



CONTRADITÓRIO
think tank

Luís Faria | Orçamento estratégico

Policy Paper 10/08 | Novembro 2010



Orçamento estratégico

Luís Faria

Policy Paper 10/08
Novembro 2010

Contraditório
www.contraditorio.pt

e-mail: info@contraditorio.pt

As opiniões expressas no artigo são da inteira responsabilidade do(s) autor(es) e não coincidem necessariamente com a posição do Contraditório.

O Contraditório é uma associação sem fins lucrativos, independente e sem qualquer vínculo político-partidário, que tem como missão divulgar boas práticas e propor soluções inovadoras. Acreditamos que a liberdade cria espaço para a criatividade, o mérito e a responsabilidade. O Contraditório assume a sua missão com coragem e confiança, sem medo e sem favor.

Os estudos do Contraditório procuram estimular o debate de ideias.

Citação: Luís Faria, *Orçamento estratégico*, Policy Paper 10/08, Novembro 2010, Contraditório, www.contraditorio.pt

Copyright: Este Policy Paper é disponibilizado de acordo com os termos da licença pública creative commons (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/pt/deed.pt>).



RESUMO

O processo orçamental deve ter como objectivo uma estratégia de longo prazo que garanta a sustentabilidade das finanças públicas, através do controlo da despesa pública, do aumento da competitividade e da produtividade. O orçamento deve ser desenvolvido de forma consistente com a ideia de disciplina orçamental, eficácia do sector público, eficiência e desenvolvimento de longo prazo.

Depois de uma breve introdução, no primeiro capítulo desenvolvemos a ideia de orçamento estratégico, as suas vantagens em todo o processo orçamental e do *state of the art* em Portugal. Sublinhamos também a importância de uma análise por resultados de todo o processo orçamental. Depois, justificamos por que devem os futuros orçamentos considerar os desequilíbrios orçamentais e intergeracionais, por forma a que estes sejam eliminados. As prioridades da despesa pública têm que ter em consideração os desequilíbrios actuais e futuros, estes últimos agravados pelo impacte demográfico. Analisamos igualmente o que a literatura conclui sobre as instituições orçamentais, nomeadamente sobre a constituição de uma regra orçamental e de uma agência independente.

No segundo capítulo abordamos a opção do Orçamento base zero (OBZ) como alternativa de redução de despesas numa perspectiva *line-budgeting* e como ponto de partida para a implementação de um orçamento por resultados e de uma regra orçamental de longo prazo. Por fim, apresentamos as conclusões.

Palavras-chave: Controlo orçamental, orçamento por resultados, *performance budgeting*, *line-item budgeting*, desequilíbrios orçamentais e geracionais, instituições orçamentais, orçamento base zero

Autor: Luís Faria

e-mail: lgf@contraditorio.pt



Introdução

As prioridades do orçamento e as despesas nele inscritas devem ser consistentes com os conceitos de disciplina orçamental, eficiência e o seu impacto analisado numa perspectiva de longo prazo. As instituições e procedimentos orçamentais são por isso fundamentais para a promoção de políticas orçamentais robustas, para melhorar a disciplina orçamental, a eficiência e a eficácia do sector público. Mas estas não são condições suficientes para garantir a disciplina orçamental. É necessário que haja um compromisso político para empreender reformas estruturais que reduzam o défice e reforcem a consolidação orçamental.

As propostas orçamentais expostas ao longo deste estudo têm como objectivo apresentar o processo orçamental como um instrumento de uma estratégia de longo prazo que garanta a sustentabilidade das finanças públicas. Em Portugal já foi reconhecida a importância de eliminar o processo orçamental tradicional, através do controlo de *inputs*, e a necessidade de enfatizar uma análise sistemática do desempenho e dos resultados orçamentais. Todavia, para alcançar este objectivo deve ser promovida a *accountability* associada aos resultados. Esta mudança implica rupturas no processo orçamental, mas exige igualmente profundas alterações de comportamentos, individuais e institucionais, até hoje culturalmente aceites.

O processo orçamental português caracteriza-se por ser um orçamento tradicional (*line-budgeting*) e a análise de desempenho ainda não foi implementada. Neste contexto, e perante a urgência de alcançar o equilíbrio orçamental, seria importante apresentar uma alternativa aos cortes transversais nas despesas (*across the board*), que permitisse equilibrar as finanças públicas de uma forma eficiente. Assim, sugerimos a implementação do Orçamento Base Zero (OBZ) no contexto do actual processo orçamental *line-budgeting*, enquanto não é definitivamente implementado um orçamento por resultados (*performance budget*) em Portugal.



Este trabalho divide-se em dois capítulos. No primeiro capítulo, desenvolvemos a ideia de orçamento estratégico, as suas vantagens em todo o processo orçamental e do *state of the art* em Portugal. Sublinhamos também a importância de uma análise por resultados de todo o processo orçamental. Depois, justificamos por que devem os futuros orçamentos considerar os desequilíbrios orçamentais e intergeracionais, por forma a que estes sejam eliminados. Analisamos igualmente o que a literatura conclui sobre as instituições orçamentais – a constituição de uma regra e de uma agência independente. No segundo capítulo abordamos a opção do OBZ como alternativa de redução de despesas numa perspectiva *line-budgeting*. Por fim, apresentamos as conclusões.

1. Orçamento estratégico

1.1. Orçamento por resultados

Uma das mais importantes reformas que emergiram nas últimas duas décadas foi a medição do desempenho orçamental do sector público (Gilmour e Lewis, 2006). Directamente relacionado com a ideia de medição de desempenho encontramos o conceito de orçamento por resultados, que relaciona a medição de desempenho com a alocação orçamental (Joyce, 1999) e ambas fazem parte de um processo de transformação da gestão pública (Kettl, 2000).

O orçamento por resultados apresenta:

- Os objectivos para que os recursos são requeridos;
- Os custos dos programas e das respectivas actividades para atingir esses objectivos; e,
- Os resultados produzidos pelos serviços fornecidos por cada programa.



Estas reformas procuram deslocar a atenção do controlo de *inputs* para os *outputs* do processo orçamental, reflectidos na eficiência operacional e na *accountability* pelos resultados obtidos. Os países que decidem implementar estas reformas podem esperar alcançar três tipos de objectivos orçamentais:

- Reduzir a despesa e tornar mais eficiente a alocação e utilização dos recursos financeiros;
- Melhorar o desempenho do sector público; e,
- Melhorar a informação relativa à *accountability* para os políticos e cidadãos.

Esta nova perspectiva de análise dos resultados permite uma utilização mais flexível dos recursos orçamentais e, desta forma, os gestores públicos dispõem de uma maior liberdade na utilização dos recursos que têm à sua disposição, mas, simultaneamente, tornam-se responsáveis pelo desempenho obtido na prestação de serviços.

