



**Conselho das Finanças Públicas**  
*Portuguese Public Finance Council*

# **Avaliação dos impactos de programas de política económica**

**Apontamento do Conselho das Finanças  
Públicas n.º 1/2015**

**maio de 2015**

---

A série de "*Apontamentos*" tem por objetivo apresentar curtos textos de divulgação sobre matérias ligadas à missão específica do Conselho das Finanças Públicas, que ajudem os observadores interessados a melhor perceber e avaliar as questões envolvidas nos domínios de atividade do Conselho.

Trata-se de uma série sem periodicidade regular, cuja consulta não exige conhecimentos especializados, constituída por textos com extensão que, em regra, não excederá as dez páginas.

O CFP foi criado pelo artigo 3.º da Lei n.º 22/2011, de 20 de maio, que procedeu à 5.ª alteração da Lei de Enquadramento Orçamental (Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, republicada pela Lei n.º 37/2013, de 14 de junho) e os seus Estatutos aprovados pela Lei n.º 54/2011, de 19 de outubro. Tem como missão proceder a uma avaliação independente sobre a consistência, o cumprimento e a sustentabilidade da política orçamental, promovendo ao mesmo tempo a sua transparência, de modo a contribuir para a qualidade da democracia e das decisões de política económica e para o reforço da credibilidade financeira do Estado.

---

Documento elaborado por Teodora Cardoso



Conselho das Finanças Públicas  
*Portuguese Public Finance Council*

# **Avaliação dos impactos de programas de política económica**

**Apontamento n.º 1/2015**

Lisboa, maio de 2015

## Índice

INTRODUÇÃO.....	1
1. A EXPERIÊNCIA DOS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA.....	2
2. A PRÁTICA DOS PAÍSES BAIXOS .....	4
3. A EXPERIÊNCIA DO REINO UNIDO.....	6
CONCLUSÕES PARA PORTUGAL .....	7

## INTRODUÇÃO

Estimar, quantificada e objetivamente, os efeitos orçamentais de programas de política económica é uma tarefa sempre rodeada de incerteza técnica, mesmo quando se trata de “simples” programas destinados a corrigir uma situação de défice excessivo, ou a relançar a atividade de uma economia que não necessite de alterações significativas de natureza institucional e/ou estrutural. Mesmo nessas circunstâncias, as medidas incorporadas em cada programa têm, no curto prazo, efeitos diretos e indiretos que podem reforçar-se ou compensar-se, conduzindo a diferentes “multiplicadores” do esforço programado.

Quando os programas incluem medidas de alcance estrutural, estimar os seus efeitos de médio e longo prazo envolve dificuldades acrescidas. Estas devem-se à ausência de experiências anteriores assimiláveis, refletidas em séries cronológicas e em modelos que permitam projetar os resultados das medidas, com base em cálculos estatística e econometricamente fundamentados, sem envolver hipóteses de natureza doutrinária quanto ao comportamento dos agentes económicos e dos mercados. Exige-se nestes casos o recurso a narrativas e interpretações teóricas que estão longe de ser unívocas, dado que se baseiam em pressupostos diversos, podendo divergir fortemente quanto à previsão dos resultados das mesmas medidas. Assim, a opção por um conjunto de hipóteses e pelo(s) modelo(s) que dele decorre(m) torna-se suscetível de interpretação política, um resultado que uma instituição independente tem de evitar.

Por esse motivo, esta tarefa não faz parte das atribuições dos conselhos de finanças públicas e é apenas desempenhada, em parte e/ou em condições específicas que adiante se descrevem, por instituições independentes, públicas ou privadas, cuja criação e mandato antecederam em muito a noção de *fiscal council* e que, por isso, desempenham funções que se inserem na tradição e no enquadramento próprio dos respetivos países.<sup>1</sup> Esquemáticamente, recorrem, em termos metodológicos, a uma de duas alternativas: (i) apresentar um leque de avaliações, baseadas num conjunto de modelos que cobrem os vários conjuntos de hipóteses quanto ao comportamento dos agentes económicos; (ii) aplicar aos programas a avaliar, em condições rigorosamente idênticas, os modelos já consagrados pelo seu uso habitual nas análises produzidas pela instituição.

