

ANEXO B

PROCESSO ORÇAMENTAL: LEIS DE ENQUADRAMENTO ORÇAMENTAL, CRÍTICAS E PROPOSTAS

Abel M. Mateus

Neste Anexo vão-se abordar três temas. Primeiro vamos descrever o processo de elaboração do OGE, seguindo as etapas desde a sua iniciação até à entrega à Assembleia da República. Também nesta secção se vão indicar quais as principais deficiências que se denotam e algumas sugestões de melhoria. Terminamos com uma descrição das deficiências detetadas pela OCDE e pelo CFP.

A segunda secção faz uma análise crítica da nova Lei de Enquadramento do Orçamento, fazendo comentários sobre as suas principais secções.

A terceira secção faz uma análise mais detalhada das recomendações de organismos internacionais, e em particular do FMI e da OCDE, para melhoria do processo orçamental.

A. PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO ORÇAMENTO DO ESTADO

O processo de elaboração do Orçamento do Estado¹ segue uma lógica *top-down*, partindo da elaboração de um quadro geral e agregado baseado nas perspetivas macroeconómicas e na definição de um conjunto de metas orçamentais pelo Ministério das Finanças, para o desenvolvimento em orçamentos detalhados por Ministérios e outros organismos do Estado dentro dos limites agregados previamente estabelecidos. Esta lógica é complementada por um processo inverso ao nível dos ministérios e outros organismos do Estado, verificando-se um processo de ajustamento e reconciliação a meio do processo das duas óticas.

O calendário anual de elaboração do Orçamento do Estado, antes da entrega na Assembleia da República, divide-se em três etapas principais:

Fase 1: Elaboração das perspetivas macroeconómicas e do quadro agregado da Política Orçamental plurianual, seguido da determinação do nível da despesa global compatível com a previsão da receita e com o saldo das administrações públicas. Elaboração e entrega do Programa de Estabilidade e Crescimento à Assembleia da República e à Comissão Europeia até 15 de abril. O Programa de Estabilidade inclui a atualização do Quadro de Plurianual de Programação Orçamental que é entregue

¹ Esta secção baseia-se no *site* do Ministério das Finanças disponível em <http://www.dgo.pt/politicaorcamental/Paginas/ConhecerProcessoElaboracaoOE/index.html>

para aprovação no início da legislatura à AdR de harmonia com as Grandes Opções do Plano, (de janeiro a abril).

Fase 2: Trabalhos Preparatórios do Orçamento. Atribuição de limites à despesa dos vários ministérios (maio a agosto).

Fase 3: Compilação da Proposta de Orçamento do Estado a nível desagregado. Carregamento informático e conciliação. (agosto a setembro).

Fase 4: Elaboração da Proposta de Orçamento e submissão à Assembleia da República, à Comissão e Conselho Europeus (até 15 de outubro)

Fase 1: Elaboração das perspetivas macroeconómicas e do quadro agregado da Política Orçamental

No início de fevereiro a DGO apresenta o calendário e as metodologias de elaboração do orçamento e o Secretário de Estado do Orçamento lança o processo orçamental. Em seguida, os responsáveis setoriais definem as políticas orçamentais setoriais. O ponto de partida para o orçamento anual são as estimativas para a receita, a despesa e o saldo, e os principais pressupostos da política do governo estipulados no Programa de Estabilidade. De acordo com os procedimentos da UE este é atualizado anualmente no início de dezembro para pelo menos os 3 anos seguintes.

Em março o Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais (GPEARI) envia ao Ministro das Finanças e principais departamentos responsáveis uma Informação de Enquadramento Macroeconómico. Este gabinete desenvolve previsões macroeconómicas de médio prazo para as atualizações do Programa de Estabilidade publicadas em dezembro. O GPEARI efetua previsões de curto prazo para efeitos da elaboração da proposta de Orçamento do Estado, que são atualizadas em outubro para publicação no Relatório de Orientação da Política Orçamental (ROPO). As previsões de março são elaboradas em colaboração direta com a Comissão Europeia, que também está na mesma altura a elaborar as previsões da Primavera, e para isso recebe *inputs* e comentários dos governos nacionais, entre abril e maio, publicando as previsões geralmente na segunda metade de maio. O GPEARI toma em consideração também as previsões efetuadas pelo Banco de Portugal em março de cada ano. O GPEARI tem um modelo de consistência macroeconómica em Excel que centraliza as estimativas de receitas e despesas que vão sendo estimadas ao longo da elaboração do orçamento.

Em março o DGO prepara o Quadro Plurianual de Política Orçamental (QPPO) que é apresentado ao Ministro das Finanças, discutido com os responsáveis setoriais. O GPEARI incorpora no modelo as conclusões, a DGO revê o QPPO e finalmente elabora-se o Programa de Estabilidade que é aprovado em Conselho de Ministros.

Com a revisão do Pacto de Estabilidade e Crescimento, Portugal tem que publicar até 15 de abril, e nunca depois de 30 de abril, o Plano Orçamental a médio prazo, assim como o Programa de Estabilidade para o ano presente e, pelo menos, para mais um ano. Evidentemente que se espera que as linhas gerais do orçamento do Governo sigam o Programa de Estabilidade entregue pelo Governo e comentado pela Comissão.

Paralelamente, o Governo tem que elaborar e remeter à Comissão Europeia até 15 de abril o Programa Nacional de Reformas, que é elaborado por todos os Ministérios e coordenado pelo MF, segundo

Caixa 1:

Serão as Projeções da Comissão Europeia melhores que as nacionais?

Num estudo da Comissão Europeia sobre a precisão das suas previsões económicas cobrindo o período de 1969 a 2011 (1986 a 2011 para Portugal), conclui-se que estas são geralmente não enviesadas, e com *performances* semelhantes às da OCDE, FMI e Consensus Economics. ¹ Para Portugal o erro absoluto médio de previsão do PIB foi de 0,72. Como a prática mostra, os erros são particularmente elevados para horizontes de 1 ou 2 anos, quando há uma inversão do ciclo.

As previsões do Pacto de Estabilidade e Crescimento para Portugal, Itália e França do PIB, no horizonte de 1 -ano, são geralmente otimistas, mas têm um erro absoluto médio inferior aos das previsões nacionais, o que se verifica em três quartos dos casos entre os países da UE. ² A qualidade das previsões deteriora-se substancialmente para o horizonte de 2 anos.

No caso do saldo orçamental o erro absoluto médio é de 0,88 para o caso português, havendo em geral uma previsão otimista do défice.

1/ Cabanillas, L, and A. Terzi, The accuracy of the European Commission's forecasts re-examined, *Economic Papers* 476, Dec. 2012

2/ Marinheiro, C., Fiscal sustainability and the accuracy of macroeconomic forecasts, *International Journal of Sustainable Economy*, Jan. 2011

exigência do Semestre Europeu. Este documento deve tomar em conta as recomendações da Comissão, sobretudo para os países que estão com desequilíbrios macroeconómicos excessivos, como é o caso de Portugal em 2016. ²

-

-

- Estes desequilíbrios eram:

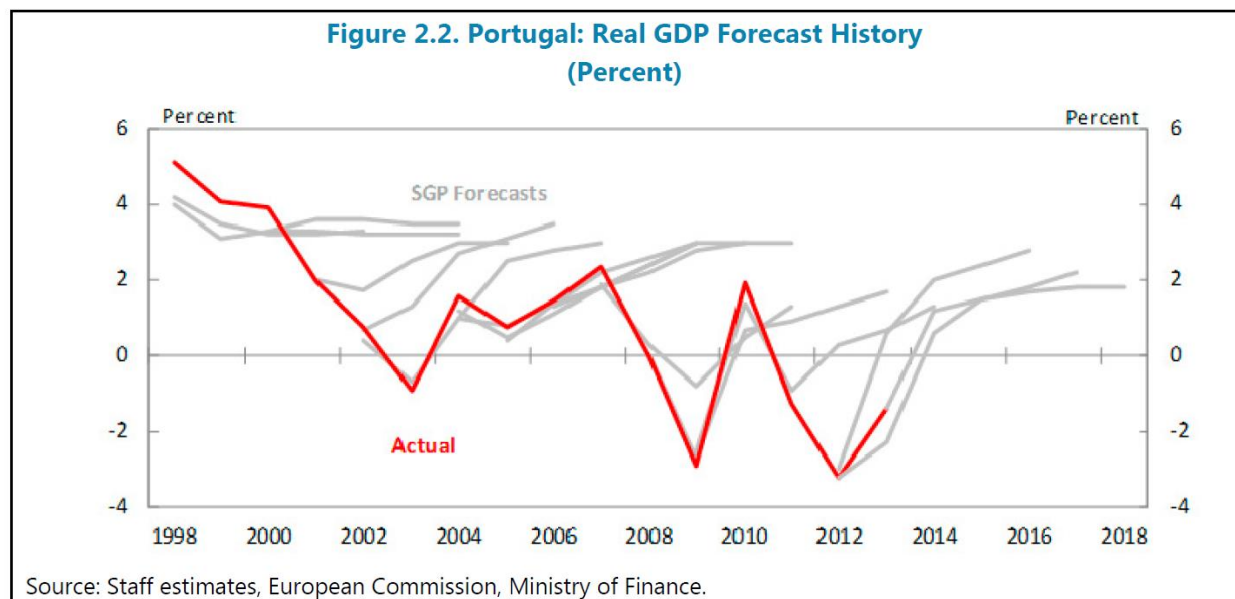
- Assegurar a correção do défice público de forma sustentada. Melhorar o controle da despesa, aumentar a eficiência da despesa pública e a sustentabilidade financeira das empresas públicas.
- Promover o alinhamento da subida dos salários com a evolução da produtividade. Assegurar-se que o aumento dos salários mínimos é consistente com a competitividade e emprego.
- Promover a eficiência dos programas de emprego para jovens. Assegurar uma cobertura adequada dos programas de assistência social.
- O grande volume da dívida externa líquida e da dívida pública e privada, bem como uma avultada percentagem de créditos vencidos constituem vulnerabilidades num contexto de desemprego elevado.

Outra peça importante a enviar à Comissão Europeia e Eurogrupo é o programa de emissão da dívida, estabelecido pelo IGCP e aprovado pelo Governo.

Com a instituição do Semestre Europeu, tanto o enquadramento macro como as linhas gerais do orçamento têm que ser publicadas antes de 30 de junho do ano anterior a que respeita o orçamento, depois de terem sido apreciadas pela Comissão Europeia e ser objeto de decisão pelo Conselho Europeu. Como veremos mais adiante este processo não avalia apenas a Política Orçamental, mas também os desequilíbrios macroeconómicos.

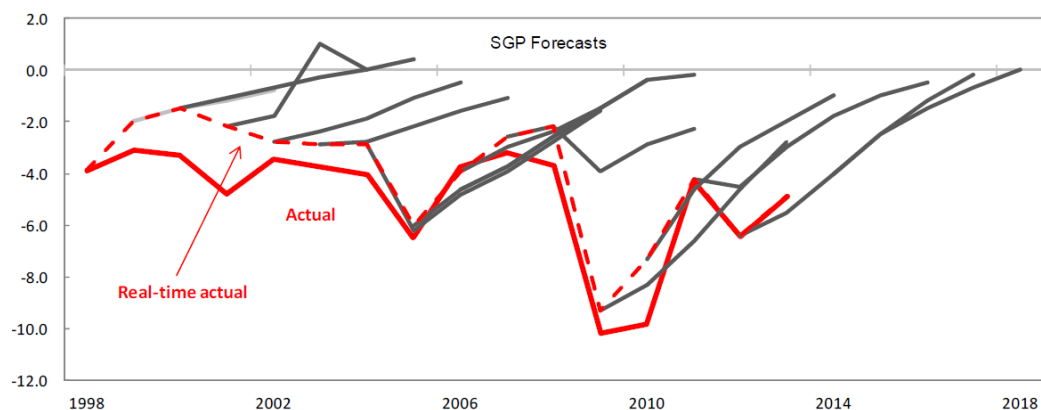
As projeções elaboradas pelo GPEARI, em colaboração com a Comissão Europeia (Figura 1), revelam, em geral um grau otimista no horizonte de 1 ano tanto do PIB como do défice, que se acentua com a extensão do horizonte até 4 anos. Mesmo recentemente, em 2010 e 2011, esperava-se uma recuperação acentuada da economia que acabou num acentuar da recessão.

Figura 1



- Embora o endividamento das famílias tenha diminuído, a dívida das empresas continua a pesar no seu desempenho. Prevê-se que a dívida pública diminua progressivamente do atual nível muito elevado em que se encontra.
- Foram tomadas medidas políticas relativas ao setor financeiro, ao acesso a financiamento, aos processos de insolvência, ao funcionamento do mercado de trabalho, à educação e à sustentabilidade orçamental a longo prazo.
- No entanto, subsistem lacunas nas políticas referentes aos mercados de produtos e de serviços.

**Figure 2.4. Medium-Term Budget Balance Forecasts
(Percent of GDP)**



Source: Staff estimates, European Commission.

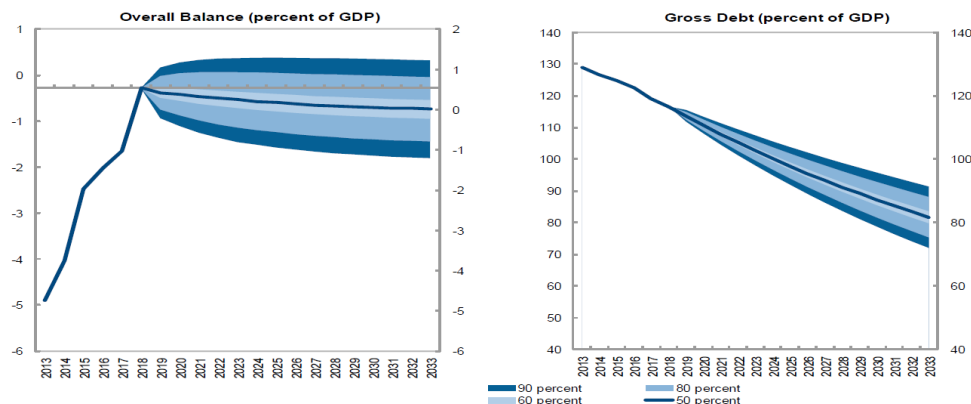
Com base nestes números, e utilizando os pressupostos de política subjacentes, calcula-se o montante da despesa total do Estado. As transferências para a segurança social e para a CGA baseiam-se em estimativas orçamentais que decorrem da legislação em vigor. As transferências para os governos regionais e para os municípios baseiam-se nas leis que regem o respetivo financiamento, sendo que, por vezes, o Orçamento do Estado propõe uma redução destas transferências.