Tabela I: Características de orçamentos alternativos

Features of Alternative Budget Formats			
Feature	Line item	Program	Performance
Content	Expenditures by objects (inputs and resources)	Expenditures for a cluster of activities supporting a common objective	Presentation of a results-based chain to achieve a specific objective
Format	Operating and capital inputs purchased	Expenditures by program	Data on inputs, outputs, effects, and reach by each objective
Orientation	Input controls	Input controls	A focus on results
Associated management paradigm	Hierarchical controls with little managerial discretion	Hierarchical controls with managerial flexibility over allocation to activities within the program	Managerial flexibility over inputs and program design, but accountability for service delivery and output performance

Fonte: Shah (2007)



Os orçamentos por resultados definem a missão e os objectivos aos quais ficam associados os recursos utilizados. Segundo Young (2003), a palavra-chave para definir estes orçamentos é, obviamente, “resultado”. Segal e Summers (2002) definem este tipo de orçamento de uma forma sequencial e mais completa: os resultados (“*outcomes*”); a estratégia para o atingir; e a actividade ou os *outputs*. Segundo estes autores, esta matriz atribui uma forte ligação entre as actividades desenvolvidas e os resultados finais obtidos, facto que permite identificar quais as actividades mais eficazes no cumprimento dos objectivos estabelecidos.

A adopção de um orçamento por resultados em alguns países da OCDE permitiu as seguintes alterações:

- Mitigar o controlo de *inputs*;
- Delegar responsabilidades nos serviços ou agências;
- Alterar os contratos dos funcionários públicos, nomeadamente através da introdução de prémios de desempenho; e,
- Ao nível institucional, criar agências e recorrer ao *outsourcing*.

Nenhuma destas medidas é inovadora. Os governos sempre quiseram obter resultados com a despesa pública e a regulação aprovadas. O que é de facto inovador e alterou a forma como os governos olham para estes instrumentos de análise é o nível das restrições orçamentais que enfrentam. Com cada vez menos recursos para gastar torna-se fundamental conceder mais atenção aos resultados obtidos com a despesa pública.

Implementação

Nas últimas duas décadas tem vindo a observar-se um crescente entusiasmo nos países desenvolvidos em torno do orçamento por resultados e, em casos excepcionais, também em países em desenvolvimento (e.g. Malásia). Por exemplo, a Nova Zelândia aproveitou a crise orçamental do final da década de



1980 para aplicar reformas orçamentais profundas, mas desde então muitos outros países introduziram elementos de análise de desempenho orçamental. O caso da Nova Zelândia pode ser inspirador para Portugal.

Um conjunto de condições tem de estar reunido para que as reformas orçamentais até agora expostas possam ser implementadas consistente e decisivamente:

Motivação para a mudança. É fundamental que os agentes intervenientes na reforma identifiquem os motivos que a justificam, quer sejam impostos do exterior quer do interior (qualidade, *accountability*, eficácia ou eficiência) (Wang, 1999).

Apoio político. É necessário haver um forte apoio político para empreender a reforma, sob pena desta poder ficar comprometida (Melkers e Willoughby, 1998). É importante que haja um entendimento entre o poder executivo e legislativo para que as reformas sejam bem sucedidas (Kelly, 2003; Carroll, 1995; Jones e McCaffery, 1997).

Apoio e participação dos cidadãos. A reforma deve ter benefícios directos e perceptíveis para a população (Wang, 2000).

Mínima entropia administrativa e abordagem *bottom-up*. A implementação da reforma deve ser gradual para permitir a adaptação dos serviços e para que estes respondam de acordo com as suas características (Perrin, 2002).

Formação profissional. A capacidade para implementar a reforma é fundamental para o seu sucesso (Perrin, 2002).

Informatização. A informação dos desempenhos requer sistemas informáticos capazes de a processar.

Sistema contabilístico. Uma rigorosa análise de custos é essencial para determinar o retorno do investimento em programas do governo.

Custo financeiro da reforma. Devem ser disponibilizados os recursos necessários para empreender a reforma sem a pôr em risco. Dada a inovação subjacente a esta reforma, deve ser esperado um período de preparação



relativamente longo para garantir a obtenção de resultados, o que pode fazer aumentar os custos (Wang, 1999).

Vantagens

São apresentadas quatro vantagens das recentes aplicações do orçamento por resultados:

1. **Comunicação entre os agentes orçamentais e os cidadãos.** A clarificação e identificação de objectivos traz vantagens na comunicação entre o governo e os cidadãos.
2. **Melhor gestão dos serviços públicos.** Um inquérito realizado na Austrália, em 2001, revelou que 93 por cento das agências públicas consideraram que uma gestão orientada para resultados contribuiu para melhorar o desempenho individual e organizacional (Scheers, Sterck, Bouckaert (2005)).
3. **Tomada de decisão orçamental mais informada** com base nos resultados obtidos.
4. **Mais transparência e *accountability*.** O orçamento tradicional, organizado por *line-item inputs*, não permite obter informação simples e relevante para fazer uma avaliação sobre a acção do governo. O orçamento por resultados apresenta indicadores de desempenho e facilita o escrutínio das políticas públicas.

Desafios para Portugal

Apesar de alguns países terem desenvolvido reformas no sentido de valorizar o desempenho no processo orçamental, nenhum o fez de uma forma completa e deparam-se ainda com algumas dificuldades de implementação, quer técnicas quer culturais.



Em 2007, a Inspeção-Geral de Finanças, no relatório sobre a *Qualidade da Despesa Pública*, referia que “no OE não existe ligação entre resultados, objectivos e despesa e, portanto, nenhum indicador de qualidade da despesa (*value for money*), e não é feito o acompanhamento do bom ou mau desempenho dos organismos. Este anacronismo pode levar a que, no limite, um organismo, mesmo que não produza serviço útil, continue a ser financiado contrariando toda a racionalidade económica”.

A OCDE (2008) sublinhava num relatório sobre o processo orçamental português que “*The adoption of a more performance-oriented approach to budgeting and management is very important for Portugal*”. No entanto, a OCDE recomenda que esta implementação seja feita faseadamente e de acordo com os seguintes passos:

- Definição de um programa orçamental e um quadro de previsão de despesas de médio prazo (a 4 anos - período da legislatura - para garantir estabilidade e credibilidade);
- Posteriormente deve ser desenvolvida informação de desempenho para os diversos programas e ministérios e o levantamento e desenho dos necessários sistemas de informação;
- Finalmente, a informação de desempenho deve ser gradualmente integrada no processo de tomada decisão.

Este é um processo de longa duração, mas é urgente implementar estas reformas uma vez que, e citando mais uma vez o relatório da OCDE, “*standing still is no longer an option for Portugal*”.

As recomendações da OCDE referem que os governos recém-eleitos devem estabelecer um objectivo orçamental de médio prazo, se necessário através da definição de um limite para o défice. O cumprimento deste limite, para ser eficaz, deve estar sujeito a regras simples e perceptíveis. Os pressupostos macroeconómicos que fundamentam o orçamento devem ser revistos por uma



agência independente, por forma a evitar as previsões optimistas que normalmente povoam os orçamentos¹.