Variantes destas opções são usadas nos três países que, de modos diferentes, consagraram de há muito formas de avaliação por instituições independentes de programas de política económica, em particular no respeitante ao seu impacto orçamental, nomeadamente, os Estados Unidos da América, os Países Baixos e o Reino Unido, embora só nos dois últimos esteja em causa a avaliação de plataformas eleitorais. O texto que se segue descreve abreviadamente essas experiências, cujo conhecimento deve informar qualquer abordagem ao tema.

---

<sup>1</sup> Quanto ao papel dos conselhos de finanças públicas, ver George Kopits, *Restoring Public Debt Sustainability: The Role of Independent Fiscal Institutions*, Oxford University Press, 2013.

## 1. A EXPERIÊNCIA DOS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA

O enquadramento orçamental americano reveste-se de características específicas que o diferencia fortemente das normas mais comuns à generalidade das democracias. Não se desenvolvendo aqui este tema, importa referir a maior importância que, nesse país, é conferida ao poder legislativo relativamente ao executivo. Assim, nos Estados Unidos, “o orçamento do Presidente é uma simples recomendação, que apenas serve como termo de referência para a ação subsequente do Congresso”<sup>2</sup>, cabendo a este um papel muito importante na definição das disposições a consagrar no orçamento, tanto em matéria de receitas como de despesas. Embora tal não impeça que o poder relativo de cada uma das esferas do poder político varie muito em função das maiorias existentes em cada momento, uma das implicações importantes deste modelo de governação consiste em que, à apresentação do designado “Orçamento do Presidente”<sup>3</sup>, se siga a re-estimação pelo Congresso das hipóteses técnicas e económicas desse documento, uma tarefa atribuída ao [Congressional Budget Office](#) (CBO), um órgão técnico independente criado em 1975.<sup>4</sup>

Esta é uma tarefa complexa, que se realiza em várias fases, tirando partido, entre outros fatores, do tempo disponibilizado nos Estados Unidos para a preparação do orçamento. Assim, o CBO começa por publicar em abril a sua Análise do Orçamento do Presidente,<sup>5</sup> baseada nos seus próprios modelos de previsão e no cenário de políticas invariantes (*baseline*) que o CBO produz em fevereiro e agosto, para o período de dez anos em que se baseia o processo orçamental próprio do Congresso. Esse cenário é também atualizado, normalmente em abril, no contexto da análise do Orçamento do Presidente.

A re-estimação pelo CBO do Orçamento do Presidente conduz geralmente a resultados diferentes dos nele apresentados, em consequência, por um lado, da atualização das projeções do CBO (posteriores em cerca de dois meses às do Orçamento do Presidente) e do uso de modelos de projeção diversos, mas também do facto de o [Office of Management and Budget](#), que produz o Orçamento do Presidente, considerar os efeitos dinâmicos da aplicação do programa do Presidente, contrariamente à prática do CBO nos seus *baselines*. Esta, que na gíria norte-americana se designa por *static scoring*, geralmente ignora os impactos indiretos, a nível macroeconómico, das medidas propostas, circunscrevendo-se à avaliação do seu impacto orçamental direto. O impacto macroeconómico é posteriormente analisado, num documento publicado em junho/julho,<sup>6</sup> que inclui também a estimativa do seu efeito nas projeções orçamentais (*dynamic scoring*).

Estas análises, como todo o trabalho do CBO, que igualmente avalia propostas legislativas com impacto macro-orçamental significativo, oriundas da Casa Branca ou do Congresso,

---

<sup>2</sup> Para uma descrição aprofundada do processo orçamental americano, ver Jón R. Blöndal et al. (2003), “[Budgeting in the United States](#)”. *OECD Journal on Budgeting*, Volume 3, No. 2 e Paul Posner and Chung-Keun Park (2007), “[Role of the Legislature in the Budget Process: Recent Trends and Innovations](#)”. *OECD Journal on Budgeting*, Volume 7, No. 3.

