



Caixa – Benchmark da despesa (*Expenditure Benchmark*)

Enquadramento, racional e objetivo do *Benchmark da despesa*

No âmbito da vertente preventiva a que Portugal passou a estar sujeito a partir de 2017, os Estados-Membros devem atingir os seus objetivos orçamentais de médio prazo (OMP) no horizonte dos seus programas de estabilidade. Os progressos realizados para o OMP são avaliados anualmente pela Comissão e pelo Conselho, em momentos distintos seguindo uma perspetiva *ex ante* e *ex post*. A análise desse progresso é efetuada no contexto de uma avaliação global ("*overall assessment*"), que se baseia quer na variação do saldo estrutural, quer no cumprimento do *benchmark* da despesa.

A importância deste último indicador tem sido crescente, na medida em que o acompanhamento do saldo estrutural por si só não é suficiente para fornecer uma imagem correta e abrangente da evolução orçamental. Por outro lado, o incumprimento das metas orçamentais tende a resultar principalmente da dinâmica das despesas, que mais diretamente dependem da ação discricionária do decisor político ao contrário das receitas, cuja evolução é em grande parte impulsionada pelas bases macroeconómicas que as influenciam (consumo privado, emprego, remunerações e Produto Interno Bruto).

Neste contexto, o cumprimento do *benchmark* da despesa tem por objetivo evitar tendências que elevem o crescimento da despesa em rácio do PIB não compensadas adequadamente por medidas de política no lado da receita. A introdução desta regra não limita o nível da despesa pública, mas antes confere aos decisores políticos a escolha da sua dimensão, desde que o aumento de despesa originado por essas escolhas seja acompanhado por medidas de política no lado da receita e não pelo aproveitamento de ganhos temporários ou inesperados que resultem da conjuntura económica. É neste entendimento que a aferição do cumprimento do *benchmark* da despesa se refere a uma taxa de crescimento que é líquida do efeito de medidas discricionárias da receita e do aumento de receita obrigatório por lei.

De acordo com a Comissão Europeia, este indicador procura contornar a incerteza em torno do saldo estrutural e tem como propósito fortalecer a estabilização automática, assegurando uma trajetória sustentável para despesa que abra espaço à flutuação da receita em períodos de alteração do ciclo económico, ao mesmo tempo que favorece a condução de uma política orçamental tendencialmente contra-cíclica, que garanta uma maior solidez das finanças públicas no médio prazo.

Cálculo dos indicadores para aferição do *benchmark da despesa*

O exercício de verificação do cumprimento desta regra assenta no cálculo da despesa agregada corrigida (despesa primária líquida) e no cálculo da "taxa de referência" (*benchmark*). A comparação destes dois indicadores determina o cumprimento ou incumprimento do *benchmark* da despesa.

Despesa agregada corrigida (despesa primária líquida de medidas discricionárias da receita)

O cálculo da despesa agregada corrigida, que parte do total da despesa pública, tem por finalidade relevar somente o conjunto da despesa que tende a depender do controle do decisor



político. Com esse objetivo excluem-se do total da despesa pública todas as despesas que não resultem da ação discricionária do Governo, designadamente:

- a componente cíclica do subsídio de desemprego, dado que depende das condições cíclicas da economia;
- pagamentos de juros, o que em larga medida constitui uma herança do passado;
- despesas correspondentes aos fundos da UE, uma vez que não são financiadas pelas administrações públicas;
- investimento público não financiado por fundos europeus no ano em curso e nos três anos anteriores, assumindo-se apenas o montante médio relativo àqueles quatro anos, de modo a evitar que o cálculo seja afetado por picos relacionados com o ciclo de investimento público.

Este agregado de despesa corrigido é posteriormente ajustado de medidas discricionárias no lado da receita e de aumentos de receita obrigatórios por lei. No seguimento das correções anteriormente descritas, apura-se a despesa agregada corrigida (despesa primária corrigida) em termos nominais, assim como a correspondente taxa de crescimento.

Taxa de referência (*benchmark*)

Constitui o indicador de referência, com base no qual a despesa agregada corrigida (despesa primária líquida de medidas discricionárias da receita) é comparada. O cálculo deste indicador que se designa por taxa de referência é determinado pelo crescimento médio do produto potencial de médio prazo para os anos t-5 a t+4 deduzido de uma margem de convergência para os países que ainda não atingiram o respetivo OMP em linha com a melhoria requerida do saldo estrutural (0,6% no caso Português). Em termos simplificados, a taxa de referência pressupõe um crescimento daquele agregado de despesa em linha com a taxa de crescimento do produto potencial de médio prazo para os países que já atingiram o respetivo OMP e um crescimento da despesa abaixo do potencial para os países em convergência para o respetivo OMP.

Importa ainda salientar que, de acordo com os Artigos 6(3) e 10(3) do Regulamento 1466/97, para Estados-Membro que excederam o seu OMP deixam de estar obrigados ao cumprimento do *benchmark* da despesa.

Aferição do *benchmark* da despesa

A aferição do cumprimento do *benchmark* da despesa tem por objetivo avaliar se a taxa de crescimento da despesa primária, líquida de medidas discricionárias da receita (despesa agregada corrigida anteriormente referida) contribui para uma trajetória de ajustamento adequada ao OMP ou se está em linha com a taxa de crescimento do PIB potencial de médio prazo para aqueles países que já tenham atingido o OMP. O crescimento da despesa primária, líquida de medidas discricionárias da receita, deverá ter uma evolução compatível com o crescimento económico potencial. O crescimento daquela despesa dependerá da distância face ao OMP, o qual reflete o esforço exigido ao Estado-Membro. No caso de Portugal, que ainda não atingiu o OMP, está obrigado a conter o crescimento daquela despesa a uma taxa inferior ao do crescimento do PIB potencial.

A avaliação do resultado deste indicador realiza-se em momentos diferentes, seguindo uma perspetiva *ex ante* e *ex post*. A identificação de desvio significativo ocorrerá caso este seja igual ou superior a 0,5 p.p. do PIB num único ano, ou pelo menos 0,25 p.p. em média em dois anos



consecutivos. Deste modo, numa perspetiva *ex ante*, identifica-se como sendo um “risco de desvio significativo”, na abordagem *ex post*, poderá conduzir ao desencadeamento de um procedimento por desvio significativo, caso a conclusão da avaliação global assim o confirme.

Aferição do *benchmark* da despesa no contexto da avaliação global

No âmbito da avaliação global (*“overall assessment”*), a correção adicional que se realiza consiste em excluir as medidas *one-off* que afetem o nível da receita e da despesa. Este ajustamento é tido em conta no quadro de uma avaliação global, em simultâneo com a avaliação do cumprimento do esforço orçamental medido em termos de variação do saldo estrutural.

“Caixa 2 – *Benchmark* da despesa (*Expenditure Benchmark*)”, originalmente publicada no [Relatório n.º 9/2017 do CFP, “Análise da proposta de Orçamento do Estado para 2018”](#), de novembro de 2017.