

PORTUGAL *VERSUS* A OCDE: A COMPETITIVIDADE ORÇAMENTAL EM ANÁLISE

Pedro Gomes Rodrigues

Centro de Administração e Políticas Públicas
Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa

Luís Gomes Pêcego

Doutorando no Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas
da Universidade de Lisboa

<https://doi.org/10.34628/ata0-2717>

Resumo: Este artigo pretende determinar que países da OCDE são uma referência quando falamos de reforma do processo orçamental. Usando dados facilmente acessíveis, ordenamos os países pelo seu *score* de competitividade orçamental (SCO). É um indicador novo que vai para além dos critérios financeiros convencionais da política orçamental como o desequilíbrio das finanças públicas, o peso do Estado ou a carga fiscal. Ao invés disso, focamos em três critérios económicos fundamentais e que determinam se o processo orçamental produz bons resultados: a transparência orçamental, o desempenho do setor público e, finalmente, a orientação das políticas públicas para o futuro. Do Estado espera-se não só que preste contas pelo que faz, mas também que contribua efetivamente para a Riqueza das Nações e para a contínua melhoria da qualidade de vida da população, acautelando riscos e tendências.

Palavras-chave: Competitividade orçamental; Setor público competitivo; Orientação para o desempenho; Transparência orçamental.

Abstract: This article aims to determine which OECD countries are a reference when we speak of reforming the budgetary process. Using easily accessible data, we order countries by their Score for Budgetary Competitiveness (SCO). This is a new indicator that goes beyond fiscal policy's conventional financial criteria such as the imbalance of public finances, the State's weight, or the tax burden. Instead, we focus on three fundamental economic criteria that determine whether the budgetary process yields good results or not: budgetary transparency, public sector performance, and, finally, public policies' orientation towards the future. From the State one expects not only accountability for what it does, but also that it effectively contributes towards the Wealth of Nations and continuously improves the population's quality of life, safeguarding risks and considering trends.

Keywords: Fiscal competitiveness; Competitive public sector; Performance orientation; Budgetary transparency.

Em Portugal, está em curso uma profunda reforma do seu processo orçamental. Em breve (inicialmente prevista para o início de abril 2020), entrará em vigor uma significativa revisão da atual Lei de Enquadramento Orçamental, uma

lei que estabelece os princípios e as regras orçamentais para toda a Administração Pública. A reforma em curso prevê um conjunto de alterações de regras de execução, de contabilidade e de reporte orçamental e financeiro dos subsectores da administração central e da segurança social. Assim, trata-se de um passo, não só necessário, mas também determinante, rumo a termos políticas públicas de maior qualidade, num quadro de finanças públicas sãs.

O principal objetivo deste artigo é determinar que países da OCDE nos devem servir de referência quando falamos de reforma do processo orçamental. Que países lideram em termos de competitividade orçamental e que, por isso, merecem da nossa parte um estudo mais aprofundado num momento em que operacionalizamos a nossa reforma. Por fim, como é que Portugal compara com os melhores?

Para tal, usando dados do Fórum Económico Mundial (WEF 2019), constrói-se um *Score* (pontuação) de Competitividade Orçamental (SCO) para cada país da OCDE, permitindo a sua ordenação. Este é um indicador novo que vai para além dos critérios financeiros convencionais da política orçamental como são o saldo orçamental, o nível de endividamento público, o peso do Estado na economia, ou mesmo a carga fiscal. Ao invés disso, no cálculo do SCO são usados três critérios económicos fundamentais para um processo orçamental produzir um bom resultado. Do ponto de vista das políticas públicas, o que se exige de um Estado? Para além de uma atempada prestação de contas de tudo que é feito pelo setor público, num quadro de finanças públicas sustentáveis, exige-se não apenas um elevado desempenho no presente (em termos da eficácia, eficiência, equidade e contra-ciclicidade das medidas em curso), como também a capacidade de antecipar o futuro, quer em termos de riscos, quer em termos de tendências.

O artigo desenvolve-se da seguinte forma. Na Secção 1 aborda-se o conceito de ‘competitividade orçamental’. Na Secção 2 faz-se uma breve resenha histórica da reforma do processo orçamental em Portugal, seguida de um ponto de situação sobre a implementação da nova Lei de Enquadramento Orçamental. A Secção 3 explica a metodologia e os dados que foram usados para calcular o SCO e assim ordenar os países da OCDE pela sua competitividade orçamental, um exercício cujos resultados são apresentados e discutidos na Secção 4. Finalmente, a Secção 5 conclui.

1. O conceito de ‘competitividade orçamental’

Segundo o dicionário Cambridge, disponível em dictionary.cambridge.org, *competitividade* define-se como a “habilidade de competir com sucesso com outros” e ou o “desejo de vencer e ter mais sucesso que outros”.

Sendo o foco deste artigo o setor público e as suas atividades, poderia pa-

recer estranho associá-lo ao conceito de competitividade. Afinal, com quem é ele concorre?

Há várias razões pelas quais é importante termos um setor público competitivo com serviços públicos de elevado desempenho.

- 1) Porque desenvolve atividades complementares às do setor privado que são fundamentais para a Riqueza das Nações, e para essas atividades é preciso também poder atrair os melhores talentos em termos de recursos humanos (Boyle 2007).
- 2) Porque os recursos financeiros colocados à disposição do setor público provêm de impostos e contribuições, cuja coleta acarreta custos de eficiência na forma de perdas de bem-estar. Um sistema fiscal com um *mix* ineficiente ou uma autoridade tributária que seja mesmo ineficaz pode, a prazo, levar a um Estado de dimensão socialmente subótima (European Commission 2008).
- 3) Porque muitas vezes há uma parte da despesa pública que é financiada por dívida, sendo que os Estados orçamentalmente menos competitivos normalmente enfrentam taxas de juro mais elevadas por causa de um prémio de risco.
- 4) Porque as crises orçamentais, que são muitas vezes mais graves em países onde o setor público não funciona tão bem quanto deveria, tendem a ser resolvidas do lado da receita, colocando por essa via esses países numa posição ainda menos competitiva em termos fiscais na atração e retenção de capital estrangeiro, com posteriores efeitos negativos sobre o nível de vida da população.
- 5) Porque nos sucessivos atos eleitorais os executivos governamentais são muitas vezes julgados pelo desempenho global do setor público que tutelam, sendo por isso fundamental a preocupação em melhorá-lo incessantemente, para bem da Democracia.