<sup>3</sup> A apresentação do Orçamento do Presidente tem lugar anualmente em fevereiro ou início de março, para entrar em vigor em outubro.

<sup>4</sup> Para mais detalhes, ver [An Introduction to the Congressional Budget Office](#).

<sup>5</sup> Para 2015 ver [An Analysis of the President's 2015 Budget](#).

<sup>6</sup> Para 2015, [The Economic Effects of the President's 2015 Budget](#).

caracterizam-se pela grande transparência dos métodos de previsão utilizados, pela sua forte fundamentação empírica e pelo caráter pedagógico das análises, permitindo a sua compreensão por toda a opinião pública interessada. Assim, os efeitos das propostas orçamentais são avaliados na sua dimensão de curto, médio e longo prazo, sublinhando o CBO a incerteza de que se revestem as suas previsões, tanto maior quanto mais distante o período a que se referem. Para os prazos mais longos o CBO apresenta as previsões sob a forma de intervalos e recorre, quando necessário, a diversos modelos interpretativos, em particular no respeitante ao impacto de medidas relativamente a cujos efeitos não existe unanimidade a nível da teoria económica.

Na atividade do CBO de apoio às decisões do Congresso, inclui-se a avaliação regular do impacto das medidas por estas propostas, tanto em matéria fiscal, como de despesas. Assim, o CBO avalia anualmente um grande número de propostas de despesa,<sup>7</sup> a maior parte das quais sem impacto macroeconómico significativo, a que apropriadamente se aplica a técnica de *static scoring*. Uma vez aprovadas as propostas, o seu impacto orçamental é integrado pelo CBO nos seus *baselines*. Porém, quando se trata de medidas de potencial alcance macroeconómico e de incerteza teórica quanto ao seu efeito, como é o caso de alterações substanciais da política fiscal, a prática do CBO de apresentar uma gama de resultados diferentes dificulta essa integração no *baseline*.

Daí o debate, que subsiste há pelo menos duas décadas nos Estados Unidos, quanto à necessidade de, nestes casos, o CBO produzir, à luz do *dynamic scoring*, uma avaliação única que permita essa inclusão. Politicamente, o debate reacende-se com respeito a programas de redução de impostos a que os proponentes atribuem um efeito significativo sobre o crescimento da economia, mas que não são refletidos nos *baselines* do CBO, uma vez que o uso de diferentes modelos pode apontar para resultados que, nalguns casos, vão desde um efeito significativo a um impacto quase nulo. Assim, a inclusão no *baseline* do impacto da medida exigiria uma avaliação quantitativa avalizada pelo próprio CBO, algo que, face à diversidade de interpretações teóricas, este considera não caber na sua esfera de competências, devendo antes ser objeto de opção política.

Esta prática do CBO está na origem do vivo debate entre economistas, que persiste desde meados da década de 1990.<sup>8</sup> Vinte anos passados, a discussão permanece nos Estados Unidos, de novo suscitada por uma proposta republicana de redução de impostos. As posições pouco se alteraram e o debate continua aceso, não obstante a crescente capacidade técnica e informática das diferentes instituições envolvidas. Recentemente Gregory Mankiw sintetizou-o assim no *New York Times*:

---

<sup>7</sup> Em cada ano o CBO prepara entre 500 e 600 estimativas formais deste tipo, a que se juntam milhares de estimativas informais, destinadas a apoiar as Comissões de Orçamento da Câmara dos Representantes e do Senado na elaboração e alteração de legislação. Ver CBO (2014), [CBO's Cost Estimates](#).

<sup>8</sup> Ver, por exemplo, Auerbach, Alan J. 1996. "[Dynamic Revenue Estimation](#)." *Journal of Economic Perspectives*, 10(1): 141-157, Auerbach, Alan J. 2005. "[Dynamic Scoring: An Introduction to the Issues](#)." *American Economic Review*, 95(2): 421-425, Mankiw, N. Gregory, Weinzierl, Matthew (2004), [Dynamic scoring: a back-of-the-envelope guide](#), NBER Working Paper No. 11000 ou, para um resumo do debate atualmente em curso, [Jérémie Cohen-Setton](#) (2015), [Dynamic scoring and budget forecasting - will dynamic scoring invite politicized scorekeeping?](#), Bruegel blog, 3 março 2015.