A definição de um programa orçamental é uma forma de aumentar a transparência. Em vez de 5000 conjuntos de informação orçamental ter-se-ia essa mesma informação mas organizada por programas e seus objectivos, e, sobretudo, de uma forma mais acessível. Com o objectivo de aumentar a transparência, a OCDE recomenda que a discussão do orçamento na Assembleia da República (AR) seja prolongada para 3 meses para que este possa ser devidamente discutido e revisto. À luz deste processo orçamental, caberia à Comissão de Orçamentos da AR a aprovação dos valores agregados dos programas apresentados e seria enviada às Comissões específicas a discussão de matérias da sua competência, dos objectivos e indicadores definidos, e dos resultados de cada um dos programas.

Outras medidas devem ser implementadas tendo em vista a aplicação eficiente e eficaz do orçamento por resultados, nomeadamente: a delegação de responsabilidade orçamental para gestores de programas ou para os ministérios; a transferência da responsabilidade pela execução do orçamento para as unidades que concretizam a despesa; uma maior *accountability* dos ministérios pelo processo de delegação de responsabilidades; e as parcerias público-privadas e as empresas públicas devem ser devidamente controladas através de rigorosos procedimentos de controlo, por forma a garantir a transparência e a *accountability*.

Críticas

O orçamento por resultados é habitualmente criticado por conduzir a sistemas de planeamento mecanicistas, demasiado complexos, recheados de informação

¹ A constituição de uma agência orçamental independente tem sido recorrentemente referida (OCDE, BCE, Comissão Europeia) como forma de credibilizar o processo orçamental. Devido à sua relevância, científica e mediática, deixamos a análise da constituição de regras orçamentais e da agência independente para um sub-capítulo dedicado exclusivamente às instituições orçamentais.



inútil e por a informação de desempenho ter pouco impacte na tomada de decisões. Muitos críticos comparam a utilidade dos mecanismos deste orçamento com os modelos soviéticos de planificação centralizada. Por outro lado, os críticos consideram que muitas reformas tornam-se mecânicas e é dada pouca atenção à qualidade dos indicadores e dos programas orçamentais, uma vez que a definição dos programas e dos indicadores é centrada sobretudo nos *inputs* e em menor escala nos *outputs*. Os críticos referem também que há poucos exemplos de programas bem definidos, com objectivos claros e indicadores coerentes. É igualmente mencionada a utilização de métodos tradicionais detalhados *line-item* e a ausência de delegação de autoridade nos gestores públicos, facto que os impede de gerirem eficientemente o seu orçamento ou, por exemplo, de contratarem ou despedirem pessoal. Finalmente, segundo alguns críticos, o desempenho não tem a influência desejada na tomada de decisão orçamental (Tandberg, 2009).

Verificam-se também críticas relativamente à implementação deste orçamento, sobretudo a perversidade de alguns incentivos e à forte inércia existente. Apesar de haver excepções, a maior parte dos governos tem dificuldade em fornecer informação de boa qualidade, credível, relevante e em tempo útil aos decisores (OECD, 2006).

Conclusão

Conclui-se das críticas apresentadas que estas incidem, sobretudo, na indefinição e fraca implementação do programa e não sobre os objectivos que o orçamento por resultados se propõe atingir.

No quadro orçamental português em vigor, verifica-se que a despesa é rígida e o processo orçamental meramente incremental. Portugal iniciou experiências piloto na área do orçamento por resultados, mas uma vez que este deve ser definido a médio prazo e de acordo com os objectivos da legislatura, apenas na próxima legislatura, e no cenário mais optimista, este instrumento pode vir a ser implementado de uma forma definitiva.



As questões relacionadas com a plurianualidade e com o desempenho associado à execução orçamental são elementos centrais na resolução dos problemas da disciplina orçamental, da qualidade da despesa pública e da transparência do processo orçamental. No entanto, consideramos que estas são soluções de curto e médio prazo que não resolvem o problema da sustentabilidade de longo prazo. O processo orçamental anual deve constituir um instrumento para promover a competitividade, a produtividade e o crescimento económico. Contudo, e simultaneamente, deve servir de mecanismo corrector das transferências de custos intergeracionais que colocam em risco a sustentabilidade de longo prazo.

No próximo capítulo desenvolvemos alguns dos argumentos que agora apresentámos e um método que permitiria analisar o processo orçamental numa perspectiva de longo prazo e que pode constituir uma alternativa às regras orçamentais até hoje veiculadas.

1.2. Desequilíbrios orçamentais e geracionais

O orçamento estratégico é defendido por investigadores² que privilegiam uma visão da política orçamental análoga à aplicada na política monetária, com metas claramente definidas (e.g. taxa de inflação). Estes investigadores sublinham a importância de implementar uma estratégia de longo prazo que condicione os decisores políticos e os faça olhar para os défices e dívida futuros, em detrimento da análise míope de curto prazo que várias vezes põe em causa a sustentabilidade das finanças públicas.

O envelhecimento da população torna urgente criar mecanismos legais e financeiros que permitam justificar de uma forma clara e transparente a distribuição intergeracional de custos e benefícios, analisar os desequilíbrios

² Cecchetti (2002) e Gokhale e Smetters (2003)



orçamentais actuais e quais as políticas orçamentais necessárias para os corrigir face às necessidades futuras³.

Apesar de as medidas de longo prazo a adoptar não serem consensuais (Gokhale e Smetters, 2003), é fundamental definir objectivamente qual a despesa que deve ser orçamentada, proceder a uma consolidação orçamental e fazer com que o governo em funções internalize custos adicionais da sua responsabilidade. Os dois primeiros pontos devem ser resolvidos através do OBZ (quando em vigor um orçamento tradicional *line-item budgeting*) ou do orçamento por resultados (se já tiver sido implementado), mas a internalização de custos futuros requer uma metodologia própria que ultrapassa o próprio processo orçamental.

Os orçamentos modernos têm de prever os cenários com que se deparam as sociedades modernas e, conseqüentemente, devem inscrever os custos intergeracionais associados ao aumento da despesa com as explosivas despesas sociais. Esta metodologia é essencial para garantir a sustentabilidade das finanças públicas e deve ser acompanhada pela construção de cenários macroeconómicos alternativos.

