

Quadros Orçamentais Nacionais

Conceição Amaral*
Luiza Corrêa de Mello*

Resumo

Diversos estudos concluem que os processos de consolidação orçamental beneficiam da existência de um quadro orçamental nacional assente nos seguintes elementos: regras orçamentais numéricas, plurianualidade, instituições públicas credíveis e procedimentos orçamentais melhorados, designadamente, através da adopção de um processo de gestão orçamental top-down (“top-down budgeting”) e da integração de informação sobre o desempenho no processo orçamental (“performance budgeting”).

Este artigo apresenta uma síntese dos resultados dos inquéritos da Comissão Europeia e da OCDE sobre quadros orçamentais nacionais, evidenciando os resultados para Portugal e a influência dos elementos integrantes desse quadro na disciplina orçamental e na estabilidade macroeconómica.

Palavras-Chave: *Regras Orçamentais Numéricas, Quadro Orçamental de Médio Prazo, Procedimentos Orçamentais.*

GABINETE DE PLANEAMENTO, ESTRATÉGIA, AVALIAÇÃO E
RELAÇÕES INTERNACIONAIS
MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO
PÚBLICA
Av. Infante D. Henrique, 1C – 1º
1100 – 278 LISBOA
www.gpearl.min-financas.pt

*Técnicas do GPEARI-MFAP. Representantes do MFAP no Grupo de Trabalho para a Qualidade das Finanças Públicas, do Comité de Política Económica da Comissão Europeia. As opiniões expressas no artigo são da responsabilidade das autoras podendo não coincidir com as da instituição que representa. Todos os erros e omissões são da responsabilidade das autoras.

1. Introdução

As finanças públicas na generalidade dos países, incluindo Portugal, enfrentam, no actual contexto económico, pressões acrescidas resultantes do funcionamento dos estabilizadores automáticos e do esforço orçamental adicional para estabilizar as respectivas economias. A necessidade de compatibilizar a retoma do processo de consolidação orçamental, alcançado no passado recente, com a manutenção das medidas de estímulo e de apoio à economia exige a delineação de estratégias para a redução do défice orçamental e da dívida pública. No caso português, esta estratégia passa pela continuação do esforço de aperfeiçoamento e modernização do processo orçamental, conforme contemplado no programa do anterior e do actual Governo, e também nas recentes recomendações da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), da Comissão Europeia (CE) e do Fundo Monetário Internacional (FMI)¹.

¹ OCDE (2008), recomendações da Comissão Europeia sobre as medidas a tomar pelos Estados-membros, no âmbito do procedimento relativo aos défices excessivos, divulgadas a 11 de Novembro de 2009, e conclusões da recente missão do FMI a Portugal, ao abrigo do artigo IV, divulgadas a 20 de Janeiro de 2010.

Vários estudos¹ de comparabilidade internacional concluem que os processos de consolidação orçamental e, em particular, a disciplina orçamental, beneficiam da existência de um quadro orçamental nacional, em complemento ao quadro de supervisão multilateral no âmbito do Pacto de Estabilidade e Crescimento, assente nos seguintes elementos ou em, pelo menos, alguns deles: (i) definição de regras orçamentais numéricas, designadamente sobre a despesa pública, com cobertura alargada e mecanismos eficazes de cumprimento das mesmas; (ii) existência de instituições públicas credíveis vocacionadas para a análise crítica da política orçamental; (iii) estabelecimento de um enquadramento orçamental de médio prazo e (iv) introdução de melhorias nos procedimentos orçamentais, destacando-se a adopção de um processo de gestão orçamental *top-down* (*top-down budgeting*) e a integração de informação sobre o desempenho no processo orçamental (*performance budgeting*).

A CE e a OCDE têm desenvolvido estudos sobre quadros orçamentais nacionais, comparando as práticas de vários países. Designadamente, a CE, no âmbito do Grupo de Trabalho da Qualidade das Finanças Públicas do Comité de Política Económica, lançou, em 2005 e 2006, três inquéritos a todos os Estados-membros sobre regras orçamentais numéricas (para o período 1990-2005), instituições orçamentais (período 1990-2005) e enquadramentos orçamentais de médio prazo. Em 2008, estes três inquéritos foram actualizados, seguindo o mandato do Conselho ECOFIN (Maio 2008).

O presente artigo expõe, na secção 2, uma síntese dos resultados referentes à última actualização destes inquéritos evidenciando, na secção 3, os resultados para Portugal. Não obstante o conjunto específico de elementos a adoptar por cada Estado-membro no quadro orçamental nacional estar condicionado por circunstâncias internas, são apresentadas, na secção 4, as principais características, destacadas pela literatura, dos quadros orçamentais bem delineados e a sua influência na consolidação orçamental a médio prazo. A secção 5 apresenta as principais conclusões.

