada por várias formas, aumentando assim a credibilidade da estratégia orçamental definida pelo Governo. A maior parte desses passos foi já posta em prática em diversos Estados-Membros da União Europeia, e outros merecem devida consideração. Propomos pelo menos quatro formas de melhorar a fiabilidade das projeções de médio prazo:

- (1) Preferencialmente deveriam existir duas projeções macro-orçamentais. Primeiro, uma projeção sintética, baseada nas políticas em vigor, apenas considerando as eventuais alterações que já estejam consagradas na lei e que tenham uma data definida de entrada em vigor, constituindo o cenário-base. Segundo, com base nesse cenário, uma projeção incorporando explicitamente os efeitos das medidas que o Governo pensa adotar, incluindo sempre que possível os seus efeitos de segunda ordem durante o período de projeção.
- (2) As projeções devem mostrar de forma explícita a trajetória das despesas obrigatórias e das receitas fiscais, documentando se possível a informação de base e a metodologia usada. Esta distinção pode ajudar a avaliar a margem disponível ao longo do tempo para despesas discricionárias, dentro de um limite predeterminado. À medida que essa margem se reduza significativamente, a projeção implicará a necessidade de reformas adicionais com vista a preservar a desejada margem de manobra.
- (3) As projeções devem enunciar os principais riscos no futuro previsível e, tanto quanto possível, estimar o seu efeito nas projeções. Existem várias técnicas alternativas que procuram captar tanto a dimensão como a probabilidade de

¹⁵ A magnitude e o padrão temporal de algumas medidas – como o reforço da eficiência no fornecimento de serviços públicos ou as melhorias na administração fiscal – não podem ser avaliados com base no Documento de Estratégia Orçamental.

diversos tipos de riscos¹⁶. Avaliar a possível aplicação destas técnicas às finanças públicas portuguesas constituiria um passo fundamental no sentido da obtenção de projeções macro-orçamentais mais realistas e credíveis.

- (4) De modo mais geral, a fraca qualidade das projeções oficiais documentada adiante sugere as dificuldades encontradas pelo Ministério das Finanças em ultrapassar o tradicional enviesamento otimista na sua preparação. Dada a importância de projeções macro-orçamentais realistas como base para a definição correta da postura da política orçamental, o Ministério das Finanças devia confiar a elaboração de tais projeções a uma instituição independente – dotada da necessária capacidade técnica – que estaria livre de tal enviesamento¹⁷.

3.3.2 Previsões de Crescimento: O Desempenho Passado

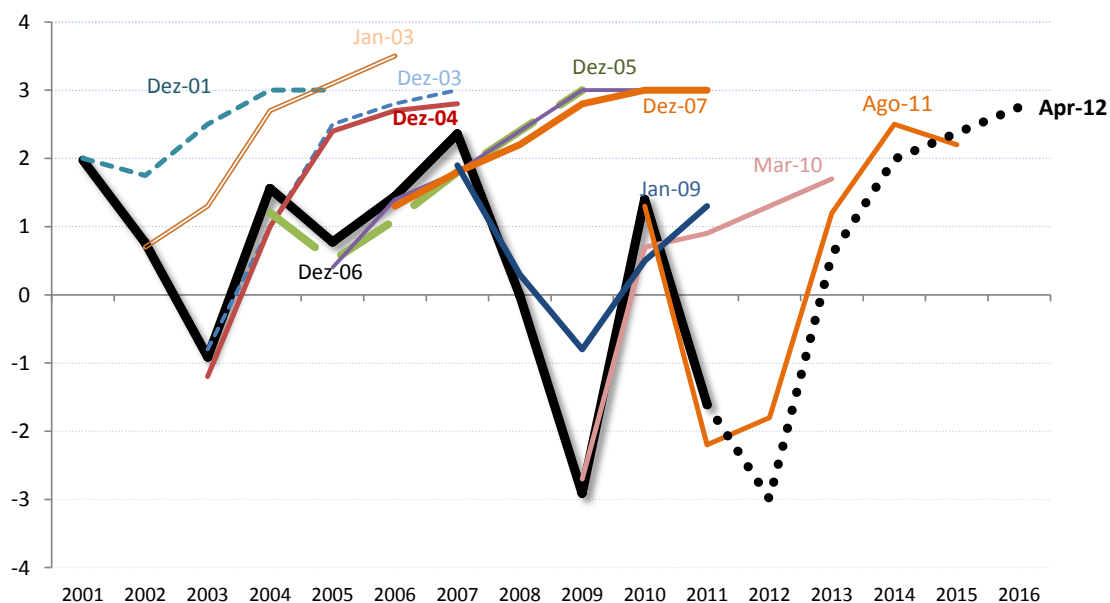
Tipicamente, nos anos passados, as projeções oficiais revelaram-se excessivamente otimistas, com os Programas de Estabilidade a apresentarem uma taxa de crescimento real do PIB próxima dos 3% no final do período (Figura 1) e atingindo, em média, os 2% por ano. Em vez disso, ao longo da última década, o crescimento observado permaneceu relativamente baixo e volátil: desde 1999, a taxa de crescimento média mal atingiu os 0,7% por ano (ou seja, cerca de um terço do projetado nos Programas de Estabilidade), conduzindo a um crescimento real acumulado de 8,9% entre 1999 e 2011.

¹⁶ Uma abordagem relativamente comum consiste em incorporar explicitamente os riscos identificados num “gráfico em leque” – do tipo usado nas previsões de inflação nos países que seguem um objetivo de inflação – aplicado à evolução a médio prazo do saldo orçamental e do rácio de dívida associado. Outra abordagem, desenvolvida por Barnhill e Kopits (2004), consiste na aplicação ao balanço do setor público de uma análise de “value-at-risk”.

¹⁷ Por exemplo, no Reino Unido, a tarefa de preparar as projeções macro-orçamentais oficiais foi delegada pelo Governo no recentemente criado *Office for Budget Responsibility*.

Figura 1 – Sucessivos Programas de Estabilidade: previsões de crescimento

Crescimento real do PIB (%)



3.3.3 Previsões Orçamentais: O Desempenho Passado

Como é agora amplamente reconhecido, Portugal, à semelhança da maioria dos países da área do euro, apresenta um fraco registo histórico no que respeita ao rigor das previsões orçamentais incluídas nas atualizações dos Programas de Estabilidade.