*... there are good reasons for the economists hired by Congress to pursue dynamic scoring. But there are also good reasons to be wary of the endeavor. In short: How do you open a can of worms? Very carefully.<sup>9</sup>*

Da experiência do CBO podem extrair-se algumas conclusões relevantes. A primeira consiste em reconhecer que o seu papel e as condicionantes a que obedece são inerentes ao enquadramento orçamental dos Estados Unidos da América, com características específicas, ligadas à Constituição do país. Uma segunda mostra que mesmo a disponibilidade da melhor capacidade de análise e de tratamento de dados não resolve dilemas respeitantes a questões que se inserem no domínio da ideologia, entre as quais a teoria económica não pode, por si só, arbitrar, um problema que se põe mesmo quando se trata apenas de avaliar o Orçamento do Presidente ou medidas concretas de política orçamental com impacto macroeconómico. Num plano prático, sublinha-se a importância para a eficácia do trabalho desenvolvido que decorre da disponibilidade de prazos realistas e de informação completa e detalhada, quer a nível macroeconómico, quer quanto aos detalhes das medidas/programas a analisar.

## 2. A PRÁTICA DOS PAÍSES BAIXOS

Nos Países Baixos, o [CPB \(Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis\)](#) observa uma prática de natureza diferente da americana, aplicada especificamente à avaliação das plataformas orçamentais para a legislatura apresentadas pelos diferentes partidos concorrentes às eleições legislativas. Neste caso trata-se da instituição que a si mesma se designou como “the world’s oldest fiscal watchdog”,<sup>10</sup> criada em 1945 e responsável, desde 1946, por estimar o andamento da economia nacional e por analisar regularmente as finanças públicas holandesas. Desde então o CPB criou uma bateria de ferramentas de análise e previsão e ganhou junto da opinião do seu país uma reputação provavelmente inigualada, que levou a que, desde 1986, a maioria dos partidos concorrentes às eleições legislativas solicitem o seu parecer sobre as consequências orçamentais das suas propostas eleitorais.

Num texto de 2011, o CPB descreve detalhadamente o seu trabalho e avalia os seus resultados.<sup>11</sup> Diversos aspetos dessa experiência merecem realce. Em primeiro lugar, este exercício, que resulta integralmente da iniciativa dos próprios partidos políticos, teve início quarenta anos depois da criação do CPB, quando os seus métodos, instrumentos de trabalho e reputação de independência e qualidade técnica estavam já consolidados. A primeira avaliação, de 1986, incidiu sobre textos preparados para o efeito pelos diferentes partidos, publicados no decurso da campanha eleitoral, mas apenas foi divulgada pelo CPB após as eleições. O interesse então suscitado pela disponibilização atempada aos eleitores de elementos que os ajudassem a avaliar as várias propostas políticas levou a que, a partir daí, se tornasse prática usual a sua divulgação durante a campanha, sempre a solicitação dos partidos com respeito aos seus próprios programas.

---

<sup>9</sup> [“Dynamic scoring in Congress is defensible but slippery”](#).

<sup>10</sup> Frits Bos, Coen Teulings (2012), [“The world’s oldest fiscal watchdog: CPB’s analyses foster consensus on economic policy”](#). CPB Discussion Paper 207, 7-03-2012.

<sup>11</sup> Frits Bos, Coen Teulings (2011), [Evaluating election platforms: a task for fiscal councils? Scope and rules of the game in view of 25 years of Dutch practice](#). Banca d’Italia Fiscal Policy Workshop on Rules and Institutions for Sound Fiscal Policy after the Crisis, Perugia, 31 March - 2 April 2011.