2. Conceitos e principais elementos de um quadro orçamental nacional

Designa-se por quadro orçamental o conjunto de regras, procedimentos e instituições que suportam o planeamento e a implementação de políticas orçamentais. Os principais elementos dos quadros orçamentais nacionais² são:

- i. Regras orçamentais numéricas;
- ii. Enquadramento orçamental de médio prazo;
- iii. Instituições públicas credíveis, vocacionadas para a análise e avaliação da política orçamental;
- iv. Procedimentos orçamentais, referentes à preparação, aprovação, implementação e monitorização do orçamento.

Estes quatro elementos interagem entre si e complementam-se, influenciando o funcionamento global do quadro orçamental. A sua combinação é específica a cada país, reflectindo factores políticos, institucionais e culturais. Todavia, a literatura económica e as experiências conhecidas de vários países fornecem alguns ensinamentos sobre como estes elementos devem ser delineados e combinados de forma a construir quadros orçamentais que contribuam para processos de consolidação orçamental bem sucedidos e políticas orçamentais sãs e sustentáveis. Por exemplo, a evidência empírica mostra que regras orçamentais eficazes e procedimentos orçamentais bem delineados reforçam-se mutuamente, sendo que a sua combinação reforça a eficácia, principalmente, sobre a disciplina orçamental.

2.1. Regras orçamentais numéricas

De acordo com Kopits (1998)³, uma regra orçamental é “uma restrição permanente na política orçamental, expressa em termos de um indicador sumário da performance orçamental”, tal como o saldo orçamental ou a dívida das administrações públicas. O principal objectivo das regras orçamentais consiste em estabelecer restrições ao uso sistemático de políticas discricionárias, de forma a promover políticas orçamentais sãs e sustentáveis.

A análise dos resultados dos inquéritos da CE de 2008⁴, por comparação com os resultados dos inquéritos anteriores, permite retirar as seguintes conclusões, para o conjunto dos países da União Europeia (UE27):

- existe uma tendência crescente para o uso de regras orçamentais (67 regras em 2008 que compara com 16 em 1990), verificando-se um aumento no número de regras aplicadas à administração central (AC) e ao total da administração pública (AP)⁵;
- embora a maioria das regras (40%) se aplique ao saldo orçamental e à dívida pública, assiste-se a um crescente número de regras sobre a despesa e, em menor grau, sobre a receita (Tabela 1). Actualmente, apenas 3 países (Chipre, Grécia e Malta) não têm qualquer tipo de regra;

Tabela 1: Tipo de regras orçamentais numéricas na UE27

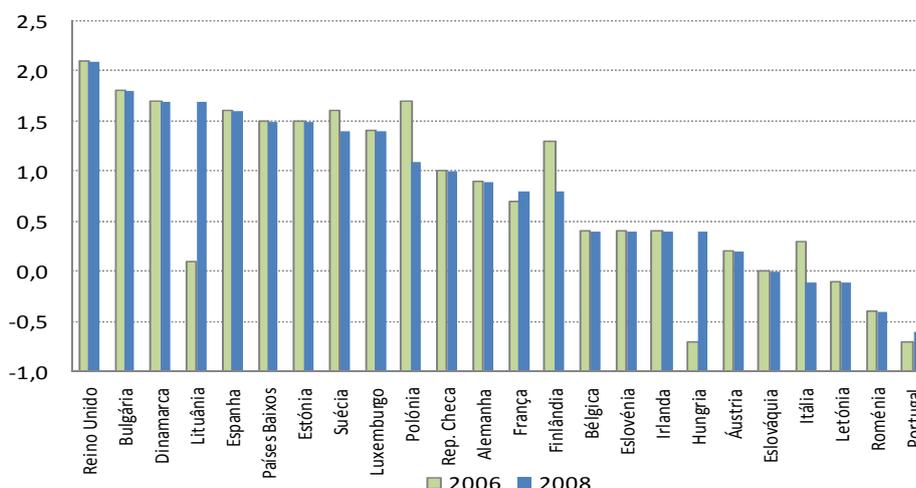
| Regras do Saldo Orçamental | | Regras da Dívida Pública | | Regras da Despesa Pública | | Regras da Receita Pública | |
|------------------------------|-----------|---|-----------|--|-----------|---|----------|
| Regras de ouro | 5 | Limite para a dívida em termos nominais | 5 | Limite para a despesa nominal | 5 | Carga fiscal em % do PIB | 0 |
| Regras de saldo equilibrado | 10 | Limite para a dívida em % do PIB | 3 | Limite para a despesa em termos reais | 2 | Regras relacionadas com taxas de imposto | 1 |
| Limites nominais | 7 | Limite para a dívida, relacionado com a capacidade de amortização | 8 | Taxa de crescimento da despesa (nominal) | 4 | Afectação de eventuais receitas acima do esperado | 4 |
| Limites em % do PIB | 1 | Outras | 2 | Taxa de crescimento da despesa (real) | 3 | Outras | 1 |
| Regras em termos estruturais | 3 | | | Outras | 3 | | |
| Total | 26 | Total | 18 | Total | 17 | Total | 6 |