A política orçamental é cada vez mais um fator a ter em conta nas decisões de investimento por parte das empresas (Morris, 2008). E é mais do que a concorrência fiscal onde o capital flui para onde as taxas marginais efetivas de imposto são mais baixas. Cada vez mais, é sobre um setor público a providenciar as condições para que a economia e a sociedade prosperem através de atividades como o investimento público, a educação e a saúde (Thornhill 2006). O setor público tem de servir de catalisador para o desenvolvimento social e económico e é nesse âmbito que o seu desempenho tanto importa, colmatando ineficiências. Serão os efeitos socioeconómicos (e não apenas os resultados mais diretos de uma política pública) o que a população mais quer?

O tema da ‘competitividade orçamental’, *fiscal competitiveness*, relaciona-se com as seguintes literaturas complementares às quais devemos recorrer para uma análise mais completa: a eficiência do setor público (Curristine, Lonti, Jourard 2007; Afonso, Schuknecht & Tanzi 2005), a produtividade do setor público (Rosen 1993; Boyle 2007), o desempenho do setor público (Heinrich 2013; Van de Walle 2009), a utilização de informação sobre o desempenho, quer na orçamentação, quer na gestão (*performance-oriented budgeting and management*) (Miller, Hildreth & Rabin 2018), gestão pública (Wholey 1983), políticas públicas baseadas em evidência científica (*evidence-based policies*) (Davies & Nutley 2000), a qualidade das finanças públicas¹ (European Commission 2008), a sustentabilidade das finanças públicas (Perotti, Strauch, & von Hagen 1998), a transparência orçamental (OECD 2002) e também a prestação de contas (*accountability*) e confiança do público.

Este artigo é um pequeno contributo que visa sensibilizar o maior número possível de leitores para as questões que suscita, a mais importante das quais é: O que pretendemos com a reforma do processo orçamental em curso?

A secção seguinte deste artigo centra-se em Portugal. Depois de um breve apontamento histórico, faz-se o ponto de situação quanto à implementação da nova Lei de Enquadramento Orçamental.

2. Sobre a reforma do processo orçamental em Portugal

Uma breve resenha histórica

O apontamento seguinte tem por base uma página da Direção-Geral do Orçamento do Ministério das Finanças, disponível em: <https://www.dgo.gov.pt/dgo/Paginas/Breve-Historia.aspx>.

O processo orçamental em Portugal inicia-se em 1761 com a reforma pombalina da Administração Financeira do Estado, aplicando os princípios do iluminismo e do despotismo esclarecido ao Estado absolutista. Foi uma intervenção que pretendia mudar radicalmente a organização económica e financeira em Portugal. Neste contexto, foi extinto o anterior cargo de contador-mor e dos Contos do Reino e Casa dos Contos (com origem no século XV), tendo sido criado o Tesouro Real ou Erário Régio, antepassado remoto do atual Ministério das Finan-

¹ A ‘qualidade das finanças públicas’ é definida como “todos os arranjos e operações da política orçamental que apoiam as suas metas em termos macroeconómicos [...] assegurando não apenas sólidas posições orçamentais com sustentabilidade no longo prazo, mas também aumentando o potencial de produção da economia e facilitando o seu ajustamento a choques” (European Commission 2008).

ças. Na dependência direta do próprio Marquês de Pombal, houve uma extensa reorganização da estrutura das receitas e despesas e dos procedimentos para a sua arrecadação, realização e contabilização, bem como do respectivo pessoal ao serviço.

Em 1822, com a 1.^a Constituição Portuguesa, implantou-se um novo sistema orçamental, assente na aprovação do Orçamento do Estado pelo Parlamento e na fiscalização parlamentar e jurisdicional das contas públicas.

Em 1832 assiste-se à Reforma de Mouzinho da Silveira, extinguindo-se o Tesouro Real ou Erário Régio, reorganizando-se a Secretaria de Estado dos Negócios da Fazenda, que tinha sido criada em 1788 por D. Maria I, e criando-se o Tribunal do Tesouro Público e dos Recebedores-Gerais, com funções de Contabilidade Pública.

Em 1834, observa-se a concretização prática do modelo de gestão orçamental moderna (liberal), previsto desde a Constituição de 1822, com o essencial da estrutura administrativa que haveria de perdurar, com o sistema orçamental, durante cerca de um século.

Em 1843, assiste-se à publicação de um Regulamento da Contabilidade do Tesouro Público com instruções para a administração, arrecadação e contabilidade dos rendimentos públicos, incluindo a escrituração das receitas, a movimentação de fundos e distribuição destes aos ministérios, para que possam realizar as suas despesas, promovendo ainda a concentração e reunião numa conta geral de toda a receita e despesa do Estado.

Em 1848 são publicadas na Lei do Orçamento para este ano as Novas Bases de Contabilidade Pública com um acentuado cunho dirigente e centralizador.

Em 1863, é publicado o 1.^o Regulamento Geral da Contabilidade Pública, com a distinção entre a contabilidade legislativa (aprovação parlamentar do Orçamento e das Contas Públicas), administrativa (escrituração das receitas e despesas) e judicial (julgamento das contas e efetivação da responsabilidade financeira).

Em 1880, é publicado o 2.^o Regulamento da Administração Financeira da Fazenda e da Contabilidade Pública, sem alterações essenciais em relação ao Regulamento de 1863. No ano seguinte, em 1881, observa-se a Reforma da Contabilidade Pública concretizada através da publicação do 3.^o Regulamento Geral da Contabilidade Pública. Um número significativo das suas normas permaneceu em vigor até aos nossos dias. É então em 1881 que o modelo de administração orçamental moderna (liberal), iniciado em 1834, atinge a sua maturidade, passando o órgão central de gestão orçamental a dispor de delegados junto dos ministros, cuja ação se viria a mostrar determinante até aos nossos dias, quer no âmbito da elaboração do orçamento, quer no âmbito da sua execução e da sua posterior prestação de contas.

Em 1907, procedeu-se à reforma da contabilidade pública, tentando contrariar a grave crise financeira do Estado, entretanto instalada de forma crónica em Portugal.