O âmbito das análises alargou-se muito ao longo do tempo. Tendo começado por incidir nos efeitos orçamentais dos programas e no seu impacto macroeconómico (sobre o crescimento da economia, a inflação, o emprego e o poder de compra dos diferentes grupos de famílias) no período da legislatura, alargou-se posteriormente aos efeitos de longo prazo das políticas propostas, tendo nomeadamente em vista analisar as implicações que só se tornariam visíveis após o fim desta. Desde 1989 as avaliações do CPB discutem as implicações de longo prazo para o mercado do trabalho. As implicações para o ambiente, o congestionamento do trânsito e a mobilidade passaram a ser tratadas desde 1994. Em 2002 foram incluídos os efeitos de longo prazo nas finanças públicas e em 2006 os relativos às propostas nos domínios da educação e da inovação. Questões de fundo no âmbito da política de saúde foram tratadas em 1989, 2002 e 2006. No seu conjunto, este alargamento das áreas em análise levou a uma avaliação muito abrangente das consequências e dos *trade-offs* associados às diferentes propostas políticas.<sup>12</sup>

Os autores concluem assim o artigo mencionado:

*Em resumo, existe uma grande variedade de abordagens à avaliação de plataformas eleitorais, com prós e contras para cada uma delas. Uma análise abrangente e de longo prazo permite uma apresentação mais equilibrada de todos os trade-offs relevantes e das implicações que, de outro modo, se escondem debaixo do tapete. Contudo, mostrar esses trade-offs e implicações de uma forma suficientemente fiável e imparcial pode ser difícil e exige especialização económica e recursos substanciais. Além disso, a apresentação desses trade-offs pelo avaliador deve ser percebida por uma maioria avassaladora dos partidos e dos eleitores como sendo efetivamente baseada em factos e cientificamente fundamentada. Se esses recursos não estiverem disponíveis ou se não existir um acordo alargado quanto aos trade-offs relevantes, é preferível restringir o âmbito da análise. Em geral, o avaliador deve usar do maior cuidado em não se tornar parte do jogo político.*

Noutro texto sobre a matéria, um dos conselhos que, na sua condição de decano, o CPB oferece aos conselhos de finanças públicas “jovens” consiste em

*distinguir claramente o papel que cabe ao ‘cão de guarda’ orçamental do que compete aos partidos políticos. A tarefa fundamental daquele consiste em fornecer argumentos derivados da teoria económica e da observação empírica. Expor esses argumentos tão claramente quanto possível à mais vasta audiência disponível*

---

<sup>12</sup> Importa anotar aqui que o Sistema de pensões holandês assenta num regime de capitalização rigoroso, sem implicações no orçamento, nem nas campanhas políticas. O *New York Times* descreve-o assim: “Imagine a place where pensions were not an ever-deepening quagmire, where the numbers told the whole story and where workers could count on a decent retirement. Imagine a place where regulators existed to make sure everyone followed the rules.” (“[No Smoke, No Mirrors: The Dutch Pension Plan](#)”, *New York Times*, 11 outubro 2014.)

*para os apreender. Porém, convencer os eleitores de que devem apoiar uma política em vez de outra é prerrogativa dos políticos.*<sup>13</sup>

Da experiência do CPB conclui-se, em resumo, que a maturidade necessária à utilidade deste trabalho deriva, no que respeita aos conselhos de finanças públicas, da informação que lhes é voluntariamente disponibilizada, da experiência e da existência de instrumentos de análise e previsão, públicos e de reputação reconhecida, que essa experiência e o recurso a colaboradores com especialização em diferentes áreas de análise permitem criar. Mas deriva também da existência de um consenso alargado com respeito aos *trade-offs* políticos essenciais. Não pode, por isso, cingir-se a uma competência específica a nível macro-orçamental.<sup>14</sup> É, por outro lado, incompatível com um sistema político em que persistam divergências insanáveis a nível teórico quanto às condicionantes a que os diferentes programas políticos devem subordinar-se.

### 3. A EXPERIÊNCIA DO REINO UNIDO

No Reino Unido, a análise das propostas eleitorais dos principais partidos é da iniciativa do [Institute for Fiscal Studies](#) (IFS). O IFS é uma instituição privada sem fins lucrativos, fundada em 1967, tendo como objetivo “melhor informar o debate público sobre economia de modo a promover o desenvolvimento de uma política orçamental eficaz”. O seu trabalho baseia-se em “análise rigorosa, evidência empírica detalhada e conhecimento institucional aprofundado” sobre [um vasto conjunto de temas](#).