Nota: A regra de ouro estabelece que o saldo orçamental, excluindo o investimento público, deve estar equilibrado.

Fonte: Comissão Europeia (2009a).

- existe uma grande diversidade de regras. Mais de 1/3 das regras sobre o saldo orçamental visam um saldo equilibrado e somente um número muito restrito é definido em termos estruturais. Perto de 50% das regras da dívida pública estabelecem limites à dívida de acordo com a capacidade de amortização (i.e., o rácio entre o serviço da dívida e as receitas). As regras da despesa dividem-se entre aquelas que estabelecem limites no nível da despesa (nominal ou real) e as que têm por referência a taxa de crescimento da despesa (nominal ou real). Por fim, 2/3 das regras da receita pública obrigam as autoridades orçamentais a predefinir a afectação de eventuais receitas acima do esperado;
- entre 2006 e 2008, as reformas realizadas para reforçar a eficácia das regras orçamentais existentes foram poucas e limitadas⁶, pelo que subsistem as principais debilidades identificadas em 2006 (fracos mecanismos de responsabilização, cumprimento e monitorização das regras, bem como reduzida visibilidade nos media);
- com excepção de alguns Estados-membros (Lituânia, Hungria), o índice das regras orçamentais, que sintetiza os critérios de robustez e de cobertura das regras orçamentais na UE27, registou melhorias pouco significativas entre 2006 e 2008 (Gráfico 1).

Gráfico 1. Índice das Regras Orçamentais Numéricas
(2006 e 2008)



Notas: Chipre, Grécia e Malta não figuram no gráfico por não terem qualquer tipo de regra.

O índice foi normalizado, apresentando média nula e desvio-padrão igual a um, no período 1990-2008, sendo calculado com base em cinco critérios: (i) base estatutária da regra; (ii) natureza do organismo que monitoriza o cumprimento da regra; (iii) organismo responsável por fazer cumprir a regra, em caso de incumprimento (iv) tipo de mecanismos existentes para obrigar ao cumprimento da regra; e (v) visibilidade da regra nos *media*.

Fonte: Comissão Europeia (2008).

A importância das regras orçamentais numéricas prende-se com a sua eficácia sobre as políticas orçamentais. De facto, a investigação empírica recente fornece ampla evidência sobre a influência das regras orçamentais numéricas sobre os resultados orçamentais (Debrun et al., 2008 e Comissão Europeia, 2009a). No entanto, a magnitude dessa influência depende fortemente de um conjunto de características, destacando-se:

- o facto de as regras serem estabelecidas numa base estatutária (ou seja, estarem definidas por legislação);
- o envolvimento de instituições públicas credíveis na monitorização dos desenvolvimentos orçamentais; e
- a existência de mecanismos correctivos no caso de incumprimento.

Regras do saldo orçamental

De acordo com a investigação empírica recente⁷, as regras do saldo orçamental, mesmo que aplicadas a alguns subsectores da AP, têm um forte impacto no saldo global, podendo assim ser consideradas instrumentos de política apropriados do ponto de vista do reforço da disciplina orçamental. A sua eficácia depende dos factores acima mencionados assim como da combinação/complementaridade com outras regras, como por exemplo, regras sobre limites da despesa⁸. A principal crítica feita a este tipo de regras refere-se ao seu potencial efeito adverso na estabilidade macroeconómica. Especificamente, regras do saldo orçamental definidas em termos nominais (quer seja em nível ou em percentagem do PIB) podem introduzir um enviesamento pro-cíclico na condução da política orçamental nos “bons” e “maus” tempos (Anderson, 2006). Uma forma de ultrapassar esse problema consiste em definir as regras do saldo orçamental numa base multianual, abrangendo o ciclo económico.

Regras da dívida pública

Em 2008, existiam 18 regras da dívida pública na UE27, sendo na sua grande maioria aplicadas à administração local ou regional. Tal como as regras do saldo orçamental, as regras da dívida têm também uma forte influência nos resultados orçamentais, contribuindo para o reforço da disciplina orçamental. A sua eficácia depende da ambição dos referenciais definidos e também dos mecanismos de monitorização e de cumprimento das regras. As limitações apontadas são idênticas às das regras do saldo orçamental.