Em 1919, é reforçado o processo de realização das despesas, com o controlo prévio da sua legalidade e regularidade financeira e as condições em que as despesas são autorizadas.

Em 1928 assiste-se à 1.^a parte da Reforma Orçamental com redefinição da estrutura do Orçamento Geral do Estado e das classificações de receitas e despesas, generalização da contabilidade pública a todos os serviços e organismos do Estado, com ou sem autonomia, adoção de medidas de limitação da autonomia financeira e plano de reconstituição financeira em 3 anos, com a previsão de vastos poderes de controlo do Ministro das Finanças e a criação de comissões de reforma orçamental nos ministérios.

Em 1929, é publicada a 2.^a parte da Reforma Orçamental que estabelece medidas de disciplina do orçamento das despesas, redefinindo com mais rigor o processo de preparação e execução do mesmo orçamento.

Em 1930, é publicada a 1.^a Reforma das Contas Públicas para suprir os principais defeitos existentes, designadamente a falta de coincidência entre contas e orçamento, a não relação entre liquidação e cobrança das receitas, o enorme atraso na publicação das contas e a inutilidade das mesmas.

Em 1933, com a nova Constituição, assiste-se a uma profunda alteração do sistema orçamental, passando apenas a ser aprovada pela Assembleia Nacional, a atual Assembleia da República, uma mera Lei de Meios, com poucos princípios orientadores do Orçamento do Estado, sendo este aprovado pelo próprio Governo.

Em 1936 observa-se a 2.^a Reforma das Contas Públicas, especialmente da Conta Geral do Estado.

Em 1957, é regulamentado, pela primeira vez de um modo sistemático, o processo de realização das despesas com obras e aquisição de bens e serviços, que começavam a adquirir uma importância e um volume excecional num Estado crescentemente intervencionista.

Com a nova Constituição de 1976, é rompido o sistema orçamental anterior da “lei de meios” e restabelece-se o sistema orçamental democrático de aprovação do Orçamento do Estado pela Assembleia da República, atualmente em vigor, apenas com a diferença de que a Assembleia aprovava apenas as verbas globais de receita e despesa e não o orçamento totalmente discriminado.

Ainda em 1976, é preparada legislação orçamental inovadora que veio concretizar na prática as normas constitucionais, sendo publicada a 1.^a lei anual do orçamento do novo sistema e o 1.^o decreto-lei de execução orçamental.

Na sequência do trabalho de raiz encetado no ano anterior, é publicada em 1977 a 1.^a Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado, a qual, com valor reforçado nos termos da Constituição, significou um outro passo fundamental para o que viria a ser, mais tarde, a reforma de administração financeira do Estado.

Em 1983, através da lei de revisão constitucional, pode dizer-se que é consagrado um sistema orçamental plenamente democrático, passando a Assembleia da República a aprovar, não apenas as verbas globais de receita e despesa do Orçamento do Estado, mas o orçamento rubrica a rubrica. Ainda na sequência daquela revisão, é publicada a 2.^a Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado.

O início formal da Reforma da Administração Financeira do Estado dá-se em 1990, com a publicação da Lei de Bases da Contabilidade Pública (Lei n.º 8/90, de 20 de fevereiro), considerada o primeiro texto legal básico da reforma, a qual reveste uma importância estratégica na reorganização e redimensionamento do aparelho de Estado e na eficácia e eficiência da sua organização e funcionamento, significando o começo de uma nova fase da contabilidade pública do Estado, com alteração profunda, relativamente ao anterior modelo que vigorou desde o início do século XIX até ao final do século XX. Consagrava-se, assim, um novo sistema de controlo das despesas, assente na regra do controlo sucessivo, efetuado através da autorização para a libertação de créditos solicitados pelos serviços e organismos e através de auditorias aprofundadas e sistemáticas à legalidade, à regularidade financeira, à economia, à eficiência e à eficácia da gestão e aplicação dos dinheiros gastos.

De acordo com os princípios da reforma iniciada em 1990, em 1991, é publicada a 3.^a Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado (Lei n.º 6/91, de 20 de fevereiro), a qual passa a constituir o seu segundo texto legal básico, para, em 1992, continuar o desenvolvimento da reforma com a publicação do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de junho, que contém o regime geral da administração financeira do Estado (terceiro texto legal básico), o qual representa um verdadeiro código de gestão orçamental e de contabilidade pública que de algum modo corresponde aos três regulamentos gerais da contabilidade publicados no século XIX e que constituíram a trave mestra jurídica do sistema orçamental até aos nossos dias.

Em 1997, é publicado o Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP) aplicável a toda a administração financeira do Estado, o qual altera profundamente o sistema contabilístico vigente desde o início do século XIX até ao final do século XX e representa o começo de uma nova era na contabilidade pública.

Em 1999, é definido o regime de tesouraria do Estado com vista ao cumprimento do princípio da unidade de tesouraria e são definidos os níveis de responsabilidade e atuação dos serviços e organismos públicos intervenientes no circuito da informação, contabilização e administração das receitas do Estado.

A 4.^a Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado é publicada em 2001, sendo considerado o quarto texto legal da reforma de administração financeira do Estado, com inovações muito significativas para o sistema orçamental e de contabilidade pública, em aplicação dos princípios da Reforma. Ainda naquele ano é publicada a Lei-quadro sobre os institutos públicos.

Finalmente, em 2015, é publicada uma nova Lei de Enquadramento Orçamental (Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro) que estabelece: a) Os princípios e as regras orçamentais aplicáveis ao setor das administrações públicas; e ainda b) O regime do processo orçamental, as regras de execução, de contabilidade e reporte orçamental e financeiro, bem como as regras de fiscalização, de controlo e auditoria orçamental e financeira, respeitantes ao perímetro do subsector da administração central e do subsector da segurança social.

Feita esta rápida viagem ao passado, estamos em condições de prosseguir.

A implementação da nova Lei de Enquadramento Orçamental: Um ponto de situação

Tendo sido publicada uma nova Lei de Enquadramento Orçamental (LEO), esta encontra-se neste momento em fase de implementação, estando iminente a sua entrada em vigor na sua plenitude.