Desde 1997 (trinta anos após a sua fundação), o IFS publica [briefings](#) que incidem sobre os variados temas das campanhas eleitorais dos partidos que “se prevê ganharem o maior número de mandatos”. Em 2015 foram analisados o Partido Conservador, o Partido Trabalhista, o Partido Liberal e o Partido Nacional Escocês. Desde o final de 2014, o IFS publicou textos incidindo sobre várias propostas relativas a política fiscal (em geral e sobre impostos específicos, como o impostos sucessório e o imposto sobre o rendimento das empresas), a políticas de despesas (relativas, por exemplo, à educação e à segurança social), assim como às [estratégias orçamentais em geral](#). Os temas analisados variam, sendo a sua seleção da iniciativa do IFS.<sup>15</sup>

Tal como sucede com o CBO e o CPB, esta tarefa insere-se no trabalho regular do IFS, que acompanha a economia britânica e as diversas medidas de política com impacto orçamental, direto ou indireto. Desse trabalho resulta, além de uma variedade de análises sectoriais, a publicação anual do *Green Budget*,<sup>16</sup> que antecede a publicação do orçamento do Governo e que discute áreas-chave para o debate deste, assim como a análise das propostas de orçamento do Governo.

---

<sup>13</sup> Frits Bos, Coen Teulings, [The Dutch CPB: What can be learned from the world's oldest fiscal watchdog?](#) Vox, maio 2012.

<sup>14</sup> Este ponto é igualmente válido para o CBO que, não obstante um mandato mais estritamente orçamental, lança regularmente mão de especialistas em matérias específicas quando a avaliação de medidas assim o exige.

<sup>15</sup> Ver como exemplo, o [sumário das análises relativas à campanha de 2010](#).

<sup>16</sup> Designação que resulta de ser o verde a cor que identifica o IFS.

## CONCLUSÕES PARA PORTUGAL

As experiências descritas mostram a relevância da avaliação dos programas económicos por instituições independentes e de qualidade técnica comprovada. Mas revelam também importantes aspetos e condicionantes comuns ao estabelecimento dessa prática. Entre estes há três que importa salientar: a idoneidade prestada à instituição pela sua prática de décadas; a base na experiência adquirida com o estudo e conhecimento em profundidade de áreas e sectores específicos afetados pelas políticas públicas; a existência de um consenso político básico quanto aos *trade-offs* que o país defronta.

A primeira destas condicionantes resulta evidente das experiências descritas. No que respeita à segunda, é necessário distinguir entre três níveis de avaliação: o relativo à análise de medidas orçamentais cujo impacto macroeconómico individualizado pode considerar-se negligenciável (bem representado por grande número de avaliações de despesas do CBO); o que trata do impacto, orçamental e macroeconómico, de medidas ou programas para que essa hipótese não é válida (exemplificado por alterações da política fiscal e de políticas de natureza estrutural); e finalmente o que se refere à avaliação de manifestos políticos. Sendo diferentes entre si e requerendo recursos técnicos com diferentes especializações, estão, todavia, interligados na medida em que o primeiro é uma base do segundo, enquanto ambos condicionam o terceiro.

Em Portugal não existe a tradição de avaliação do custo das políticas e só recentemente se consagrou a prática de avaliação independente da política orçamental, na sua dimensão macroeconómica, de curto prazo (ligada ao orçamento anual) e de médio prazo (ligada ao Programa de Estabilidade a apresentar à Comissão Europeia). A situação económica do país apresenta também especificidades próprias, que tornam a avaliação de programas de política económica para a legislatura dificilmente redutível à dimensão macro-orçamental de curto e médio prazo e menos ainda a uma opção de *static scoring* que ignore o seu impacto macroeconómico.