Seguindo a metodologia apresentada por Gokhale e Smetters (2003), apresentamos uma proposta de medição dos verdadeiros custos da actual política orçamental. Esta análise é feita de acordo com a medição de dois conceitos que se complementam e que permitem avaliar os desequilíbrios orçamentais actuais (FI – *fiscal imbalances*) e as necessidades futuras (GI – *generational imbalances*), sendo que:

$$(1) FI_t = PVE_t - PVR_t - A_t$$

e

$$(2) GI_t = PVE_t^L - PVR_t^L - A_t$$

³ Sobre este tema, v. The Economist, “Fiscal fundamentalists”, 12 Agosto 2010



A expressão descrita em (1) representa as despesas e receitas relativas a todas as gerações: passadas, presentes e futuras. Na equação, PVE_t representa o valor actualizado das despesas previstas, de acordo com as políticas em vigor no fim do período t ; PVR_t é o valor actualizado das receitas previstas, de acordo com as políticas em vigor no fim do período t ; e A_t representa os activos existentes no fim do período t (A_t é o excesso de receita obtido relativamente à despesa das gerações passadas e actuais). Assim, $PVE_t - PVR_t$ reflecte o impacte de todas as despesas e receitas no desequilíbrio orçamental.

A equação (2) representa as despesas e receitas associadas apenas às gerações passadas e actuais, ou seja, é o peso das gerações passadas e actuais no desequilíbrio orçamental. PVE_t^L representa o valor actualizado das despesas que serão gastas com as gerações actuais; PVR_t^L é o valor actualizado das receitas previstas com estas gerações; A_t representa os activos em t .

Qualquer método de cálculo para ser útil aos decisores políticos deve reflectir o impacte de todas as alterações de política. O FI, por si só, não permite obter essa perspectiva mais abrangente. Por exemplo, suponhamos que o governo decide reduzir as contribuições para a Segurança Social (redução de receita actual), mas decide aumentar, em igual valor, os impostos sobre o trabalho durante a próxima década (aumento de receita futura). Se a perda de receita actual for igual ao valor actualizado do aumento de receitas futuras, o FI manter-se-á inalterado. No entanto, há uma óbvia transferência intergeracional de recursos. O GI permite-nos analisar as transferências intergeracionais de custos.

Uma política orçamental equilibrada deve apresentar um $FI=0$ (O Estado não deve gastar ou dever mais do que o valor actualizado dos recursos que tem e receberá). Esta abordagem tem a vantagem de permitir comparar políticas alternativas de uma forma neutra, sem enviesamentos políticos. Outra vantagem é a de permitir calcular os recursos financeiros que são hoje necessários para suportar os custos futuros, mantendo uma política orçamental equilibrada e



sustentável. A possibilidade de o Estado continuar a distribuir bens e serviços indefinidamente depende da sua capacidade de obter os recursos necessários para os financiar.

O peso do desequilíbrio orçamental que será apresentado às gerações futuras é igual a FI-GI. Os decisores políticos terão de cumprir dois objectivos simultaneamente:

1. Reduzir FI para 0, através de aumento de impostos, redução de despesa ou uma dose de ambos. Cada alternativa terá um impacte intergeracional diferente.
2. Escolher o melhor *trade-off* entre custos impostos às diferentes gerações. O GI oferece uma abordagem rigorosa de como deve ser efectuada a escolha entre diferentes políticas alternativas.

Há despesas que dificilmente são atribuídas a uma geração específica (e.g. despesas de defesa, infra-estruturas e educação), mas será sempre útil identificar a redistribuição geracional, ou por outros subgrupos, de todas as outras despesas do Estado. As alterações de FI de um ano para o outro podem ser justificadas nas suas diversas parcelas: juros, alterações de política, desvios em relação às previsões, actualização dos pressupostos utilizados. O GI representa o desequilíbrio orçamental atribuído às gerações passadas e actuais, mas pode ser analisado segundo a data de nascimento, a raça, o sexo, etc.

Implementação

Um exemplo de como o orçamento estratégico podia ser utilizado como referencial de estabilidade é apresentado seguidamente, de uma forma muito simplificada: As receitas do Estado nos próximos 40 anos deviam representar em média 19 por cento do PIB e a dívida pública estimada a 75 anos não devia ultrapassar 50 por cento do PIB (note-se que a dívida pública portuguesa para 2060, mantendo as actuais políticas, está avaliada pela Comissão Europeia em



cerca de 389,9 por cento do PIB). A carga de impostos actual e futura e o nível de despesa pública deviam ajustar-se a este objectivo, o qual podia ser interpretado como uma regra orçamental de longo prazo.

Conclusão

As prioridades da despesa pública em Portugal terão inevitavelmente de mudar, devido aos desequilíbrios actuais e futuros agravados pelo impacte demográfico. Para que possamos avaliar e comparar diferentes alternativas políticas torna-se fundamental mudar os pressupostos orçamentais vigentes. A introdução da abordagem aqui proposta no processo orçamental permitir-nos-ia avaliar os impactes presentes e futuros das opções políticas. O FI dar-nos-ia o grau de insolvência e o GI a redistribuição intergeracional dos custos. A sustentabilidade de longo prazo das finanças públicas seria assim facilmente percebida.

Concluimos que a política orçamental deve ter características que actualmente não encontramos: 1) Deve ser *forward-looking* e os défices anuais não devem ser sobrevalorizados, apesar da sua indubitável relevância; 2) Um processo orçamental deve incluir todos os anos futuros e, no limite, calculado até à eternidade⁴; 3) O orçamento deve ser completo, ou seja, deve incluir todas as operações e programas públicos, sem excepção nem manipulação; 4) A abordagem aqui proposta deve ser calculada com a política actual como ponto de partida. As receitas e despesas previstas devem ser integradas como se a política actual se mantivesse no tempo. Só assim os decisores políticos poderão ter conhecimento de como a política actual se afasta da sustentabilidade; 5) Apenas com este pressuposto de continuidade das políticas se pode medir o impacte das variações de políticas ou de alteração de variáveis; e 6) As conclusões de política orçamental, dada a sua importância e impacte na vida das pessoas, devem ser de fácil comunicação ao público e devem ser perceptíveis.

⁴ cf. Gokhale e Smetters (2003) para informação detalhada sobre a derivação dos desequilíbrios orçamentais e geracionais num horizonte temporal infinito.



Não podemos ficar agarrados apenas à actual análise dos défices e dívida. Esta proposta pretende mostrar outras perspectivas como o valor actualizado das despesas e receitas, a análise de trajectórias de crescimento ou de taxas de imposto necessárias para financiar obrigações futuras já contratualizadas. São inegáveis as vantagens de uma política promotora do crescimento económico, baseada numa estratégia orçamental *forward-looking* que garanta a sustentabilidade de longo prazo, facto que permitiria reduzir as taxas de juro associadas aos títulos de dívida de tesouro, uma vez que estas dependem menos do défice actual do que da sua trajectória futura.

1.3. Instituições Orçamentais: Regras, Agência Independente ou ambas?

Até os governos bem-intencionados podem sofrer de inconsistência temporal. Uma política de incentivos adequada tem constituído a principal forma de inovação institucional por forma a melhorar os resultados das políticas. Todavia, ao contrário do que se passa com a independência dos bancos centrais, as características das instituições orçamentais são particularmente sensíveis às especificidades do país onde terão de agir.