Mesmo assim, segundo a auditoria à sua implementação (ver, por exemplo, o relatório intercalar VII – relatório n.º 25/2019 (2.ª secção) do Tribunal de Contas), subsistem sérias dúvidas quanto ao seu arranque a partir de abril de 2020, por razões que já antecediam as perturbações relacionadas com o COVID-19. Nesse documento alude-se, até agosto 2019, à “ausência de progressos significativos na implementação da LEO e as incertezas quanto à orientação da reforma, em particular ao nível de projetos estruturantes, impendem a aplicação prevista da LEO ao orçamento e conta de 2021”. Efetivamente, a gestão do plano de implementação da LEO não tem permitido cumprir calendários, nomeadamente os relativos à aprovação de diplomas complementares à LEO, bem como continuam por definir etapas fundamentais do modelo de gestão da tesouraria pública como a revisão do regime de administração financeira do Estado. Conclui ainda o relatório do Tribunal de Contas que o modelo de governação adotado para a Unidade de Implementação da LEO (UniLEO) não foi operacionalizado nas suas dimensões fundamentais de liderança, coordenação e monitorização.

3. Dados e metodologia

Os dados

Para ordenar os países da OCDE pelo seu *score* de competitividade orçamental foram usados dados do Relatório de Competitividade Global (*Global Competitiveness Report*) do Fórum Económico Mundial, que são facilmente acessíveis (WEF 2019).

Para um vasto conjunto de países, este relatório anual analisa a competitividade de cada um através de 103 indicadores, agrupados em 12 pilares e organizados em quatro grandes áreas: contexto envolvente, capital humano, mercados e enquadramento para a inovação. O objetivo deles é medir a competitividade de um país como um todo (e não do setor público de um país, como aqui fazemos), que a OCDE define como: “a capacidade de um país, em condições de concorrência, vender os bens e serviços que produz nos mercados internacionais e ainda garantir um crescimento sustentado do rendimento real da sua população”.

Como neste artigo estamos focados exclusivamente nas questões da competitividade orçamental e do setor público, e o nosso objetivo é saber que países da OCDE nos devem servir de referência quando falamos de reforma do processo orçamental. Assim, em linha com o exposto na Secção 1, procuramos indicadores de transparência orçamental, desempenho do setor público e, finalmente, orientação das políticas públicas para o futuro. Nesse sentido, para cada um destes recolhemos os *scores* (0 - 100) correspondentes no Relatório do Fórum Económico Mundial. As respetivas rubricas são: 1.06, um compósito baseado em 1.10 a 1.12, e outro compósito baseado em 1.20 a 1.26 (ver as páginas 471 e seguintes de WEF 2019, para o caso de Portugal).

A OCDE define a transparência orçamental como o acesso imediato e tempestivo a informação fidedigna, abrangente, compreensível e internacionalmente comparável sobre as atividades do governo com o objetivo de permitir ao eleitorado e aos mercados financeiros avaliar com fiabilidade a posição financeira e os verdadeiros custos e benefícios das atividades do governo, incluindo as suas implicações económicas e sociais presentes e futuras. Trata-se de disponibilizar para o público em geral informação sobre a estrutura e as funções do governo, os objetivos de política orçamental, as contas das Administrações Públicas e as projeções. Atento o exposto no artigo 19.º da nova LEO, a informação sobre a implementação e a execução dos programas, objetivos da política orçamental, orçamentos e contas do setor das administrações públicas, por subsetor, deve ser fiável, completa, atualizada, compreensível e comparável internacionalmente, de modo a permitir avaliar com precisão a posição financeira do setor das administrações públicas e os custos e benefícios das suas atividades, incluindo as suas consequências económicas e sociais, presentes e futuras.

No que à transparência orçamental diz respeito, o Relatório produzido pelo Fórum Económico Mundial baseia-se no Inquérito Aberto aos Orçamentos (*Open Budget Survey*, ver, por exemplo, <https://www.internationalbudget.org/open-budget-survey/methodology>). O índice atribui uma pontuação de transparência numa escala de 0 a 100 pontos, usando um subconjunto de perguntas que avaliam a quantidade e a oportunidade das informações orçamentais que os governos disponibilizam publicamente em oito documentos-chave do orçamento, de acordo com os padrões internacionais de boas práticas. Os oito documentos

principais são: declaração pré-orçamento; proposta de orçamento do governo e documentos de suporte para a proposta do seu orçamento; promulgação do orçamento; elaboração de um orçamento para o cidadão; relatórios durante o ano; revisão a meio do ano; relatório de fim de ano e relatório de auditoria.

Em relação ao desempenho do setor público, importa previamente referir que este compreende o conjunto das entidades controladas pelo poder político. É composto pelo Setor Público Administrativo e pelo Setor Público Empresarial (entidades com estatuto de empresas públicas), bem como as sociedades e quase-sociedades (não financeiras e financeiras) controladas ou maioritariamente financiadas por unidades das Administrações Públicas, incluindo o banco central.

No que ao desempenho do setor público diz respeito, o Relatório (WEF 2019) foca-se naturalmente em questões mais pertinentes para as empresas, dada a definição de competitividade de um país. Assim sendo, incorpora, para além de obstáculos de regulamentação e eficiência do sistema judicial na resolução de diferendos, a generalização do governo eletrónico, i.e., a relação entre as administrações públicas e os cidadãos e empresas, usando TICs.

Em relação à orientação futura das políticas públicas, incorporam-se as seguintes componentes: a estabilidade das políticas públicas; a capacidade de resposta do governo à mudança; a adaptação do quadro jurídico aos modelos de negócios digitais; a visão de longo prazo do governo; a regulamentação da eficiência energética; a regulação quanto às energias renováveis; e, por fim, os tratados em vigor relacionados com o meio ambiente.

Embora qualquer análise seja sempre criticável – veja-se, por exemplo, Patrizzii e Resce (2015) que criticam o Índice de Competitividade Global do Fórum Económico Mundial por se basear nas perceções das pessoas sobre os obstáculos que as empresas enfrentam e como funcionam as instituições, e por isso ser algo subjetivo – estes são dados facilmente acessíveis e que constituem um primeiro contributo para pensar sobre como avaliar uma reforma do processo orçamental. Para que componentes devemos olhar? Aceitamos, contudo, a crítica que estas perceções do WEF representam em excesso as empresas. Fica o desafio ao leitor de pensar em como melhorar a medida dos três indicadores económicos: transparência orçamental, desempenho do setor público e, finalmente, orientação das políticas públicas para o futuro.