Regras da despesa pública

O principal objectivo das regras da despesa pública é a promoção da disciplina orçamental, através da melhoria do controlo da despesa, em particular da despesa mais directamente sob controlo do Governo (por vezes, exclui-se os juros sobre a dívida pública da cobertura da regra). Um número significativo destas regras é incorporado num quadro orçamental de médio prazo, com vista a resolver algumas das dificuldades observadas na execução da política orçamental: derrapagens recorrentes da despesa primária e políticas orçamentais frequentemente pro-cíclicas.

O uso generalizado das regras da despesa durante os episódios mais longos de consolidação orçamental (experiência internacional dos anos 90) reflecte o seu carácter instrumental em sustentar a disciplina orçamental. No conjunto, as regras da despesa têm sido geralmente adoptadas em planos ambiciosos de consolidação e são correntemente um dos principais pilares dos quadros orçamentais nacionais mais bem sucedidos e mais resilientes da UE (e.g. os quadros orçamentais dos Países Baixos, Dinamarca, Suécia e Finlândia são os que mais se destacam pela excelência em termos de disciplina orçamental assentando em regras da despesa, combinadas com regras da receita ou regras do saldo orçamental ciclicamente ajustado).

Regras da receita pública

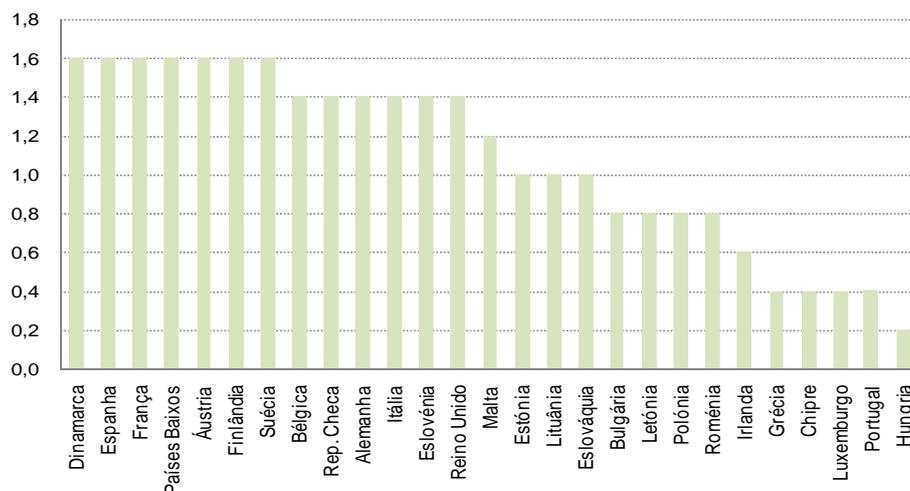
A opção mais utilizada deste tipo de regras visa evitar a condução de políticas pro-cíclicas, restringindo pressões da despesa nos “bons” tempos (actualmente, apenas França, Países Baixos e Lituânia têm uma regra da receita que obriga as autoridades a especificar à priori a afectação de receitas inesperadas). Em particular, este objectivo pode ser alcançado obrigando as autoridades orçamentais a especificar *ex-ante* a afectação de eventuais receitas acima do esperado (por exemplo, para redução da dívida pública).

2.2. Quadro orçamental de médio prazo

A existência de um quadro orçamental de médio prazo (MTBF, acrónimo de *Medium Term Budgetary Framework*) consiste em quantificar a política orçamental num horizonte para além do calendário orçamental anual, o que se justifica pelo facto de muitas medidas de política terem implicações orçamentais para além do horizonte anual do orçamento. Segundo a Comissão Europeia (2009c), um MTBF bem delineado deve reflectir o impacto de compromissos orçamentais passados bem como o custo futuro de novas medidas de política.

De acordo com os resultados do inquérito da CE de 2008, 22 países da UE27 declararam ter um MTBF. A maioria dos enquadramentos orçamentais abrange 3-4 anos e é definido para o conjunto da AP. Entre 2006 e 2008, registaram-se poucas alterações com vista à melhoria da qualidade do MTBF, em particular, em termos da relação entre objectivos de política orçamental programados e posteriormente observados, da monitorização formal e da existência de mecanismos correctivos. Deste modo, o índice de qualidade do MTBF não registou alterações significativas (com excepção da França e Letónia) nesse período (Gráfico 2).