Os saldos orçamentais previstos em sucessivas versões do Programa de Estabilidade revelaram-se demasiado otimistas, prevendo uma melhoria substancial, que nunca se concretizou, nos últimos anos do programa. Em geral, os Programas de Estabilidade previam atingir uma posição próxima do equilíbrio no último ano da projeção. Por exemplo, a atualização de fevereiro de 2000 previa o retorno ao equilíbrio orçamental em 2004; a de dezembro de 2001 previa um excedente de 0,4% do PIB em 2005; em dezembro de 2007, definia-se o objetivo de um défice de 0,2% do PIB em 2011. Os desvios resultantes da efetiva execução orçamental traduziram-se em grandes desvios relativamente à trajetória prevista para o défice (Figura 2).

Figura 2 – Sucessivos Programas de Estabilidade: Atualizações do déficit orçamental global
Saldo orçamental (%PIB)

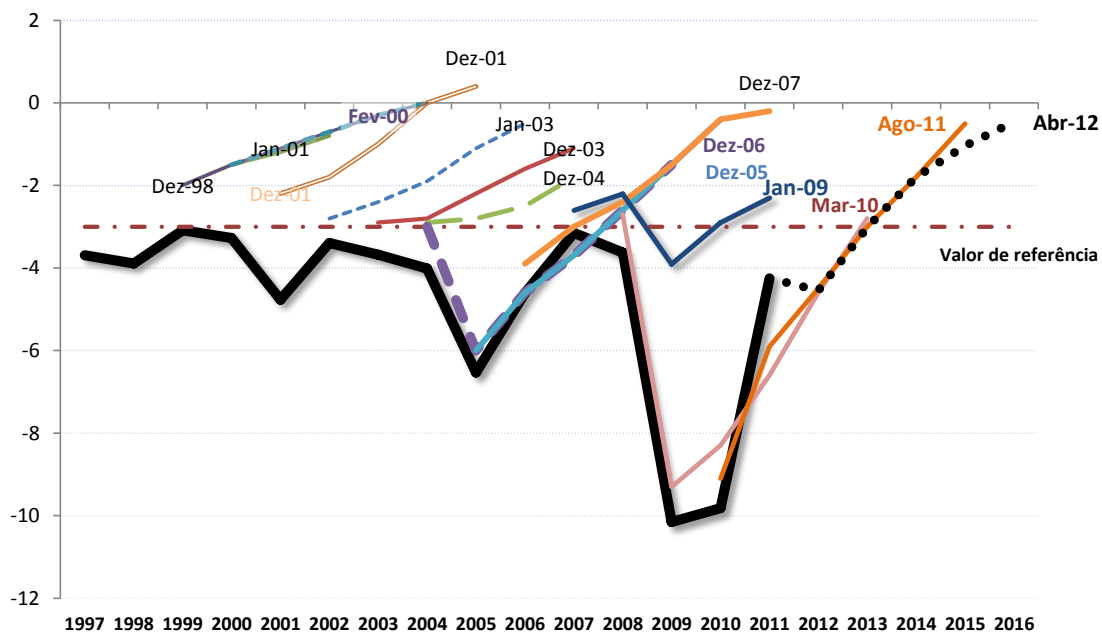
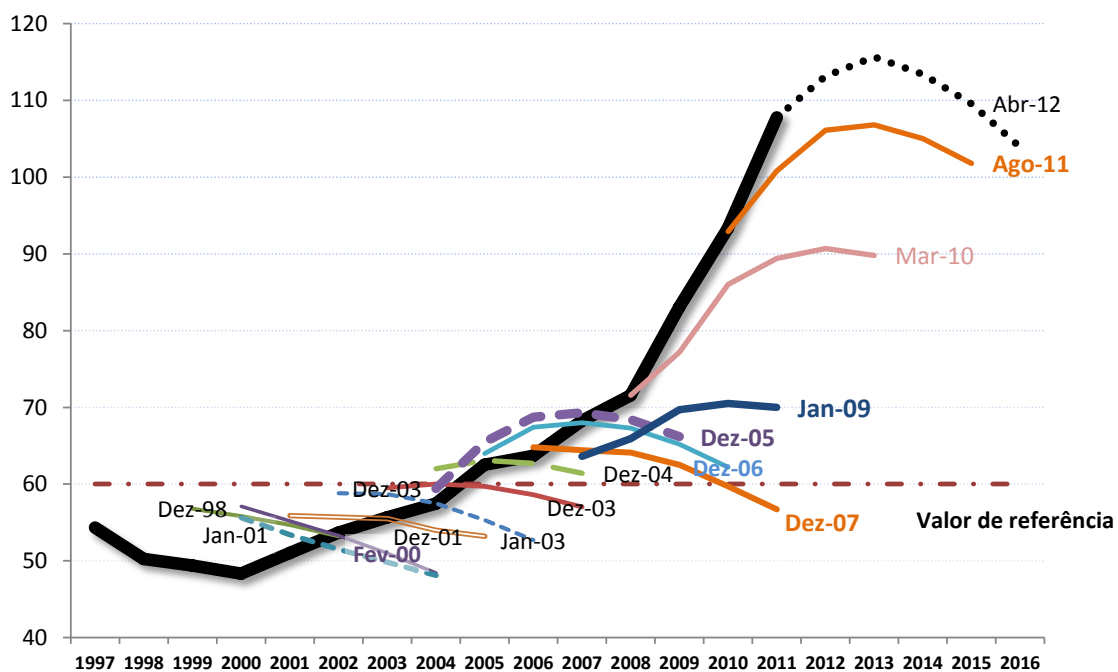


Figura 3 – Sucessivos Programas de Estabilidade: Atualizações da dívida pública
Dívida Pública (%PIB)



3.3.4 Avaliação dos Erros de Previsão

Como se explica na Caixa 1 do Anexo, esta secção examina o registo das projeções orçamentais apresentadas em diferentes atualizações do Programa de Estabilidade desde 2000, comparando-as com o resultado obtido em “tempo real”, entendendo-se este como a segunda notificação no contexto do procedimento de défices excessivos, em setembro do ano $t+1$.