Uma nota final antes de apresentar com que metodologia os resultados foram produzidos. O leitor poderá questionar-se se um *score* de competitividade orçamental onde se comparam diferentes países não devia incluir dados sobre o endividamento público em percentagem do PIB. A nossa resposta é não, por duas razões. Primeiro, em nosso entender, não devemos confundir restrições com objetivos, i.e., se um processo orçamental for transparente, se promover um bom desempenho do setor público, e se as políticas públicas não só acautelarem riscos como também levarem em conta tendências, o rácio da dívida pública em relação

ao PIB interessará muito menos. É assim porque os credores verão como baixo risco emprestar a este país onde as políticas são claras, robustas e consequentes. A segunda razão pela qual omitimos o endividamento público no cômputo do *score* de competitividade orçamental tem a ver com a necessidade que os países muitas vezes têm de permitir a acumulação de volumosas dívidas públicas, simplesmente porque o alisamento fiscal (ver, por exemplo, Barro 1979; ou Lucas & Stokey 1983) é uma medida ótima, quer em termos de eficiência económica (pense: em termos de bem-estar absoluto), quer em termos de equidade (pense: em termos de bem-estar relativo). O caso clássico é o financiamento de uma guerra que beneficiará gerações futuras e que não faz sentido que seja a geração presente a suportar todo o ónus.

A metodologia empregue

Relembramos o objetivo deste artigo: ordenar os países da OCDE pela sua competitividade orçamental, para podermos determinar que países nos devem servir de referência quando falamos de reforma do processo orçamental.

Para tal, para o grupo de países da OCDE, primeiro ordena-se a pontuação em cada uma das três vertentes (X) para se obter um *ranking*. Depois, obtém-se o *Score* da competitividade orçamental (SCO) usando a seguinte equação:

$$SCO = 100 \times \frac{|r_{TO} - 37| + |r_{DSP} - 37| + |r_{OFPP} - 37|}{3 \times 36}$$

onde surge 36 porque esse é o número de países considerados. Um exemplo ou dois podem ser sugestivos neste momento. Se um país liderar nas três vertentes, o seu lugar em cada *ranking* será 1 e nesse caso, o seu SCO = 100, ou seja, obterá uma pontuação máxima. Por outro lado, um país no fundo da tabela em todas as vertentes (posição 36), obterá o SCO mais baixo.

Esta forma de calcular o SCO tem a seguinte característica: se um país melhora em termos absolutos (mas não em termos relativos) numa das vertentes, por exemplo, na transparência orçamental, o seu SCO não muda porque a posição relativa não muda. Entendemos que esta é uma característica desejável, porquanto a competitividade é um conceito relativo – é sempre em relação a outros países.

Por fim, ordenando o SCO dos países, obtemos R , o *ranking* principal.

Antes de apresentar e discutir os resultados, vale a pena abordar o tema dos indicadores compósitos e aludir ao trabalho de investigação que, tanto quanto sabemos, mais se aproxima ao nosso.

Um indicador compósito, como o SCO, deve ser calculado de forma transparente e sistemática. Vale a pena relembrar os prós e contras dos mesmos (Barrios & Schaechter 2009). Entre as vantagens contam-se os seguintes: ajudam-nos

a perceber questões complexas e multidimensionais, são de interpretação mais fácil, comparados com a tentativa de descortinar eventuais tendências em vários indicadores separados, facilita a ordenação dos países, permite uma avaliação mais fácil do seu progresso ao longo do tempo, facilita a comunicação com o público em geral e promove a prestação de contas. Do outro lado da balança, encontramos as seguintes desvantagens associadas ao uso de indicadores compósitos: podem induzir em erro se forem de fraca construção ou passíveis de uma interpretação errada, podem levar a conclusões simplistas, com implicações em termos de políticas públicas erradas (por exemplo, se forem usados simplesmente para dar suporte a uma medida já tomada) e, por fim, quer a seleção dos sub-indicadores que o compõem, quer a escolha dos pesos relativos são sempre discutíveis (Van de Walle 2009). No cálculo do SCO assumimos que as três vertentes merecem o mesmo peso relativo, algo que poderá ser criticado. Contudo, na falta de uma abordagem melhor, entendemo-la como defensável neste momento.

Segundo a OCDE (ver OECD 2005), no seu “Manual em Como Construir Indicadores Compósitos”, devemos respeitar os seguintes princípios: basear a escolha dos sub-indicadores num enquadramento teórico-analítico sólido, a mensurabilidade e a relevância são critérios fundamentais, para assegurar a comparabilidade os sub-indicadores devem ser devidamente normalizados e, finalmente, os mesmos devem ser transparentes na forma como são construídos e nas suas sub-componentes.

Afonso, Schuknecht e Tanzi (2005) produziram o artigo que, em nosso entender, mais se aproxima ao que fazemos. Medem o desempenho e a eficiência do setor público em 23 países industrializados. O primeiro é definido como o efeito das atividades do setor público e o segundo é esse efeito em relação aos recursos utilizados. No que ao desempenho do setor público diz respeito (dado ser esse o nosso foco), recorrem a indicadores económicos e sociais que separam em dois grupos: indicadores de oportunidade e indicadores relativos às funções do Estado. No primeiro grupo incluem a corrupção, a qualidade do poder judicial, o peso da economia informal, a matrícula escolar, os resultados da educação, a mortalidade infantil, a esperança de vida e a qualidade das infraestruturas. No segundo grupo, incluem os habituais indicadores Musgravianos: a distribuição, a estabilização e o desempenho da economia (Musgrave & Musgrave 1989).

4. Resultados e a sua discussão

Nesta secção apresentamos quatro quadros – três referentes às componentes do SCO e um com o *ranking* principal. Em cada quadro ordenamos os países da OCDE, começando com aqueles com o melhor desempenho e marcamos a sombreado o melhor e o pior quintil de países, assim como a linha referente a

Portugal. Isso permite uma fácil conclusão sobre quem nos deve servir de referência.