As projeções e as grandes linhas de orientação da PO são então enviadas aos serviços do MF no Documento de Estratégia Orçamental (DEO) que é discutido em Conselho de Ministros em junho/julho de cada ano.

Outra deficiência é a ausência de uma análise de risco das projeções macroeconómicas e das suas consequências da execução orçamental no défice e na dívida pública (Figura 2).

Figura 2

Figure 3.1. Portugal: Stochastic Simulations



Source: IMF Staff Calculations

Notes: The fan chart shows 90 percent of the probability distribution of outcomes with the bands representing 10 or 20 percent of the probability distribution. Assumes structural balance rule is in place from 2019 onwards limiting the structural balance to -0.5 percent of GDP. The stochastic shocks are based on a vector auto regression of historical quarterly data for Portugal (1978-2013). We set long-term real potential growth at 1.6 percent and inflation at 1.5 percent. For more details see Caceres and Ruiz Arranz (2010).

Fonte: IMF, Portugal: Fiscal Transparency Evaluation, 2014.

Utilizando informações provenientes de diferentes fontes, o GPEARl incluiu pela primeira vez no Relatório do Orçamento de 2013 valores referentes a vários riscos que podem afetar o orçamento: (i) garantias do Estado às empresas públicas não financeiras e financeiras públicas, (ii) dívida e necessidades de financiamento das empresas públicas fora do perímetro do governo geral, (iii) encargos futuros com as PPPs, (iv) responsabilidades que podem advir da litigação de contratos de derivados das empresas públicas (montantes elevados de *swaps* de juros das empresas de transportes),³ (iv) risco de taxa de juro da dívida pública. Esta análise é de grande importância, embora seja necessário ser apreciada utilizando modelos probabilísticos de simulação de risco financeiros.

Falta, porém, uma análise das responsabilidades contingentes⁴ e de outros riscos fiscais que podem vir a afetar as contas públicas (Quadro 1), conforme recomendação do FMI.⁵

Quadro 1

³ Recentemente, no caso do Santander, o Estado Português foi condenado a pagar os valores gerados pelos *swaps*.

⁴ Portugal é um dos países em que o Estado tem responsabilidades contingentes elevadas, segundo um estudo recente do FMI. Entre 2011 e 2014 concretizaram-se contingências superiores a 25% do PIB. Ver Bova, E. *et al.*, *The Fiscal Costs of Contingent Liabilities: a new dataset*, IMF WP 16/14.

⁵ IMF, Portugal: Fiscal Transparency Evaluation, 2014.

Table 3.1. Size of Selected Fiscal Risks, 2012-13

	€ billion	Percent of GDP	Source
Quantified			
Deposit Guarantee Scheme	113.7	68.9	Deposit Guarantee Fund (Relatório de atividades)
Guarantees	34.7	21.0	Fiscal Risk Statement OE 2014; DGTF 2013Q3 report
Investment value of 75 unmonitored concessions	21.3	12.9	DGTF 2012 Q3 report on PPPs and concessions
Public Private Partnerships	10.6	6.4	Present value of payments, UTAP 2012 Annual report
Litigation	0.9	0.5	
Derivatives of SOEs	1.1	0.7	Fiscal Risk Statement OE 2014
PPPs	0.6	0.4	UTAP Annual Report
SOEs	0.3	0.2	DGTF 2013 Q3 Report
SOEs other contingent liabilities	0.8	0.5	DGTF 2013 Q3 Report
Callable Capital in ESM	17.6	10.6	GPEARI
Callable Capital in EIB	1.7	1.0	GPEARI
Contingent obligations to IMF	0.7	0.4	BdP; Activities and Accounts, 2013. NAB.
Total	201.9	122.2	
Not quantified	-	-	
Revenue/demand guarantees related to Central Government PPPs	-	-	PPP contracts on UTAP website
Guarantees by local governments/regions	-	-	
Min Demand Guarantees for water concessions by local govts	-	-	Audit Report (RELATÓRIO DE AUDITORIA N.º 03/14)
Indemnities, Letters of Comfort	-	-	

Notes: The risks reported in the table have different probabilities of materializing, which are hard to quantify and hence the report does not attempt to do so. In particular, considering the entire deposit guarantee scheme is an extreme and unlikely scenario. Rather than using the sum of investments in concessions not monitored by UTAP, it would be preferable to perform an assessment of risks based on the PPPs/concessionaires balance sheet position/cash flow. Unfortunately, this information could not be obtained.

Fonte: IMF, Portugal: Fiscal Transparency Evaluation, 2014.

Fase 2: Trabalhos Preparatórios do Orçamento. Atribuição de limites à despesa dos vários ministérios

O MF estabelece uma proposta de dotação a atribuir aos vários ministérios setoriais, tendo em conta as prioridades políticas e a execução do orçamento do ano corrente. A DGO define as regras que vão orientar a elaboração do projeto de orçamento por cada uma das 650 entidades, e que constam da Circular de Elaboração do Orçamento do Estado. A DGO em articulação com a Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública prepara o sistema de informação informático que suporta o carregamento dos projetos de orçamento pelas entidades da Administração Central, procedendo à construção da estrutura de base (classificadores) que suporta o carregamento das linhas orçamentais.

Em paralelo, a nível governamental prosseguem as negociações com vista ao ajuste eventual dos limites de despesa do QPPO. Posteriormente, as tutelas setoriais procedem, sob proposta das Entidades Coordenadoras, à distribuição dos tetos dos programas orçamentais pelos diferentes organismos.

Os classificadores identificam cada uma das linhas orçamentais, segundo as seguintes óticas: orgânica, que reflete a orgânica da Administração, com 970 linhas; funcional, que segue a classificação internacional da despesa pública, com 20 linhas; económica, que reflete a destinação entre corrente e de

capital, com cerca de 580 tipos de despesa; e, por programas, que em 2017 compreendeu 18 programas e cerca de 80 medidas.

A DGO prepara uma afetação preliminar da despesa pelos diferentes ministérios, incluindo a separação entre despesa de funcionamento e a despesa a efetuar no âmbito do PIDDAC; o montante das transferências para a segurança social e para a CGA (pensões do setor público); e as transferências para as regiões, municípios e UE. Durante os meses de junho e julho, o ministro das Finanças mantém contactos informais com os restantes ministros sobre as dotações preliminares.

Durante uma reunião com o Primeiro-Ministro, o ministro das Finanças apresenta o limite total da despesa compatível com as projeções mais recentes da receita e com o objetivo para o saldo orçamental definido na atualização do Programa de Estabilidade e Crescimento de dezembro do último ano. O Primeiro-Ministro estabelece orientações que deverão guiar a afetação do limite da despesa pelos vários ministérios, de acordo com as prioridades políticas para o ano seguinte.

A proposta de dotações orçamentais é formalmente apresentada ao Conselho de Ministros no fim de julho, ou no início de agosto. Os limites à despesa de cada ministério são formalmente aprovados na reunião do Conselho de Ministros. Por vezes os ministros setoriais e o ministro das Finanças discordam relativamente ao limite de despesa proposto. O ministro das Finanças informa o Primeiro-Ministro sobre o impacto no objetivo para o saldo orçamental em percentagem do PIB de eventuais aumentos das dotações dos ministérios. Os resultados desta negociação dependem em grande parte da força política que o ministro das Finanças tem em relação aos ministros setoriais.

Quadro2: Calendário de elaboração do Orçamento do Estado

dezembro (t-2)	Atualização do Programa de Estabilidade
abril/maio (t-1)	Grandes Opções do Plano
junho (t-1)	Estabelecimento do limite da despesa para o orçamento de funcionamento do Estado
fim julho (t-1)	Aprovação pelo Conselho de Ministros dos limites de despesa para os orçamentos de funcionamento e investimento dos ministérios setoriais
	Circular da DGO
agosto (t-1)	Afetação da despesa pelos serviços de cada ministério
setembro (t-1)	Ministérios submetem orçamento à DGO
até 15 outubro (t-1)	Apresentação da proposta de Orçamento do Estado à Assembleia da República

no prazo de 45 dias	Aprovação do Orçamento do Estado pela Assembleia da República
1 janeiro (ano t)	Entrada em vigor do Orçamento do Estado para o ano t

Nota: com as novas regras do Pacto de Estabilidade e Crescimento e de supervisão multilateral, a Proposta de Orçamento tem que ser previamente aprovada pelo Conselho de Ministros Europeu antes de ser enviada à Assembleia da República.

Fase 3: Compilação da Proposta de Orçamento do Estado a nível desagregado. Carregamento informático e conciliação.

Antes do início de setembro, e durante cerca de 2 semanas, os serviços carregaram os seus orçamentos no sistema informático central, a fim de que, posteriormente, seja iniciado o processo de verificação e de harmonização dos orçamentos pela DGO. A DGO encerra o sistema e elabora uma informação para o ministro das Finanças sobre os agregados relevantes. Nesta fase procede-se à compilação dos dados para permitir a consolidação das contas, tanto na ótica de caixa de Contabilidade Pública como em termos de Contas Nacionais de acordo com o Sistema Europeu de Contas Nacionais.

Com base nas estimativas das contas agregadas do Setor Público e na avaliação da sua adequação aos objetivos dos saldos globais das Administrações Públicas, atualizadas por nova informação sobre cenários macroeconómicos pelo GPEARI, são tomadas decisões a nível governamental dos últimos ajustes que são necessários aos orçamentos registados. Igualmente nesta fase são tomadas decisões sobre cativações, sob proposta de regras de cativação pela DGO.

Fase 4: Elaboração da Proposta de Orçamento e submissão à Assembleia da República, à Comissão e Conselho Europeus

Esta é a fase crucial de elaboração do orçamento. Depois de reunidos os elementos necessários são elaborados os seguintes documentos complementares do OGE:

- Proposta de Lei, centralizada pelos membros do Governo com responsabilidade pelas áreas das Finanças,
- Mapas da Proposta de Lei, elaborados pela DGO com base no sistema de informação de suporte ao orçamento e outras entidades,
- Relatório da Proposta do Orçamento elaborado com base nos contributos dos diferentes departamentos do Ministério das Finanças.

Este Relatório é elaborado com contributos do GPEARI (quadro macroeconómico), DGO (despesa) e AT (impostos), que é o documento mais conhecido e lido pelos especialistas e comentadores em geral. O Relatório apresenta e justifica a política orçamental proposta e inclui a informação exigida pela Lei do Enquadramento Orçamental.

A fase verdadeiramente decisiva da elaboração e formulação do orçamento decorre na semana anterior a 15 de outubro. O marco institucional é o Conselho de Ministros que tem lugar nesta data, o qual decorre em geral em ambiente de grande tensão e se prolonga até de madrugada. Aqui se fazem as negociações finais e se acertam as últimas dotações. Muitas vezes as decisões tomadas têm que ser rapidamente implementadas e retificadas pela DGO e os respetivos ministérios, o que levam a que o processo assuma um certo dramatismo. Aprovada pelo Conselho de Ministros a versão final da proposta de Orçamento do Estado é submetida à Assembleia da República. Devido à compressão do processo neste período final é frequente haver bastantes erros nos primeiros documentos, sobretudo nos mapas de despesas, entregues ao Parlamento, que depois têm de ser corrigidos pela emissão de erratas.

Posteriormente à aprovação das dotações orçamentais pelo Conselho de Ministros, os ministros iniciam a distribuição das suas dotações pelos diferentes serviços. Por vezes são aprovados alguns ajustamentos às dotações durante o processo de finalização da proposta de orçamento. O MF continua a trabalhar para assegurar que o orçamento aprovado não exceda os limites do Programa de Estabilidade e Crescimento.

Em simultâneo com a aprovação dos limites de despesa, a DGO emite uma Circular do orçamento que especifica as normas a observar pelos orçamentos dos serviços, no âmbito das dotações aprovadas. Estas regras cobrem especialmente as despesas com o pessoal, a orçamentação da receita própria e consignada e os requisitos para a elaboração do PIDDAC.

A Assembleia da República deve completar o processo de análise e avaliação no prazo de 45 dias, aprovando o Orçamento do Estado um mês antes do início do novo ano orçamental, que será apreciado noutra secção. O orçamento aprovado entra em vigor no dia 1 de janeiro.

A política do governo é delineada com maior detalhe nas Grandes Opções do Plano (GOP) para o quadriénio, sendo este documento elaborado em setembro e outubro. Subsequentemente, é submetido à apreciação (não vinculativa) do CES (Conselho Económico e Social) onde estão representados os parceiros sociais. Este documento entra no Parlamento em meados de outubro e é discutido e aprovado no Parlamento em paralelo com o Orçamento.

Projeções Macroeconómicas Deficientes

Um dos principais fatores de risco para o orçamento português têm sido os desvios em relação às previsões económicas subjacentes ao Orçamento do Estado. Os relatórios do FMI anteriores à crise salientavam recorrentemente a necessidade de Portugal melhorar a qualidade das projeções orçamentais e da análise de risco (IMF, 2003 e 2007). Em 2006, a OCDE considerou que “uma das razões

para as derrapagens orçamentais em relação aos Programas de Estabilidade e Crescimento, desde 2000, tem sido a sistemática sobrevalorização do crescimento económico” (Guichard e Leibfritz, 2006). Com o programa de ajustamento as projeções passaram a ter um escrutínio quase contínuo das instituições internacionais pelo que o problema foi arreadado de primeiro plano, embora as projeções e o esboço de orçamento presente à Comissão Europeia em fevereiro de 2016 tenha sido considerado otimista por esta e tenha sido sujeito a subsequente revisão.⁶ O problema principal põe-se nos pontos de viragem da conjuntura económica.

Embora Portugal tenha melhorado a sua capacidade de efetuar previsões económicas, continua a ser importante a revelação explícita e tão precisa quanto possível das principais hipóteses utilizadas pelo Governo na *elaboração* das estimativas orçamentais. O cenário macroeconómico subjacente ao orçamento é preparado pelo GPEARI do MF. O impacto do orçamento nas previsões macroeconómicas é calculado de forma iterativa. Os pressupostos subjacentes à política orçamental estão definidos nas atualizações ao Programa de Estabilidade e nas GOP. Os ministérios tomam conhecimento dos pressupostos económicos do Programa de Estabilidade e das GOP quando desenvolvem as suas estimativas orçamentais.

No que respeita às hipóteses para o enquadramento internacional, são usadas como referência as previsões mais recentes disponibilizadas por organizações internacionais, tais como a Comissão Europeia, o FMI e/ou a OCDE. Estas incluem pressupostos para o crescimento da UE, os preços internacionais (nomeadamente do petróleo) e as taxas de juro. Em Portugal, a única instituição que divulga previsões para a economia portuguesa que podem ser comparadas com as do Governo é o Banco de Portugal.