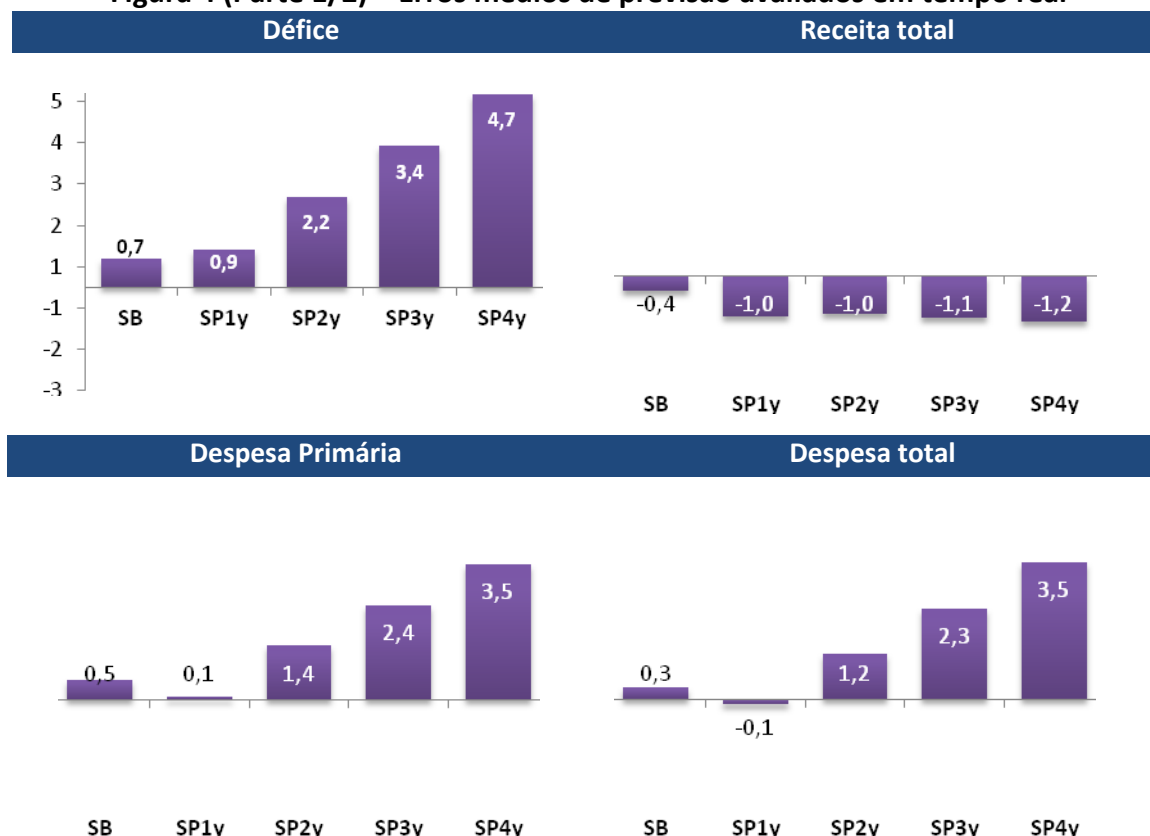
Usando esta abordagem metodológica, o CFP analisou os desvios médios (erros de previsão) entre os valores observados em tempo real e as previsões orçamentais apresentadas nas várias propostas de relatórios do Orçamento do Estado para os anos de 2003 a 2011 e em 12 atualizações do Programa de Estabilidade entre 2000 e 2011.

Como mostram as figuras abaixo (e o quadro A1 no anexo), mesmo quando confrontados com os dados disponíveis em tempo real, existem erros de previsão consideráveis no respeitante ao saldo orçamental (e às respetivas componentes), que crescem ao longo do período de previsão. O défice em tempo real foi, em média, superior à correspondente previsão na proposta de orçamento (SB) em 0,7 pontos percentuais do PIB. Os erros de previsão elevam-se a mais de 3 p.p. do PIB nos últimos dois anos das projeções do Programa de Estabilidade (SP). Tais erros de previsão decorrem de despesas superiores e receitas inferiores ao previsto.

As projeções de receitas totais apresentadas nos Programas de Estabilidade revelaram-se demasiado otimistas, dando origem a um desvio de mais de 1 p.p. do PIB para o rácio de receitas efetivamente realizado, denotando falta de prudência nas projeções de receita.

A maior parte do erro de previsão do défice orçamental decorre, porém, do excesso de despesas. O desvio nas despesas nos 3.º e 4.º anos da previsão é muito elevado: a despesa realizada excede os objetivos fixados no Programa de Estabilidade em 2,3 e 3,5 p.p. do PIB, respetivamente.

Figura 4 (Parte 1/2) – Erros médios de previsão avaliados em tempo real



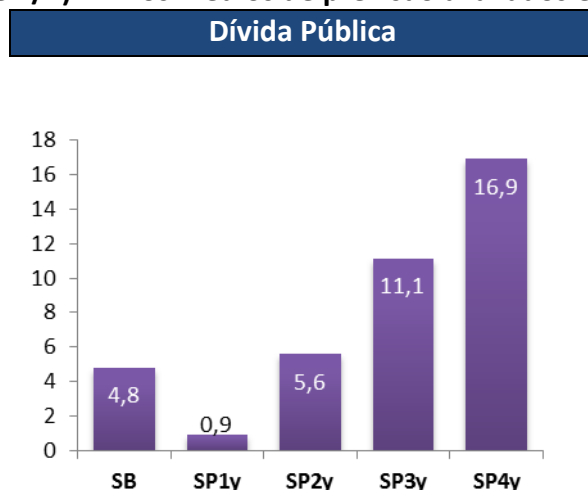
Nota: SB designa orçamento do Estado. SP1y, SP2y,... designam a atualização da previsão do Programa de Estabilidade para o primeiro ano, o segundo ano, etc. Ver pormenores nas notas do Quadro A1.

