



GESTÃO DAS PRESSÕES ORÇAMENTAIS

Documento conceptual da
conferência

7-9 de Março de 2017
Ouagadougou, Burkina Faso

CABRI 

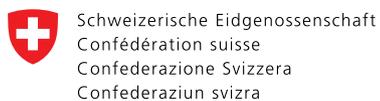
CONECTAR • PARTILHAR • REFORMAR

Agradecimentos

Este documento conceptual foi preparado por Alta Fölscher. Este documento da conferência foi produzido com o apoio da *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit* (GIZ) GmbH, em nome do Ministério Federal da Alemanha para a Cooperação e o Desenvolvimento Internacionais (BMZ) e a União Europeia (UE). A GIZ não partilha necessariamente as opiniões expressas nesta publicação.



A Conferência da CABRI de 2017 contou também com o financiamento do Banco Africano de Desenvolvimento (BAD) e do Secretariado de Estado Suíço para os Assuntos Económicos (SECO).



Embassy of Switzerland
Swiss Cooperation Office in South Africa

Gestão das pressões orçamentais: documento conceptual da conferência

Os sistemas orçamentais estão expostos à incerteza. Os orçamentos públicos são planeados bem antes do exercício orçamental e, na maioria dos casos, os valores que podem ser gastos circunscrevem-se, por lei, a um ano de cada vez. No entanto, as condições podem mudar por várias razões em qualquer momento durante este período, exigindo mudanças no volume ou na distribuição da despesa. O quão bem os gestores do orçamento são capazes de gerir essas pressões ao manter ou criar credibilidade orçamental, é crucial não só para os resultados orçamentais, mas igualmente para a confiança no sistema orçamental.

A conferência da CABRI de 2017 proporcionará uma oportunidade para os técnicos superiores do orçamento aprenderem uns com os outros sobre a forma como gerir as pressões orçamentais.

Foco e âmbito da conferência

A pressão orçamental é a consequência inevitável da afectação de recursos escassos às necessidades sociais ilimitadas. Como tal, a preparação e aprovação dos orçamentos públicos e a gestão dos desvios normais durante o ano em relação às receitas e despesas planeadas, significa que os ministérios das finanças enfrentam pressões orçamentais contínuas. Os países com instituições orçamentais mais fortes estão em melhores condições para gerir esta pressão orçamental anual em relação às suas metas de resultados orçamentais e objectivos de desenvolvimento, mesmo em períodos de escassez. Os gestores do orçamento em países com sistemas mais fracos – caracterizados por processos orçamentais mais fragmentados e fragilidades a nível das previsões de receitas e despesas, gestão de tesouraria, controlo durante o ano, sistemas de contabilidade e relato – terão mais dificuldade em lidar com essas pressões, também em tempos de abundância.

A conferência, todavia, não pretende focar nestas pressões rotineiras nem em como criar as instituições orçamentais fortes necessárias para as gerir de forma ideal. Essa é a preocupação constante de todos os esforços envidados no sentido de construir sistemas orçamentais sólidos e, de uma forma ou de outra, tem sido o foco de muitos seminários da CABRI no passado. A pergunta-chave da conferência da CABRI de 2017 é como os governos podem preparar-se melhor e gerir as pressões extraordinárias que surgem subitamente em

qualquer momento durante a preparação e a execução do orçamento ou que se vão acumulando ao longo de vários anos, sem dar origem a uma dívida insustentável ou interromper a prestação de serviços. Como é que os governos se preparam para enfrentar choques macroeconómicos, fenómenos meteorológicos extremos, exigências políticas imprevistas ou o aumento da pressão devido a às crescentes dívidas em atraso, por exemplo?

Há quem defenda firmemente que os orçamentos públicos em África são:

- mais vulneráveis a pressões extraordinárias, devido a contextos macroeconómicos voláteis, fluxos de ajuda instáveis, alta vulnerabilidade perante eventos provocados pelas alterações climáticas, uma elevada pressão para despesa pública em contextos de baixo e médio rendimento e contextos políticos frequentemente instáveis; e
- menos capazes de responder a pressões extraordinárias, devido a bases tributárias reduzidas, excessiva dependência de direitos aduaneiros instáveis, mercados de capitais subdesenvolvidos e entradas de capital privado relativamente baixas, e dependência de subvenções estrangeiras (por vezes imprevisíveis) e empréstimos concessionais para financiar a diferença entre receitas e despesas próprias¹.