Quadro 1 – Ordenação dos países da OCDE por transparência orçamental

País	Transparência Orçamental	r_TO
Nova Zelândia	89	1
Suécia	87	2
Noruega	85	3
México	79	4
Países Baixos	77,4	5
Finlândia	76,7	6
Dinamarca	74,1	7
Austrália	74	8
França	74	9
Reino Unido	74	10
Irlanda	73,5	11
Itália	73	12
Canadá	71	13
EUA	70,4	14
Estónia	69,5	15
Alemanha	69	16
Eslovénia	69	17
Suiça	67,9	18
Portugal	66	19
Lituânia	64,8	20
Áustria	63,1	21
Bélgica	63,1	22
República Checa	61	23
Coreia do Sul	60	24
Japão	60	25
Eslováquia	59	26
Polónia	59	27
Turquia	58	28
Chile	57	29
Islândia	56,5	30
Luxemburgo	56,4	31
Espanha	54	32
Letónia	51,3	33
Grécia	50	34
Hungria	46	35
Israel	38,1	36

Fonte: WEF (2019) e Elaboração própria.

Sobre a transparência orçamental

No Quadro 1 vemos que Portugal tem 66 pontos em 100. Está na 20.^a posição global num total de 141 países (não indicado no Quadro 1 nem nos quadros subsequentes) e está na 19.^a posição na OCDE. O quintil de topo é dominado por países nórdicos, acompanhados da Nova Zelândia, do México e dos Países Baixos. No grupo dos europeus que terão processos orçamentais mais parecidos com o nosso, onde por isso a transposição de boas práticas será maior e mais fácil, os que nos servem de referência são os Nórdicos (em particular a Suécia com 87 pontos) e os Países Baixos. A Espanha encontra-se no pior quintil à data do Relatório do Fórum Económico Mundial. O caso do México aparentemente demonstra que é possível um país latino integrar o quintil de topo em termos de transparência orçamental.

Quadro 2 – Ordenação dos países da OCDE por desempenho do setor público

País	Desempenho do Setor Público	r_DSP
Finlândia	82,5	1
Países Baixos	77,1	2
Suíça	76	3
EUA	75,8	4
Luxemburgo	74,4	5
Reino Unido	74	6
Nova Zelândia	73,8	7
Dinamarca	73,3	8
Japão	72,5	9
Alemanha	71	10
Noruega	70,4	11
Suécia	69,3	12
Canadá	67	13
França	66,7	14
Estónia	66,3	15
Austrália	66	16
Áustria	65,6	17
Irlanda	65	18
Coreia do Sul	63,6	19
Islândia	62,8	20
Israel	61,3	21
Espanha	59,6	22
Chile	58,2	23
Turquia	57,1	24
Lituânia	56,1	25
Bélgica	54,7	26
México	52,9	27
Portugal	52,6	28
Polónia	51,5	29
Letónia	49,7	30
Eslovénia	48,1	31
Hungria	48,1	32
Grécia	45,8	33
Itália	45,3	34
República Checa	44	35
Eslováquia	42,6	36

Fonte: WEF (2019) e Elaboração própria.

Sobre o desempenho do setor público

Consultando o Quadro 2, constatamos que Portugal obteve 52,6 pontos em 100, ocupando assim a 28.^a posição no grupo de países da OCDE e muito próximo do quintil mais baixo. Esta é uma clara indicação que Portugal precisa de melhorar muito nesta vertente. O que explica este mau resultado? Para responder a essa questão é necessário analisar os três sub-componentes: em termos do “peso da regulamentação”, Portugal ocupa o 96.^o lugar entre 141 países, o que sugere que é significativamente oneroso para as empresas cumprirem os requisitos públicos para efeitos de obtenção de licenças e regulamentos; em termos da “eficiência dos tribunais na resolução de litígios e diferendos”, Portugal ocupa o 113.^o lugar em 141, donde se conclui que ainda existem muitas ineficiências neste domínio; e, finalmente, em termos de “participação eletrónica”, Portugal ocupa o 30.^o lugar global, sendo de referir que aqui o país apresenta um bom conjunto de serviços on-line que facilita o fornecimento de informações pelos governos aos cidadãos, bem como a interação com as partes interessadas (“consulta eletrónica”) e o envolvimento nos processos de tomada de decisão (“e-tomada de decisão”).

E quais os países da OCDE (e em particular da UE) que nos devem servir de referência quando falamos de reforma do processo orçamental? Os maus exemplos são muitos países da Europa de Leste, assim como a Itália e a Grécia. Os bons exemplos são um grupo de países mais heterogéneo, liderado pela Finlândia, seguida dos Países Baixos, Suíça e dois anglo saxónicos - os EUA e o Reino Unido.

Quadro 3 – Ordenação por orientação futura das políticas publicas

País	Orientação Futura das Políticas Públicas	r_OFFP
Luxemburgo	81,3	1
Alemanha	79	2
Países Baixos	78,1	3
Suíça	76,8	4
Finlândia	76,5	5
Dinamarca	75,4	6
Reino Unido	74,5	7
Irlanda	73,1	8
Noruega	73,1	9
Suécia	71,6	10
França	71	11
Coreia do Sul	69,5	12
Japão	69,2	13
Canadá	69,1	14
Áustria	68,2	15
EUA	68,2	16
Austrália	67,5	17
Estónia	67,2	18
Islândia	67	19
Portugal	65,7	20
Chile	64,1	21
Hungria	63,4	22
Bélgica	62,1	23
Eslovénia	62,1	24
Lituânia	62,1	25
Nova Zelândia	60,7	26
Espanha	59,5	27
Letónia	59	28
Eslováquia	58,7	29
República Checa	58,5	30
Israel	58	31
Turquia	57,2	32
Itália	57,1	33
México	56,2	34
Grécia	49,3	35
Polónia	48	36

Fonte: WEF (2019) e Elaboração própria.