Ainda com respeito à despesa, é interessante notar que, nos três primeiros anos de previsão, o excesso na despesa primária é superior ao da despesa total, o que é explicado pela sobre-estimação das despesas com juros. Isto tanto pode ser o resultado de previsões prudentes relativas a juros, como do desejo de criar uma almofada para acomodar excessos de despesa em outras áreas.

Em resultado dos défices superiores ao previsto nas sucessivas atualizações do Programa de Estabilidade, mas também devido a ajustamentos não negligenciáveis entre *stocks* e fluxos, o rácio da dívida revelou-se muito superior aos objetivos do programa. Além disso, os erros de previsão crescem com o prolongamento do horizonte de previsão: os objetivos apresentados nas atualizações dos Programas de Estabilidade para os dois anos imediatamente seguintes foram, em média, excedidos em 5,6 p.p. do PIB, enquanto os relativos ao quarto ano de previsão foram ultrapassados em 16,9 p.p. do PIB.¹⁸

¹⁸ Mesmo excluindo o período 2009 a 2011 (*inclusive*), que é muito afetado pelos efeitos das crises financeira e orçamental, o erro médio de previsão é de 10 p.p. do PIB no quarto ano de projeção/objetivo.

Figura 4 (Parte 2/2) – Erros médios de previsão avaliados em tempo real



***Nota:** SB designa Orçamento do Estado. SP1y, SP2y,... designam a atualização da previsão do Programa de Estabilidade para o primeiro ano, o segundo ano, etc. Ver pormenores nas notas do Quadro A1.*

Uma consequência clara a retirar destes resultados consiste na necessidade de alterar o enquadramento orçamental, por forma a evitar excessos de despesa e a usar projeções de receita mais prudentes. A incapacidade de sucessivas atualizações do Programa de Estabilidade em atingir os objetivos de reduzir ou controlar o rácio de despesas mostra que o atual enquadramento orçamental português é ineficaz. A evidência aqui apresentada documenta cabalmente que é necessário corrigir a prática de sucessivamente atualizar os objetivos de despesa, acomodando os repetidos excessos. Para tal será necessário adotar um enquadramento vinculativo multianual para as despesas, assente em previsões judiciosas e em regras viáveis e efetivamente controladas. O objetivo de tal estratégia consiste em assegurar a sustentabilidade das finanças públicas, enquadrando todas as decisões numa perspetiva de médio prazo, desse modo guiando as expectativas do setor privado relativamente à política orçamental no médio prazo. Contudo, este objetivo só poderá ser atingido se as projeções orçamentais incorporadas na estratégia orçamental forem fiáveis e garantirem que as políticas futuras seguem o rumo presentemente delineado, um requisito que as estratégias orçamentais passadas não observaram em Portugal.

4 Conclusões

Neste seu primeiro Relatório, o *Conselho das Finanças Públicas* analisou a estratégia orçamental recentemente apresentada pelo Governo no [Documento de Estratégia Orçamental](#) (DEO/2012) de 30 de abril de 2012, no [Programa de Estabilidade](#) (que inclui o DEO/2012 como anexo) e na [Proposta de Lei nº 56/XII](#) (PPL 56/XII).

Concluímos, em geral, que o Governo definiu uma estratégia de ajustamento apropriada e a tem até agora prosseguido corretamente. Uma vez concluídos com êxito os primeiros passos do ajustamento orçamental, torna-se necessário desenvolver uma estratégia macroeconómica assente em reformas estruturais, incluindo a do mercado do trabalho, que coloquem Portugal numa trajetória de crescimento económico forte e duradouro, um pré-requisito para um ajustamento orçamental profundo e sustentado.

Igualmente importante é reforçar agora o compromisso do Governo com esta estratégia e a credibilidade da sua determinação em manter o rumo. A capacidade de controlar firmemente a despesa pública é a chave que evitará os recuos e a frouxidão orçamental do passado. Com isto em mente, apresentamos as seguintes recomendações:

1. O Governo deve melhorar a qualidade das projeções macroeconómicas subjacentes à estratégia orçamental e aos objetivos orçamentais anuais. Para o conseguir, as projeções macroeconómicas devem ser confiadas a uma instituição independente, dotada dos recursos adequados.
2. As projeções macroeconómicas devem incluir a avaliação dos principais riscos de políticas e de previsão, oriundos do enquadramento nacional e internacional.
3. O limite à despesa deve abranger o conjunto das administrações públicas e a totalidade das fontes de financiamento. Manter as despesas dentro desses limites exigirá uma coordenação apropriada entre a administração central e os restantes subsectores.
4. O Governo deve criar as condições que permitam definir limites de despesa numa base de contas nacionais. Tal permitirá melhorar a sua transparência, facilitar o seu acompanhamento e cumprimento, bem como contribuir para assegurar a respetiva coerência com os objectivos da política macroeconómica.

Melhorar o controlo das despesas e o cumprimento dos respetivos limites exigirá também mudanças no enquadramento orçamental em geral. Recomendamos que o Parlamento vote os limites de despesa propostos na primavera de cada ano, tornando-os em restrições vinculativas para as negociações orçamentais a ter lugar durante o

verão e o outono. Regra geral, os limites à despesa total nos anos seguintes de programação ($t+1$ a $t+3$) deviam igualmente ser respeitados nas propostas de orçamento respetivas, só podendo ser ultrapassados face a circunstâncias muito excecionais. Tal prática proporcionaria aos serviços públicos e ao setor privado a necessária orientação quanto às intenções políticas do Governo para os anos seguintes. Além disso, importa alterar o enquadramento orçamental das administrações regionais e locais. Para este fim, o CFP apresentará em breve a sua visão e propostas relativamente à reforma do financiamento regional e local e à reforma da lei de enquadramento orçamental.