Gráfico 2. Índice de Qualidade do MTBF – 2008



Nota: O índice de qualidade dos MTBF encontra-se normalizado, tal como o índice das regras orçamentais numéricas, sendo calculado com base em cinco critérios: (i) existência de um MTBF; (ii) ligação entre as metas orçamentais plurianuais do MTBF e do Programa de Estabilidade e Crescimento (PEC); (iii) envolvimento da Assembleia da República na preparação dos planos orçamentais de médio prazo (MTBF e PEC); (iv) existência de mecanismos de coordenação, ao nível dos subsectores da administração pública, na fixação das metas orçamentais plurianuais (no MTBF ou no PEC); e (v) monitorização e existência de mecanismos de cumprimento das metas orçamentais plurianuais.

Fonte: Comissão Europeia (2008).

2.3. Instituições públicas credíveis

Regra geral, estas instituições, não estando directamente envolvidas no desenvolvimento e implementação da política orçamental, podem desempenhar um papel na condução da política orçamental através de três vias:

- monitorização dos desenvolvimentos orçamentais;
- elaboração de análises e recomendações independentes dos desenvolvimentos da política orçamental; e,
- em alguns casos, formulação de previsões macroeconómicas para a preparação do orçamento; em 2008, tal como em 2006, apenas três Estados-membros (Áustria, Bélgica e Países Baixos) baseavam a preparação do orçamento em previsões macroeconómicas fornecidas por instituições não directamente envolvidas na elaboração do orçamento do Estado.

Considera-se, muitas vezes, que estas instituições devem ser independentes⁹, mas acima de tudo o que determina o papel destas instituições na qualidade das finanças públicas é a sua credibilidade e não necessariamente a sua independência. Em 2008, existiam 27 instituições deste género¹⁰, presentes em 17 Estados-membros. As instituições que gozam de maior reputação (*Central Plan Bureau* (CPB), nos Países Baixos e *The Institute of Economic Research* (WIFO), na Áustria) foram criadas há bastante tempo e apresentam um elevado grau de autonomia e independência funcional em relação às autoridades orçamentais.

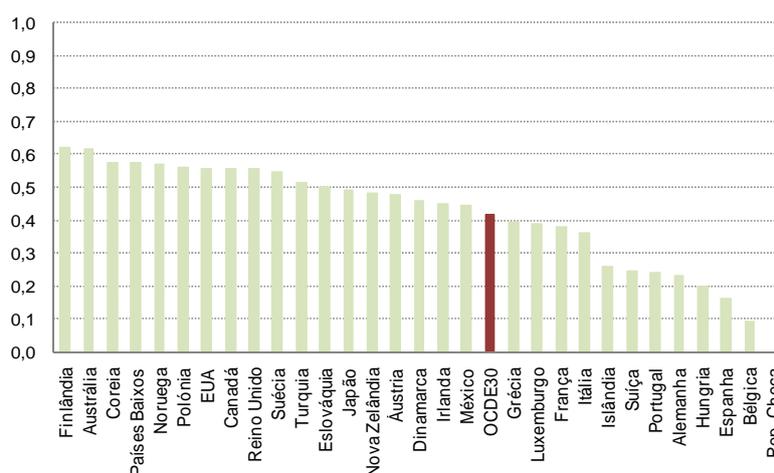
2.4. Procedimentos orçamentais

A definição de procedimentos orçamentais compreende todas as regras estabelecidas na lei abrangendo as três fases do processo orçamental, designadamente, planeamento, aprovação e execução. De acordo com a literatura¹¹, distinguem-se as seguintes características do processo orçamental que podem contribuir para a qualidade das finanças públicas:

- **transparência** assente em informação orçamental fiável e atempada;
- **planeamento orçamental plurianual**, que represente um compromisso por parte das autoridades orçamentais com a trajectória pré-definida para os principais agregados orçamentais e tenha em conta o impacto plurianual orçamental das políticas implementadas;

- **centralização orçamental**, evitando uma preparação orçamental fragmentada, considerado uma boa prática em particular nas fases de implementação e aprovação do orçamento enquanto na fase de execução uma certa descentralização poderá ser necessária tendo em vista uma melhor afectação dos recursos;
- **top-down budgeting**: a sequência da tomada de decisões sobre a dimensão e composição do orçamento é relevante para os resultados da política orçamental; segundo Ljungaman (2009), um processo bottom-up de preparação e aprovação do orçamento é um processo expenditure-driven, ou seja, um processo incremental da despesa, enquanto o processo top-down permite reforçar o controlo orçamental e alinhar melhor o orçamento com as prioridades das políticas públicas ao assegurar que as decisões sobre o nível, composição e afectação das dotações orçamentais são tomadas antes das negociações dos plafonds sectoriais;
- **previsões macroeconómicas realistas**;
- criação de **fundos de reserva** como instrumentos para fazer face a desenvolvimentos orçamentais inesperados;
- **performance budgeting**: esta prática orçamental é baseada na avaliação da despesa de programas em relação ao alcance dos seus objectivos de política. Uma relação entre a afectação de recursos e a eficiência desses programas deverá promover uma melhor adequação das dotações orçamentais aquando da preparação do orçamento.

