

POLICY BRIEF

IPP/SEDES 2

Transparência Orçamental em Portugal Algumas propostas que fazem a diferença

Paulo Trigo Pereira ppereira@iseg.ulisboa.pt
Susana Peralta peralta@novasbe.pt

Esta nova série de Policy Briefs resulta de uma parceria entre o Institute of Public Policy e a SEDES (Associação para o Desenvolvimento Económico e Social), associado ao Ciclo de Debates – “Portugal: Pequenos passos para grandes mudanças”.

O Institute of Public Policy é um *think tank* independente, sob a forma de associação sem fins lucrativos, cuja missão é contribuir para a melhoria da análise e do debate público das instituições e políticas públicas em Portugal e na Europa, através da criação e disseminação de investigação

A SEDES é uma das mais antigas associações cívicas portuguesas, operando, desde 1970, como um “think tank” independente comprometido em pensar Portugal ao centro. A sua missão é promover o desenvolvimento social e económico do país, através de contributos especializados e plurais em vários setores das políticas públicas.

1. Introdução

O Orçamento do Estado (OE) define a concretização dos objetivos de políticas públicas decididos pelo processo democrático no momento das eleições. Como os recursos à disposição de uma economia (e, por maioria de razão, do conjunto de instituições democráticas que implementam políticas públicas), são escassos, é fundamental que o OE clarifique as escolhas propostas pelo executivo e aprovadas pela Assembleia da República.

A transparência orçamental é assinalada pelo FMI e pela OCDE como ingrediente de um processo orçamental de qualidade. Apesar dos progressos significativos da última década há ainda lacunas importantes ao nível da transparência da informação orçamental, que é tratada pelos media e veiculada aos cidadãos eleitores, que são quem, em última instância, deve avaliar as escolhas políticas resultantes do processo democrático.

Quando se decide utilizar um euro numa política pública, ele não é usado na política alternativa. Assim, os documentos de suporte ao OE devem retratar estas escolhas de uma forma clara, permitindo, desde logo, aos grupos parlamentares e deputados dos partidos políticos com assento parlamentar, uma avaliação e uma deliberação pública eficaz das escolhas políticas do executivo. Só eles têm a possibilidade de apresentar propostas de alteração à proposta de lei do governo e de discutir e as votar.

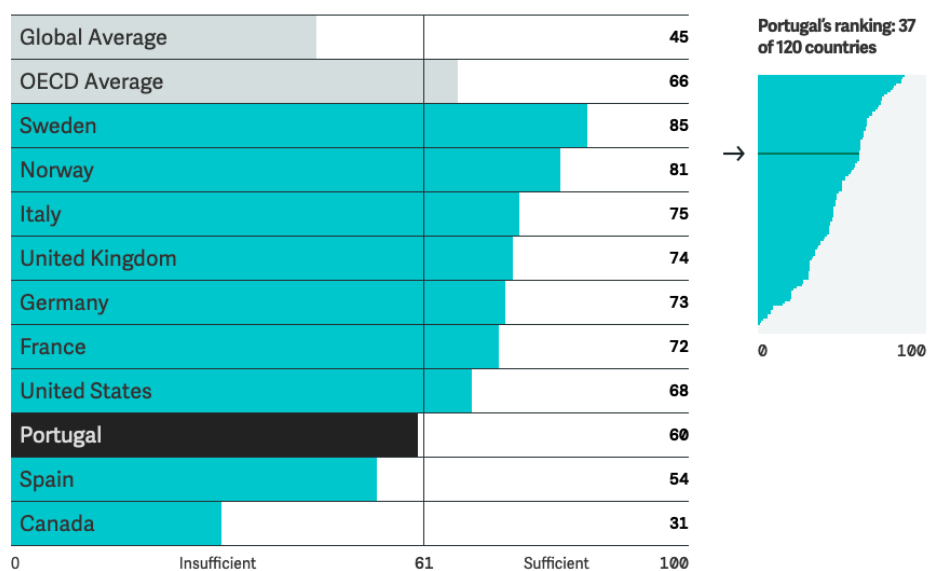
Há um conjunto de entidades que contribuem, com diferentes funções para o processo orçamental. Desde logo, duas entidades independentes – o Tribunal de Contas e o Conselho de Finanças Públicas – e uma entidade integrada na Assembleia da República, que dá apoio à Comissão de Orçamento e Finanças (a Unidade Técnica de Apoio Orçamental, UTAO). O Tribunal de Contas emite um parecer sobre a Conta Geral do Estado, com recomendações, realiza auditorias a várias despesas públicas e é ouvido em audição na Comissão