A conferência tem como objectivo explorar estratégias bem-sucedidas aplicadas pelos ministérios das finanças para gerir essas pressões e alcançar credibilidade orçamental, quer seja por via de preparação, prevenção ou adaptação. Os temas-chave da conferência incluem, do ponto de vista técnico, a gestão do risco orçamental, planos de contingência, espaço fiscal e resiliência orçamental, controlo e flexibilidade orçamental. No entanto, dado que os orçamentos são processos políticos, a conferência debruçar-se-á igualmente sobre os processos e estratégias para negociar cedências e ajustes, e

¹ Ver, por exemplo, Shick (1998), Prakash e Cabezon (2008) e Gelbard et al. (2016). Já em 1980, Caiden e Wildavsky haviam alertado para a “redundância funcional” ou a capacidade das economias ricas de produzir mais do que consomem. Na ausência desta capacidade, argumentam eles, o resultado é ‘catastrófico para o orçamento e os planos dos mesmos’. (Caiden & Wildavsky, 1980).

estratégias para comunicar restrições e mudanças para estimular a apropriação pelas partes interessadas e uma confiança duradoura no sistema orçamental.

Este documento pretende contextualizar o tema da conferência, ao esclarecer a situação e as experiências actuais em matéria de GFP. O documento começa por discutir as causas comuns de pressões orçamentais extraordinárias e, em seguida, discute as respostas comuns, com base em provas de boas práticas. Destina-se a fornecer temas-chave para discussão na conferência.

Causas da pressão orçamental

A conferência concentra-se nas pressões orçamentais que surgem quando acontecem eventos que provocam um desvio significativo das expectativas ou previsões orçamentais, quer seja em razão de receitas inferiores ou das despesas superiores ao que se antecipava. Estes eventos são factores de risco orçamental, passíveis de serem ocasionados por choques macroeconómicos, ou pela realização de passivos contingentes, ou seja, obrigações que surgem quando ocorrem determinados eventos discretos (FMI, 2016). Estas obrigações podem ser explícitas, consagradas num determinado contrato ou lei, ou implícitas, envolvendo uma obrigação moral ou uma responsabilidade inesperada por parte do governo, cuja origem não é de carácter legal nem contratual, mas surge das expectativas do público, das pressões políticas e do papel global do Estado tal como a sociedade o entende (Bova et al. 2016).

Uma análise recente de dados recolhidos sobre as origens de choques para a dívida pública em 80 economias avançadas e emergentes entre 1990 e 2014 identificou 230 eventos, desde crises financeiras e bancárias até pressões desencadeadas pela realização de passivos contingentes decorrentes de contratos de parceria público-privada (PPP) (Bova et al. 2016). Embora a amostra incluisse apenas alguns países africanos², mesmo assim fornece uma lista baseada nas evidências das fontes típicas das pressões orçamentais que afectam todos os países. É claro que as economias de rendimento baixo e baixo-médio em África podem ser mais frequentemente afectadas por alguns dos factores na lista do que por outros, enquanto que o custo médio e mediano por evento pode ser maior. Para a amostra dos países no estudo, o custo foi em média cerca de 6 por cento do PIB, com o custo mediano de 2 por cento, uma indicação do possível impacto das ocorrências sobre a dívida.

Os tipos de eventos típicos (em ordem dos mais para os menos frequentes) são:

- Os **choques macroeconómicos** sob a forma de acentuadas reduções do PIB nominal são o tipo de evento mais vulgar³. O estudo constatou que, tipicamente, as finanças públicas foram atingidas por um choque macroeconómico uma vez em cada 12 anos, com um custo médio a rondar os 9 por cento do PIB. Para efeitos da conferência, uma desvalorização acentuada da moeda, com o resultante

impacto no custo do serviço da dívida em divisas para os países, também contaria como uma causa macroeconómica de pressão orçamental.

- O **sector financeiro** foi considerado uma causa ainda maior de choques nas finanças públicas, embora menos frequente do que os choques macroeconómicos. Os resgates de instituições financeiras em problemas, por parte dos governos, acontecem uma vez em cada 24 anos em média, e têm um custo médio de cerca de 10 por cento do PIB (e num caso causou um custo para o orçamento de 57 por cento do PIB).
- As **catástrofes naturais** representam uma fonte relativamente frequente, embora modesta, de riscos orçamentais, com um custo médio de 1,5 por cento do PIB.
- As **empresas estatais (EE)** foram identificadas como uma fonte potencialmente significativa e comum de obrigações orçamentais onerosas, com o custo dos resgates das EE em dificuldades por parte dos governos a rondar os 3 por cento do PIB em média.
- Os **governos subnacionais** são também uma fonte significativa, mas menos frequente, de risco orçamental, com os resgates dos governos regionais e locais em dificuldades a custar, em média, 4 por cento do PIB.
- Os **processos jurídicos** embora pouco frequentes, eram onerosos, representando, em média, cerca de 8 por cento do PIB⁴.
- As **parcerias público-privadas (PPP)** são uma fonte relativamente modesta e pouco frequente de risco orçamental, com o resgate dos projectos de PPP por parte do governo a custar, em média, 1 por cento do PIB. Nos países da amostra, os custos de PPP só começaram a aumentar nos últimos anos do período do estudo, a par do aumento da frequência dessa modalidade de contratos.
- As **empresas privadas não financeiras** constituíam uma fonte modesta e infrequente de risco orçamental, com resgates empresariais ou assunção de dívidas a rondar 1,5 por cento do PIB em média.