Gráfico 3. Utilização de um sistema de *performance budgeting*, ao nível central das Administrações Públicas (2007)



Nota: Índice compreendido entre 0 (inexistência de um sistema de *performance budgeting*) e 1 (nível elevado de *performance budgeting*).
Fonte: OCDE (2009).

A OCDE, principal fonte de informação sobre procedimentos orçamentais, dispõe de uma base estatística com informação sobre 20 países, tendo a última actualização ocorrido em 2007. Esta informação permite concluir que as boas práticas no que se refere a procedimentos orçamentais (previsões macroeconómicas fornecidas por instituições credíveis, *top-down budgeting*, *performance budgeting*, entre outras) estão ainda confinadas a um número limitado de países.

3. O caso português

De acordo com a informação recolhida dos inquéritos da CE e da OCDE, o quadro orçamental português caracteriza-se por:

- existência de três regras orçamentais (Tabela 2) que, de acordo com os critérios de robustez definidos no índice das regras orçamentais, elaborado pela CE, apresentam algumas fraquezas, nomeadamente, reduzido grau de cobertura (inferior a 25% do universo das administrações públicas) e fracos mecanismos de monitorização e cumprimento das regras;

Tabela 2. Regras orçamentais numéricas em Portugal

| Tipo de Regra | Sector | Incidência da regra | Descrição | Acções em caso de incumprimento | Entrada em vigor |
|---------------------------|------------------------|--------------------------------------|--|---|------------------|
| Regra do saldo orçamental | Administração Central | Saldo orçamental em termos nominais | O orçamento dos serviços com autonomia administrativa e financeira deve estar equilibrado | Não existem acções pré-definidas | 2002 |
| “ | Administração Local | Saldo orçamental em termos nominais | Limite do endividamento líquido igual a 125% das receitas do ano anterior; limite para os empréstimos de médio/ longo e de curto prazo, respectivamente, de 100 e 10% das receitas do ano anterior | Redução, em cada ano subsequente, em pelo menos 10% do montante que excede o limite do endividamento líquido até que o limite seja cumprido | 2007 |
| “ | Administração Regional | Limites máximos ao endividamento (*) | Limite ao endividamento líquido, definido anualmente no Orçamento do Estado | Mecanismos sancionatórios automáticos | 2007 |

Nota: (*) Visa a estabilização do saldo orçamental nominal. A regra é classificada como regra do saldo e não como regra da dívida porque se refere a limites na dívida líquida e não na dívida bruta.

Fonte: Comissão Europeia, base de dados *Fiscal Governance*.

- inexistência de um **quadro orçamental de médio prazo**. Portugal ocupa a 24ª posição no ranking de 27 Estados-membros no que se refere à qualidade do planeamento orçamental de médio prazo (ver Gráfico 2);
- **instituições públicas credíveis**: nesta categoria, a base de dados da CE considera o Tribunal de Contas e a Unidade Técnica de Apoio Orçamental (UTAO). Esta última unidade iniciou a sua actividade em Novembro de 2006 e presta apoio técnico à Comissão de Orçamento e Finanças, da Assembleia da República. Tem como responsabilidades apreciar o cenário macroeconómico subjacente ao Orçamento do Estado bem como a proposta de orçamento. Monitoriza os desenvolvimentos orçamentais, produz análises sobre as actualizações do Programa de Estabilidade e Crescimento e sobre os impactos orçamentais das iniciativas legislativas em discussão;
- **melhoria dos procedimentos orçamentais**: nos últimos anos têm sido desenvolvidos esforços assinaláveis na melhoria da transparência da actividade das administrações públicas, através do alargamento da informação disponibilizada e tempestividade da mesma, nomeadamente sobre a execução orçamental dos subsectores da AP e sobre o Sector Empresarial do Estado.

4. Influência dos quadros orçamentais nacionais na consolidação orçamental de médio prazo

A literatura recente¹² e os episódios de consolidação orçamental dos anos 90 (Suécia, Finlândia, Países Baixos e Bélgica) mostram que a adopção de quadros orçamentais bem delineados, a nível nacional, é determinante para processos de consolidação orçamental bem sucedidos.