de Orçamento e Finanças sobre esse Parecer antes da votação da Conta Geral do Estado. É agora também ouvido sobre a proposta de Orçamento do Executivo. O Conselho das Finanças Públicas faz uma análise do cenário macroeconómico; a UTAO faz dois relatórios sobre o Orçamento de Estado e outras análises relevantes no processo orçamental.

Finalmente há, poucas, instituições da sociedade civil que têm feito o escrutínio O Institute of Public Policy – Lisbon (IPP) participa desde 2013 no *Open Budget Survey*, uma iniciativa da *International Budget Partnership (IBP) que*, desde 2006, analisa a qualidade da informação orçamental, recorrendo a painéis de peritos dos diferentes países para avaliar a qualidade da transparência orçamental. Um dos elementos essenciais da transparência orçamental para o IBP é a existência de um Orçamento Cidadão, uma explicação acessível aos cidadãos sobre o OE e as escolhas nele encerradas, *da responsabilidade do governo*. Foi neste contexto que o IPP preparou, para o Ministério das Finanças e para dois Ministros das Finanças diferentes, dois Orçamentos do Cidadão que foram

revisados e publicados sob a responsabilidade do MF como previsto pelo IBP: o de 2014 e o de 2019. Não havendo continuidade da parte do Ministério das Finanças, na elaboração do Orçamento Cidadão, o IPP decidiu elaborar os Orçamentos Cidadão de 2021 e 2022, agora sob sua exclusiva responsabilidade.

Transparency in Portugal compared to others



Fonte: Open Budget Survey, International Budget Partnership, Open Budget Survey 2021, Portugal

Portugal ocupava, em 2021, a 37ª posição em 120 países. Esta posição é aparentemente boa; no entanto, se considerarmos apenas os países da OCDE, os 60% de grau de transparência de Portugal colocam o país abaixo da média da OCDE (66%). Há, portanto, muito a melhorar.

Um outro projeto importante que nasceu em 2010, e foi integrado no IPP em 2013 foi o *Budget Watch*. Neste projeto, fez-se uma avaliação de dez dimensões relevantes para se analisar o Orçamento de Estado:

- O rigor e a responsabilidade do Orçamento;
- A transparência e a qualidade do processo orçamental;
- A capacidade de controlo da despesa de consumo público, sobretudo nos setores mais relevantes;
- A partilha de esforços entre as Administrações Central, Regional e Local na contenção da despesa pública;
- O recurso ou não à desorçamentação e a transparência dos fluxos entre Sector Público Administrativo e Empresarial;
- A forma como as responsabilidades futuras, incluindo as responsabilidades contingentes (Parcerias Público-Privadas, garantias, pensões) estão, ou não, devidamente consideradas.

A avaliação dos OE, pelo painel de economistas do Budget Watch ao longo de treze anos (2010 a 2022) tem sido negativa, com algumas dimensões particularmente críticas, nomeadamente a da explicitação dos fluxos financeiros entre as administrações públicas e o setor público empresarial e a consideração dos *trade-offs* entre os objetivos de política. Apesar de os governos nunca apresentarem as

coisas deste modo (os necessários *trade-offs* entre políticas alternativas), dar prioridade a uma política setorial, sob uma restrição orçamental significa necessariamente dar menos prioridade relativa a outras dimensões. Este *policy brief* apresenta um conjunto muito limitado de propostas para melhorar a qualidade da informação orçamental na perspectiva dos problemas identificados entre outras que poderiam ser apresentadas.¹

2. Propostas

2.1. PROPOSTA 1

Clarificar os grandes números: a despesa, a receita e os saldos orçamentais

Aquilo que é essencial no debate político em torno de qualquer OE são, logo à cabeça, os grandes números. Será que o peso do Estado (administração central e segurança social) na economia aumentou ou diminuiu? E a carga fiscal, ou nível de fiscalidade do Estado, está a aumentar ou diminuir? Qual o saldo orçamental do Estado, ou melhor, a capacidade ou necessidade de financiamento do Estado num dado ano?