Modelos de Decisão Macroeconómicos da Política Orçamental

Para a prossecução de uma Política Orçamental eficiente e eficaz é fundamental dispor e utilizar um modelo macroeconómico que utilize os conhecimentos *mainstream* da teoria económica e que permita simular o impacto das políticas orçamentais em termos de gastos públicos (consumo, investimento e transferências públicas) e de impostos (consumo, trabalho e capital) nas variáveis macroeconómicas principais (PIB, consumo e investimento, exportações e importações), nos défices internos e externos, no desemprego e nas dívidas pública, privada e externa. Este tipo de modelo tem vindo a ser aperfeiçoado no caso português. Não necessita de ser um modelo muito sofisticado, mas que tenha relações comportamentais (funções consumo, investimento, decisão de trabalhar e poupar) no contexto de uma economia aberta. Só assim se podem avaliar alternativas de política e simular essas alternativas. Os modelos da Comissão e do Banco de Portugal são modelos excelentes de projeções de curto prazo das grandes variáveis macroeconómicas. Mas o que se necessita é um modelo adequado à formulação e decisão quanto à Política Orçamental, que contenha as variáveis do Setor Estado (receita e despesa) de uma forma desenvolvida e integrada nas funções comportamentais macroeconómicas.

⁶ Embora uma das razões possa ter sido a entrada de um novo governo em funções, que tinha já feito um trabalho prévio de projeções macroeconómicas.

Recomendação: criação de um Conselho de Consultores Económicos do Governo

A elaboração da proposta inicial contendo as projeções macroeconómicas e a definição das variáveis agregadas da Política Orçamental, que chamaremos Quadro da Política Orçamental (QPO), é a fase crucial do processo de formulação da PO e elaboração do orçamento, pois marca a génese de todo o processo. Por este motivo é fundamental para a melhoria da arquitetura institucional do processo orçamental: (i) melhorar os instrumentos técnicos de análise da situação económica e formulação de previsões específicas da PO, e (ii) construir as instituições que assegurem a validade e competência destes trabalhos numa forma transparente. Vimos anteriormente o primeiro ponto, nesta secção vamos ver como se devem reestruturar as instituições para alcançar este objetivo.

A constituição de uma instituição que assegure a valência económica e política do QPO pode assumir várias formas, que passam de uma pequena reforma até reformas mais radicais do ponto de vista institucional. Vamos analisar três propostas: (1) reforço e criação de uma Unidade de Previsão e Programação da Política Orçamental dentro do GEPARI; (2) criação de um Núcleo de Previsão e Programação da Política Orçamental com membros do GEPARI, Banco de Portugal e Universidades; e (3) Criação de um Conselho Nacional de Economia, semelhante ao Council of Economic Advisers. Vejamos os traços fundamentais de cada instituição e os prós e contras de cada recomendação.

As orientações da OCDE sobre transparência orçamental realçam que as estimativas económicas tendem a beneficiar com a introdução de um elemento independente no processo (OCDE, 2002). Embora a prática varie entre os países da OCDE, a criação de instituições independentes de elaboração das projeções económicas permite reforçar a transparência e a responsabilidade orçamental. Este objetivo poderá ser alcançado através do recurso a um órgão independente que elabore as projeções económicas, ou através de uma avaliação independente das previsões elaboradas pelo governo. Em países como a Áustria, o Chile, a Alemanha e a Holanda, existe uma organização, comissão ou painel independente que elabora as previsões macroeconómicas.

Por exemplo, na Áustria todos os pressupostos macroeconómicos utilizados no processo orçamental são preparados por um instituto independente designado Instituto para a Investigação Económica. Na Holanda, o Gabinete de Planeamento Central (Central Planning Bureau) desempenha funções idênticas. No Chile, as previsões são elaboradas por um painel independente constituído por 14 economistas oriundos do mundo académico e de órgãos de investigação, nomeados pelo ministro das Finanças para um mandato individual e renovável com a duração de um ano (Blöndal e Curristine, 2004, p. 13). Na Nova Zelândia e a República Eslovaca, um painel independente revê as previsões económicas do governo. Na Suécia, o governo estabeleceu um Conselho Orçamental, em 2007, para efetuar um escrutínio independente à política orçamental, promover um debate público ativo e reforçar a credibilidade da política orçamental.

(1) Uma primeira proposta é a criação de uma Unidade de Previsão e Programação da Política Orçamental dentro do GEPARI, que corresponde a um pequeno passo no sentido de reforçar a capacidade de formulação do QPO, mas não tendo ainda independência em relação ao Governo. Esta

unidade deveria ser constituída por economistas com sólida formação em macroeconomia e finanças públicas. A construção dos modelos macroeconómicos acima indicados poderia ser encomendada a consultores externos, dada a sua especialidade, mas aqueles teriam que ser totalmente absorvidos, mantidos e trabalhados pelos economistas da Unidade. Poderia ser composto por um economista especializado em macroeconomia, outro em política orçamental e finanças públicas e um especialista em modelos econométricos e de simulação. As suas funções seriam a elaboração das previsões macroeconómicas anuais e formulação da PO, subjacentes ao Programa de Estabilidade e ao QPO, até 15 de abril de cada ano. Estes trabalhos deveriam decorrer, da forma como já hoje são feitos, em contacto com a Comissão Europeia e consultando o Banco de Portugal.

Este núcleo desempenharia ao longo do ano as funções de acompanhamento e revisão dos Programas de Estabilidade e da situação económica do país, contribuindo para o Relatório do Orçamento na parte de enquadramento internacional e macroeconómico nacional.

Atualmente estas previsões e formulação de PO é mais tarde avaliada pelo Conselho das Finanças. Porém, esta avaliação é feita muito tarde no processo e já não tem grande impacto sobre a formulação inicial. Uma alternativa é propor que esta avaliação seja feita mais cedo e de uma forma mais oportuna. A outra é nomear um Painel de Avaliação da Política Orçamental, que é um conjunto de 4 a 6 especialistas independentes, de universidades e institutos de investigação nacionais e estrangeiros com competência em macroeconomia e finanças públicas. Este painel poderia ser nomeado por 2 anos, e não seria remunerado. Pensamos que basta a reputação de pertencer e o sentido de serviço público para motivar os seus membros. O relatório de avaliação seria tornado público.

(2) Um passo de maior reforma seria a criação de um Núcleo de Previsão e Programação da Política Orçamental com membros do GEPARI, Banco de Portugal e Universidades. Este núcleo poderia ser um grupo interinstitucional que se reunia apenas quando necessário e com os 3 especialistas acima indicados funcionando como *staff* do Núcleo. As vantagens é que poderia agrupar economistas de maiores qualificações, ter maior independência na medida em que a sua relação funcional não era a dependência do ministro das Finanças, e também não acarretar custos adicionais. Também ultrapassaria a necessidade de um maior escrutínio externo. As desvantagens seriam a dificuldade de mobilizar economistas de elevada qualificação para este tipo de tarefas fora da investigação universitária, e o funcionamento um pouco *ad hoc* do grupo. Esta solução é semelhante à da Alemanha, onde o Grupo de Sábios desempenha um importante papel na apreciação da política orçamental.

(3) Criação de um Conselho Nacional de Economia, semelhante ao Council of Economic Advisers. Esta seria a reforma mais profunda do ponto de vista político e institucional. Ao contrário dos EUA onde este Conselho funciona como um departamento do Executivo (White House), pensamos que em Portugal deveria ser independente e ter uma gestão autónoma do Governo, à semelhança do Conselho de Finanças Públicas. Outra alternativa seria transformar este Conselho num verdadeiro Conselho Nacional de Economia, que para além de avaliação do orçamento também tivesse como função avaliar a política macroeconómica na sua globalidade e as estratégias de desenvolvimento a longo prazo. Nos EUA este Conselho, criado em 1946, tem passado por várias fases, que dependem da reputação dos seus

economistas-chefes e da confiança que lhes é atribuída pelo presidente.⁷ Este Conselho é constituído por um presidente e dois vogais, mas que tem a assisti-lo um *staff* de economistas de elevado calibre.⁸ O Conselho tem como função dar aconselhamento económico para a formulação da política económica nacional e internacional, nos domínios da atividade económica, emprego e inflação num contexto de economia de mercado. As suas recomendações e análise devem basear-se em investigação económica e evidência empírica, utilizando os melhores dados disponíveis. Mais especificamente (i) assiste e aconselha o Presidente dos EUA, participando o seu presidente nas reuniões do Conselho de Ministros, (ii) reúne a informação relevante para acompanhar a situação económica e tendências económicas, (iii) avalia os programas e atividades do governo, (iv) elabora e recomenda políticas económicas para promover o crescimento e estabilizar as flutuações económicas, e (v) elabora estudos e relatórios contendo recomendações de política económica. O seu Relatório Anual é de leitura obrigatória para quem segue a economia americana, para além de ter um excelente repositório de informação estatística.

O Conselho Alemão de Economia (German Council of Economic Experts ou Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung), criado em 1963, é um grupo de economistas que avalia as políticas económicas e faz recomendações de políticas alternativas. Nos média este grupo é conhecido como os Cinco Sábios de Economia ("Fünf Wirtschaftsweisen"). Publicam anualmente um relatório, por volta de 15 de novembro, que o Governo alemão tem que levar a sério, pois tem de elaborar comentários e conclusões sobre a sua apreciação e recomendações num prazo de oito semanas. Os seus cinco membros são nomeados pelo governo e empossados pelo Presidente da República.

A Grécia mostra como o papel e relevância deste tipo de instituições varia conforme o regime político-económico. Também existem na Grécia um Conselho de Economia e um Instituto de Investigação para apoiar as políticas do governo. O primeiro foi importante durante os governos de carácter tecnocrático, mas as suas funções foram subalternizadas por governos socialistas e pelo Syriza. Numa altura em que era necessária capacidade técnica para negociar os programas de ajustamento com a Troika, e em que estes organismos poderiam funcionar como assessores do governo para contrapor à capacidade técnica do FMI ou da Comissão, a sua subalternização e não reconhecimento por parte dos políticos destas funções foi uma lacuna fundamental que prejudicou os interesses do país. Como perante a capacidade técnica do FMI e Comissão Europeia se apresenta uma frente puramente política, e é necessário elaborar um programa económico, quem perde é o país que acaba por ter que acolher todas as propostas da Troika sem ter capacidade de formulação técnica. Em Portugal não se passou o mesmo, pois criou-se uma unidade junto do Primeiro-Ministro que coordenou, em colaboração estreita com o ministro das Finanças, estas negociações e acompanhamento. Contudo, esta unidade já foi dissolvida e continua a verificar-se um certo vazio técnico na formulação da PO, por causa da ausência de meios especializados apenas dedicados a estas tarefas.

⁷ Já teve presidentes do Conselho como Martin Feldstein ou Gregory Mankiw, entre outros, que se encontram entre os mais reputados especialistas americanos da sua época.

⁸ Economistas de grande prestígio como Kenneth Rogoff já trabalharam para este Conselho.

Modelos de Decisão Microeconómicos da Política Orçamental

A área que está menos desenvolvida na formulação da PO é claramente a ausência de estudos sobre o impacto microeconómico das decisões orçamentais, no que respeita a despesa e receitas, sobre as decisões dos agentes económicos. Esta é uma área fundamental pois tem a ver com o impacto das medidas fiscais, transferências ou investimento público sobre a afetação de recursos e crescimento económico, que é o que realmente afeta o nível de rendimentos dos cidadãos no longo prazo. Nos anos 1980 e até parte de 1990, este tipo de estudos era feito pelo Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério das Finanças.⁹ Devido a restrição de recursos e à baixa prioridade atribuída por sucessivos governos, este tipo de funções perdeu-se. Continua a existir um Centro de Estudos Fiscais, mas tem não só falta de recursos como não tem conseguido atrair especialistas. Urge, pois, recriar esta capacidade de investigação aplicada, que no nosso entender faz mais sentido ser *contracted-out* a universidades ou a organismos de investigação aplicada independentes ou então confiados a um instituto independente de investigação especializado na matéria.

Primeiro, o tipo de estudos necessários, são, por exemplo: (a) efeitos sobre a competitividade da economia do *tax wedge*, (b) impacto da estrutura fiscal sobre a taxa de rentabilidade do investimento privado, (c) impacto da estrutura fiscal e de transferências sobre a decisão de poupar, acumular capital humano (educação) e sobre a decisão de trabalhar, (d) efeitos sobre a pobreza do sistema de transferências. Estes modelos têm por trás a teoria microeconómica de comportamento dos agentes económicos e são fundamentais para quantificar as distorções impostas pela estrutura de impostos e de transferências. As suas conclusões são da maior importância para orientar a política fiscal e de despesa pública, e para estimular o fraco crescimento económico que Portugal atravessa há mais de década e meia.

Reforço da Capacidade de Análise Microeconómica para a Formulação da Política Orçamental

Segundo, o tipo de instituições que podem prosseguir estes estudos são, a nosso ver, os gabinetes de investigação ligados a universidades ou organismos de investigação especializados. O exemplo mais importante a nível internacional é o Institute of Fiscal Studies do Reino Unido¹⁰, que desempenha em parte as funções do nosso Conselho de Finanças Públicas, mas também um vasto corpo de investigadores (professores universitários) de elevada reputação, geralmente ligados às universidades britânicas. Criado em 1969 com o objetivo de melhor informar o debate público sobre economia a fim de promover o desenvolvimento de uma política orçamental mais efetiva. Hoje é a instituição líder de

⁹ Por exemplo, os estudos feitos sobre a taxa marginal de imposto sobre o investimento feitos por Vitor Gaspar em torno de 1986.

¹⁰ <http://www.ifs.org.uk/>

investigação microeconómica do país, parte do Economic and Social Research Council¹¹, dedicada ao estudo das políticas públicas, cobrindo assuntos como benefícios fiscais para a educação, oferta de trabalho ou impostos sobre as sociedades. É um organismo independente, financiado pelo Estado, por empresas e público. Tem 60 investigadores a tempo inteiro, e as suas publicações têm reputação a nível internacional. Intervém no debate público aquando das eleições para quantificar as propostas eleitorais e faz a apreciação do orçamento anual tal como o Conselho das Finanças Públicas.

A nossa recomendação, para reduzir custos fixos, seria a constituição de um pequeno grupo de coordenação de estudos constituído pelo diretor do GPEARl e de dois professores universitários de elevada reputação, especializados em microeconomia. Este grupo geriria um orçamento anual, dotado pelo Ministério das Finanças, para financiamento de projetos, que seriam claramente especificados segundo o interesse da PO nacional, e atribuía financiamento para a elaboração desses estudos a universidades nacionais ou estrangeiras de elevada reputação.