A influência dos diferentes elementos de um quadro orçamental nos resultados orçamentais pode ser analisada em relação a dois aspectos distintos, contudo, interligados: disciplina orçamental e estabilização macroeconómica.

As regras orçamentais numéricas são frequentemente utilizadas para reforçar a disciplina orçamental. No entanto, a sua utilização pode limitar a contribuição da política orçamental para a estabilização macroeconómica, conforme ilustra a tabela seguinte. Adicionalmente, as regras também têm sido utilizadas para controlar a dimensão do Estado e promover a equidade inter-geracional.

Tabela 3. Contribuição das regras orçamentais numéricas para objectivos da política orçamental

| Tipo de regra | Objectivos | | |
|---|----------------------------|------------------------------|--------------------|
| | Sustentabilidade da Dívida | Estabilização macroeconómica | Dimensão do Estado |
| Saldo global | ++ | - | 0 |
| Saldo primário | + | - | 0 |
| Saldo ciclicamente ajustado | ++ | ++ | 0 |
| Saldo equilibrado no ciclo económico | ++ | +++ | 0 |
| Dívida pública em percentagem do PIB | +++ | - | - |
| Despesa pública | + | ++ | ++ |
| Receita pública | | | |
| Limites máximos | - | - | ++ |
| Limites mínimos | + | + | - |
| Afectação de receitas acima do esperado | + | ++ | ++ |

Nota: (+) indica forte contributo; (-) indica fraco contributo; (0) contributo neutro.
 Fonte: FMI (2009).

Vários autores¹³ referem que o aspecto importante a ter em conta na definição destas regras é que elas não interfiram com o livre funcionamento dos estabilizadores automáticos, devendo apresentar propriedades que garantam o equilíbrio correcto entre disciplina orçamental e objectivos de estabilização macroeconómica.

Como referido anteriormente, as regras do saldo orçamental são mais eficazes quando são operacionalizadas através da imposição de limites plurianuais para a despesa, abrangendo o conjunto do sector público. Donde se conclui que a existência de regras da despesa bem desenhadas é um elemento-chave para assegurar a eficácia das regras do saldo orçamental.

A imposição de limites sobre a despesa desempenha um papel crucial no funcionamento de todo o quadro orçamental em interligação com outros elementos da gestão orçamental. Por exemplo, regras da despesa plurianuais formam a base de MTBF bem delineados para o planeamento orçamental. O enquadramento orçamental de médio prazo pode contribuir para uma maior disciplina orçamental tornando mais transparente o impacto das políticas actuais no saldo orçamental dos próximos anos. Acresce que a existência de um MTBF pode facilitar a monitorização de *benchmark* em relação aos quais os desenvolvimentos orçamentais podem ser avaliados. A principal limitação apontada aos MTBF tem a ver com o carácter não restritivo das metas orçamentais para os anos posteriores ao ano do orçamento (regra geral, são meramente projecções indicativas e não limites para cumprir).

A existência de instituições públicas credíveis responsáveis pelas projecções macroeconómicas subjacentes ao orçamento e pela análise crítica dos desenvolvimentos orçamentais é consensualmente aceite¹⁴ como um instrumento eficaz na redução de enviesamentos nas projecções macroeconómicas e, conseqüentemente, na qualidade da política orçamental. Por sua vez, a adopção de um processo de gestão orçamental *top-down* deverá reforçar significativamente o processo de centralização do orçamento, mas o sucesso em termos de reforço da disciplina orçamental depende grandemente da imposição efectiva de limites sobre a despesa e de um ministério das finanças com poder estratégico.

5. Conclusões

Desde 2006, os quadros orçamentais nacionais, no conjunto dos países da UE27, sofreram algumas melhorias embora pouco significativas. Em consequência, salvo raras excepções, os índices de robustez e cobertura das regras orçamentais e de qualidade dos quadros orçamentais a médio prazo (MTBF) registaram, em 2008, valores idênticos aos de 2006. As principais melhorias registadas nos quadros orçamentais relacionam-se com as regras orçamentais numéricas:

- oito novas regras orçamentais foram introduzidas, enquanto poucos países reviram regras existentes, com vista nomeadamente a reforçar a robustez das regras e o respectivo grau de cobertura;

- as regras do saldo orçamental e da dívida pública continuam a ser as mais populares, no entanto assiste-se a um crescente uso de regras da despesa e, em menor grau, sobre a receita pública.

No que concerne aos MTBF, desde 2006 não foram criados novos quadros orçamentais de médio prazo no conjunto dos países da UE27 e, em relação aos existentes, apenas em dois países foram introduzidas alterações significativas (França e Letónia). No conjunto, as principais fraquezas identificadas em 2006 mantêm-se: revisões frequentes das metas de médio prazo, fraca monitorização e ausência de mecanismos correctivos.