Parecem questões simples e óbvias, mas será que têm resposta na proposta de lei do OE 2023 (no articulado ou Mapas orçamentais)? Será que constam do Relatório do Orçamento de Estado de 2023 (ROE 23) que, apesar de não vir a integrar a Lei do Orçamento de Estado a ser *aprovada*, integra, contudo, a Proposta de Lei?

As confusões na opinião pública, e mesmo em certo jornalismo económico, são inúmeras e isso advém, ou é propiciado, por uma falta de clareza da proposta de lei do OE. Confunde-se a despesa do Estado com a despesa das administrações públicas (APs). O saldo

¹ A Lei de Enquadramento Orçamental dá importância ao princípio da transparência: Artº 19º “2 - A transparência orçamental implica a disponibilização de informação sobre a implementação e a execução dos

programas, objetivos da política orçamental, orçamentos e contas do setor das administrações públicas, por subsector.”

orçamental do Estado com o das APs. Essas confusões são também promovidas pelo facto de as regras orçamentais europeias se aplicarem, em contabilidade nacional, ao conjunto de entidades que estão no perímetro orçamental das administrações públicas; isto é, integrando, para além do Estado em sentido lato (administração central e segurança social), a administração regional e local.

Para que a resposta a todas as questões iniciais, sobre peso do Estado, carga fiscal e saldos orçamentais do Estado, em percentagem do PIB esteja clara, basta que se volte a praticar algo que já constou de alguns ROE no passado.

O Relatório do Orçamento do Estado deve sempre apresentar naquilo que designa como “Conta das Administrações Públicas em Contabilidade Nacional” (pg. 364 do ROE2023), mas que na realidade se deveria designar como “Orçamento das Administrações Públicas em Contabilidade Nacional”, uma coluna com os valores consolidados da administração central e segurança social, pois é isso que constitui o Estado em sentido lato.

Curiosamente essa informação existe, mas com dados em contabilidade pública na proposta de lei do OE2023 (ver pg. 365 do ROE2023, quadro A.II.1).

Para se perceber os problemas criados pela inexistência dessa informação, vejamos alguns exemplos.

Diz-se que o OE2023 indica que o défice do Estado em 2022 terá sido de 1,9% do PIB. Obviamente falso, já que o défice de 1,9% é do conjunto das administrações públicas, pois resulta de um défice de 1,7% do PIB do Estado (resultante de um défice de 2,9% da administração central e um excedente de 1,2% da

segurança social) e de um défice de 0,2% da administração regional e local. Só no caso em que o saldo da administração regional e local é zero, é que o saldo orçamental do Estado iguala o das administrações públicas.

O problema é mais grave para se calcular o montante da despesa pública do Estado em contabilidade nacional. A informação que temos é que a despesa das APs está orçamentada em 113 233 milhões de euros. O que precisávamos era da tal coluna que consolidasse a Administração Central (AC) e Segurança Social (SS). Na sua ausência, podemos estimar essa despesa, subtraindo à despesa das APs a despesa da Administração Regional e Local (ARL). Algo que daria 96 254 milhões de euros, mas que será um valor aproximado, pois há transferências (poucas, é certo) da ARL para a AC.

O mesmo problema se coloca para o cálculo da carga fiscal. Não se pode assacar ao governo a responsabilidade pela carga fiscal das regiões autónomas e dos municípios. Se quisermos saber a carga fiscal da responsabilidade do Executivo, necessitamos dessa coluna.

Já agora, é enganador usar a expressão “despesa total” no referido quadro A.II.1, quando se trata da *despesa não financeira* ou, como designamos (ver Pereira et al. 2022) como despesa efetiva.