Bibliografia

- Alesina, Alberto, and Silvia Ardagna (2010), "Large Changes in Fiscal Policy: Taxes versus Spending." In: Jeffrey Brown (ed.), *Tax Policy and the Economy* 24. Chicago: University of Chicago Press, 35-69
- Alesina, Alberto, and Roberto Perotti (1995), "Fiscal Adjustment: Fiscal Expansions and Adjustments in OECD Countries." *Economic Policy* 21, 207-48
- Alesina, Alberto, and Roberto Perotti (1997), "Fiscal Adjustments in OECD Countries: Composition and Macroeconomic Effects". *IMF Staff Papers* 44(2), 210-48
- Artis, M., and M. Marcellino (2001), "Fiscal Forecasting: The track record of the IMF, OECD and EC." *The Econometrics Journal*, 4(1), 20-36
- Barnhill, T., and G. Kopits (2004), "Assessing Fiscal Sustainability under Uncertainty". *Journal of Risk*, 6(4), 31-53.
- Comissão Europeia (2012a), "[Specifications on the implementation of the Stability and Growth Pact and Guidelines on the format and content of Stability and Convergence Programmes](#)"
- Comissão Europeia (2012b), "[European Economic Forecast – Spring 2012](#)." *European Economy*, 1
- Drazen, A. (2004), "Fiscal Rules from a Political Economy Perspective," in G. Kopits, ed., *Rules-Based Fiscal Policy in Emerging Markets: Background, Analysis and Prospects*. London: Palgrave Macmillan, 15-29
- Forni, L., and S. Momigliano (2004), "Cyclical Sensitivity of Fiscal Policies Based on Real-Time Data" *Applied Economics Quarterly*, 50(3), 299-326.
- Gemmell, N., R. Kneller, and I. Sanz (2009), „The Composition of Government Expenditure and Economic Growth,” in S. Barrios, L. Pench, and A. Schaechter, eds., *European Economy: The Quality of Public Finances and Economic Growth*. Brussels: European Commission, 17-45
- [Proposta de Lei nº 56/XII](#), 30 April, approves the multiannual budgetary framework for years 2013 to 2016
- Gruen, D., Robinson, T., and A. Stone (2005), "Output Gaps In Real Time: How Reliable Are They?" *Economic Record*, 81(252), 6-18
- Hughes-Hallett, Andrew, Rolf R. Strauch and Jürgen von Hagen (2002a), [Budgetary Consolidation in EMU](#). European Commission Economic Paper 148, Brussels
- Hughes-Hallett, Andrew, Rolf R. Strauch and Jürgen von Hagen (2002b), „Budgetary Consolidations in Europe." *Journal of the Japanese and International Economy* 16, 512-535
- Kneller, R., M. Bleaney, and N. Gemmell (1999), "Fiscal Policy and Growth: Evidence from OECD Countries." *Journal of Public Economics*, 74, 171-190

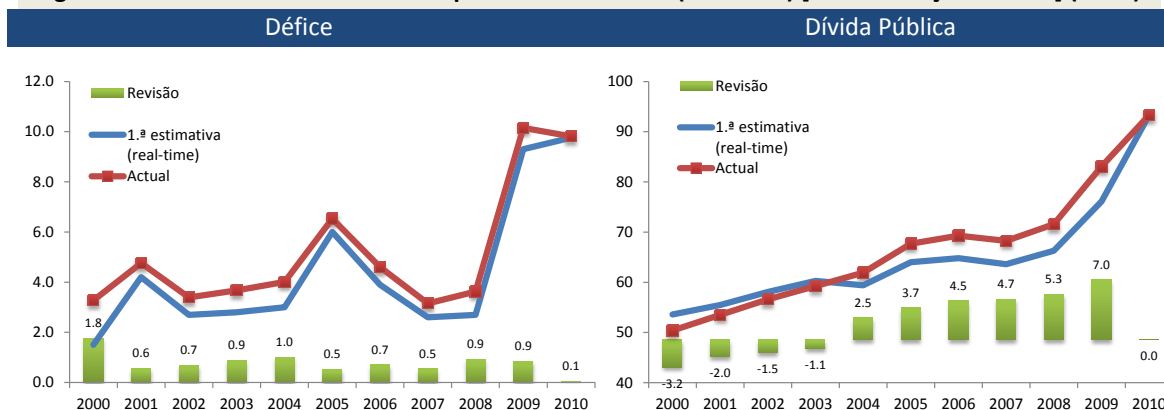
- Kopits, G. (2004), "Fiscal Policy and High Capital Mobility," in G. Kopits, ed., *Rules-Based Fiscal Policy in Emerging Markets: Background, Analysis and Prospects*. London: Palgrave Macmillan, 66-80
- Kopits, G. (2012), "Can Fiscal Sovereignty be Reconciled with Fiscal Discipline?" *Acta Oeconomica*, 62(2), 141-160
- Kopits, G., and J. Craig (1998), [*Transparency in Government Operations*](#), Occasional Paper 158. Washington: International Monetary Fund
- Marinheiro, C. F. (2011), "Fiscal sustainability and the accuracy of macroeconomic forecasts: Do supranational forecasts rather than government forecasts make a difference?" *International Journal of Sustainable Economy*, 3(2), 185-209. doi:10.1504/IJSE.2011.039440
- Ministério das Finanças (2012), "[Documento de Estratégia Orçamental 2012-2016](#)." April, Lisboa
- Molnar, M. (2012), "[Fiscal Consolidation: Part 5. What Factors Determine the Success of Consolidation Efforts?](#)" *OECD Economics Department Working Papers* 936, Paris
- Nogueira Martins, J., and L. Gordo Mora (2007), "[How Reliable are the Statistics for the Stability and Growth Pact?](#)" Brussels: European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs.
- Orphanides, A. (2001, "Monetary Policy Rules Based on Real-Time Data." *American Economic Review*, 91(4), 964-985
- Orphanides, A., and S. van Norden (2002), "The unreliability of output-gap estimates in real time." *Review of Economics and Statistics*, 84(4), 569-583
- Perotti, Roberto, Rolf R. Strauch and Jürgen von Hagen (1998), *Sustainability of Public Finances*. London: CEPR
- Schick, A. (2004), "Fiscal Institutions versus Political Will" in: G. Kopits, ed., *Rules-Based Fiscal Policy in Emerging Markets: Background, Analysis and Prospects*. London: Palgrave Macmillan, 81-94
- Strauch, Rolf R., and Jürgen von Hagen (2001), Fiscal Consolidations: Quality, Economic Conditions, and Success." *Public Choice* 109, 327-46
- Tsibouris, G., M. Horton, M. Flanagan, and W. Maliszewski (2006). *Experience with Large Fiscal Adjustments*, Occasional Paper 246. Washington: International Monetary Fund
- von Hagen, Jürgen (2003), "Fiscal Discipline and Growth in Euroland." *Wirtschaftspolitische Blätter* 50:2, 163-176
- von Hagen, Jürgen (2007), "[Government Spending and Growth](#)." ECB Public finance workshop