O estudo também constatou uma forte interligação entre os riscos orçamentais: quando algo corre mal, raramente é um evento isolado. Nos países da amostra, embora o custo directo médio de um evento específico tenha sido de 6 por cento do PIB, o aumento médio no rácio da dívida em relação ao PIB foi de 15 por cento.

Além destes acontecimentos relacionados com choques macroeconómicos e passivos contingentes, o planeamento e a execução orçamental nos países podem também descarrilar devido a decisões políticas e/ou pressão sobre o ministério das finanças para financiar novos objectivos de despesa, ou para proporcionar isenções e reduções de impostos além do previsto ou planeado para as despesas do exercício em curso ou a médio prazo. Exemplos típicos de tais pressões são o financiamento de

2 A Argélia, Angola, o Egipto e a África do Sul foram incluídos na amostra.

3 Os episódios foram identificados como aqueles em que o crescimento nominal do PIB desce um desvio padrão em relação à média.

4 Dado que estes custos na amostra foram provocados pela compensação mandatada pelos tribunais para depósitos congelados em países após o colapso da União Soviética, a ocorrência deste tipo de obrigação legal afecta menos os países africanos. Todavia, a compensação por negligência do Estado pode causar obrigações orçamentais inesperadas.

um aumento maior do que o previsto para a remuneração dos funcionários públicos, aumentos de subsídios, reduções das taxas de imposto, ou o financiamento de eventos dispendiosos de alto perfil.

Uma última fonte de pressão orçamental a ser considerada na conferência pode ser melhor caracterizada como fragilidades de ordem técnica nas instituições do orçamento. No decurso normal do funcionamento, a pressão causada por estas fragilidades pode ser rotineira (como lidar com um nível controlável de atrasos no pagamento de despesas ano após ano), mas também pode ser súbita e/ou significativa quando somada por todos os serviços públicos, como quando a fraca capacidade de interrogação do orçamento permite que as agências de despesa subestimem os custos inevitáveis, quando a determinação deficiente do custo de grandes projectos de infra-estruturas dá origem a despesas adicionais significativas ou quando a fraca gestão financeira de subvenções avultadas resulta em corrupção e obrigações de reembolso.

Ao reflectir sobre como os ministérios de finanças podem gerir melhor as diferentes pressões orçamentais, é útil categorizá-las como:

- exógenas (decorrentes de eventos fora do controlo do governo) ou endógenas (decorrentes de eventos cuja probabilidade pode ser influenciada pelo governo); e
- contínuas (ou normais) ou discretas (únicas, com diferentes probabilidades de ocorrerem)⁵.

Dependendo de quão discreto ou exógeno um evento, o governo pode lidar com o evento ao alterar a política fiscal ou orçamental, o que exigiria um processo para decidir sobre a melhor acção, ao mitigar o impacto orçamental a curto prazo através de engajamento estratégico, comunicação e negociação, ou ao aplicar uma solução de longo prazo ao reestruturar as instituições orçamentais. Por exemplo, eventos contínuos endógenos, como resgates constantes de empresas públicas ou pressões políticas para financiar um aumento acentuado dos subsídios aos combustíveis podem ser mitigados a curto ou longo prazo por meio de ajustes nas instituições orçamentais. Eventos discretos exógenos, tais como cheias excepcionalmente graves, podem ser melhor geridos através de mecanismos

5 Este quadro de categorização baseia-se no FMI (2016).



As calamidades naturais, como as cheias e as secas podem colocar o orçamento sob pressões imprevistas

como fundos de contingência ou reservas. Eventos contínuos exógenos podem ser geridos através de mecanismos de cálculo de custos para determinar dotações orçamentais razoáveis, excluindo-os como pressões extraordinárias. A comunicação das consequências de um o evento para o orçamento e o envolvimento do ministério das finanças com as partes interessadas ao longo do evento também diferem dependendo da categoria em que o evento se insere.

A distinção entre eventos claramente endógenos, exógenos e discretos ou contínuos é óbvia para alguns eventos, mas para outros poderia depender da natureza exacta do evento e das circunstâncias do país. A tabela 1 categoriza os tipos de eventos destacados acima em seis categorias, em função da probabilidade de o evento ser endógeno ou exógeno e discreto ou contínuo.