¹¹ Que é uma espécie de Fundação para as Ciências Sociais, parte de uma FTC especializada em assuntos de ciências sociais.

Quadro 1: Recomendações da OCDE

Recomendações principais para melhorar o processo de elaboração do Orçamento do Estado

É necessário um quadro plurianual de despesa que seja abrangente para dar estabilidade e credibilidade aos objectivos orçamentais. O processo orçamental necessita de um quadro plurianual para a despesa, que estabeleça estimativas detalhadas, para todos os ministérios e programas, no ano-base e nos três anos seguintes. A elaboração de estimativas mais fiáveis constitui o primeiro passo na criação de um quadro orçamental mais adequado.

Os governos que vierem a ser eleitos devem estabelecer um objectivo de médio prazo para o saldo orçamental, e impor restrições orçamentais que incentivem o efectivo cumprimento do objectivo estabelecido. As características do quadro plurianual para a despesa que venha a ser definido devem ser consistentes com a decisão relativamente à eventual adopção de uma regra de despesa.

A adopção de uma regra de despesa ajudaria a promover a disciplina orçamental. Se o governo aceitar a recomendação da COP de estabelecer uma regra de despesa, deve ser dada especial atenção ao tipo de despesas que serão incluídas e excluídas dessa regra. Para ser eficaz, é importante que a regra seja o mais simples e abrangente possível. Para aumentar a pressão para o seu cumprimento, é necessário que o público em geral possa compreender a regra.

As previsões macroeconómicas devem ser avaliadas por um painel de peritos independentes. No passado, as previsões sobre a evolução da economia portuguesa tenderam a ser excessivamente optimistas. Melhorar a capacidade de previsão económica é fundamental para criar um quadro plurianual de despesa. A criação de um painel de especialistas independentes que avaliasse o cenário macroeconómico do governo ajudaria a melhorá-lo e aumentaria a sua credibilidade.

São necessárias alterações que garantam uma maior transparência do orçamento. A proposta de adoptar um modelo de Orçamentação por Programas aumentará a transparência. Focar em programas, ao invés de em 5 000 linhas do orçamento, aumentará a percepção dos cidadãos relativamente à forma como estão a ser utilizados os dinheiros públicos. Reduzir o detalhe excessivo do orçamento não implica um menor controlo orçamental. Pelo contrário, um orçamento por programas tornará mais fácil compreender o orçamento, discutir as propostas orçamentais e gerar consenso para a política orçamental.

O orçamento de investimento (PIDDAC) deve ser integrado com o orçamento de funcionamento numa lógica de programas. A informação sumária sobre investimentos deverá incluir os níveis de investimento aprovado e os compromissos remanescentes. A informação sobre PPP deve contemplar uma análise de risco para todas as PPP ao longo da sua vida útil. O investimento das empresas públicas poderia ser incluído no orçamento por programas.

Recomendações principais para melhorar o processo de elaboração do Orçamento do Estado *(cont.)*

O papel da DGO na elaboração do orçamento necessita de ser revisto, passando de uma análise detalhada para uma visão mais global e com maior conteúdo analítico de todo o orçamento. A DGO tem um papel fundamental a desempenhar na implementação do quadro plurianual de despesa, na análise dos programas, na implementação da contabilidade patrimonial, no desenvolvimento de estimativas de despesa para os anos-base e, de uma forma geral, na compilação de informação financeira para o governo.

Estabelecer no âmbito da DGO uma equipa para análise dos programas. Para que a DGO possa assumir um papel de liderança em matéria de Orçamentação por Programas (e para garantir que os objectivos desta não são desvirtuados pelo trabalho diário de controlo detalhado da execução orçamental), a DGO deve criar uma equipa com capacidade analítica em economia, gestão e contabilidade. Numa primeira fase, as funções deste grupo seriam:

- Apoiar o Grupo de Trabalho para a Implementação Piloto da Orçamentação por Programas (GTIPOP);
- Apoiar o trabalho das delegações na implementação da Orçamentação por Programas;
- Desenvolver uma visão global dos programas que venham a ser implementados;
- Providenciar formação na área da Orçamentação por Programas;
- Desenvolver e actualizar as estimativas subjacentes ao quadro plurianual de despesa.

Fonte: OCDE, Avaliação do Processo Orçamental em Portugal, 2008.

Problemas Identificados pelo Conselho de Finanças Públicas

A ausência de articulação entre o Orçamento do Estado e as regras e procedimentos relativos ao financiamento das administrações subnacionais – refletida na alteração habitual das regras de formação das transferências do Estado para estas entidades e dos limites de endividamento – é, de resto, um problema que continua por resolver e que suscita riscos à sua gestão.

Projeções macroeconómicas que não têm em conta os efeitos externos de variáveis nacionais, como da perda de competitividade devida a inflação interna sobre exportações.

Problema de falta de integração de todas as políticas económicas num documento de estratégia orçamental.

Ausência de análise de riscos das previsões macroeconómicas e dos agregados do orçamento.

Falta de modelos microeconómicos de impacte das medidas fiscais sobre as receitas de impostos.

O CFP tem sublinhado a importância da apresentação de um cenário de políticas invariantes e da sistematização dos efeitos das medidas de política com reflexo orçamental, identificando claramente: (i) se o seu impacto foi calculado face ao ano anterior ou face ao cenário de políticas invariantes e (ii) quais os efeitos temporários ou não recorrentes considerados.

O Relatório do OE/2016 não inclui a reconciliação entre os saldos previstos para 2015 e 2016 nem a explicitação do impacto macroeconómico, das novas medidas de política e das pressões orçamentais sobre o saldo orçamental.

Evitar que a execução orçamental ao longo do ano venha exercer pressão no sentido da libertação das dotações cativas. O recurso excessivo a cativações é uma prática que se tem generalizado, o que em si mesma denota falta de confiança no planeamento e execução das despesas.

Para os três anos seguintes (2017-2019), a falta de uma estratégia orçamental inviabiliza a avaliação da compatibilidade dos limites de despesa com os objetivos de saldo em contas nacionais.

Os tetos da despesa fixados na primavera têm sido indicativos não servindo sequer para condicionar a feitura da Proposta de Orçamento apresentada no outono para o ano seguinte pois são entretanto objeto de alteração legal.

Volta a não ser cumprido o disposto no n.º 6 do artigo 12.º-D da LEO em vigor, que determina que, além dos limites plurianuais, o QPPO deve conter também as projeções de receitas gerais e receitas próprias dos organismos da Administração Central e da Segurança Social para os quatro anos seguintes.

Fonte: Parecer sobre OGE 2016, Fev 2016

B. NOVA LEI DO ENQUADRAMENTO ORÇAMENTAL

A nova Lei do Enquadramento Orçamental (LEO)¹² é um marco importante de reforma no Processo Orçamental. Vários anos a ser elaborada e contando com várias contribuições internacionais, não só incorpora as recomendações do Compacto Fiscal como representa uma modernização importante de todo o processo.

Os objetivos da nova Lei de Enquadramento Orçamental, de uma forma resumida eram:

- Transpor para a legislação nacional as regras fiscais do PEC e do TSCG
- Alinhar os prazos do processo orçamental com o Semestre Europeu
- Introduzir a programação plurianual dos orçamentos, no que respeita aos agregados orçamentais
- Introduzir a orçamentação por programas, com especificação de metas a atingir
- Simplificação do processo orçamental pela via da redução da fragmentação orçamental
- Melhorar a transparência do Relatório do Orçamento pela inclusão de três secções: (i) riscos orçamentais, (ii) investimento, PPP e fundos europeus, (iii) análise da sustentabilidade das finanças públicas
- Modernizar o sistema de contabilidade e definir o perímetro da análise do Orçamento
- Restringir o conceito de receitas próprias.

Vamos analisar as principais disposições da Lei, apontando as principais melhorias e deficiências:

1. Especifica algumas bases das previsões macroeconómicas (art. 8.º)

A programação orçamental inclui o cenário macroeconómico mais provável e o respetivo cenário orçamental, as hipóteses em que se baseia, comparando-as com as últimas previsões, e a dos outros organismos. Devem também incluir uma análise de sensibilidade. Embora não indicada esta deve também conter uma análise de riscos. Também não está especificado o horizonte temporal da análise¹³ que terá necessariamente que incidir sobre o ano a que se refere o orçamento e referir o Quadro Orçamental Plurianual de 4 anos respetivo, incluído no último Programa de Estabilidade entregue à Comissão Europeia. Por outro lado, o Quadro Orçamental Plurianual é incluído na Lei das Grandes Opções, que abrange as políticas económicas em geral. Esta Lei é apresentada à Assembleia da República ao mesmo tempo que o Plano de Estabilidade, até 15 de abril.

2. Retoma a missão do Conselho das Finanças Públicas (art. 7.º)

O Conselho das Finanças Públicas tem por missão (i) pronunciar-se sobre os cenários macroeconómico e orçamental, (ii) sustentabilidade de longo prazo das finanças públicas, (iii) cumprimento da regra sobre o saldo orçamental incorporada na LEO e nos Tratados e PEC, e (iv) regra da despesa da administração

¹² Lei 151/2015 de 11 de setembro de 2015.

¹³ O artigo 14.º da LEO diz que o orçamento é anual, mas que os orçamentos dos serviços e das entidades que compõem a administração central e segurança social são enquadrados pelo Programa Orçamental Plurianual. E os outros serviços e organismos?

central e das regras de endividamento das regiões autónomas e das autarquias locais previstas nas respetivas leis de financiamento.

3. Introduce a especificação do orçamento por programas (art. 17.º)

Esta é uma das partes mais inovadoras e importantes da LEO. Contudo, só será efetiva passados 3 anos depois da aprovação da lei, para dar tempo aos serviços para se adaptarem, o que se afigura prudente.

Os programas são um conjunto de ações e projetos a executar pela administração central e segurança social (exclui outros setores e entidades), de duração variável, tendo em vista a implementação de políticas públicas, com definição das metas e resultados quantificados a atingir, e que permitem a aferição do custo das mesmas. Note-se que se os resultados não forem quantificáveis não é possível estimar eficiências. Estes programas são, em geral, definidos no início de uma legislatura. Também é importante levar em conta que a eficiência das políticas públicas obriga ao princípio da continuidade dos programas, a não ser por razões excecionais.

4. Transpõe as regras de equilíbrio orçamental do PEC e da legislação de supervisão multilateral comunitária (arts. 21.º a 26.º)

A LEO consagra o princípio do objetivo do limite do défice orçamental estrutural de 0,5% do PIB, definido de acordo com o PEC e seguindo as normas do Eurostat. Quando o défice for mais negativo que este objetivo deverá haver um ajustamento do défice estrutural de pelo menos 0,5 pp por ano. Simultaneamente, a despesa pública líquida de impostos não pode crescer em termos reais mais do que o PIB potencial previsto no PEC. Uma norma que não está claramente explicitada é a que se refere à redução da dívida pública, caso esta esteja acima dos 60% do PIB e que tem a ver com a sustentabilidade da dívida e a tendência de redução (art. 25.º). A reforma do PEC de 2011 introduziu a regra de que quando a dívida pública estiver acima dos 60% do PIB o *gap* entre os 60% e o valor real deve ser cortado em pelo menos 5 pp em média de 3 anos.

A LEO estabelece também um mecanismo corretivo. Primeiro define-se um “desvio significativo” como a diferença entre o défice estrutural previsto e verificado de pelo menos 0,5 pp num ano ou 0,25 pp em dois anos. Porém, não sabemos qual o horizonte temporal a que se refere o cálculo do desvio. Trata-se do ano em que se está a executar o orçamento? Assim deveria ser, mas então quando se aplica este mecanismo corretivo? Ainda no ano em que decorre a execução do orçamento? Mas neste caso ainda não é possível estimar toda a execução orçamental do ano. Outra alternativa é que se aplica ao ano anterior à da análise. Neste caso, se se tivesse previsto no ano anterior uma redução do défice estrutural de 0,5 pp e o défice tivesse em vez disso aumentado de 0,1 pp então deveria aplicar-se o mecanismo para o ano seguinte ao do orçamento em análise.¹⁴ Também é interessante que só o Governo ou o Conselho Europeu possam declarar a situação de “desvio significativo”. E qual o papel dos organismos de controlo, como o Parlamento, CFP ou Tribunal de Contas? É evidente que esta declaração só será feita pelo Conselho Europeu, não havendo, pois, instituições endógenas (nacionais) que possam fazer autocontrolo.

Quando se reconhece este desvio o Governo tem que apresentar à Assembleia no prazo de 30 dias um orçamento retificativo que corrija pelo menos 2/3 do desvio, e pelo menos de 0,5 pp, a efetuar até ao

¹⁴ Esta situação já ocorreu claramente nos finais de 2015 e não foi aplicado o mecanismo.

final do ano subsequente em que se verificou. É claro o ponto de finalização, mas não é claro o ponto de início ou do despoletar da situação.

Estas deficiências limitam grandemente a aplicabilidade deste mecanismo.

5. Cria um Fundo de Estabilização com os excedentes orçamentais futuros (art. 21.º)

Embora nunca se tenha verificado ainda nenhum ano com excedente orçamental desde o 25 de Abril de 1974, a LEO cria um Fundo de Estabilização que seria financiado por estes défices. Esta possibilidade passa a ser real só se Portugal cumprir as regras do PEC em que a sustentabilidade da dívida pública exige excedentes primários que se podem traduzir em excedentes financeiros.

6. Quanto à 1.ª fase do Processo Orçamental estabelece os prazos das três peças fundamentais macroeconómicas da Política Orçamental: Programa de Estabilidade, Lei das Grandes Opções e Quadro Plurianual das Despesas Públicas (arts. 32.º a 35.º)

Faz-se a calendarização e identificação de documentos necessários ao Semestre Europeu. O Governo envia à Assembleia até 15 de abril o Programa de Estabilidade e a Lei das Grandes Opções, as quais devem conter a programação plurianual (ano corrente + 4 anos) orçamental. Envia à Comissão Europeia o Programa de Estabilidade até finais de abril. A Assembleia tem que se pronunciar sobre estes dois documentos até 30 dias depois.

A programação plurianual orçamental concretiza-se pela inclusão na Lei das Grandes Opções do Quadro Plurianual das Despesas Públicas. Este deve conter limites da despesa global e por missão orgânica (Ministérios), e projeções de receitas. Estes limites de despesa são vinculativos para o ano do orçamento a que se referem.