O mesmo problema surge na orçamentação plurianual constante na Lei das Grandes Opções (LGO) que é, de acordo com a Lei do Enquadramento Orçamental (LEO), a primeira etapa do processo orçamental, como se pode ler no relatório final do Grupo de Trabalho para a Revisão da Leo (maio 2022):

	2023	2024	2025	2026	2027
Total da AC	280 089,70	284 814,50	289 972,60	294 487,70	298 845,60
Segurança Social (SS)	59 392,80	60 072,00	61 362,90	63 289,70	64 555,40
Total da AC+SS	339482,5	344 886,50	351 335,40	357 777,40	363 401,00
Total da AC+SS excluindo Gestão da Dívida Pública	199 983,90	204 368,10	209 255,50	214 196,10	218 383,90

Fonte: Relatório do Orçamento do Estado 2023, Quadro 5.10

“A Lei n.º 151/2015 formalizou (nos artigos 34º e 35º) uma primeira fase do processo orçamental que inclui a aprovação da Lei das Grandes Opções, contendo um Quadro Plurianual da Despesa Pública cujos tetos de despesa são vinculativos para o Orçamento do ano económico subsequente, obrigando tanto Governo como Parlamento ao seu cumprimento.”

A LGO deve ser debatida e aprovada no Parlamento, de acordo com a LEO, em abril, em conjunto com o Programa de Estabilidade, e deve incluir o Quadro Plurianual de Despesa Pública, com previsões de despesa por programa orçamental para os cinco anos subsequentes. Como estes tetos de despesa são vinculativos para o orçamento do ano seguinte, este importante passo do processo orçamental constitui, de facto, a primeira etapa do debate orçamental que ocorre passados seis meses em outubro. Este processo orçamental bi-etápico implementa as recomendações da OCDE. O Quadro da LGO reproduzido em anexo tem os mesmos vícios do Mapa 01 do OE, o que impede que o debate bi-etápico sirva o seu propósito e também impossibilita a previsão plurianual de despesa.

O Quadro 5.10 “Quadro plurianual das despesas públicas” reproduz no ROE o quadro da LGO. Reproduzimos acima as últimas linhas do Quadro 5.10 do ROE 23, que torna patente a inverosimilhança dos valores de despesa pública, resultante precisamente da não consolidação dos valores apresentados. Este problema é “herdado” da LGO.

2.2. PROPOSTA 2

Qual é a efetiva despesa pública por programas orçamentais?

A consideração dos *trade-off* implícitos no OE só é possível com informação de qualidade acerca dos programas orçamentais, isto é, categorias de despesa que estão associadas a um mesmo objetivo de política pública. A orçamentação por programas, tal como preconizada pela OCDE e outros organismos internacionais e prevista na Lei de Enquadramento

Orçamental, inclui um elenco de indicadores de desempenho de cada programa orçamental e de objetivos quantificados relativamente aos mesmos.

Neste aspeto, o OE e os elementos que o acompanham têm ainda muito a melhorar.

A Lei de Enquadramento Orçamental prevê o seguinte:

“Artº 45º

1 - Os programas orçamentais incluem as receitas e as despesas inscritas nos orçamentos dos serviços e das entidades dos subsectores da administração central e da segurança social.”

Porém, o **Mapa 01 da Proposta de Lei do OE**, está construído de modo a não se poder concluir quase nada quer sobre as prioridades de despesa do executivo, quer sobre o montante setorial e global da

despesa efetiva do Estado (administração central e segurança social). Na realidade:

a) *Não separa a informação sobre a despesa não financeira (ou efetiva) da despesa total (não financeira e financeira) em duas colunas distintas.* Ora a despesa relevante para analisar as prioridades de políticas é a *despesa não financeira* e não a despesa em ativos e passivos financeiros. Compare-se o valor executado para 2021 do que está no Programa Orçamental 005-Finanças, e que é, no essencial, despesa com juros e é relevante, com o valor que aparece no Mapa 01 para 2023, que é uma mistura de despesa que releva para o cálculo do saldo orçamental – a despesa em juros – e despesa muito maior que não releva.

b) Só considera em cada programa orçamental a despesa total da *administração central* e não a *despesa consolidada do Estado em sentido lato, ou seja, da administração central e segurança social*, como a LEO prevê.