São muitos os críticos que consideram que as instituições orçamentais são meramente decorativas e seguidamente apontamos algumas das suas críticas. No entanto, Debrun e Kumar (2007) apresentam dois contra-argumentos a favor destas instituições. Primeiro, em informação incompleta (os cidadãos não conhecem a verdadeira motivação e a competência do governo) a instituição orçamental pode representar um importante papel de sinalização. Por exemplo, os mesmos autores referem que uma melhor informação sobre as verdadeiras motivações do governo – sinalizadas pela instituição – reduz a probabilidade de os eleitores castigarem injustamente um governo incumbente por motivos pelos quais não era responsável. Daqui resulta uma maior estabilidade política e consequentemente um menor enviesamento do défice. O segundo contra-



argumento é menos convincente e refere-se aos elevados custos eventualmente associados a uma conveniente alteração da instituição por parte do governo. Mas que custos são estes? Má reputação? Sanções? Ou outros custos políticos ou económicos? Os próprios autores aceitam que este argumento é facilmente ultrapassado uma vez que nem mesmo as normas constitucionais são “*strictly binding*”.

Implementação

Debrun e Kumar (2007) estudaram a eficácia empírica das instituições orçamentais, através de três hipóteses: “*commitment*”; “*signaling*”, e “*smokescreen*”.

A hipótese “*commitment*” prevê que um governo segue uma regra definida à partida. As instituições orçamentais ajustam os incentivos dos decisores políticos, por forma a que estes sigam uma solução óptima definida *a priori*. Assume-se que a aceitação da instituição orçamental é seguida por um melhor desempenho orçamental. Na prática terá de existir uma escolha entre regras (que pode não ser suficiente) e agências independentes (às quais será exigido que sejam tão bem sucedidas no plano orçamental como os bancos centrais foram com a inflação). As regras e as agências interagem e reforçam-se mutuamente. Uma vez que a política orçamental não representa mais do que a materialização financeira do mandato democrático recebido pelos eleitores, e que passa pela eficácia e por elementos distributivos que dificilmente são transpostos para um conjunto de objectivos simples e mensurável, as regras orçamentais podem definir as fronteiras até onde uma agência orçamental independente pode actuar (Wyplosz, 2005; Debrun, Hauner e Kumar, 2007).

A hipótese “*signaling*” estuda a hipótese de o governo utilizar a instituição orçamental como legitimação de políticas. Esta hipótese prevê a existência de assimetria de informação entre os eleitores e o governo. Debrun e Kumar (2007) demonstram que as regras podem ser um instrumento sinalizador da competência do governo, uma vez que reduz o risco de que resultados orçamentais adversos



possam ser imputados à incompetência governativa, quanto na verdade foram o resultado de choques adversos. Esta sinalização aumenta a probabilidade de o governo ser reeleito e reduz o incentivo de derrapagens orçamentais e défices excessivos. Para que este mecanismo seja útil é necessário que haja transparência, que os indicadores orçamentais reflectam as políticas actuais e que o défice orçamental tenha origem no próprio processo político.

Por fim, a hipótese “*smokescreen*” prevê que quando o custo de cumprimento da regra é muito elevado, em vez de violar a regra explicitamente os governos optam pela discrição da contabilidade criativa. Vários estudos econométricos (von Hagen e Wolff, 2006) fornecem resultados que demonstram que a contabilidade criativa aumentou depois da implementação do Pacto de Estabilidade e Crescimento. Sugerir que as regras impostas a nível nacional terão outra aceitação que as determinadas internacionalmente parece-nos ser uma crença na “obediência patriótica” que requer confirmação.

Críticas

Alguns críticos referem que a criação de instituições orçamentais não altera, por si só, as motivações e preferências dos decisores políticos. Os agentes sabem isso e, na ausência de uma alteração credível no *status quo*, as instituições correm o mesmo risco de falta de credibilidade de que já sofrem as políticas (McCallum, 1995). Uma outra crítica relacionada com o papel das instituições refere que nas democracias as instituições só sobrevivem se reflectirem uma forte preferência social ou características permanentes do sistema político (Posen, 1995). Novamente, as críticas sublinham que as instituições *per se* não alteram os incentivos existentes.

O significado do papel das instituições orçamentais na melhoria dos resultados das políticas adoptadas tem sido colocado tanto ao nível teórico como empírico, devido à incerteza sobre a capacidade das instituições *per se* alterarem as motivações dos decisores políticos e, conseqüentemente, conduzirem a resultados desejáveis.



1.3.1. Regras orçamentais

As regras orçamentais só são eficazes quando aplicadas conjuntamente com outras modificações orçamentais: plurianualidade; projecções *forward-looking*; futuro impacte orçamental de alterações de política; procedimentos de monitorização e medidas correctivas quando necessárias; e mecanismos de *enforcement* que assegurem que oportunismos não irão conduzir à violação das regras. Se estas condições não estiverem previstas as regras de pouco valem. É igualmente necessário que haja vontade política para aceitar governar perante estas restrições. As regras servem apenas de apoio aos decisores políticos que já estão decididos a tomar difíceis escolhas orçamentais.

Crítica

A literatura não é unânime sobre a eficácia das regras *per se*. Segundo Wyplosz (2005), as regras orçamentais acabam por ter o mesmo desfecho das regras monetárias visto que a eficácia de ambas se baseia nas mesmas premissas erradas, nomeadamente na capacidade das regras suprimirem ou restringirem a discricionariedade de uma forma permanente. Na realidade, os decisores políticos confrontar-se-ão com circunstâncias em que preferirão ignorar ou viciar as regras, criando um problema de credibilidade. Conclui-se destes argumentos que uma solução credível para o enviesamento das políticas orçamentais não passa por suprimir a discricionariedade, mas por encontrar mecanismos através dos quais possa ser exercida de uma forma mais benéfica.



1.3.2. Agências independentes

Um outro mecanismo é a delegação de poder decisório numa agência independente, com um mandato claro para a definição de políticas. A atribuição de partes do processo orçamental a uma agência independente e apartidária pode ajudar a remover a distorção política do processo orçamental. A actividade destas agências aproxima-se daquela assumida por um banco central, com um mandato e objectivos claros no sentido de avaliar e analisar a política orçamental. Mas haverá razões que justifiquem a criação de uma instituição com estas características? Consideremos que sim, baseados nos seguintes critérios (Alesina e Tabelini, 2004): o enviesamento do défice e a aplicação de políticas orçamentais pró-cíclicas representam uma distorção com consequências graves; é aceite que uma política orçamental robusta não deve originar défices insustentáveis; o saldo orçamental não tem consequências redistributivas directas (excepto as intergeracionais); e, a independência da política orçamental pode reduzir o problema de coordenação das políticas macroeconómicas, sobretudo com a política monetária do BCE. No entanto, a discricionariedade de certas políticas (e.g. a política fiscal e as transferências sociais) devem ser exclusivamente de responsabilidade política, apesar de os seus impactes poderem vir a ser escrutinados. Uma agência orçamental independente deve reduzir o enviesamento orçamental e melhorar o delineamento e implementação das políticas.