No que respeita a eventos endógenos, também é útil examinar as causas subjacentes comuns ao sistema orçamental ou à economia política, pois estas podem influenciar quando e como os ministérios das finanças respondem. Várias causas institucionais pelo fraco desempenho fiscal em África podem ser identificadas:⁶

O problema do fundo comum: Embora o problema do fundo comum seja endémico ao orçamento (na medida em que os decisores individuais competem por recursos públicos e não internalizam o custo actual e futuro das suas escolhas), em muitos países a fragmentação do processo orçamental dificulta o nível até ao qual o ministério das finanças pode resolver o problema através de um processo orçamental centralizado (ver, por exemplo, Harden e Von Hagen 1995).

Incongruência temporal das preferências: os governos que enfrentam pressões orçamentais, com custos políticos caso não sejam acomodadas, não internalizarão completamente os

custos de deixar a dívida para os governos sucessivos (ver Alesina e Tabellini 1990).

A tendência para o optimismo: A literatura recente identificou uma tendência para a sobrestimação das variáveis económicas e fiscais das previsões oficiais, em comparação com as previsões privadas. Em África, por exemplo, os governos tendem a ignorar a instabilidade associada aos preços dos produtos de base e planeiam os orçamentos de acordo com melhores cenários possíveis. Frankel e Schreger (2016), por exemplo, numa amostra de 23 países, constataram que as previsões oficiais são sistematicamente positivamente tendenciosas, sendo que, quanto mais precedem o exercício fiscal ao qual a estimativa se refere, quanto maior o nível de tendenciosidade. Curiosamente, também constataram que os analistas oficiais europeus mostravam-se relutantes em prever violações do limite de 3 por cento de déficit/PIB conforme previsto no pacto de estabilidade e crescimento, sugerindo que as regras fiscais (como a resposta das instituições orçamentais ao risco fiscal), tal como o pacto de crescimento, podem ser contornadas através de previsões económicas e fiscais optimistas.

Problemas orçamentais: Embora todos os países tenham instituições orçamentais formais bem especificadas, na prática as pressões orçamentais surgem devido as práticas informais que dominam a forma como os orçamentos são planeados e executados na realidade e a relação entre os dois. Uma lista descritiva bem conhecida de tais problemas é apresentada por Schick (1998):

- *orçamentos irrealistas*, onde o orçamento aprovado é comumente aceite como uma farsa;
- *orçamentos ocultos*, onde o orçamento real é conhecido apenas por alguns poucos;

6 Esta secção baseia-se em Gollwitzer (2011).

Tabela 1: Categorização das causas das pressões orçamentais			
	Geralmente endógena	Às vezes exógena, às vezes endógena	Geralmente exógena
Normalmente discreta	Resgates dos governos sub-nacionais		Choques macroeconómicos (p. ex. aumento do preço do petróleo) Calamidades naturais extremas (p. ex. cheias graves, terremotos e secas) Resgates de empresas privadas, não financeiras
Às vezes contínua, às vezes discreta	Resgates de EE Processos jurídicos (p. ex. reclamações contra hospitais públicos) Pressão política (p.ex. para assumir despesas não planeadas/oferecer isenções fiscais ou reduzir as taxas)	Choques macroeconómicos (p. ex. instabilidade da taxa de câmbio)	
Geralmente contínua	Deficiências de ordem técnica nas instituições do orçamento (p. ex. despesas em atraso e derrapagens orçamentais; sobrestimação das receitas/subestimação da despesa)		Choques macroeconómicos (p. ex. instabilidade dos preços dos produtos de base) Eventos de baixo nível provocados pela natureza (p. ex. cheias sazonais, secas recorrentes, terremotos de baixa intensidade)

- *orçamentação evasiva*, onde o governo autoriza despesas sabendo que nunca ocorrerão;
- *orçamentação repetitiva*, onde o orçamento é revisto frequentemente durante o exercício fiscal para se ajustar às necessidades e restrições reais;
- *orçamentação de curto prazo*, onde os orçamentos são elaborados por um ano sem considerar as implicações de médio ou longo prazo; e
- *orçamentação corrupta* que surge “quando as regras formais são inexecutáveis e o governo opera por meios extra-legais”.

Subjacentes a essas fracas práticas de orçamentação destacam-se frequentemente os fracos incentivos para o cumprimento com as instituições formais, acompanhados, por sua vez, por relações fracas/disfuncionais de prestação de contas entre principais e agentes, dentro e fora da função pública. Além da incerteza, Simpson e Welham (2014) identificam dois motivos interligados para a baixa credibilidade orçamental que surgem dos problemas principal/agente, nomeadamente:

- *sinalização*, na qual um país publica um orçamento que não será executado, mas destina-se a ser utilizado como um sinal (falso) para obter o apoio de partes interessadas externas, quer sejam o público, o órgão legislativo ou os financiadores externos. Gollwitzer (2011) também destaca o cumprimento aparente das condicionalidades dos doadores estrangeiros nos orçamentos propostos, embora, na realidade, haja desvios.
- *agentes indisciplinados*, nos quais os subordinados interessados no governo (instituições, representantes eleitos e funcionários, empreiteiros) não cumprem as prioridades declaradas pelo o governo, aproveitando-se da incapacidade dos principais (o presidente, no modelo do sistema orçamental desenvolvido por Simpson e Welham (2014), mas também o eleitorado, o parlamento e o ministério das finanças, na prática) de monitorizar perfeitamente as suas acções.