Caixa 1 – As revisões nas séries estatísticas justificam a utilização de dados obtidos em tempo real

Os dados de finanças públicas são habitualmente apresentados em rácios do PIB. Assim, quando se procede a uma avaliação do grau de rigor das previsões governamentais de curto prazo é necessário ter em conta que os desvios entre o valor observado e a previsão podem resultar quer de desvios na concretização das variáveis orçamentais, quer de desvios no valor do PIB nominal. Contudo, quando se pretende avaliar o rigor das projeções orçamentais num horizonte temporal mais alargado, é necessário levar também em conta o impacto das revisões nas séries estatísticas que entretanto tenham ocorrido. No caso português, as revisões estatísticas entre a segunda notificação do Procedimento dos Défices Excessivos (PDE) e as séries mais recentes não são negligenciáveis. Estas revisões resultam, em parte, de alterações no ano-base do sistema de contas nacionais SEC-95 (ver Figura A1 abaixo).¹⁹ Uma forma prática de ultrapassar este problema é comparar as previsões orçamentais para um dado ano com a primeira estimativa oficial para esse ano (neste caso, a segunda notificação do PDE).

Em Portugal, o défice tem sido em geral revisto em alta face à primeira estimativa efetuada em tempo real (*real-time*), estando as revisões de maior magnitude concentradas no período 1997-2000 (apresentando os anos de 1998 e 2000 as revisões mais elevadas que ascendem a +1,6 e +1,8 p.p. do PIB, respetivamente). Estas revisões decorrem do alargamento do número de entidades públicas incluídas no perímetro de consolidação das administrações públicas em contas nacionais, da apropriação de informação de base mais completa, bem como de algumas alterações metodológicas (embora de âmbito limitado). Contrariamente ao caso do défice, o rácio da dívida beneficiou até 2003 da reavaliação do PIB nominal, o que fez com que o rácio da dívida até esse ano seja agora mais reduzido do que o indicado pelas estimativas contemporâneas.

Figura A1 – Revisões nas séries face à primeira estimativa (real-time) [2.ª notificação do PDE] (%PIB)



¹⁹ Nogueira Martins & Gordo Mora (2007) analisaram a dimensão das revisões dos valores do défice e da dívida reportados pelas autoridades nacionais à Comissão Europeia, tendo concluído que existe evidência a favor da hipótese de que a dimensão do défice orçamental pode ter um impacto na forma como os institutos de estatística revêm esses dados.

Assim, seguindo a prática cada vez mais consensual na literatura económica ²⁰ para avaliar a qualidade das projeções orçamentais, o CFP utilizou como o valor efetivo (resultado) não a série estatística final revista, mas uma estimativa obtida em tempo real correspondendo à (segunda) estimativa das variáveis orçamentais e do PIB, ou seja, os dados obtidos em tempo real para o ano t correspondem à estimativa do INE apresentada em setembro do ano $t+1$ na 2.ª notificação do Procedimento dos Défices Excessivos.

Tendo em conta a ênfase deste Relatório no processo orçamental, esta abordagem é a mais adequada para testar a qualidade das previsões, uma vez que poderia ser demasiado exigente para os decisores de política económica prever aquilo que as primeiras estimativas oficiais (após o final do ano em questão) não foram capazes de captar. Adicionalmente, a utilização de dados em tempo real reduz o problema suscitado pelas revisões de metodologia ocorridas após o final do ano em questão, que poderiam enviesar os resultados. Ainda mais relevante é o facto de se tratar dos dados estatísticos utilizados para efeitos de monitorização da política orçamental, tanto pela Comissão Europeia, como pelas entidades nacionais. Tal como referido por Artis e Marcellino (2002), a utilização de dados divulgados por ocasião da segunda notificação do PDE é a “mais interessante do ponto de vista da política económica”. Acresce que é suposto estes dados da segunda notificação do PDE incorporarem toda a informação (semifinalizada) das contas das administrações públicas, mas não todas as revisões subsequentes nas contas das administrações públicas ou na estimativa do PIB nominal.

Em resultado desta opção metodológica, o CFP analisou os desvios (erros de previsão) entre os valores efetivos apurados (pelo INE) em tempo real (em setembro de $t+1$) e as previsões orçamentais efetuadas nos diversos relatórios do Orçamento do Estado (para os anos de 2003 a 2011) e em doze atualizações do Programa de Estabilidade (entre 2000 e 2011). ^{21, 22}

²⁰ Esta tendência iniciou-se com a contribuição pioneira de Orphanides (2001) para o caso da política monetária. Para o caso da política orçamental, ver Forni & Momigliano (2004) e as referências bibliográficas citadas em Marinheiro (2011). Uma discussão paralela consiste em determinar a qualidade das estimativas em tempo real para o hiato do produto (output gap) — ver, por exemplo, Orphanides & van Norden (2002) e Gruen, Robinson, & Stone (2005).

²¹ É digno de nota que a previsão para os principais agregados das administrações públicas na ótica das contas nacionais apenas começou a ser apresentada no relatório do Orçamento do Estado em 2002 (ou seja, no Orçamento do Estado para 2003). Antes dessa data, os Orçamentos anteriores só apresentavam previsões na ótica da contabilidade pública, incluindo, quanto muito, uma indicação quanto ao objetivo do défice em contas nacionais, sem apresentar qualquer detalhe. Mesmo atualmente, a informação apresentada publicamente no Orçamento relativamente à passagem da ótica da contabilidade pública para a ótica da contabilidade nacional é bastante escassa.

²² Pese embora em 2011 não tenha sido submetida à União Europeia nenhuma atualização do Programa de Estabilidade, o CFP utilizou as previsões do Documento de Estratégia Orçamental de agosto de 2011, apresentadas pelo Governo então saído recentemente de eleições.