A economia portuguesa tem de crescer para resolver o problema de excesso de endividamento – em particular de endividamento externo – que defronta, mas, para que esse resultado seja atingido, os sectores público e privado têm de passar por uma grande transformação. Simples políticas de estímulo à procura, avaliadas estritamente pelo seu impacto de curto prazo, já demonstraram a sua ineficácia: não só não garantiram o crescimento da produtividade e a competitividade da economia, como, ao aumentarem o peso do endividamento, público e privado, comprometeram o seu crescimento.

Por ter levado longe demais o estímulo orçamental à procura, Portugal perdeu competitividade e capacidade autónoma de financiamento da dívida, predominantemente externa, e só poderá retomá-la quando os credores acreditarem que a necessária transformação está em curso. Após o tratamento de choque que já teve lugar, Portugal tem agora que construir sobre os resultados alcançados e, onde necessário, corrigi-los. Para isso, a política orçamental tem de atuar em paralelo com políticas de oferta. Estas têm a ver com o papel do Estado e com a regulação da economia e não só com aumentos ou reduções de impostos ou de despesas públicas, embora a política fiscal e o nível e a gestão das despesas públicas sejam instrumentos fundamentais da transformação da economia.

A exigência desta combinação de políticas leva a que não faça sentido uma avaliação da política orçamental centrada em projeções do défice e da dívida que ignorem os efeitos sobre a economia da política fiscal ou das políticas estruturais. Contudo, uma avaliação abrangente dos programas de política económica tem requisitos rigorosos que as experiências atrás descritas explicitam.

Os três casos referidos – o CBO americano, o CPB holandês e o IFS britânico – correspondem a instituições com longa experiência, aplicada a países democráticos com regimes, dimensões e enquadramentos muito diferentes, sendo o CPB o mais próximo do caso português, por se tratar de uma pequena economia aberta, integrada na União Europeia e na área do euro. Para alguma instituição poder desempenhar na sociedade portuguesa um papel que nele se inspire na avaliação dos programas políticos, falta-lhe ainda construir uma panóplia de ferramentas adequadas, que exigem informação sólida e conhecimentos específicos, a nível macro mas também sectorial, além de experiência que só o tempo confere. Por outro lado, para que essa avaliação seja útil, é necessário que incida sobre propostas que respeitem um consenso mínimo quanto às condicionantes e *trade-offs* que a economia defronta.

No caso do CFP, os pareceres que correntemente produz sobre os cenários macroeconómicos subjacentes aos Programas de Estabilidade e às Propostas de Orçamento do Estado inserem-se na obrigação estatutária de avaliar o cumprimento das regras europeias. Procuram evidenciar se as previsões oficiais se baseiam no cenário macroeconómico mais provável ou num mais prudente, numa lógica de apreciação da projeção a curto/médio prazo das principais variáveis envolvidas. No que diz respeito a questões de ordem institucional e estrutural, o CFP fornece argumentos, derivados da doutrina e da legislação europeias, da teoria económica e da experiência da economia portuguesa, quanto a alterações que considera úteis, nomeadamente nas áreas do enquadramento orçamental e da gestão financeira pública.

A ausência de avaliação pelo CFP de programas de política económica para a legislatura não retira, contudo, relevância à opção dos partidos políticos pela apresentação de programas que tenham em conta as condições de governação e de coerência intertemporal que irão determinar a sua exequibilidade. Pelo contrário, essa opção é um requisito de base para que se criem condições para a sua avaliação. Pelo seu lado, o CFP continuará a desenvolver os instrumentos técnicos destinados a contribuir para a avaliação de políticas, embora a sua aproximação às experiências atrás descritas requeira também a extensão do seu mandato. Entretanto, como o CPB recorda, convencer os eleitores a optar por uma ou outra plataforma política é prerrogativa dos políticos. Aos conselhos de finanças públicas compete contribuir para melhorar a qualidade da informação à disposição dos eleitores de forma objetiva, baseada em dados e experiência, mas excluindo interpretações de base ideológica.

*Teodora Cardoso*





Conselho das Finanças Públicas

Praça de Alvalade, n.º 6 – 10.º, 1700-036 Lisboa, Portugal

TEL +351 211 024 400 | FAX +351 211 021 870

[www.cfp.pt](http://www.cfp.pt)