Sobre a orientação futura das políticas públicas

No que se refere à Orientação Futura das Políticas Públicas, Portugal tem 65,7 pontos em 100, o que o coloca em 27.º lugar, entre os já referidos 141 países e em 20.º no que se refere aos países da OCDE. Mas analise-se os sete indicadores que contribuem para o seu valor total. Para o primeiro indicador, “estabilidade das políticas públicas” obtém o valor de 4, num máximo de 7, podendo considerar-se que o governo garante, em parte, um ambiente político estável para fazer negócios. No segundo indicador, “capacidade de resposta do governo à mudança”, a pontuação obtida é de 3,9, igualmente, para um máximo de 7, ajuizando-se que o governo responde, em parte, efetivamente às mudanças, quer sejam tecnológicas, sociais ou demográficas. Para o terceiro, “adaptação da legislação aos modelos de negócios digitais”, a pontuação é de 3,7, também para um máximo de 7, pelo que poderemos considerar que o país apresenta alguma celeridade na adaptação da legislação aos modelos de negócios digitais. Já no que concerne ao indicador “visão de longo prazo do governo”, e face à pontuação obtida de 3,2, para um máximo de 7, somos tentados a afirmar que o governo terá de aprofundar a sua visão de longo prazo para o país. Para os restantes indicadores, Portugal apresenta bons resultados: para o quinto indicador, “regulamentação de eficiência energética”, obtém um resultado de 83,5, num máximo de 100 (entre 141 países está na 9.º posição), pelo que se considera como bastante propício a aplicar políticas e regulamentos que promovam a eficiência energética; para o sexto, “regulação de energias renováveis”, a pontuação obtida é de 78,4, igualmente para um máximo de 100, pelo que também se pode considerar que o nosso país é bastante encorajador na aplicação de políticas e regulamentos de forma a promover as energias renováveis; como sétimo indicador, “a ratificação dos tratados em vigor relacionados com o meio ambiente” ascende a 28 em 29, o que coloca o nosso país num honroso 7.º lugar, entre 141 países.

O Luxemburgo é o país com melhor orientação futura das suas políticas públicas, seguido de três países do eixo Germano/Helvético (Alemanha, Países Baixos e Suíça). Logo atrás estão dois países Nórdicos (a Finlândia e a Dinamarca) e por fim, o primeiro quintil encerra com o Reino Unido. Dentro da UE há, portanto, muitos países que nos podem servir de referência nesta vertente. É igualmente curioso notar que Portugal está à frente da Espanha e que quer a Itália, quer a Grécia pertencem ao quintil mais baixo.

Quadro 4 – O *score* de competitividade orçamental e R, o *ranking* principal

País	Transparência Orçamental	T _{TO}	Desempenho do Setor Público	T _{DSP}	Orientação Futura das Políticas Públicas	T _{OFPP}	Score de Competitividade Orçamental (SCO)	R
Países Baixos	77,4	5	77,1	2	78,1	3	93,5	1
Finlândia	76,7	6	82,5	1	76,5	5	91,7	2
Dinamarca	74,1	7	73,3	8	75,4	6	83,3	3
Noruega	85	3	70,4	11	73,1	9	81,5	4
Reino Unido	74	10	74	6	74,5	7	81,5	5
Suécia	87	2	69,3	12	71,6	10	80,6	6
Suiça	67,9	18	76	3	76,8	4	79,6	7
Alemanha	69	16	71	10	79	2	76,9	8
EUA	70,4	14	75,8	4	68,2	16	71,3	9
França	74	9	66,7	14	71	11	71,3	10
Nova Zelândia	89	1	73,8	7	60,7	26	71,3	11
Irlanda	73,5	11	65	18	73,1	8	68,5	12
Luxemburgo	56,4	31	74,4	5	81,3	1	68,5	13
Canadá	71	13	67	13	69,1	14	65,7	14
Austrália	74	8	66	16	67,5	17	64,8	15
Japão	60	25	72,5	9	69,2	13	59,3	16
Estónia	69,5	15	66,3	15	67,2	18	58,3	17
Áustria	63,1	21	65,6	17	68,2	15	53,7	18
Coreia do Sul	60	24	63,6	19	69,5	12	51,9	19
México	79	4	52,9	27	56,2	34	42,6	20
Portugal	66	19	52,6	28	65,7	20	40,7	21
Islândia	56,5	30	62,8	20	67	19	38,9	22
Lituânia	64,8	20	56,1	25	62,1	25	38,0	23
Bélgica	63,1	22	54,7	26	62,1	23	37,0	24
Eslovénia	69	17	48,1	31	62,1	24	36,1	25
Chile	57	29	58,2	23	64,1	21	35,2	26
Itália	73	12	45,3	34	57,1	33	29,6	27
Espanha	54	32	59,6	22	59,5	27	27,8	28
Turquia	58	28	57,1	24	57,2	32	25,0	29
Israel	38,1	36	61,3	21	58	31	21,3	30
República Checa	61	23	44	35	58,5	30	21,3	31
Hungria	46	35	48,1	32	63,4	22	20,4	32
Eslováquia	59	26	42,6	36	58,7	29	18,5	33
Letónia	51,3	33	49,7	30	59	28	18,5	34
Polónia	59	27	51,5	29	48	36	17,6	35
Grécia	50	34	45,8	33	49,3	35	8,3	36

Fonte: WEF (2019) e Elaboração própria.

Sobre a pontuação (SCO) e o ranking principais

O Quadro 4 apresenta convenientemente as três vertentes já discutidas e ainda o SCO. Note-se que os países da OCDE foram ordenados por SCO decres-

cente, o que permite uma análise complementar à que já fizemos nesta secção.

Há três conclusões a tirar da consulta do Quadro 4, para além da ideia de que a Grécia e os países da Europa de Leste estão muito mal colocados em termos da sua pontuação SCO.

Conclusão 1. Os Países Baixos, a Finlândia e a Dinamarca são claramente os que se destacam não só pelo *Score* de Competitividade Orçamental, mas também porque estes três países têm componentes com *rankings* de um só dígito.

Conclusão 2. No quintil de topo, os países com fragilidades relativas estão devidamente assinalados a negrito: Reino Unido e Suíça, na transparência orçamental (TO), Noruega e Suécia no desempenho do setor público (DSP), e a Suécia na orientação para o futuro das suas políticas públicas (OFPP).

Conclusão 3. Da mesma forma, no segundo quintil de topo há países que, embora não tenham R entre 1 a 7, destacam-se pela positiva: a Nova Zelândia e o México na TO, o Luxemburgo e os EUA no DSP e o Luxemburgo e a Alemanha na OFPP.

5. Reflexões finais

Portugal não é um dos países da OCDE com melhor competitividade orçamental. Temos, portanto, muito a aprender com quem apresenta melhores resultados que nós. Quem? Esse foi o objetivo deste artigo: Determinar que países nos devem servir de referência, para depois se apurar porquê.