No entanto, não está clara na LEO a formulação de programas e projetos de forma plurianuais. De facto, é fundamental para uma boa gestão financeira que estas unidades micro sejam programadas ao longo da fase de construção, operação e manutenção de um processo. Embora esta especificação esteja clara no caso das PPP.

7. Quanto à 2ª. fase do Processo Orçamental estabelece o processo e prazos de elaboração e apresentação da Proposta de Orçamento (art. 37.º)

A segunda fase inicia-se com o envio do Orçamento, que inclui o Relatório e a Lei orçamental, à Assembleia da República até 1 de outubro de cada ano (antecipa-se assim de 15 dias o envio em relação à lei anterior), dando assim cumprimento a uma das exigências dos organismos internacionais de dar pelo menos 3 meses ao Parlamento para apreciar o orçamento.

Também em cumprimento do Fiscal Compact a proposta de orçamento é enviada, pelo menos na mesma data, para a Comissão apreciar e julgar se satisfaz as regras comunitárias e as recomendações do Conselho Europeu sobre o Programa de Estabilidade previamente enviado. Caso a Comissão emita uma opinião de desvio significativo o Governo deverá alterar e submeter nova proposta para não estar sujeito a um processo sancionatório.

8. Estabelece a forma como se processa discussão do orçamento na Assembleia da República e controlo político (arts. 38.º, 71.º e 75.º)

Apesar de ter havido antecipação da entrada do orçamento na Assembleia de 15 dias, a LEO dá apenas 45 dias para a sua votação (e não os 90 dias recomendados). A proposta de orçamento é debatida em plenário na sua generalidade e apreciada em especialidade na Comissão permanente do Orçamento e Finanças. A Assembleia pode chamar para uma audição os organismos que não estão sujeitos ao poder de direção do Governo.

Em muitos países desenvolvidos os Parlamentos fazem audições públicas sobre aspetos específicos do orçamento com especialistas, prática pouco seguida no nosso país.

Apesar da enorme latitude dada à Assembleia da República para alterar o orçamento, a prática histórica mostra que em geral são mínimas as alterações que são feitas, sobretudo por causa das maiorias parlamentares de apoio ao Governo, que não têm autonomia em relação ao Executivo, e porque estas adotam uma atitude permanente de rejeição às propostas da oposição.

Também em outros ordenamentos jurídicos se estabelecem regras para a discussão e propostas no Parlamento que não estão contempladas na LEO, como por exemplo, só se poder fazer uma proposta de aumento de despesa se vier acompanhada do respetivo financiamento, ou de redução de receita com o respetivo corte de despesa, ou outras medidas de alterações de receitas ou despesas complementares, para salvaguardar o equilíbrio orçamental. Esta regra é fundamental para evitar *free riding* típico de votação orçamental.

9. Estabelece o formato da Lei do Orçamento (arts. 41.º a 44.º) e do Orçamento (arts. 45.º a 51.º)

Estas peças já constam hoje na maioria destes dois documentos. A grande inovação é a apresentação do Orçamento por programas. (Ver ponto 3 acima). Esta é uma das partes mais difíceis de implementar e em que mesmo países com décadas de experiência nesta matéria ainda encontram muitas deficiências.

Um dos pontos importantes introduzidos no Relatório do Orçamento, com vista a melhorar a transparência, tem a ver com a inclusão de três secções: (i) riscos orçamentais, (ii) investimento, PPP e fundos europeus, (iii) análise da sustentabilidade das finanças públicas. No entanto, a análise de sustentabilidade é muito rudimentar. Não se faz, por exemplo, uma análise detalhada da sustentabilidade do sistema de pensões, uma das componentes mais importantes desta análise.

10. Estabelece o regime de execução do orçamento (arts. 52.º a 58.º)

Uma das principais críticas feitas pelos organismos internacionais é que o controlo da execução orçamental tem graves deficiências em Portugal porque: (i) é um controlo essencialmente de caixa e minucioso (feito pela DGO), não deixando grande liberdade/responsabilidade às entidades executoras para fazerem uma gestão mais eficiente dos recursos à medida que se vai desenrolando a execução, (ii) não descentraliza a execução e por conseguinte não responsabiliza os seus executores, e (iii) permite que alguns organismos se acumulem enormes valores de atrasados.

A LEO vem dar alguma descentralização às entidades executoras dos programas reservando o controlo financeiro dos montantes globais destes projetos à DGO.

Em que medida foram atingidos estes objetivos? Conseguir-se-á uma melhor gestão financeira?

Contabilidade do orçamento (arts. 62.º a 64.º)

Os organismos internacionais tinham pedido para se passar para uma contabilidade de *accrual*. Está plenamente assegurado?

Avaliação e controle ex-post (art. 65 a 70º)

Não houve nenhuma alteração do papel do Tribunal de Contas. Como se resolve o problema do sancionamento de má gestão económica e financeira de programas?

O Tribunal de Contas deve apresentar as suas conclusões até meados do ano seguinte ao ano de execução para as suas recomendações poderem ser aplicadas no processo orçamental seguinte.

Existem outras disposições importantes sobre transparência, equidade intergeracional, “orçamento do cidadão”, e regras orçamentais básicas como a não consignação e unidade, sustentabilidade e definição do perímetro do orçamento.

A LEO estabelece claramente um orçamento por programas, plurianual no que respeita à programação de grandes agregados, contabilidade de caixa e financeira de *accruals* (acréscimos), maior responsabilização dos ministérios setoriais reservando ao Ministério das Finanças o respeito dos limites por ministério, aspetos que tanto a OCDE como o FMI têm chamado a atenção.

Foi estabelecido um prazo de 3 anos para a implementação da LEO que não deixa de ser ajuizado, mas que nos parece algo ambicioso.

Subsistem ainda vários problemas de implementação e lacunas que interessa colmatar:

- 1- Integração da PO com as restantes políticas económicas e revisão periódica**
- 2- Definição do perímetro do orçamento mais abrangente sem restringir ao mínimo necessário especificado pelo Eurostat**
- 3- Quadro Plurianual das Despesas Públicas articulado e coordenado previamente entre todos os níveis das Administrações Públicas e monitoragem efetiva de desvios**

Uma das limitações apontadas pela Comissão Europeia¹⁵ do presente sistema de planeamento plurianual de médio prazo da PO é a ausência de coordenação prévia entre organismos do Estado para estabelecer o seu comprometimento e a monitoragem *ex-post* do mesmo, com mecanismos especificados de correção. Poderá dizer-se que a LEO contempla estes mecanismos de correção, mas em nosso entender aplicam-se sobretudo no curto prazo.

- 4- Caminhar para uma gestão financeira eficiente, o que implica uma avaliação do desempenho (que consequências?)**

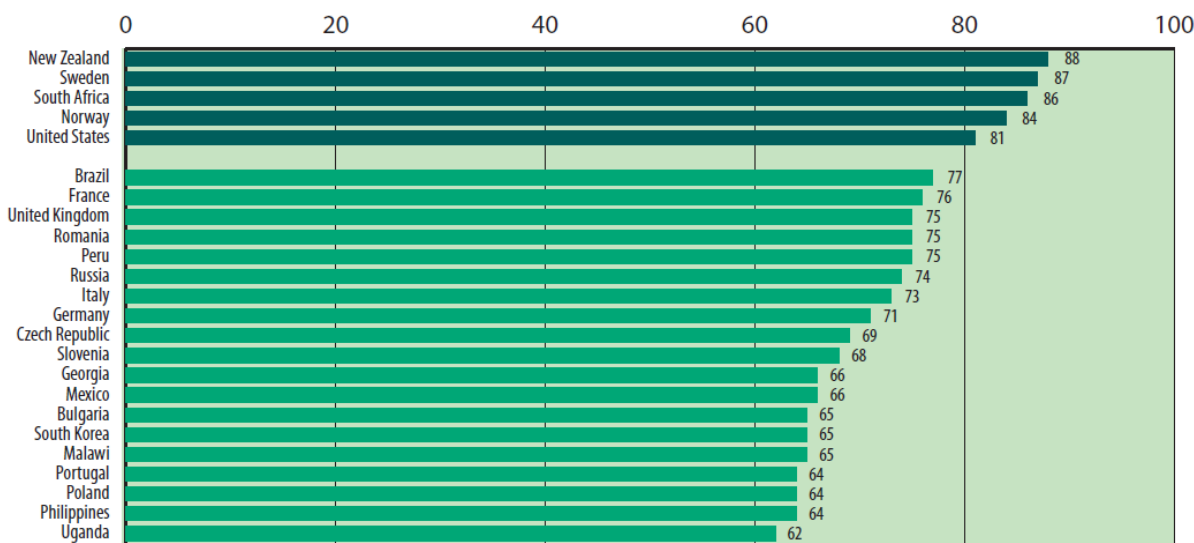
¹⁵ European Commission, Medium-term Budgetary Frameworks Index, disponível no *site* da CE.

A avaliação de desempenho tem que ser específica, objetiva e tanto quanto possível quantificada. Em geral começa pela especificação de um conjunto de objetivos e sua especificação quantificada no início do ano e depois é controlada no final do ano, no sentido de verificar se os objetivos foram atingidos e justificar porque é que há divergências.

C. AVALIAÇÕES PELAS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS DO PROCESSO ORÇAMENTAL PORTUGUÊS

Nesta secção vamos reportar sobre a análise e avaliação do Processo Orçamental em Portugal elaborada pelas organizações internacionais. A primeira parte analisa os Princípios de Boa Governação da OCDE, a segunda as recomendações do Programa de Ajustamento de 2011-2014, e a terceira o Código de Transparência Orçamental do FMI e a respetiva avaliação, que foi um projeto piloto, feita a Portugal. Duma maneira geral houve um progresso substancial desde 2011 pela exigência do programa da Troika, e com a nova Lei de Enquadramento Orçamental, uma vez totalmente implementada, o nosso país ficará ao nível das melhores práticas internacionais. Mas ainda em 2016 permanecem grandes lacunas que o colocam na retaguarda entre o grupo dos países mais desenvolvidos. De facto, o Índice de Abertura do Orçamento (Open Budget Index) de 2015, coloca Portugal em 21.^a posição entre os 102 países analisados, e que é baseado num inquérito ao público de cada país. É, pois, um índice de perceções dos cidadãos sobre a informação contida em oito documentos sobre o orçamento, e não um índice técnico como se vai analisar abaixo.

Figura 1: Índice de Transparência Orçamental (2015)



Fonte: internationalbudget.org

A posição de Portugal melhorou desde 2010 quando ocupava a 25.^a posição, subida que ocorreu em 2012 devido aos esforços para aplicar o programa da Troika.

Duas observações foram feitas sobre a Decisão e Formulação da Política Orçamental em Portugal por um conjunto de técnicos do FMI¹⁶ que são notáveis pela sua candura.

O primeiro refere-se à dificuldade em fazer reformas institucionais em Portugal, neste caso na Decisão e Formulação da Política Orçamental. Referindo-se à situação existente em 2013 diz-se que esta

It is [...] a clear improvement over the 2003 IMF fiscal transparency assessment undertaken as part of the Report on Standard and Codes (ROSC) initiative, the findings of which, like those of other international (e.g., OECD) as well as domestic institutions (chiefly those of the COA [Tribunal de Contas]) remained unfortunately largely unheeded until the onset of the recent financial crisis. (FMI, Portugal: Fiscal Transparency Evaluation, 2015, pg 13).

Nosso sublinhado. E, mais especificamente,

The key findings of the 2003 ROSC were the need to: (i) focus on the finances of public institutions outside of the general government, particularly those of SOEs and the rapidly proliferating PPPs; (ii) strengthen budget preparation to better integrate the medium-term framework with the annual budget process, and over time, develop a full fledged medium-term budget; (iii) enhance the quality of budget projections, their external scrutiny, and the analysis of fiscal risks; and (iv) strengthen budget execution and reporting, along with internal and external controls, pointing to the lack of systematic accounting of expenditure arrears. (idem, pg 13)

O Segundo refere as deficiências graves da Política Orçamental e a sua transparência durante os anos de 1995 a 2011.

The 2011 IMF/EC diagnostic found that responsibilities were dispersed across many entities and levels of government enjoying administrative and financial autonomy, with weak controls on their spending. Past attempts at meeting the Stability and Growth Pact objectives had been pursued partly via fiscal stratagems and one-off measures that masked the country's true indebtedness, leading to loss of control of the fiscal aggregates. Compliance with public financial management legislation was weak, sanctions were rarely applied, and regulations easily bypassed, as witnessed by the accumulation of outstanding and overdue government's payment obligations (arrears). (idem, pg.13). Nosso sublinhado. O FMI aponta os seguintes problemas com o processo orçamental, que levaram à crise financeira no país: (1) “estratagemas orçamentais” tais como engenharia financeira ou métodos contabilísticos não reconhecidos, (2) medidas temporárias (como a transferência de fundos de pensões), (3) fraqueza da legislação sobre gestão financeira pública, (3) sanções que não são aplicadas, (4) regulações que são ignoradas, e (5) acumulação de compromissos e atrasos de pagamentos ligados a pontos anteriores.

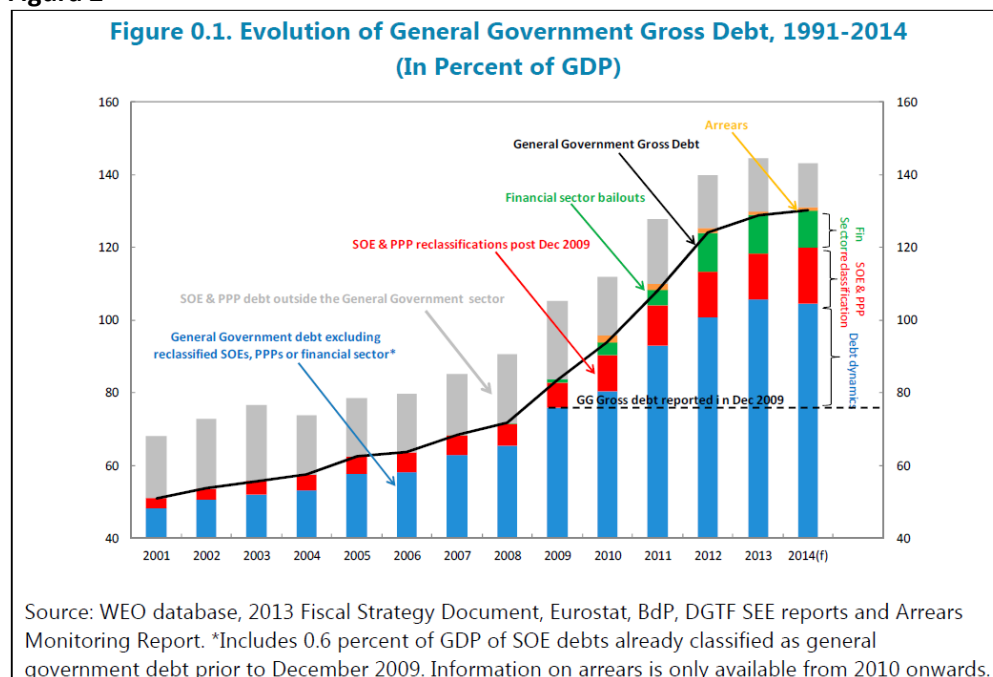
A evolução da Dívida Pública retrata estes problemas de uma forma sintética (Figura 2). Evidentemente que a origem do problema está em decisões do Governo que se vêm depois a refletir no seu custo financeiro – reflexo na Dívida. Em 2001, pouco depois de ter entrado no Euro, Portugal tinha uma dívida pública de 53,4% do PIB, inferior ao limite dos 60% do Tratado de Maastricht. Passados 12 anos a dívida pública tinha explodido para 129% do PIB, continuando a estar abaixo da contabilização total das responsabilidades do Estado, que era estimada pelo FMI em 2013 em cerca de 12% do PIB, sem incluir as contingências associadas às responsabilidades em pensões.