A constituição de um órgão com estas características deve obedecer aos seguintes princípios:

- **Mandato:** À agência deve ser atribuído um mandato claro e de acordo com o seu objectivo – evitar enviesamentos da política orçamental;
- **Discricionariedade:** A agência deve poder actuar de uma forma discricionária, de acordo com o seu mandato;



- *Accountability*: A agência pode ser alvo de sanções, caso não cumpra o que está estabelecido no seu mandato;
- *Independência*: Deve haver uma salvaguarda *ex ante* contra o exercício de controlo político (e.g. a proibição de detentores de cargos políticos instruírem a agência; existência de procedimentos claros relativamente ao papel do director da agência; definição de um orçamento de longo prazo suficiente para garantir o bom funcionamento da agência, em quantidade e qualidade).

Uma agência independente podia definir os objectivos de longo prazo da política orçamental (*over the cycle*) e, simultaneamente, o défice anual, em linha com essas metas orçamentais e a sustentabilidade das finanças públicas (Einchengreen, Hausman e von Hagen, 1999). A definição destes objectivos podia estar no mandato desta agência e a AR estaria legalmente limitada a aprovar o orçamento apenas no caso de este estar de acordo com a meta definida pela agência (e.g. as metas definidas no sub-capítulo anterior).

Crítica

Apesar das razões evocadas justificarem a criação de uma agência independente, a sua existência pode suscitar problemas de responsabilização democrática; de conflitos com o poder político que, em última análise, podem bloquear uma política; pode suscitar alguma relutância no poder político ter de abdicar de parte do controlo orçamental.

1.3.3. Resultados

Debrun e Kumar (2007) utilizaram dados dos Estados-membros da UE15 (excepto o Luxemburgo), entre 1990 e 2004, para obterem resultados empíricos robustos que permitissem concluir qual a relevância das instituições orçamentais.



Regras

Os resultados demonstram claramente que a correlação entre as regras orçamentais e o desempenho orçamental varia consideravelmente de país para país. Na Bélgica, o desempenho orçamental parece seguir as variações do valor das regras (hipótese *commitment*), mas em Espanha, na Suécia e Holanda a melhoria da situação orçamental precedeu fortes restrições orçamentais (hipótese *signaling*). Pelo contrário, em Itália e no Reino Unido os resultados orçamentais não parecem relacionados com as regras orçamentais.

Há razões teóricas e alguma evidência empírica que indicam que em alguns países a relação entre o equilíbrio orçamental e as regras pode não ser causal. Primeiro, os governos podem adoptar as regras como reflexo das suas preferências – hipótese *signaling*. Por outro lado, pode haver variáveis omitidas que influenciem o comportamento orçamental e que, dessa forma, causam um enviesamento do estimador. Assim, se é verificada causalidade entre as instituições e os resultados orçamentais (hipótese *commitment*), também a causalidade inversa é verificada (hipótese *signaling*).

Agências independentes

Para além das regras, vários países criaram agências independentes que analisam os processos orçamentais. Na prática, o seu objectivo é limitar a interferência política em matérias orçamentais, sem que haja uma delegação explícita de poder de decisão política.

Quanto maior for o grau de restrição exercido pela agência ou quanto maior for a sua independência política, maior será o impacte registado ou percebido. Poderá haver também alguma complementaridade entre as regras e a agência, contribuindo esta última para uma mais eficaz aplicação das primeiras.

Os resultados obtidos permitem verificar uma correlação positiva forte entre a influência *de jure* exercida pela agência e o impacte percebido que esta tem no desempenho orçamental. Como já referimos, esta observância é



complementada por uma relação positiva entre a existência de garantias formais de independência política da agência e o seu impacto nos resultados orçamentais.

Verificaram-se igualmente correlações positivas entre a influência *de jure* e as garantias de independência, o que sugere que os países que instituem estas agências estão dispostos a garantir e aumentar a eficácia das agências. Pelo contrário, não parece haver nenhuma relação entre a influência formal das agências e o nível de restrição das regras – os países com regras muito restritas não parecem inclinados para instituir agências que garantam a sua aplicação.

1.3.4. Conclusão

Os autores encontraram uma correlação forte entre as instituições orçamentais e o desempenho orçamental. Em particular, estritas regras orçamentais numéricas parecem contribuir para uma maior disciplina orçamental. No entanto, revela-se difícil distinguir entre as hipóteses de *signaling* e de *commitment*:

1) É improvável que as regras orçamentais sejam concebidas como um mecanismo de *commitment* que pretende “amarrar as mãos” do governo, uma vez que as regras não alteram a motivação dos decisores políticos⁵. Pelo contrário, as regras parecem ser apenas um contrato implícito entre o governo e o eleitorado, um sinal público do compromisso para manter a disciplina orçamental em níveis mutuamente aceitáveis;

2) As regras orçamentais sinalizam uma preferência por certas políticas orçamentais (Hallerberg, Strauch e von Hagen, 2004). A adopção de regras orçamentais parece ser um compromisso com a disciplina orçamental e não uma tentativa de acabar com a discricionariedade propiciadora de indisciplina orçamental;

⁵ [http://economia.publico.pt/Noticia/teixeira-dos-santos-nao-reconhece-a-unidade-tecnica-da-
assembleia-poder-para-fiscalizar-o-governo_1392897](http://economia.publico.pt/Noticia/teixeira-dos-santos-nao-reconhece-a-unidade-tecnica-da-assembleia-poder-para-fiscalizar-o-governo_1392897)
http://dn.sapo.pt/inicio/economia/interior.aspx?content_id=1538538
<http://www.parlamento.pt/sites/COM/XLEG/SCOFposRAR/Paginas/UTAO.aspx>



3) Por fim, Debrun e Kumar (2007) encontraram fracos indícios de *smokescreen*. A correlação entre o desempenho orçamental e os indicadores orçamentais é robusta e consistente com um efeito disciplinador das instituições. No entanto, os países em que as agências desempenham um papel mais relevante no processo orçamental são também aqueles em que se verifica uma menor transparência orçamental. Alguns países evidenciam a tendência para usar uma contabilidade criativa depois de adoptada uma regra estrita (von Hagen e Wolff, 2006). Contudo, estes dados não oferecem resultados conclusivos sobre se a aplicação de regras orçamentais encoraja a prática de contabilidade criativa. Mas se não há fumo sem fogo, os resultados apresentados sugerem que a hipótese *smokescreen* não deve ser descartada em absoluto.