Para tal, calculámos o *Score de Competitividade Orçamental*, baseado em dados do Fórum Económico Mundial que incidiram sobre três vertentes fundamentais para o sucesso de um processo orçamental: a transparência orçamental, o desempenho do setor público e, finalmente, a orientação para o futuro das políticas públicas.

Encontrámos que, de entre os países da OCDE, os países de referência são claramente os Países Baixos, a Finlândia e a Dinamarca. No *ranking* principal que se construiu neste artigo (ver a última coluna do Quadro 4) Portugal ocupa o 21.º lugar, à frente de quinze outros países, sendo relativamente melhor na transparência orçamental, mas relativamente mais fraco quanto ao desempenho do setor público.

Neste artigo deu-se um pequeno contributo na comparação em termos quantitativos da competitividade do setor público nos países da OCDE. Foi proposto um *Score de Competitividade Orçamental (SCO)* que serve não só para medir os progressos e retrocessos de cada um ao longo do tempo, como também para saber quais os países de referência em termos de boas práticas. Este é um primeiro passo fulcral - o saber para onde se deve olhar - para depois aprofundar o estudo, país a país, procurando identificar as melhores práticas e posteriormente

determinar quantas destas podem ser transpostas para a realidade portuguesa.

Vale a pena salientar que na apreciação da competitividade do setor público de um determinado país não aplicámos critérios financeiros - como o grau de endividamento público, o saldo orçamental global, ou mesmo a carga fiscal. Ao invés disso, observámos critérios económicos relativos à transparência orçamental, ao desempenho do setor público e à orientação das políticas públicas para o futuro, acautelando riscos e tendências.

Este *Score de Competitividade Orçamental* é fácil de calcular e deve ser monitorizado constantemente para se observar onde há progresso e retrocesso. É útil também para os países saberem onde está a fronteira de boas práticas. Isso dá orientações para que países devemos olhar e estudar para melhorar.

Em suma, tentar perceber o que estes países de referência fazem de diferente, permitindo-lhes alcançar resultados superiores aos apresentados pelo nosso país, será de primordial importância para que se observe um desenvolvimento da qualidade das nossas políticas públicas e, conseqüentemente, da sua capacidade para melhorar a vida da população, acautelando, obviamente, os riscos inerentes à transposição das suas práticas.

Fica para um trabalho futuro identificar as principais características dos melhores e dos piores países em termos de *performance* orçamental, entendida como o desempenho das políticas públicas na sua vertente orçamental referidas no presente artigo. É o que entendemos por competitividade do sector público, isto é, há que ir além dos critérios exclusivamente financeiros, como dívida e déficit e observar critérios económicos como os aqui mencionados. Cada vez mais, a Administração Pública deve focar-se também nos resultados e não apenas nos processos (Barrett 2000).

Referências

- AFONSO, A.; SCHUKNECHT, L.; & TANZI, V. (2005). Public Sector Efficiency: An International Comparison. *Public Choice*, 123, 321 – 347.
- BARRIOS, S. & SCHAECHTER, A. (2009). Gauging by Numbers: A First Attempt to Measure the Quality of Public Finances in the EU. *European Economy Economic Papers* 382, July.
- BARRETT, P. (2000). Balancing Accountability and Efficiency in a More Competitive Public Sector Environment. *Australian Journal of Public Administration*, 59(3), 58 – 71.
- BARRO, R. (1979). On the Determination of Public Debt. *Journal of Political Economy*, 87, 940 – 971.
- BOYLE, R. (2007). Public Sector Productivity Measurement: An Impossible Task?. Ch. 5, pp. 100 – 115 in C. Aylward and R. O’Toole (eds), *Perspectives on*

- Irish Productivity*, Dublin: Forfás.
- CURRISTINE, T.; LONTI, Z., & JOURMARD, I. (2007). Improving Public Sector Efficiency: Challenges and Opportunities. *OECD Journal on Budgeting*, 7(1), 1 – 41.
- DAVIES, H., & NUTLEY, S., (2000). *What Works?: Evidence-Based Policy and Practice in Public Services*, Policy Press.
- European Commission (2008). The Quality of Public Finances and Economic Growth. *European Economy Economic Papers* 337, September.
- HEINRICH, C. (2013). Measuring Public Sector Performance and Effectiveness. Ch. 2 in *The SAGE Handbook of Public Administration*, Peters G. & Pierre, J. (eds), SAGE Handbooks.
- LUCAS, R., & STOKEY, N. (1983). Optimal Fiscal and Monetary Policy in an Economy Without Capital. *Journal of Monetary Economics*, 12, 55 – 93.
- MILLER, G.; HILDRETH, W., & RABIN, J. (2018). *Performance-Based Budgeting*, Routledge.
- MORRIS, E. (2008). Fiscal Competitiveness and Total Competitiveness: A Note. *Canadian Public Policy*, 34(4), 511 – 517, December.
- MUSGRAVE, R. & MUSGRAVE, P. (1989). *Public Finance in Theory and Practice*, McGraw-Hill.
- OECD (2002). *OECD Best Practices for Budgetary Transparency*, OECD: Paris.
- OECD (2005). *Handbook on Constructing Composite Indicators: Methodology and User Guide*. OECD Statistics Working Papers 2005/3. Paris.
- PATRIZII, V., & RESCE, G. (2015). Public Sector Contribution to Competitiveness. *Italian Economic Journal*, 1, 401 – 443.
- PEROTTI, R.; STRAUCH, R., & von HAGEN, J. (1998). *Sustainability of Public Finances*, Centre for Economic Policy Research: London.
- ROSEN, E. (1993). *Improving Public Sector Productivity: Concepts and Practice*, Sage.
- THORNHILL, D. (2006). Productivity Attainment in a Diverse Public Sector. Presentation at Institute of Public Administration seminar on promoting productivity in a diverse public sector, Dublin, 21 April.
- VAN DE WALLE, S. (2009). International Comparisons of Public Sector Performance. *Public Management Review*, 11(1), 39 – 56.
- WHOLEY, J. (1983). *Evaluation and Effective Public Management*, Little, Brown Foundations of Public Management Series: Boston.
- World Economic Forum (2019). *The Global Competitiveness Report*. Geneva: Switzerland.