Como podemos verificar já em 2001 a dívida das empresas públicas e PPP era superior à dívida direta do Estado. É interessante referir o caso das PPP rodoviárias. As PPP foram introduzidas no governo do PM Guterres em 1996 pelo ministro das Obras Públicas e Transportes João Cravinho. Inicialmente o seu objetivo era expandir a infraestrutura rodoviária em autoestradas sem custos diretos para o Estado. A

¹⁶ IMF, Portugal: Fiscal Transparency Evaluation, 2014.

concessão era feita a um consórcio de empresas privadas que, baseando-se num projeto de construção e numa previsão de procura e receitas associadas, financiava a construção através de um consórcio financeiro e em seguida explorava a autoestrada por um período de 30 ou mais anos. A figura introduzida era SCUT, sem custos para o utilizador (que era uma expressão ilusória), ou seja, a construção, financiamento e manutenção eram pagas não pelos utilizadores, mas sim pelos contribuintes, via impostos. O pagamento aos executores da PPP era feito com base numa estimativa da procura e uma portagem virtual. Estes valores, propositadamente ou não, para poder assegurar o projeto, eram objeto de projeções da procura otimistas. Nos últimos anos do governo Sócrates, para evitar revisões da procura que prejudicassem os promotores passou-se a fazer uma grande parte destes financiamentos com base no valor do investimento – capacidade disponível. Segundo um estudo efetuado por consultoras, por exigência do Programa de Ajustamento, verificou-se que havia uma grande variância nas taxas de rentabilidade destes projetos para os promotores, havendo bastantes casos de taxas superiores a 10%, que é muitas vezes o custo do capital com risco utilizado neste tipo de projetos pelo Banco Mundial.¹⁷

Figura 2



Fonte: IMF, Portugal: Fiscal Transparency Evaluation, 2014.

Caso não tivesse havido fatores externos ao orçamento do Governo Geral, a dívida pública total em 2014 teria sido aproximadamente de 105% do PIB, mesmo depois de incorporar os efeitos da crise internacional e do Programa de Ajustamento. A este valor adicionou-se cerca de 11% com o custo de recapitalização do sistema financeiro e 13% dos défices das empresas públicas estatais e das primeiras PPP. Chegamos ao total que é hoje reportado oficialmente de 129%. Mas o peso das restantes empresas públicas e PPP deve representar cerca de 10%, que junto aos atrasados (1%) deve totalizar uma dívida pública de 140% do PIB.

¹⁷ Em vários casos atingia-se 17% e mais.

1. Princípios de Boa Governação do Orçamento (OCDE)

O orçamento é um contrato entre governo e cidadãos que mostra como os recursos (impostos) vão ser mobilizados para a produção de bens públicos e transferências. Os pilares de uma boa governação pública são: transparência, integridade, abertura, responsabilização (*accountability*), e uma abordagem estratégica no planeamento para atingir os objetivos nacionais.¹⁸ Com este objetivo, a OCDE elaborou 10 princípios de boa governação do orçamento (Quadro 1). Estes princípios respeitam ao uso prudente de recursos, sem ultrapassar os recursos disponíveis (respeitar equilíbrio orçamental e sustentabilidade), alinhamento com as metas de médio prazo do governo (evitar a visão de curto prazo), que as previsões e riscos sejam feitas com competência e rigor, realização de investimentos de forma eficiente em termo de benefícios-custo, assegurar que os documentos do orçamento são completos, de fácil acesso dos cidadãos, e que estes dão uma visão integral e verdadeira da situação orçamental, que o debate sobre o orçamento seja democrático e inclusivo, e haja uma execução eficiente do orçamento e um controlo *ex-post* (avaliação) rigorosa independente, que seja incorporada nos orçamentos seguintes e consequente.

Quadro 1: Os 10 Princípios de Boa Governação Orçamental da OCDE

¹⁸ OECD, Recommendation of the Council on Budgetary Governance, Feb. 2015. Ver também OCDE, Best Practices for Budget Transparency, 2002.

1. Manage budgets within clear, credible and predictable limits for fiscal policy
2. Closely align budgets with the medium-term strategic priorities of government
3. Design the capital budgeting framework in order to meet national development needs in a cost-effective and coherent manner
4. Ensure that budget documents and data are open, transparent and accessible
5. Provide for an inclusive, participative and realistic debate on budgetary choices
6. Present a comprehensive, accurate and reliable account of the public finances
7. Actively plan, manage and monitor budget execution
8. Ensure that performance, evaluation & value for money are integral to the budget process
9. Identify, assess and manage prudently longer-term sustainability and other fiscal risks
10. Promote the integrity and quality of budgetary forecasts, fiscal plans and budgetary implementation through rigorous quality assurance including independent audit

Fonte: OCDE, op. cit. pg 3.

O Quadro 2 mostra a avaliação pelos autores destes princípios de governação, tomando como referência a situação em 2016. O orçamento português cumpre apenas cerca de um terço (34%) do total dos princípios.¹⁹ Uma parte substancial diz respeito à necessidade de introduzir um orçamento por programas, com avaliação de *performance* dos serviços, e plurianual, alinhado com objetivos de médio prazo, bem assim como a falta de uma avaliação rigorosa de benefícios-custo de projetos (princípios 8, 3, e 2). Outra deficiência grave tem a ver com o controlo democrático do orçamento (princípio 5) e deficiência em assegurar a sustentabilidade no médio e longo prazo (princípio 9).

Quadro 2: Avaliação crítica da governação orçamental em Portugal

¹⁹ Atribuiu-se a cada critério a classificação de 1 (pior) a 5 (melhor). Sendo 10 os princípios e cada um tendo 4 sub-critérios, a classificação máxima seria 250.

	Contra-cíclico e uso prudente recursos	PO sustentável	Regras fiscais verificáveis	Top-down	Soma
1. Gerir orçamento dentro dos limites orçamentais	2	2	3	4	11
	Plurianual	Acordo objetivos nacionais	Relações entre MF e Min setoriais	Revisão periodica despesa	
2. Alinhamento com a estratégia médio prazo	0	2	3	2	7
	Tomam em conta capacidade economica, infraestrutura e prioridades	Análise beneficio-custo, value for money e procura	Avaliação económica independente da financeira	Coordenação de planos de investimento e capacidade de análise e gestão	
3. Orçamento capital para desenvolvimento de forma eficiente em termos de custos	2	1	1	2	6
	Info Relatorios Orçamento claros e rigorosos	Apresentação formato comparavel antes e depois da aprovação	Enumeração do impacto da PO e "orçamento do cidadão"	Dados que permitam controle facil e democratico	
4. Documentação e info da PO transparente, completa e rigorosa	3	3	2	2	10
	Debate no Parlamento e comités	Envolvimento da sociedade civil e cidadãos no debate	Clareza sobre beneficios e custos das medidas	Todas as grandes decisões são abrangidas	
5. Debate inclusivo, participativo e realistico da PO	2	2	1	2	7
	Contabilidade correta e compreensiva	Abrangendo todos os agentes	Contabilidade de caixa e patrimonial	Inclusão das PPPs	
6. Finanças públicas completas, rigorosas e fiáveis	3	3	2	3	11
	Execução plena respeitando as regras	Controle prudencial fluxos caixa	Tesouro Publico unico	Controle descentralizado mas com limites para reclassificação	
7. Monitoragem continua da execução	3	4	4	3	14
	Info sobre serviços publicos e como se gasta o dinheiro	Info com programas e objetivos	Avaliação com indicadores de performance	Reavaliação periodica de programas	
8. Assegurar que performance, value for money e avaliação são parte do orçamento	2	0	0	0	2
	Aplicar mecanismos para assegurar sustentabilidade e mitigar riscos	Quantificar riscos e responsabilidades contingentes	Mecanismos de mitigação de risco	Relatorio periodico sobre sustentabilidade das finanças publicas	
9. Identificar e gerir a sustentabilidade no longo prazo	2	2	2	1	7
	Investimento permanente no treino pessoal e aperfeiçoamento métodos	Existência instituição fiscal independente	Independentes auditores internos	Papel relevante dos auditores externos (Tribunal Contas)	
10. Controle de qualidade, integridade e auditoria	1	4	3	3	11
				Soma	86

Fonte: Estimativas dos autores.

O princípio que reúne melhor classificação é a monitoragem de execução onde a tradição de controlo financeiro que já vem do Estado Novo se mantém. É de esperar que com a implementação da Nova Lei de Enquadramento Orçamental se venha a observar uma significativa melhoria na governação do orçamento.

2. Recomendações do Programa de Ajustamento (2011-2014)

As duas recomendações fundamentais, no que respeita ao processo orçamental, do Programa de Ajustamento, foram: (i) Constituição de uma entidade independente de avaliação da PO, o Conselho das Finanças Públicas, e (ii) Publicação da Nova Lei de Enquadramento Orçamental que incorpora contabilidade patrimonial, orçamentação por programas com índices de *performance* e programação plurianual. Na nova formulação da PO, o governo comprometeu-se a (a) melhorar a orientação estratégica do orçamento, (b) processo orçamental abrangendo o setor estatal empresarial, PPP e segurança social, (c) respeito do processo *top-down*, (d) controlo orçamental mais estrito para evitar acumulação de atrasados de pagamentos, (e) seguir as normas contabilísticas internacionais, (f) informação sobre a despesa fiscal, e (g) avaliação cuidada dos riscos.

Nesta secção apenas abordaremos a criação de uma unidade independente de avaliação da PO, sendo os restantes abordados no âmbito da Nova Lei de Enquadramento Orçamental.

Conselho das Finanças Públicas

O Conselho das Finanças Públicas (CFP) é um organismo independente²⁰ que fiscaliza o cumprimento das regras orçamentais em Portugal e a sustentabilidade das finanças públicas. O CFP iniciou a sua atividade em fevereiro de 2012, com a missão de proceder a uma avaliação independente sobre a consistência, cumprimento e sustentabilidade da política orçamental, “promovendo a sua transparência, de modo a contribuir para a qualidade da democracia e das decisões de política económica e para o reforço da credibilidade financeira do Estado”.

O CFP foi criado pelo artigo 3.º da Lei n.º 22/2011, de 20 de maio, que procedeu à 5.ª alteração da Lei de Enquadramento Orçamental (Lei n.º 91/2011, de 20 de agosto, republicada pela Lei n.º 41/2014, de 10 de julho).

O Conselho das Finanças Públicas (CFP) tem como missão proceder a uma avaliação independente sobre a coerência, o cumprimento dos objetivos definidos e a sustentabilidade das finanças públicas, promovendo, simultaneamente, a sua transparência. A sua missão está orientada para os efeitos orçamentais e financeiros contemporâneos e futuros das decisões de PO. O CFP procura assegurar um enquadramento de médio prazo compatível com uma trajetória de sustentabilidade, respeitando os princípios da transparência e da abrangência.

As atribuições do CFP

²⁰ Do Governo e Assembleia da República.

Para o desempenho da sua missão, os Estatutos conferem ao CFP as seguintes atribuições:

- a) Avaliar os cenários macroeconómicos adotados pelo Governo e a consistência das projeções orçamentais com esses cenários;
- b) Avaliar o cumprimento das regras orçamentais estabelecidas;
- c) Analisar a dinâmica da dívida pública e a evolução da sua sustentabilidade;
- d) Analisar a dinâmica de evolução dos compromissos existentes, com particular incidência nos sistemas de pensões e saúde e nas parcerias público-privadas e concessões;
- e) Avaliar a situação financeira das regiões autónomas e das autarquias locais;
- f) Avaliar a situação económica e financeira das entidades do setor público empresarial;
- g) Analisar a despesa fiscal;
- h) Acompanhar a execução orçamental.

A Lei de Enquadramento Orçamental atribui também ao CFP um papel determinante no reconhecimento de um desvio significativo face ao objetivo de médio prazo e no mecanismo de correção do desvio (artigos 72.º-B a 72.º-D da Lei de Enquadramento Orçamental), em linha com a atribuição de avaliação do cumprimento das regras orçamentais e de acordo com o Pacto de Estabilidade e Crescimento.

A independência é uma das características centrais do CFP que atua de forma independente no desempenho das funções que lhe estão cometidas por lei e pelos estatutos, não podendo solicitar nem receber instruções da Assembleia da República, do Governo ou de quaisquer outras entidades públicas ou privadas. A independência financeira do CFP é assegurada pelo Orçamento do Estado.

Outras medidas tomadas durante o Programa de Ajustamento

Box 2. Progress Under the Adjustment Program ^{1/}

Since the beginning of the adjustment program in mid-2011, there has been considerable progress in strengthening Portugal's budgetary framework and transparency practices. The key achievements are:

- The quality and comprehensiveness of information of fiscal developments has improved.
- New fiscal reports and documents, including on tax expenditures, fiscal risks, and PPPs have been developed and published.
- A commitment control system is now in place in all administrative units of the general government.
- A new governance framework for SOEs was approved in late 2012.
- A new legal and institutional framework for PPP was established in 2012, which included the creation of the Unidade Técnica de Acompanhamento de Projectos (UTAP) as well as a series of measures aiming at increasing the control over potential fiscal risks stemming from PPP.
- Progressive refinements of the Budget Framework Law (BFL) have been enacted, including the transposition of the EU Fiscal Compact provisions.
- The new legislation on the financial management of local governments (municipalities and regions) that was approved in September 2013 strengthens monitoring and reporting requirements as well as coordination across levels of government.