Respostas à pressão orçamental

Como é que os governos geralmente respondem a essas pressões, dadas suas causas, e o que entendemos sobre as boas práticas? Os ministérios das finanças respondem às pressões orçamentais, em função da sua natureza, ao acomodar ou atenuar o impacto das mesmas para os resultados orçamentais (agregados e distributivos) a curto prazo, ao mesmo tempo que constroem sistemas mais resistentes à pressão (através de melhorias da política orçamental e dos sistemas orçamentais) para atenuar o impacto a longo prazo.

Uma visão de longo prazo

Criação de resiliência: A literatura destaca a resiliência orçamental como elemento-chave para a capacidade dos governos responderem a choques fiscais com uma perturbação mínima do orçamento. A resiliência orçamental requer espaço fiscal, uma função de posições financeiras governamentais mais fortes, uma dinâmica favorável em relação à dívida, uma maior capacidade

de captação de receitas e uma maior flexibilidade de despesa (Gelbard et al. 2016). Também é lógico que o espaço fiscal se traduza na exigência de os países responderem a choques macroeconómicos exógenos com políticas fiscais anticíclicas.

Frequentemente, conforme referido nos parágrafos introdutórios, os ministérios de finanças em África falham em um ou mais destes requisitos. Ao mesmo tempo, no entanto, há evidências de que os países que entre os anos 1990 e 2013 se afastaram da fragilidade para se tornarem mais capazes de promover a segurança, o desenvolvimento e responder a choques fiscais, o fizeram ao implementar políticas sólidas e construindo instituições fiscais mais fortes para ampliar seu espaço fiscal⁷. Concretamente, conseguiram ampliar as suas bases tributárias (reduzindo o fosso entre aqueles que pagam e beneficiam das despesas públicas, e ao melhorar os incentivos para a responsabilização pela qualidade da despesa) e melhorar o controlo das despesas, juntamente com a facilitação de políticas sólidas, dando origem a situações orçamentais possíveis de gerir e endividamento sustentável. No entanto, Gelbard et al. (2016) observam diferenças entre países frágeis ricos em recursos e países frágeis pobres em recursos, na correlação entre melhores instituições orçamentais e espaços de política fiscal, com os países frágeis ricos em recursos a registar uma correlação mais fraca em relação a países frágeis e pobres em recursos.

Se a resiliência a longo prazo depender de um espaço fiscal caracterizado por situações financeiras mais fortes e uma dinâmica favorável da dívida, quais melhorias nas instituições fiscais são mais susceptíveis de resultar em melhores resultados orçamentais do que outras? Três estudos debruçaram-se especificamente sobre as instituições orçamentais e os resultados fiscais em África – Prakash e Cabezon (2008), Dabla-Norris et al. (2010) e Gollwitzer (2011).

Dabla-Norris et al. (2010) desenvolveram um índice da qualidade das instituições orçamentais nos países de baixo rendimento (incluindo muitos países africanos), tanto em relação às etapas quanto às características dos sistemas orçamentais, incluindo a centralização da tomada de decisões, a existência e a eficácia de regras e controlos, a sustentabilidade e a credibilidade do orçamento, e sua abrangência e transparência. O estudo forneceu evidências econométricas da relação entre as instituições orçamentais e o desempenho fiscal, em particular a relação entre uma maior disciplina fiscal e a oportunidade para adoptar políticas anticíclicas.

As principais conclusões foram:

- As instituições mais significativas são aquelas relacionadas com o planeamento e a execução do orçamento, e com a sustentabilidade (por exemplo, a utilização de QDMP e melhores métodos de previsão), a abrangência e a transparência do orçamento. Dabla-Norris et al. (2010) observam, contudo, que o menor impacto de instituições como a legislatura e a agência de auditoria externa, pode estar mais relacionado com a fraca incidência das mesmas

⁷ Ver Gelbard et al. (2016). Os países incluídos neste grupo na análise são Camarões, Etiópia, Moçambique, Níger, Nigéria, Ruanda e Uganda.

nos sistemas orçamentais do que o seu potencial desenvolvimento no futuro.