As conclusões da literatura teórica e empírica sugerem alguma precaução na análise do papel atribuído às regras orçamentais: estas não constituem uma solução universal, o seu impacto varia significativamente de país para país, e podem tornar-se mecanismos de compromisso em alguns países, mas não em outros. Neste contexto, as agências independentes - através da análise e avaliação de políticas e processos orçamentais, de recomendações, do estímulo do escrutínio e debate públicos – podem ter um papel importante na disciplina orçamental.

2. Orçamento base zero (OBZ)⁶

Os orçamentos tradicionais são marcados por uma despesa rígida e uma tendência incremental. A abordagem OBZ pressupõe a introdução de uma certa racionalidade económica na elaboração dos orçamentos *line-item budgeting*, numa perspectiva *bottom-up*.

⁶ O conceito de OBZ foi cunhado na década de 1970 (Peter A. Pyhrr (1973)), mas as ideias a ele associadas remontam ao séc. XIX. Hilton Young, posteriormente Lord Kennet, foi pioneiro na aplicação prática destes conceitos (*System of National Finance* (1915)).



Um OBZ requer a justificação das despesas para o ano fiscal em causa e abandona a aprovação de um orçamento com base no nível de orçamentação previsto para o(s) ano(s) anterior(es). Ao longo deste estudo sugerimos que esta metodologia seja aplicada faseada e parcialmente. Em Portugal, o orçamento é construído numa lógica tradicional, *line-budgeting*, e na ausência de reformas do processo orçamental no sentido de o tornar *performance-oriented*, o OBZ pode constituir uma alternativa aos cortes transversais e, ao mesmo tempo, permitir cumprir o objectivo de redução da despesa pública.

O OBZ pode ser definido como sendo “*from the ground up*”⁷, como se fosse redigido pela primeira vez e onde todas as despesas são escrutinadas. Um orçamento com estas características aumenta a capacidade de avaliação sobre as despesas contidas em cada rubrica do orçamento e facilita a sua eventual eliminação. Como consequência desta reestruturação da componente da despesa registam-se melhorias tanto quantitativas (redução do nível de despesa) como qualitativas (melhoria da qualidade dos serviços).

Implementação

Devido às resistências próprias envolvidas num processo desta natureza, seria aconselhável proceder a uma implementação faseada. Ou seja, os serviços dos ministérios estariam abrangidos por esta regra, por exemplo, de 3 em 3 anos⁸ (ou de 4 em 4 se quisermos promover apenas uma revisão em cada serviço por legislatura). Desta forma evitar-se-iam os custos de revisões permanentes, problemas de gestão de recursos humanos associados a uma reestruturação desta dimensão e natureza, e suavizar-se-ia o impacte em cada ministério, dada a forma gradual como seria implementada a reforma na sua estrutura.

Associado a esta revisão devia haver um conjunto de objectivos dinâmicos adequados ao ministério em questão e o respectivo processo de implementação⁹ e

⁷ C. T. Horngren et al. (1996)

⁸ Daniel Tarschys (1984)

⁹ Fremont J. Lyden, Ernest G. Miller (1972)



monitorização, de acordo com o previsto no orçamento por resultados. Da mesma forma, ter-se-ia de implementar “*strategies for policy termination*”¹⁰ para substituir ou acabar com actividades que em tempos haviam sido justificadas, mas que entretanto se tornaram obsoletas.

Num processo orçamental desenvolvido numa lógica *line-budgeting*, a aplicação do OBZ pode ter resultados positivos no controlo da despesa e nos resultados obtidos. No entanto, consideramos a proposta de orçamento por resultados desenvolvida no capítulo anterior a mais interessante do ponto de vista de um processo orçamental estratégico, por forma a atingir a eficiência operacional e melhorar a *accountability* pelos resultados obtidos.

Críticas

Há aspectos negativos que é necessário ter em conta na aplicação do OBZ. Esta forma de orçamentação requer mais tempo na sua preparação e, eventualmente, mais custos do que a prática incremental ou que os cortes transversais (“cegos”). O OBZ pode deparar-se com resistências que bloqueiem o processo de reavaliação, tornando-se fundamental ter à frente desta reforma quem não receie afrontar o *status quo*.

Deve igualmente ser evitada a forma de implementação adoptada por Jimmy Carter, enquanto governador da Geórgia, inicialmente anunciada como revolucionária para a máquina burocrática, mas com resultados desoladores¹¹: fraco impacte na redução da despesa; transformações radicais; e aumento da burocracia. Alguns investigadores referiram-se a esta experiência como tendo sido uma excessiva e inútil perda de tempo e de esforço¹². Outros investigadores concluíram que o método havia sido utilizado como estratégia de controlo político e não como ferramenta de gestão para melhorar o processo de decisão e reduzir a burocracia¹³.

¹⁰ Peter DeLeon (1978); Peter DeLeon (1977)

¹¹ Frank D. Draper, Bernard T. Pitsvada (1981)

¹² Virendra S. Sherlekar, Burton V. Dean (1980)

¹³ Mark W. Dirsmith, Stephen F. Jablonsky, Andrew D. Luzi (1980)



Durante a década de 1970, a adopção do OBZ fracassou em alguns casos devido à cadência anual com que eram implementados e os tornavam impraticáveis.

Conclusão

Nas últimas duas décadas a implementação do OBZ tem sido abandonada dada a limitação dos orçamentos tradicionais, *line-item budgeting*, aos quais está naturalmente associado. No entanto, em Portugal vigora um processo orçamental tradicional e enquanto o orçamento por resultados não é aplicado, esta pode ser encarada como uma medida alternativa para implementar a necessária redução da despesa pública. O orçamento por resultados flexibiliza a utilização dos recursos orçamentais e afasta grande parte da importância da análise dos *inputs*, mas num contexto *line-budgeting* como o que ainda vivemos actualmente, o OBZ constituiria uma alternativa aos cortes transversais e um ponto de partida alternativo para a aplicação de um orçamento por resultados expurgado de despesas supérfluas.

3. Conclusão

O processo orçamental deve ter como objectivo uma estratégia de longo prazo que garanta a sustentabilidade das finanças públicas, através do controlo da despesa pública, do aumento da competitividade e da produtividade. O orçamento deve ser desenvolvido de forma consistente com a ideia de disciplina orçamental, eficácia do sector público, eficiência e desenvolvimento de longo prazo.

Ao longo deste estudo sugerimos a implementação de um orçamento por resultados e estudamos o impacte da criação de instituições orçamentais. Consideramos, no entanto, que estas são soluções de curto e médio prazo que não resolvem o problema da sustentabilidade de longo prazo das finanças públicas.



Consequentemente, apresentamos uma “regra orçamental” que representa também um mecanismo corrector das transferências de custos intergeracionais.

Portugal utiliza um procedimento orçamental tradicional - *line-item budgeting*. No entanto, e dada a urgência em reduzir a despesa pública tendo em vista uma consolidação orçamental eficaz, analisamos o OBZ como alternativa aos cortes transversais e como ponto de partida para a implementação de um orçamento por resultados e de uma regra orçamental de longo prazo.