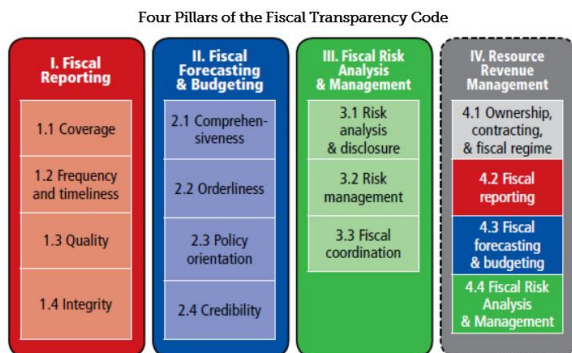
1/ A compendium of all measures undertaken under the adjustment program can be found in a document recently produced by the Government of Portugal *A Gestão do Programa de Ajustamento. 1,000 Dias, 450 Medidas Cumpridas*, May 2014.

3. Código de Transparência Orçamental do FMI

Uma avaliação paralela do processo orçamental é feita pelo FMI através do seu Código de Transparência Fiscal.²¹ Existe uma grande sobreposição aos Princípios de Governança da OCDE, mas o Código de Transparência tem mais uma ótica de reporte, visibilidade e controlo pelo público do orçamento. O Quadro 3 apresenta um resumo dos princípios do Código de Transparência Fiscal: (1) Reporte orçamental, (2) Previsões orçamentais e formulação do orçamento, (3) análise e gestão dos riscos orçamentais, e (4) gestão eficiente dos recursos orçamentais.

Quadro 3: Pilares do Código de Transparência Orçamental do FMI

²¹ IMF, Fiscal Transparency Code, disponível no site www.imf.org.



Fonte: IMF, Fiscal Transparency Code

O FMI empreendeu em 2013 através dos seus serviços, uma análise do processo orçamental português, e a sua avaliação face ao seu Código de Transparência.²²

As principais conclusões da avaliação do FMI de 2013:

- (1) Bom reporte orçamental em linha com as boas práticas ou práticas mais avançadas, respeitando particularmente os requisitos da UE e dos padrões ESA 95, mas ainda lhe falta o esquema conceptual da contabilidade patrimonial (*accrual*) baseada em padrões internacionais.
- (2) Os métodos orçamentais e de previsão fiscal melhoraram nos últimos três anos, mas a avaliação de investimentos apenas satisfaz as exigências mínimas do Código.
- (3) O reporte de riscos orçamentais está na sua infância e apesar das várias iniciativas recentes, a publicação destes riscos permanece fragmentada.

O Quadro 4 fornece informações mais detalhadas. Afirma-se que houve um progresso notável nas reformas feitas desde a crise económica e financeira em Portugal, e que um grande número de reformas em curso necessita ainda de chegar à sua fruição total. É o caso da nova Lei de Enquadramento Orçamental que só foi aprovada no verão de 2015.

Segundo o Quadro 4 e de alta importância são: alargar a cobertura das estatísticas e análise dos fluxos bem como da análise de riscos. De importância média, mas que falta totalmente, é a reconciliação das contas do orçamento de um ano com o ano anterior – as despesas, em particular, nunca são comparáveis, o que torna muito difícil a sua análise comparativa. Outra informação importante é como se passa da previsão do défice no ano anterior para o ano corrente, como o défice que agora se prevê, identificando claramente as medidas que foram tomadas ou se propõem.

Quadro 4

²² IMF, Portugal: Fiscal Transparency Evaluation, Report 14/306, Out 2014.

Table 1. Portugal: Summary Heat Map

Level of Importance	Fiscal Reporting	Fiscal Forecasting & Budgets	Fiscal Risk Analysis and Management	Legend
High	Coverage of Institutions	Macroeconomic Forecasts	Specific Fiscal Risks	Not met
	Coverage of Stocks	Medium-term Budget Framework	Long-Term Fiscal Sustainability Analysis	Basic
	Coverage of Flows	Fiscal Legislation	Asset and Liability Management	Good
	External Audit		PPPs	Advanced
	Historical Revisions		Sub-National Governments	Not Assessed
			Financial Sector Exposure	
Medium	Tax Expenditures	Forecast Reconciliation	Public Corporations	
	Timeliness of Annual Financial Statements	Investment Projects	Macroeconomic Risks	
	Internal Consistency	Budget Unity	Budgetary Contingencies	
	Statistical Integrity	Public Participation	Guarantees	
		Independent Evaluation		
Low	Frequency of In-Year Reporting	Performance Information	Environmental Risks	
	Comparability of Fiscal Data	Timeliness of Budget Documents	Natural Resources	
	Classification	Fiscal Policy Objectives		
		Supplementary Budget		

Fonte: IMF, Portugal, Fiscal Transparency Evaluation.

Passemos a analisar cada uma das três grandes áreas do relatório, que correspondem aos pilares do Código de Transparência: (i) cobertura dos relatórios e informação, (ii) previsão e formulação do orçamento, e (iii) avaliação de riscos.

(i) Cobertura dos relatórios e informação estatística

O relatório estima em -140% a situação líquida do setor do Estado em 2012 (Quadro 5) que inclui as responsabilidades do sistema de pensões e um elevado montante de responsabilidades contingentes, sobretudo devido às PPP, que foram tratadas noutro relatório do FMI. Este rácio de situação líquida negativa +é um dos mais negativos entre os países para os quais o FMI fez estimativas.²³ Este quadro é muito interessante pois permite-nos avaliar o domínio do setor público e o que o orçamento não abrange. Quanto a receitas e despesas, faltam o equivalente a cerca de 10% do PIB das empresas públicas não financeiras e financeiras (por e.x. Caixa Geral dos Depósitos). Dos ativos e passivos falta reportar cerca de 90% das empresas públicas financeiras e não financeiras e 72% do Banco de Portugal.

²³ Ver FMI (2014) op. cit. pg 24.

As empresas não financeiras do setor público têm uma situação líquida negativa equivalente a 16% do PIB.

Do Governo Geral é importante considerar 130% de responsabilidades não fundeadas do sistema de pensões dos funcionários públicos. Devemos notar que uma parte substancial deste montante será pago pelas contribuições para a segurança social que estes funcionários farão para a Segurança Social para onde foram transferidos. As PPP ainda fora do Setor Público são avaliadas em 7,5% do PIB, o que mesmo assim nos parece subavaliado.²⁴

Quadro 5: Balanço do Setor Público

Table 0.1 Portugal: Public Sector Financial Overview, 2012									
(Percent of GDP)									
	State	Central Govt	Local Govt	General Govt	CG Non Fin Corps	LG Non Fin Corps	Public Fin Corps	Central Bank	Public Sector
Total Transactions									
Revenue	24.2	36.5	6.5	40.9	5.3	0.6	4.6	0.5	50.9
Expenditure	32.7	43.5	6.0	47.4	4.3	0.6	4.9	0.2	56.3
Balance	-8.5	-7.0	0.5	-6.5	1.0	0.0	-0.2	0.3	-5.4
Total Assets	na	na	na	122.8	22.9	1.9	70.8	72.3	255.6
Non-Financial Assets	na	na	na	72.6	17.9	na	1.6	0.1	92.2
Financial Assets	na	53.7	1.7	50.2	5.0	na	69.2	72.2	163.4
Total Liabilities	na	259.3	8.4	262.5	21.4	1.4	66.4	71.6	395.2
Other (reported liabilities)	na	125.4	8.4	128.6	21.4	1.4	66.4	71.6	261.4
Public Service Pension	na	133.9	na	133.9	na	na	na	na	133.9
Net Financial Worth	na	-205.6	-6.7	-212.3	-16.4	na	2.8	0.6	-231.9
Net Worth	na	na	na	-139.7	1.5	0.5	4.4	0.7	-139.7
Memo									
General Government Gross Debt at face value (EDP notification)				124.1					
Net Debt (gross debt minus central administration deposits)				114.0					
Additional PPP liabilities outside Public Sector					7.5				

Fonte: IMF, Portugal: Fiscal Transparency Evaluation.

Existem 6 095 entidades institucionais que reportam ao orçamento, das quais 5 395 são da administração central, um número demasiado elevado e que mostra a fragmentação da administração pública em Portugal.

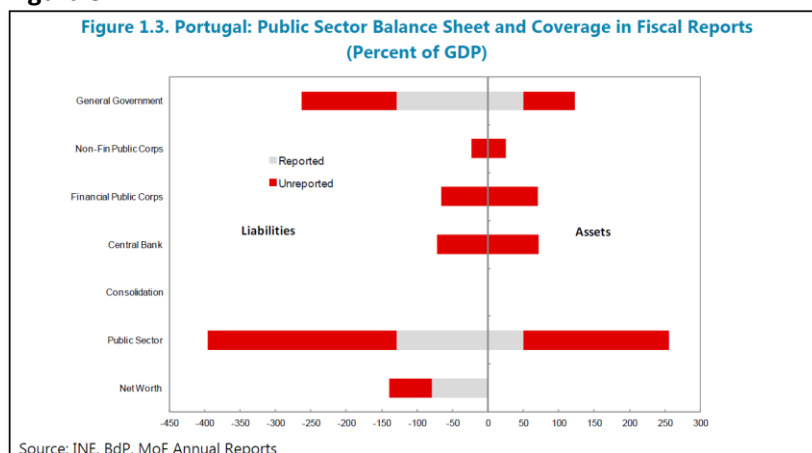
As entidades que agregam e publicam informação, em base consolidada, sobre o Setor Público em Portugal são o INE (contas não financeiras), o Banco de Portugal (contas financeiras), a Direção Geral do Orçamento (execução orçamental) e a Direção Geral do Tesouro sobre empresas públicas controladas diretamente pelo Tesouro. Não existe informação detalhada sobre empresas ou entidades públicas não controladas pelo Tesouro, Segurança Social e Administração Regional, embora alguma da informação sobre estas entidades seja apresentada no Relatório do Orçamento.

Adicionando a totalidade das empresas públicas aos relatórios/informação estatísticos e orçamentais aumentaria as receitas e despesas (fluxos) do Setor Público no equivalente a 10-12% do PIB, o que colocaria a Despesa Total do Setor Público em 57% do PIB em 2012.

²⁴ Ver Mateus, Economia Portuguesa.

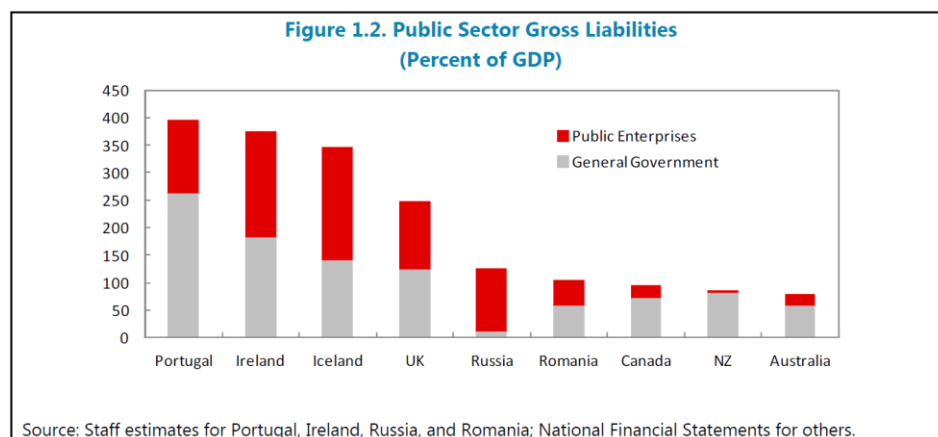
A Figura 3 mostra a cobertura da informação estatística do Setor Público, segundo estimativas do FMI, no que respeita aos stocks (balanço). O Relatório revela que a não cobertura completa do Estado leva a que não sejam incorporados nos ativos e passivos do Setor Público o Banco de Portugal, as empresas públicas financeiras (e.g. Caixa Geral de Depósitos), parte importante das empresas públicas não financeiras, a não inclusão das responsabilidades implícitas da Caixa Geral de Aposentações e do sistema geral da Segurança Social, e os ativos não financeiros do Estado.

Figura 3



Uma das mais interessantes conclusões desta análise, é que as responsabilidades (passivos) totais do Setor Público em Portugal, em percentagem do PIB, são as mais elevadas entre os países que o FMI avaliou (Portugal tem responsabilidades brutas de cerca de 400% do PIB, seguido da Irlanda com 375%, país que é um importante centro financeiro internacional).

Figura 4



Outro problema que tem sido apontado ao Processo Orçamental português é o uso predominante da contabilidade do fluxo de caixa, o que não permite avaliar corretamente a situação patrimonial do

Estado, não só no que respeita a compromissos já assumidos pelo Estado e que terão que ser pagos, ou de receitas que estão em vias de ser cobradas.

Segundo o relatório do FMI, o défice orçamental em 2013 era de 7,6% do PIB, segundo a contabilidade de caixa. Os ajustamentos que teriam de ser feitos ao passar para a base de *accrual*, conforme a ESA95, levariam o défice a reduzir-se para 4,9%. Mas se se adicionar as responsabilidades acrescidas que o Estado assumiu com a Caixa Geral de Aposentações, o défice volta a subir para 12,6% do PIB, o que corresponde aos empréstimos líquidos numa base patrimonial. Se juntarmos ainda as variações de valoração de ativos e passivos financeiros (estimados pelo Banco de Portugal) chegamos a uma variação da situação líquida do Setor Público de -28,2% do PIB. O novo Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP) introduz contabilidade patrimonial.

Outro item importante de cobertura da informação estatística, que foi introduzida por exigência da Troika, é o que se refere à despesa fiscal que cobre sobretudo reduções de taxas normais dos impostos, deduções, taxas preferenciais e créditos fiscais. Em 2013 estas representavam cerca de 5% do PIB, percentagem bastante elevada no contexto internacional. É interessante notar que a parte mais significativa eram as reduções de taxas de imposto, que não tem paralelo em mais nenhum dos países desenvolvidos, e cria complicações administrativas e distorções no sistema fiscal. Esta rubrica esteve sobre pressão da Troika para a sua redução.

O Quadro 6 resume a apreciação do 1.º pilar do Código de Transparência do FMI. No que respeita à cobertura por instituições faltam as empresas públicas não incorporadas atualmente e parte das PPP (pelo menos 10% do PIB), e a incorporação das responsabilidades decorrentes da Caixa Geral de Aposentações, tanto em termos de fluxos como stock.