Quadro A1. Desvios avaliados em tempo real (% do PIB)

	Saldo	Rec. Total	Desp. Total	Desp. Prim.	Juros	Desp. Cap.	FBCF	Dívida
	Balance	T Revenue	T Expend.	Prim. Exp.	Interest	Capital exp.	GFCF	Debt
State Budget					Orçamento do Estado			
ME	-0,70	-0,39	0,30	0,49	-0,19	0,07	-0,08	4,81
P-value	0,42	0,68	0,46	0,21	0,04	0,82	0,60	0,29
MAE	1,29	1,73	0,89	0,93	0,25	0,60	0,34	7,34
RMSE	2,44	2,61	1,15	1,13	0,29	0,82	0,41	10,23
Skewness	-2,62	-1,37	0,66	0,10	0,73	1,39	0,35	1,04
No. Obs.	9	9	9	9	9	9	8	6
ME until 2009	0,19	0,22	0,02	0,20	-0,18	-0,38	-0,31	-1,81
SP 1st year of forecast					1.º ano de previsão do PE			
ME	-0,92	-1,04	-0,14	0,08	-0,21	:	-0,17	0,89
P-value	0,14	0,13	0,49	0,72	0,00	:	0,18	0,45
MAE	1,50	1,93	1,00	1,13	0,21	:	0,32	2,95
RMSE	2,15	2,62	1,69	1,74	0,26	:	0,44	3,59
Skewness	-1,05	-0,79	-2,59	-2,47	-0,62	:	-0,22	0,12
No. Obs.	12	12	12	12	12	:	10	12
ME until 2009	-0,70	-1,10	-0,43	-0,28	-0,16	:	-0,26	-0,36
SP 2nd year of forecast					2.º ano de previsão do PE			
ME	-2,19	-0,99	1,18	1,39	-0,21	:	-0,14	5,57
P-value	0,04	0,18	0,02	0,01	0,01	:	0,43	0,05
MAE	2,81	2,24	1,91	1,99	0,22	:	0,42	6,79
RMSE	3,61	2,79	2,28	2,41	0,28	:	0,51	9,07
Skewness	-0,52	-0,27	-0,56	-0,47	-0,32	:	0,54	0,52
No. Obs.	11	11	11	11	11	:	9	11
ME until 2009	-1,53	-1,01	0,50	0,73	-0,23	:	-0,42	1,66
SP 3rd year of forecast					3.º ano de previsão do PE			
ME	-4,69	-1,20	3,51	3,48	0,03	:	-0,46	16,92
P-value	0,00	0,12	0,01	0,01	0,89	:	0,20	0,01
MAE	4,69	1,78	3,66	3,61	0,27	:	0,68	16,92
RMSE	5,32	2,14	4,50	4,41	0,44	:	0,84	21,84
Skewness	-0,58	0,21	0,52	0,69	2,61	:	0,04	2,24
No. Obs.	8	8	8	8	8	:	6	8
ME until 2009	-2,23	-1,11	1,11	1,30	-0,19	:	-0,64	5,10
SP 4th year of forecast					4.º ano de previsão do PE			
ME	-4,69	-1,20	3,51	3,48	0,03	:	-0,46	16,92
P-value	0,00	0,12	0,01	0,01	0,89	:	0,20	0,01
MAE	4,69	1,78	3,66	3,61	0,27	:	0,68	16,92
RMSE	5,32	2,14	4,50	4,41	0,44	:	0,84	21,84
Skewness	-0,58	0,21	0,52	0,69	2,61	:	0,04	2,24
No. Obs.	8	8	8	8	8	:	6	8
ME until 2009	-3,36	-1,54	1,84	1,96	-0,12	:	-0,97	10,02

Notas: 1) ME- média do erro de previsão; MAE- média do erro absoluto (*mean absolute error*); P-value para a hipótese nula de um erro médio de previsão nulo; RMSE – raiz quadrada do erro quadrático médio de previsão (*root*

mean square error). **2)** Para 2005 utilizou-se o Orçamento Retificado para 2005, dado que se verificou uma alteração na orientação política relativamente à utilização de medidas extraordinárias para atingir um défice inferior ao valor de referência de 3% do PIB; o novo Governo saído de eleições decidiu em 2005 deixar de as usar, o que originou uma substancial revisão em alta do objetivo de défice orçamental para 2005. **2)** Os valores para 2010 encontram-se ajustados da reclassificação para o perímetro de consolidação das administrações de três grandes empresas de transportes, uma vez que este alargamento de perímetro não se encontrava contemplado na revisão da base de contas nacionais ocorrida em junho de 2010, não podendo consequentemente ser antecipado na proposta de Orçamento do Estado (para 2010). **3)** PE designa Programa de Estabilidade. Em geral, a previsão realizada em dezembro do ano t para o ano $t+1$ é considerada como sendo o primeiro ano de previsão. Contudo, se a atualização do Programa de Estabilidade tiver sido apresentada no primeiro trimestre do ano, a previsão aí apresentada para o ano corrente é classificada como primeiro ano de previsão do PE. Por exemplo, a previsão para 2001 do PE apresentado em janeiro de 2001 foi considerada como uma previsão para o primeiro ano do horizonte de previsão.

Quadro A2. Conta das administrações públicas ajustada dos efeitos das medidas temporárias e não recorrentes (% do PIB)