Entre 2006 e 2008, foram criadas duas novas instituições públicas vocacionadas para a análise e avaliação da política orçamental (na Suécia e em Portugal), mantendo-se o papel das restantes relativamente inalterado. Verifica-se, ainda, que os procedimentos orçamentais considerados como “best practices” encontram-se ainda confinados a um número limitado de países.

A investigação empírica recente e os episódios de consolidação orçamental de alguns países mostram que os processos de consolidação orçamental, e em particular a disciplina orçamental, beneficiam da existência de quadros orçamentais nacionais bem delineados. A combinação dos vários elementos depende das características políticas, institucionais e culturais de cada país.

O quadro orçamental português tem registado consideráveis melhorias nos últimos anos, tendo ainda um caminho a percorrer em direcção aos padrões médios da UE e da OCDE.

Referências

- Anderson, B. e J. Minarik (2006), Design Choices for Fiscal Policy Rules, *OECD Journal of Budgeting*, Vol. 5, nº 4.
- Comissão Europeia (2008), Directorate-General for Economic and Financial Affairs, *Fiscal Frameworks in EU Member States: an update*, (Note for the EPC Working Group on Quality of Public Finances), Setembro.
- Comissão Europeia (2009a), Directorate-General for Economic and Financial Affairs, *Public Finances in EMU-2009*, European Economy Nº 5/2009.
- Comissão Europeia (2009b), Excessive Deficit Procedure Steps: the Stability and Growth Pact as the Anchor for Fiscal Exit Strategies. Novembro de 2009. <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/09/1694>.
- Comissão Europeia (2009c), Domestic Fiscal Frameworks – How national fiscal governance can contribute to budgetary consolidation over the medium-term, *Note for the attention of the Economy Policy Committee*, ECFIN/C2/2009, mimeo, Outubro.
- Debrun, X., L. Moulin, A. Turrini, J. Ayuso-i-Casals e M. S. Kumar (2008), *Tied to the mast? – The role of national fiscal rules in the European Union*, Economic Policy, Abril.
- FMI (2010), Portugal: Staff Report; Public Information Notice on the Executive Board Discussion; and Statement by the Executive Director for Portugal, Country Report Nº 10/18. Janeiro.
- FMI (2009), Fiscal Rules—Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances, *IMF Staff Paper*, Dezembro.
- Ljungaman, G. (2009), Top-Down Budgeting – An Instrument to Strengthen Budget Management, *IMF Working Paper* 09/243.
- OCDE (2008), *Avaliação do Processo Orçamental em Portugal*. Direcção Geral do Orçamento, Ministério das Finanças e da Administração Pública.
- OCDE (2009), *Government at a Glance 2009*. Outubro.

¹ Comissão Europeia (2009c).

² Comissão Europeia (2009c).

³ Kopits, G. e S. Symansky (1998), Fiscal Policy Rules, *IMF Occasional Paper* 162.

⁴ Disponibilizados recentemente em http://ec.europa.eu/economy_finance/articles/db_indicators/article16351_en.htm.

⁵ Cerca de 50% das regras aplicam-se à AP e AC, comparando com 25% em 1990.

⁶ Comissão Europeia (2008).

⁷ Comissão Europeia (2009c).

⁸ Guichard, S., M. Kennedy, E. Wurzel e C. André (2007), What promotes fiscal consolidation, OCDE, *Working Paper* nº 553.

⁹ Veja-se, por exemplo, Comissão Europeia (2009a) e (2009c) e FMI (2009).

¹⁰ Na base de dados *Fiscal Governance* da Comissão Europeia, consideram-se as instituições públicas (excluindo o banco central, o governo e o parlamento) envolvidas na preparação de previsões macroeconómicas para o orçamento do Estado, monitorização dos desenvolvimentos orçamentais e elaboração de recomendações em matéria de política orçamental. Os tribunais de conta são incluídos nesta categoria caso a sua actividade abranja, para além do controlo contabilístico, alguma das actividades referidas.

¹¹ Hagen, J. von e J. Poterba (1999), Fiscal institutions and fiscal performance, NBER e University of Chicago Press.

¹² Veja-se, por exemplo, Comissão Europeia (2009c).

¹³ Veja-se, por exemplo, Anderson (2009).

¹⁴ Veja-se, entre outros, Comissão Europeia (2009c), FMI (2009) e Stéclebout e M. Hallerberg (2007), Who provides signals to voters about government competence on fiscal matters? The importance of independent watchdogs, *European Economy Economic Papers*, Comissão Europeia, nº275.