Referências

Alesina, A., Tabellini, G. (2004); "Bureaucrats or Politicians?"; NBER Working Papers 10241, National Bureau of Economic Research, Inc.

Allen Schick and the OECD Senior Budget Officials, *Evolutions in Budgetary Practice*, OECD Publishing, 2009

Budgeting and Budgetary Institutions, Edited by Anwar Shah, 2007, The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank

Budgeting: Some Empirical Evidence.” *Journal of Public Budgeting, Accounting, and Financial Management* 11 (4): 533–52.

C. T. Horngren et al. (1996); *Cost Accounting in Australia: A Managerial Emphasis*, Prentice Hall, p.492

Carroll, James. 1995. “The Rhetoric of Reform and Political Reality in the National Performance Review.” *Public Administration Review* 55 (3): 302–11

Cecchetti; Stephen G. (2002); What We Need is a Forward-Looking Fiscal Policy Strategy; Occasional Essays on Current Policy Issues No. 23; 23 December 2002

Daniel Tarschys (1984); “Good Cuts, Bad Cuts: The Need for Expenditure Analysis in Incremental Budgeting”, *Scandinavian Political Studies*, vol. 7, No 4

Debrun, X., Hauner, D., Kumar, M. S. (2007); *The role for Fiscal Agencies, in Promoting fiscal discipline*, Manmohan S. Kumar e Teresa Ter-Minassian, editors, International Monetary Fund, Washington, D.C., 2007

Debrun, X., M.S. Kumar (2007), “Fiscal Rules, Fiscal Councils and All That: Commitment Devices, Signalling Tools or Smokescreens?”, *Fiscal Policy: Current Issues and Challenges*, Banca d’Italia.

Eichengreen, B., Hausmann, R., Von Hagen, J., 1999. "Reforming Budgetary Institutions in Latin America: The Case for a National Fiscal Council," *Open Economies Review*, Springer, vol. 10(4), pages 415-442, October.

Frank D. Draper, Bernard T. Pitsvada (1981); “ZBB – Looking Back after Ten Years”, *Public Administration Review*, vol. 41, pp. 76–83



Fremont J. Lyden, Ernest G. Miller (1972); “*Planning Programming Budgeting: A Systems Approach to Budgeting*”; Chicago: Rand McNally

Gilmour, John B., and David Lewis. 2006a. Does Performance Budgeting Work? An Examination of the Office of Management and Budget’s PART Scores. *Public Administration Review*, 66(5), pp. 742-752

Hallerberg, M., von Hagen, J., Strauch, R. (2004); “The Design of Fiscal Rules and Forms of Fiscal Governance in European Union Countries”, European Central Bank, Working Paper, No. 419, Frankfurt.

Jagadeesh Gokhale and Kent Smetters, Fiscal and Generational Imbalances, New Budget Measures for New Budget Priorities, The AEI Press, 2003

Jones, Lawrence R., and Jerry McCaffery. 1997. “Implementing the Chief Financial Officers Act and the Government Performance and Results Act in the Federal Government.” *Public Budgeting and Finance* 17 (1): 35–55.

Joyce, Phillip G. 1999. Performance-Based Budgeting. In *Handbook of Government Budgeting*, edited by Roy T. Meyers, 597-619. San Francisco: Jossey-Bass

Kelly, Janet M. 2003. “The Long View: Lasting (and Fleeting) Reforms in Public Budgeting in the Twentieth Century.” *Journal of Public Budgeting, Accounting, and Financial Management* 15 (2): 309–26.

Kettl, D. 2000. *The Global Public Management Revolution*, Washington, Brooking Institute Press.

Mark W. Dirsmith, Stephen F. Jablonsky, Andrew D. Luzi (1980), “Planning and Control in the US Federal Government: A Critical Analysis of PPB, MBO and ZBB”, *Strategic Management Journal*, vol I, no, 4, pp. 303–329

McCallum, B.T. (1995), “Two Fallacies Concerning Central-bank Independence”, *American Economic Review*, No. 85, pp. 207-11.

Melkers, Julia E., and Katherine G. Willoughby. 1998. “The State of the States: Performance-Based Budgeting Requirements in 47 out of 50.” *Public Administration Review* 58 (1): 66–73.

OECD (2003); *Journal on Budgeting*, Volume 3 - No. 2

OECD (2005); *Modernising Government: The Way Forward*



OECD (2008); *Review of Budgeting in Portugal*

Perrin, Burt. 2002. "Implementing the Vision: Addressing Challenges to Results-Focused Management and Budgeting." OECD, Paris.

Peter A. Pyhrr (1973) *Zero-Base Budgeting: A Practical Management Tool for Evaluating Expenses*, Wiley

Peter DeLeon (1977); "*Public Policy Termination: An End and a Beginning*"; Los Angeles: Rand Corporation

Peter DeLeon (1978); "*A Theory of Policy Termination*"; Beverly Hills, CA: Sage

Posen, A. (1995), "Declarations Are Not Enough: Financial Sector Sources of Central Bank Independence", in *NBER Macroeconomics Annual*, Cambridge (MA), National Bureau of Economic Research.

Promoting fiscal discipline, Manmohan S. Kumar e Teresa Ter-Minassian, editors, International Monetary Fund, Washington, D.C., 2007

Public Budgeting and Finance 23 (3): 22–48.

Scheers, Bram, Miekatrien Sterck, and Geert Bouckaert. 2005. Lessons from Australian and British Reforms in Results-Oriented Financial Management. *OECD Journal of Budgeting* 5 (2): 133-62

Segal, G., Adam, S.; 2002. Citizens' Budget Reports: Improving Performance and Accountability in Government. Reason Public Policy Institute, Policy Study No. 292.

Stephen G. Cecchetti (2002), What We Need is a Forward-Looking Fiscal Policy Strategy, Occasional Essays on Current Policy Issues No. 23;

Tandberg, Eivind. 2009. Performance Budgeting Equals Soviet-style Central Planning?; Public Financial Management Blog; <http://blog-pfm.imf.org/>

The Economist, "Fiscal fundamentalists", 12 Agosto 2010, http://www.economist.com/node/16792828?story_id=16792828&CFID=142961360&CFTOKEN=45637824

Virendra S. Sherlekar, Burton V. Dean (1980); "An Evaluation of the Initial Year of Zero-Base Budgeting in the Federal government", *Management Science*, no. 8, p. 750.



Von Hagen, J., Wolff, G. B. (2006); *What do deficits tell us about debt? Empirical evidence on creative accounting with fiscal rules in the EU*; CEPR Discussion Papers 4759, C.E.P.R. Discussion Papers

Wang, Xiao-Hu (1999). "Conditions to Implement Outcome-Oriented Performance

Wang, Xiao-Hu (2000). "Performance Measurement in Budgeting: A Study of County Governments."

Young, Richard D. 2003. Performance-Based Budget Systems - Public Policy & Practice