- Embora as instituições orçamentais pareçam ser importantes para moldar a resposta fiscal em países de baixo rendimento, estas podem apresentar uma maior capacidade para assegurar um financiamento adequado em tempos maus do que para conter a despesa em tempos bons.
- As conclusões indicam que um orçamento mais transparente e abrangente parece ser mais importante para os resultados orçamentais do que as regras e os procedimentos de cima para baixo. Isso pode indicar que, nos países de baixo rendimento, os procedimentos que facilitam o controlo externo são mecanismos mais credíveis para garantir respostas fiscais adequadas do que os procedimentos que facilitam o auto-controlo do governo. Outra forma de analisar isto, sugerem Dabla-Norris et al. (2010), é que os pesos e contrapesos processuais no orçamento, na ausência de pesos e contrapesos “mais profundos” no sistema político, não são eficazes. Além disso, sugerem que uma maior centralização do processo orçamental nas mãos do executivo, na ausência de fortes requisitos de transparência e supervisão pública, pode ser contraproducente para a disciplina fiscal.

Prakash e Cabezon (2008), no entanto, sugerem que existe uma correlação mais forte entre o orçamento hierárquico ou o sistema de GFP, como na África francófona, e uma melhor disciplina fiscal, em consonância com resultados anteriores para a América Latina e a Europa. Isto implica, segundo os autores, que se justifica fortalecer os papéis e responsabilidades fiscais do ministro das finanças.

Gollwitzer (2016) aplicou uma metodologia muito semelhante àquela utilizada no estudo de Dabla-Norris et al. (2016), mas somente aos países africanos e com fontes de dados de informações actualizadas. O índice de qualidade da instituição orçamental utilizou tanto as fases do ciclo orçamental como as características das instituições orçamentais em relação ao ciclo orçamental, incluindo o nível de centralização, a presença de regras e controlos, a presença de instituições para apoiar a sustentabilidade dos orçamentos, e a abrangência e transparência dos orçamentos. As principais conclusões foram:

- Existem grandes diferenças na qualidade institucional em todo o continente africano, o que faz soar uma nota de cautela para a conferência prestar a devida atenção a como os países podem recorrer a diferentes opções eficazes para responder a pressões orçamentais extraordinárias, incluindo as cedências entre as respostas de curto e longo prazos.
- Gollwitzer (2016) mostra que as boas instituições orçamentais estão associadas a níveis mais baixos de dívida pública externa e, embora de modo menos significativo, com um saldo primário mais elevado.
- Existe uma correlação significativa entre a dívida externa e o subíndice de centralização (que mede quem possui o poder legal e define a agenda durante a preparação do

orçamento, a capacidade dos legisladores de alterar e definir o veto executivo, e se os ministérios das finanças retêm dotações de despesa). Isso vai ao encontro dos resultados do estudo de Prakash e Cabezon (2008) sobre sistemas hierárquicos. Note-se que a correlação é com os níveis da dívida externa, e não leva em conta o impacto das práticas de centralização sobre a qualidade da despesa efectiva.

- Existe também uma correlação significativa entre o saldo orçamental e o subíndice de transparência (que mede a publicação dos projectos de orçamento, previsões macroeconómicas, pressupostos e riscos; audições públicas durante a aprovação do orçamento; e publicação de relatórios anuais e relatórios de final de ano e metas de desempenho).

Também é digno de nota o facto que Simson e Welham (2014) registam o uso de instituições orçamentais semelhantes para reforçar a credibilidade face aos problemas de principal/agente nos três países estudados (Tanzânia, Uganda e Libéria), aumento do controlo pelo ministério das finanças (inclusive através da orçamentação de caixa), redução da autonomia das agências especializadas e aumento da transparência. Também apontam, contudo, para os custos do aumento do controlo pelo ministério das finanças.

Isto vai ao encontro dos resultados de um estudo recente de Di Franceso e Alford (2016), que constatou que a centralização em curso do controlo e a padronização das abordagens orçamentais, contrapõe-se aos esforços de reforma orçamental no sentido de descentralizar a tomada de decisões para os gestores, de modo que os orçamentos respondam melhor às necessidades locais de flexibilidade. Os autores defendem que existe um espaço considerável para reequilibrar o controlo e a necessidade de flexibilidade, particularmente face aos problemas não-rotineiros enfrentados pelos governos para os quais as estruturas administrativas públicas tradicionais, centralizadas e controladas, não estão equipadas. Propõem a variabilidade de regras – a capacidade institucional de variar a forma como as regras são aplicadas no âmbito de conjuntos de regras básicas – como uma opção viável para recalibrar o controlo e a flexibilidade no sector público, juntamente com a autonomia conquistada, como uma nova forma de regulação capaz de dar resposta, ao salientar que essa variabilidade deve enquadrar-se em determinados parâmetros, incluindo parâmetros fiscais estabelecidos e mantidos pelo ministério das finanças.

É inegável a sensatez de implementar instituições orçamentais (e processos orçamentais) que criam resiliência orçamental a longo prazo. As evidências sugerem que deve incluir processos que desfragmentam e centralizam a tomada de decisões orçamentais (ao reconhecer e gerir cedências entre padronização e controlo centralizados e flexibilidade descentralizada), que sejam mais abrangentes, e que apoiem a sustentabilidade orçamental e a transparência orçamental. Todavia, concomitantemente, os países devem também implementar uma série de medidas de curto prazo para evitar, atenuar ou acomodar pressões orçamentais extraordinárias.