	INE; EC				MF: DEO/2012					2010- 2011	2010- 2012	2012- 2014	2012- 2016	2010- 2016
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016					
Receita Total	41,1	39,8	39,7	40,6	42,8	42,9	42,8	42,7	42,5	0,9	3,0	0,0	-0,2	2,8
Receita corrente	40,4	39,1	38,7	39,7	41,5	41,6	41,5	41,4	41,2	1,1	2,8	0,0	-0,2	2,6
Receita fiscal	23,8	22,0	22,2	23,0	24,6	24,8	24,8	24,9	24,9	0,8	2,5	0,2	0,3	2,8
Receitas de capital	0,7	0,7	1,1	0,9	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	-0,2	0,2	0,0	0,0	0,2
Despesa Total	45,5	49,7	48,8	48,0	47,7	45,9	44,6	43,8	43,0	-0,8	-1,1	-3,1	-4,7	-5,8
Despesa corrente	41,7	45,8	44,9	45,2	44,4	43,2	42,2	41,6	40,8	0,3	-0,5	-2,2	-3,6	-4,1
Consumo intermédio	4,4	5,0	4,5	4,6	4,5	4,1	4,1	4,0	3,9	0,1	0,0	-0,4	-0,6	-0,6
Despesas com pessoal	12,0	12,7	12,2	11,3	10,1	9,7	9,2	9,0	8,8	-0,9	-2,1	-0,9	-1,3	-3,4
Juros (PDE)	3,0	2,8	2,9	3,9	4,7	4,6	4,7	4,8	4,6	1,0	1,9	-0,1	-0,1	1,7
Prestações sociais	19,3	22,0	21,9	22,1	21,8	21,6	21,2	20,9	20,5	0,2	-0,1	-0,6	-1,3	-1,4
Despesas de capital	3,9	4,0	3,9	2,9	3,3	2,7	2,4	2,2	2,2	-1,1	-0,6	-0,9	-1,1	-1,7
Saldo global (PDE)	-4,4	-9,9	-9,1	-7,4	-4,9	-3,0	-1,8	-1,0	-0,5	1,7	4,2	3,1	4,5	8,6
Saldo Primário	-1,4	-7,1	-6,2	-3,5	-0,2	1,6	2,9	3,7	4,1	2,7	6,0	3,1	4,3	10,4
Carga fiscal*	32,6	31,0	31,2	32,4	33,8	33,9	34,0	34,0	34,0	1,2	2,6	0,1	0,2	2,7
Despesa Corrente Primária	38,6	42,9	42,1	41,3	44,4	43,2	42,2	41,6	40,8	-0,8	2,4	-2,2	-3,6	-1,2
Despesa Primária	42,5	46,9	46,0	44,1	43,0	41,3	39,9	39,0	38,4	-1,8	-3,0	-3,1	-4,6	-7,6
Dívida Bruta	71,6	83,1	93,3	107,8	113,1	115,7	113,4	109,5	103,9	14,4	19,8	0,3	-9,2	10,6

Fontes: Ministério das Finanças (2012); Comissão Europeia (2012).

Nota: * Exclui as contribuições sociais imputadas.

Quadro A3. Conta não ajustada das administrações públicas (% do PIB)

	INE			MF: DEO/2012					2010- 2011	2010- 2012	2012- 2014	2012- 2016	2010- 2016
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016					
Receita Total	39,6	41,4	44,7	42,9	42,9	42,8	42,7	42,5	3,2	1,5	-0,1	-0,4	1,1
Receita corrente	38,8	38,7	40,3	41,6	41,6	41,5	41,4	41,2	1,5	2,9	-0,1	-0,3	2,5
Receita fiscal	21,7	22,2	23,5	24,7	24,8	24,8	24,9	24,9	1,3	2,5	0,1	0,2	2,7
Receitas de capital	0,7	2,7	4,4	1,4	1,3	1,3	1,3	1,3	1,7	-1,3	-0,1	-0,1	-1,4
Despesa Total	49,7	51,2	48,9	47,5	45,9	44,6	43,8	43,0	-2,3	-3,8	-2,9	-4,5	-8,2
Despesa corrente	45,8	45,6	45,2	44,4	43,2	42,2	41,6	40,8	-0,4	-1,2	-2,2	-3,6	-4,8
Consumo intermédio	5,0	5,1	4,6	4,5	4,1	4,1	4,0	3,9	-0,5	-0,6	-0,4	-0,6	-1,2
Despesas com pessoal	12,7	12,2	11,3	10,1	9,7	9,2	9,0	8,8	-0,9	-2,1	-0,9	-1,3	-3,4
Juros (PDE)	2,8	2,9	3,9	4,7	4,6	4,7	4,8	4,6	1,0	1,9	-0,1	-0,1	1,7
Prestações sociais	22,0	21,9	22,1	21,8	21,6	21,2	20,9	20,5	0,2	-0,1	-0,6	-1,3	-1,4
Despesas de capital	4,0	5,6	3,7	3,1	2,7	2,4	2,2	2,2	-1,9	-2,6	-0,7	-0,9	-3,4
- FBCF	3,0	3,6	2,6	2,1	1,6	1,4	1,3	1,3	-1,0	-1,5	-0,7	-0,8	-2,3
- Outras despesas de capital	1,0	2,0	1,2	1,0	1,1	1,0	0,9	0,9	-0,9	-1,0	0,0	-0,1	-1,1
Saldo global (PDE)	-10,2	-9,8	-4,2	-4,5	-3,0	-1,8	-1,0	-0,5	5,6	5,3	2,7	4,1	9,4
Saldo Primário	-7,3	-7,0	-0,4	0,2	1,6	2,9	3,7	4,1	6,6	7,1	2,7	3,9	11,1
Carga fiscal*	30,8	31,3	32,9	33,9	33,9	34,0	34,0	34,0	1,7	2,7	0,0	0,0	2,7
Despesa Corrente Primária	42,9	42,7	41,3	44,4	43,2	42,2	41,6	40,8	-1,4	1,7	-2,2	-3,6	-1,9
Despesa Primária	46,9	48,4	45,0	42,7	41,3	39,9	39,0	38,4	-3,3	-5,6	-2,8	-4,3	-10,0
Dívida Bruta	83,1	93,3	107,8	113,1	115,7	113,4	109,5	103,9	14,4	19,8	0,3	-9,2	10,6

Fonte: Ministério das Finanças (2012).

Nota: * Exclui as contribuições sociais imputadas.

Índice

1	Introdução	1
2	Avaliação Global da Estratégia de Ajustamento do Governo	2
3	Aplicação da Lei de Enquadramento Orçamental	6
3.1	Considerações gerais	6
3.2	Abrangência e Transparência dos Limites de Despesa	8
3.3	Previsões macro-orçamentais fiáveis	10
3.3.1	Considerações gerais	10
3.3.2	Previsões de Crescimento: O Desempenho Passado	12
3.3.3	Previsões Orçamentais: O Desempenho Passado	13
3.3.4	Avaliação dos Erros de Previsão	15
4	Conclusões.....	18
	Bibliografia.....	20
	Anexo.....	22

Texto escrito conforme o Acordo Ortográfico - convertido pelo Lince.