Sobre o calendário de relatórios e informação aponta-se a necessidade de (i) o Orçamento ser entregue à Assembleia da República 3 meses antes da sua aprovação para facilitar o seu controlo democrático, o que implicaria a sua apresentação em torno de 20 de setembro (e não 15 de outubro), para ser aprovado até 20 de dezembro; e (ii) a Conta Geral do Estado deveria ser elaborada 3 meses depois do fim do ano e as contas auditadas 6 meses depois. As auditorias feitas pelo Tribunal de Contas deveriam ser publicadas num prazo de 6 meses e não de 12 meses,²⁵ para poderem ter impacto no ciclo orçamental seguinte.

Por razões de consistência deveria ser publicada anualmente a reconciliação do défice orçamental com o seu financiamento (1.3.2). As revisões anuais feitas do défice e da dívida em Portugal foram nos últimos 3 a 4 anos muito superiores ao que se passou em média na UE (média de 4,3% em 2010-2013 contra 1% da UE) (1.3.3), embora seja de esperar que os ajustamentos futuros sejam menores, devido à definição do perímetro do Setor Público já estar mais ajustada às normas internacionais.

O INE e o Banco de Portugal satisfazem os requisitos do Special Data Dissemination Standard (SDDS) do FMI, embora devam ainda melhorar, em colaboração com o MF, a sua produção estatística como aqui está indicado. Ainda sobre *standards* internacionais, a classificação usada nas contas públicas deveria seguir a IPSAS e o Tribunal de Contas a International Standards for Supreme Audit Institutions (ISSAI).

²⁵ O Relatório do Tribunal de Contas relativo a 2014 foi publicado a 30 de setembro de 2015.

Quadro 6

Table 1.5. Portugal: Summary Assessment of Fiscal Reporting				
Principle		Assessment	Importance	Priority
1.1.1	Coverage of Institutions	Good: Fiscal statistics consolidate all general government institutional units	High: Public corporations with net expenditures of 10 percent of GDP are outside fiscal statistics	Y
1.1.2	Coverage of Stocks	Good: Fiscal reports cover most financial assets and liabilities	High: Central government liabilities of 134 percent of GDP are outside fiscal statistics. No data on general government non-financial assets	Y
1.1.3	Coverage of Flows	Basic: Fiscal reports cover all cash and some accrual revenues and expenditures	High: Accrued general government pension expenses of 7.1 percent of GDP outside fiscal statistics	Y
1.1.4	Coverage of Tax Expenditures	Advanced: Tax Expenditure is estimated by sector or policy area, published annually, and there is control on, or budgetary objectives for, the size of tax expenditure.	Medium: Tax expenditure around 5 percent of GDP is high by international standards, and amounts are reported inconsistently in different reports.	
1.2.1	Frequency of In-year Reporting	Advanced: In-year fiscal reports are published on a monthly basis	Low: Fiscal reports are published within 25 days	
1.2.2	Timeliness of Annual Financial Statements	Basic: Unaudited financial statements are presented to parliament within six months and audited statements are published within 12 months of the end of the financial year.	Medium: Audited financial statements for the previous year published too late to inform the preparation of the next year's budget	Y
1.3.1	Classification	Good: Fiscal reports include an administrative, economic, and functional classification consistent with international standards, with some exceptions	Low: Discrepancies with international standards are expected to be addressed as part of the planned accounting reforms.	
1.3.2	Internal Consistency	Advanced: Fiscal reports include the three key flow and stock reconciliations	Medium: The reconciliation of fiscal balance and financing is not published	
1.3.3	Historical Revisions	Good: Revisions to historical data are regularly reported	High: Revisions to general government deficit and debt exceed EU average revisions	
1.4.1	Statistical Integrity	Advanced: Statistics are prepared by independent agencies, which observe international standards	Medium: INE and BdP are subject to Eurostat governance principles and statistical standards	
1.4.2	External Audit	Good: Government accounts are audited by an independent supreme audit institution in accordance with its legal mandate, but not fully in accordance with international standards.	High: Annual accounts, audited independently, are the principal accountability document in Portugal.	Y
1.4.3	Comparability of Fiscal Data	Good: Balances of fiscal reports can be reconciled and budget forecasts and outturn are comparable	Low: Budgets and reports are subject to reconciliation processes required by Eurostat.	

Fonte: IMF (2014).

(ii) Previsão e Formulação do orçamento

As previsões macroeconómicas e orçamentais são elaboradas todos os anos até abril, como se referiu noutro capítulo, pelo GPEARI no Documento de Estratégia Orçamental. Embora se tenha verificado em meados do Programa de Ajustamento alguma melhoria na sua capacidade previsional, registou-se no período 2011-2013 um desvio positivo (otimismo) de 1,7 pp em média em t+2 no PIB e de 3 pp no défice em t+2 nas projeções a médio prazo. Este problema não é abordado com profundidade pelo relatório do FMI, sendo uma das principais componentes do nosso trabalho. Outro problema é que as projeções de Médio Prazo (Medium Term Budget Framework) apresentadas cobrem apenas cerca de 60% da despesa total do Setor Público, e não apresentam reconciliação com os planos anteriores.

Quanto aos projetos de investimento refere-se que estes têm alguma avaliação, que esta apenas é disponibilizada internamente, mas não se comenta a qualidade dessa avaliação, que é onde, em nossa opinião, reside um dos problemas mais sérios do Processo e Política Orçamental.

Um dos temas mais importantes nos últimos anos foi a intervenção do Tribunal Constitucional na formulação da PO, ao chumbar várias medidas adotadas pelo Governo para cumprir o Programa de Ajustamento.

Quadro 7

Table 2.4. Summary Assessment of Portugal's Fiscal Forecasting and Budgeting				
Principle		Assessment	Importance	Priority
2.1.1	Budget Unity	Advanced: Gross spending and revenues from all sectors in the general government are presented in the budget	Medium: Own revenues represent 35 percent of total revenue	
2.1.2	Macroeconomic Forecasts	Good: Detailed macroeconomic forecasts are presented and explained, but are not always consistent with fiscal forecasts	High: There is a large optimistic forecast bias (1.7 percent of GDP in T+2).	Y
2.1.3	MT Budget Framework	Good: Fiscal aggregates are presented over the medium-term, but departmental breakdown is limited to one year	High: Limits have not been kept, with considerable MT deficit drift (3.0 percent in T+2) and 0.5 percent unidentified measures	
2.1.4	Investment Projects	Basic: All major projects go to tender, but no complete reporting of major investment projects or their cost benefit analyses	Medium: Public investment is relatively low as a share of GDP, but is anticipated to increase in the coming years	Y
2.2.1	Fiscal Legislation	Good: Budget Framework law includes key elements	High: Deficiencies remain, such as excessive number of appropriations, leading to fragmented and opaque budgeting	Y
2.2.2	Timeliness of Budget Documents	Good: Budgets are presented and authorized prior to the budget year	Low: Parliament has 45 days to approve the budget	
2.3.1	Fiscal Policy Objectives	Good: The government's fiscal objectives are clearly defined and explained, but track record needs to be established over time	Low: European requirements will set the fiscal course	
2.3.2	Performance Information	Basic: Reporting is focused on inputs, with no comparison of outputs or outcomes achieved against targets	Low: Emphasis should be on improving financial reporting	
2.3.3	Public Participation	Basic: A citizen's budget was produced in 2014, but was released too late, and no formal public consultation process exists	Medium: Complex fiscal rules and prolonged period of tight fiscal policy will require clear communication	
2.4.1	Independent Evaluation	Advanced: The Council on Public Finance assesses macro and fiscal forecasts	Medium: Complex fiscal rules and poor macro forecasting record increase importance of independent evaluation	
2.4.2	Supplementary Budget	Good: Any material increase requires ex ante approval by Parliament, but large adjustments within budget can occur	Low: Average overspending of 0.7 percent of expenditure in budget year	
2.4.3	Forecast Reconciliation	Not met: Measures and pressures are shown, but no reference to previous forecasts	Medium: Downward revenue revisions of 3 percent of GDP over the medium term	

Fonte: IMF (2014).

No que respeita à legislação orçamental, o FMI faz uma série de recomendações que foram em grande parte ultrapassadas com a publicação da nova Lei de Enquadramento Orçamental. Subsistem, contudo, alguns problemas: (a) especificação pouco clara da regra fiscal (*fiscal rule*), pois o que o Pacto de

Estabilidade e Crescimento estipula são limites orçamentais e não regras que possam guiar a PO – este tema está tratado no nosso trabalho, e é para nós da maior importância, (b) não especifica limites à atuação do Parlamento quanto às alterações que pode fazer ao orçamento que lhe é proposto pelo Governo, (c) não incorpora nenhuma lei “constitucional” de limites de endividamento, para além das regras do PEC, (d) requer um detalhe excessivo de apropriações, que poderá eventualmente ser reduzido pela orçamentação em programas.

A participação pública na discussão do orçamento é potencialmente mais fácil com a publicação dos primeiros Orçamentos do Cidadão em 2014 e 2015,²⁶ mas a sua discussão pública e envolvimento da sociedade civil continua a ser limitada.

(iii) Avaliação de riscos

A análise de risco nas projeções orçamentais está ainda na sua infância. É necessário fornecer previsões com intervalos de confiança baseados nas distribuições estocásticas das variáveis macroeconómicas e nos agregados orçamentais, bem assim como em variáveis fundamentais como as taxas de juro.

Outra análise importante que falta é a análise de sustentabilidade da dívida pública, incluindo diversas simulações conforme os cenários futuros.

Portugal não publica de uma forma centralizada todas as responsabilidades contingentes (*contingent liabilities*) do Estado, embora tenha havido um certo progresso na recolha desta informação pelo GPEARI nos últimos anos. Também não existe um registo centralizado de todos os riscos específicos que podem recair sobre o orçamento, desde as PPP às garantias prestadas pelos governos locais e regionais.

O reporte e utilização de dotações orçamentais contingentes, que correspondem a cerca de 10 a 15% do orçamento, via dotações provisionais, reservas e cativos não é satisfatório e necessita de uma melhor gestão.

Embora o IGECP publique algumas informações sobre a gestão da dívida e a sua emissão, em particular, não existe uma visão integrada da gestão de ativos financeiros do Estado, e em particular, dos ativos em depósitos (*cash*). Também não existe uma gestão clara dos ativos não financeiros do Estado, como por exemplo, os referidos a edifícios públicos e a equipamentos e material de transporte.

A gestão financeira das empresas públicas, e em particular as não financeiras, necessita de uma substancial melhoria, quando atendemos aos enormes custos com os derivados que foram devidos a uma gestão imprudente pelas respetivas empresas e serviços autónomos. Segundo o relatório do FMI o valor nocional da totalidade dos derivados pode chegar aos 13% do PIB.

²⁶ Estas publicações foram feitas pelo Instituto Thomas Jefferson do ISEG, mas residem no DGO do Ministério das Finanças.

No final de 2013 o Estado havia emitido garantias no valor de 21% do PIB, das quais uma parte importante eram ao setor bancário e associadas à crise financeira. Embora tradicionalmente estas garantias não sejam executadas, não existe uma análise rigorosa financeira destes itens.

Portugal foi o país da UE com o maior investimento em PPP na última década. Segundo o BEI o investimento total acumulado em PPP no período de 1990-2011 foi de 12% do PIB com a maior proporção em autoestradas. A UTAO do MF assumiu a monitoragem de 33 projetos, mas ainda fica de fora um número substancial, e a cobertura é deficiente.

O custo de intervenção no sistema financeiro atingiu já cerca de 11% do PIB.²⁷ A recente necessidade de intervenção do Estado no caso Banif e o elevado montante de crédito malparado mostra que existem ainda substanciais responsabilidades contingentes e riscos orçamentais ligados ao sistema financeiro.

Não existe uma avaliação cuidada dos riscos ambientais e naturais que podem expor o Estado em Portugal. Dois riscos são evidentes: o risco de fogos florestais e o risco sísmico. O FMI chama a atenção para a necessidade de fazer estudos mais cuidados sobre estas matérias.

Finalmente o FMI chama a atenção para a necessidade de fazer uma análise mais cuidada dos riscos financeiros associados às empresas estatais não financeiras, as quais têm causado um impacto substancial sobre o défice e dívida públicos nos últimos anos.

²⁷ Ver Mateus, A. , Programas de Ajustamento, 2015.

Quadro 8

Table 3.7. Summary Evaluations: Fiscal Risk

Principle		Assessment	Importance	Priority
3.1.1	Macroeconomic Risks	Good. No probabilistic forecast of fiscal outcomes	Medium. Significant risks from macroeconomic shocks	
3.1.2	Specific Fiscal Risks	Basic. Some fiscal risks discussed in mainly qualitative terms in FRS, but incomplete coverage and quantification not	High. Specific fiscal risks could amount to 122 percent of GDP	Y
3.1.3	Long-Term Fiscal Sustainability Analysis	Basic. Reported DSA only once in the 2013 DEO	High. High debt call for regular long-term sustainability analysis	Y
3.2.1	Budgetary Contingencies	Basic. The criteria used have changed often in the last year and are not transparent.	Medium. Contingencies are between 0.5 to 1 percent of GDP	
3.2.2	Asset and Liability Management	Basic. Government undertakes debt management, but there is no consistent approach to asset management.	High. GG financial assets and liabilities of 48 and 131 percent of GDP. Plus large nonfinancial assets of 73 percent of GDP	Y
3.2.3	Guarantees	Good. Guarantees disclosed and granting of new guarantees controlled by law, but probabilities of them being called are not estimated	Medium. Total exposure from guarantees is about 21 percent of GDP	
3.2.4	Public-Private Partnerships	Basic. Information on 35 UTAP managed PPPs published. Only basic information on the 75 concessions outside of UTAP's mandate. No legal limit on accumulated obligations	High. Portugal has one of the largest PPP programs in Europe	Y
3.2.5	Financial Sector Exposure	Good. Authorities disclose explicit support but do not publish their own stress tests	High. Total exposure to the financial sector is high	
3.2.6	Natural Resources	Not assessed. No major natural non-renewable resources	Low. Net present value of non-renewable resources (minerals), less than 0.4 percent of GDP	
3.2.7	Environmental Risks	Basic. Environmental risks are discussed in qualitative terms	Low. Average annual cost from natural disasters of 0.06 percent of GDP	
3.3.1	Sub-National Governments	Basic. Monthly reports are provided for the overall sector, but no reporting of individual municipalities	High. Realization of fiscal risks (2½ percent of GDP) from this sector has been a factor, and risky areas remain unmonitored	Y
3.3.2	State Owned Enterprises	Basic. Annual report includes all transfers to DGTF managed public corps and financial information. Transfers to corps outside of DGTF are only reported if paid by Treasury via Exceptional Expenditure	Medium. SOEs have liabilities of about 30 percent of GDP, of which 20 percent of GDP are of corporations within GG. Recent debt management operation entails reduction of fiscal risks	