As provisões para riscos são uma forma de protecção importante contra os choques dos preços dos produtos de base

Uma visão a mais curto prazo

A criação de processos orçamentais que promovam a resiliência orçamental a choques exógenos corresponde, provavelmente, a um compromisso a mais longo prazo. Quais mecanismos de curto prazo podem ser implementados pelos ministérios das finanças para minimizar a sua exposição fiscal (também a factores endógenos)?

Os principais mecanismos são:⁸

- Dado o alto custo dos passivos contingentes realizados, o exercício de controlos directos, tectos ou limites relativos à emissão de garantias é uma medida comum para limitar a exposição. Por exemplo, cerca de 60 por cento dos países incluídos no estudo de Bova et al (2016), aplicaram limites em relação às garantias e controlaram a emissão das mesmas. 75 por cento limitaram as responsabilidades dos governos subnacionais ou obrigaram-nos a cumprir regras fiscais.
- A regulação, incentivos e outras medidas indirectas são empregues com mais frequência para riscos extrâneos ao governo, como a exposição do sector financeiro. No entanto, também são aplicadas para gerir EE, por exemplo, ao impor metas de desempenho aos conselhos de administração das EE ou ao exigir avaliações de custo-benefício das PPP.
- Os mecanismos de transferência e partilha de riscos ou de seguro contra riscos são utilizados com menos frequência. Por exemplo, cerca de dois terços dos países na amostra

utilizada no estudo de Bova et al. (2016) contraem seguros para proteger os bens públicos contra os impactos de catástrofes naturais, e cerca de um quarto ressecuram ou titularizam a sua carteira de garantias de crédito.

O aprovisionamento é utilizado por muitos países para amortecer os riscos. Exemplos de aprovisionamento são: exportadores de produtos de base que criam fundos de estabilização como protecção contra a redução dos preços dos produtos; criação de fundos específicos de garantia de depósitos; constituição de margens de planeamento, reservas de contingência e/ou fundos de emergência nas estruturas orçamentais. A lógica sugere que o provisionamento é uma resposta sólida para gerir as pressões orçamentais decorrentes de riscos exógenos contínuos (ou um tanto ou quanto contínuos), como fenómenos meteorológicos recorrentes ou instabilidade macroeconómica. Se as medidas para melhorar os processos e as instituições orçamentais (incluindo controlos centralizados e maior transparência) não conseguirem evitar a ocorrência de factores endógenos contínuos, o aprovisionamento pode ser uma resposta apropriada para fazer face ao resgate de EE, por exemplo. No mínimo, permite internalizar o custo dos factores. No entanto, tal como observado por Phaup e Kirschner (2010), tal provisionamento para pressões orçamentais – particularmente as que são causadas por eventos mais discretos – exige a substituição de despesas de consumo corrente por poupança e mitigação, e garantias processuais contra acções oportunistas de desvio das poupanças destinadas a calamidades para outros usos. Todos esses mecanismos devem ser apoiados por práticas de divulgação e análise dos riscos fiscais. As principais conclusões

⁸ Esta secção baseia-se em Bova et al (2016) e FMI (2016).

de um recente inquérito do FMI sobre as práticas de análise e divulgação do risco orçamental, assente na base de dados do FMI sobre as instituições orçamentais de 58 países, bem como na base de dados do Inquérito sobre o Orçamento Aberto da *International Budget Partnership* e na base de dados de contas fiscais do FMI são:

- Somente cerca de 30 por cento dos países publicam análises de sensibilidade e cenários macro-orçamentais quantitativas. Além disso, apenas alguns países vão além da análise dos principais agregados fiscais relativamente a alterações dos parâmetros individuais (por exemplo, preços dos produtos e taxas de câmbio), para realizar análises de cenários mais integrados baseadas em modelos que examinam os impactos dos choques a vários parâmetros em simultâneo.
- Uma ou outra forma de análise da sustentabilidade orçamental a longo prazo é publicada em cerca de 40 por cento dos países, das quais metade se limita a projecções de longo prazo para problemas relacionados com a idade. Muito poucos exploram múltiplos cenários de longo prazo para receitas e despesas públicas face a uma série de pressupostos.
- Somente 28 por cento dos países publicam balanços, e estes são retrospectivos e limitam-se a activos e passivos financeiros. São poucos os países que fazem uma previsão da evolução dos seus activos e passivos.
- Dois terços dos países discutem riscos fiscais específicos na documentação orçamental, mas muito poucos publicam uma declaração de risco quantificada listando os riscos específicos e a probabilidade de ocorrerem.

Dada a importância da transparência orçamental na criação da resiliência orçamental, as conclusões acima sugerem que os países africanos podem fazer mais para evitar ou atenuar os riscos futuros através de uma melhor gestão e divulgação dos riscos. É claro que isto exige a disponibilidade de dados sobre os riscos específicos e dados macroeconómicos e demográficos, o que, em alguns casos, pode exigir o investimento, por parte dos governos, em sistemas de dados.

Um conjunto final de respostas que beneficiará da partilha de experiências pelos participantes na conferência tem a ver com a

mitigação do impacto dos riscos endógenos através das estruturas, dos processos e das funções do processo orçamental, durante a preparação, aprovação e execução do orçamento. Dois aspectos específicos são importantes neste contexto:

- Como o processo orçamental define a transparência, os processos e as regras de negociação das cedências (quer seja entre objectivos de despesa, ou entre aumentar os impostos e assumir mais dívida) causados por pressões orçamentais extraordinárias (por exemplo, aquelas resultantes de decisões políticas)? De uma perspectiva de como a política incide no processo orçamental, as políticas em torno do próprio processo representam um problema altamente político. Isto se deve ao facto de que o nível de exame dos pedidos de verbas, o nível até ao qual o exame é técnico ou político, superficial ou detalhado, e o grau até ao qual qualquer actor pode ser ouvido são regulados pelo processo orçamental (Rubin, 2016). Isto sugere que para os ministérios das finanças poderem gerir as pressões orçamentais ordinárias e extraordinárias, é importante que sejam estratégicos quanto ao controlo da concepção do processo orçamental, aproveitando oportunidades como a revisão da lei orgânica do orçamento, reformas orçamentais, ou consequências fiscais significativas dos riscos orçamentais realizados, para obter, manter ou recuperar o controlo da definição do processo.
- A forma como os gestores do orçamento comunicam as cedências e as decisões às partes interessadas. De acordo com Rubin (2016, 10):

Trata-se de ... os funcionários públicos não fazerem apenas o que é certo para a comunidade e seguir a vontade pública, tal como melhor o entendem, mas também encontrarem uma forma de explicar e justificar as suas escolhas. Estão envolvidos num diálogo em que há sempre outros argumentos, cujos defensores representam interesses legítimos. Igualmente importante, encetar este diálogo é uma forma de envolver o público e de obter informações sobre as decisões orçamentais de modo que as pessoas entendam.

Bibliografia

- Alesina, R., & Tabellini, G. (1990). *A Positive Theory of Fiscal Deficits and Government Debts*. *The Review of Economic Studies*, 57:3, pp. 403-14.
- Bova, E., Ruiz-Arranz, M., Toscani, F., & Elif Ture, E. (2016). *The Fiscal Costs of Contingent Liabilities: A New Dataset*. Washington DC: IMF.
- Caiden, N., & Wildavsky, A. (1980). *Planning and Budgeting in Poor Countries*. Transaction Publishers.
- Dabla-Norris, E., Allen, R., Zanna, L., Prakash, T., Kvintradze, E. L., Yackovlev, I., & Gollwitzer, S. (2010). *Budget Institutions and Fiscal Performance in Low-income countries*. Working Paper 10/80, IMF.
- Di Francesco, M., & Alford, J. (2016). *Balancing Control and Flexibility in Public Budgeting A New Role for Rule Variability*. Palgrave Macmillian.
- Frankel, J., & Schreger, J. (2016). *Bias in Official Fiscal Forecasts: Can Private Forecasts Help?* Harvard Kennedy School of Government.
- Gelbard, E et al. (2016). *Building Resilience in Sub-Saharan Africa's Fragile States*. IMF.
- Gollwitzer, S. (2011). *Budget Institutions and Fiscal Performance in Africa*. Center for Economic Development and International Trade. University of Nottingham.
- Harden, I., & Von Hagen, J. (1995). *Budget Processes and Commitment to Fiscal Discipline*. *European Economic Review*, 39:3-4, pp. 771-79.
- IMF. (2016). *Analyzing and managing fiscal risks -- best practices*. IMF.
- Phaup, M., & Kirschner, C. (2010). *Budgeting for disasters: focusing on the good times*. *OECD Journal on Budgeting*, Volume 2010/1.
- Prakash, T., & Cabezon, E. (2008). *Public Financial Management and Fiscal Outcomes in Sub-Saharan African Heavily-indebted Poor Countries*. IMF, WP 08/217.
- Rubin, I. (2016). *The Politics of Public Budgeting: Getting and Spending, Borrowing and Balancing*. SAGE Publications. Kindle Edition.
- Schick, A. (1998). *A contemporary approach to Public Expenditure Management*. World Bank.
- Simson, B., & Welham, B. (2014). *Incredible Budgets: Budget credibility in theory and practice*. Working Paper 400, ODI.

CABRI 

CONECTAR • PARTILHAR • REFORMAR