Designação (2021)	Orçamento Final (Líquido de Cativos) *			Execução de 2021			Grau de execução %	OE 2023 Mapa01
	Atividades	Projetos	Total consolidado	Atividades	Projetos	Total consolidado		
001 - Órgãos de Soberania	4 622	3	4 267	4 545	2	4 203	98,5	5 938
002 - Governação	1 137	105	1 160	1 009	60	993	85,5	2 206,8
004 - Representação Externa	576	14	496	503	11	431	86,8	587
005 - Finanças	7 023	15	5 915	6 094	4	5 025	84,9	23 645
(...)								
015 - Trabalho, Solidariedade e Segurança Social	#####	144	22 910	27 903	123	22 439	97,9	29 256
(...)								
Total da despesa efetiva da AC consolidada (CGE 2021)			81 682			74 281	90,9	
Total da Administração Central Consolidado (Mapa 01/OE2023)								179032
Total da Administração Central e Seg. Social Consolidado (Mapa 01/OE2023)								177612,3
							Despesa Não Financ.	Despesa Total

Fonte: Colunas da esquerda referentes a 2021 da Conta Geral do Estado 2021, e da direita do Mapa01 da proposta de Lei do OE2023

O Quadro 5.3 “Despesa – Por Atividades” poderia ser útil neste sentido, mas não apresenta valores da despesa consolidada, pelo que não permite conclusões sólidas, sobretudo nas áreas em que as transferências entre setores assumem valores importantes. Adicionalmente, mostrando apenas os dados para o

exercício, não permite perceber a evolução entre t-1 e t.

Proposta 2A: A Proposta de Lei do OE (no Mapa 01) deveria apresentar um quadro síntese com a despesa efetiva (não financeira) e a despesa total consolidada do Estado (administração central e segurança social) em cada programa orçamental no ano orçamental. O Relatório do OE deveria apresentar o mesmo quadro

com valores do ano orçamental e anterior, e a variação percentual (com análise dos dados), de modo a permitir uma leitura imediata quer da despesa efetiva do Estado, quer a sua repartição em termos de prioridade de despesa do executivo.

Curiosamente, a DGO na Conta Geral do Estado 2021 ao analisar o grau de execução orçamental, apresenta dados sobre a despesa efetiva de cada programa orçamental (ver colunas à esquerda na Tabela) ainda que apenas da administração central. Se o faz num quadro-resumo na CGE porque não o faz na proposta de lei do OE?

Aquilo que a DGO não faz é apresentar os dados da despesa efetiva (nem total) do **Programa orçamental de Trabalho, Solidariedade e Segurança Social** do Estado na sua totalidade pois limita-se a apresentar a despesa total deste programa que é da responsabilidade da Administração Central. Na leitura que fazemos da LEO isto é uma violação do artº 45º da LEO suprarreferido.

Mas sobretudo dá uma ideia errada da despesa pública efetiva associada à área do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que é muitíssimo superior aos 29.256 milhões de euros que constam no Mapa 01.

Para se perceber a relevância da proposta, considere-se um debate importante da atualidade: a sustentabilidade da segurança social e em particular a despesa com pensões. Será que a proposta do Orçamento de Estado é clara sobre o montante das pensões pagas da responsabilidade do Estado? Não é nada clara precisamente por causa da separação dos subsetores da administração central (onde está a despesa com pensões da responsabilidade da Caixa Geral de Aposentações) e a segurança social (onde está a despesa da responsabilidade do subsetor da segurança social). Ou seja, no Relatório do OE2023 para se saber a despesa em pensões é necessário ir a dois quadros diferentes (quadro 4.10 da pág. 139 e quadro 4.17 da pg. 151) para se obterem esses valores que são

respetivamente de 10.869,8 milhões e 20.026,7 milhões. Note-se que só este valor agregado das pensões (que o Tribunal de Contas apresenta no Parecer que faz à Conta Geral do Estado, mas claro para a Conta de um orçamento já executado e não para o Orçamento de Estado) é maior que a suposta despesa.

Proposta 2B: *Na informação do programa orçamental do Trabalho, Solidariedade e Segurança social, nos termos da proposta 2A acima referida, deveria constar o montante global da despesa com pensões da responsabilidade do Estado (AC e SS). Trata-se de longe da maior rúbrica de despesa pública do orçamento do Estado que devia ser clara e transparente.*

Para além da componente de despesa pública, seria útil se cada programa orçamental apresentasse anualmente indicadores objetivos e comparáveis de desempenho (e.g. número e percentagem de portugueses com médico de família). Neste sentido, o OE2023 inova relativamente aos anteriores, pois avança com *três programas* dentro da Missão de base orgânica Economia e Mar, com ações, objetivos, indicadores e metas. Há, contudo, cuidados a ter para que seja útil esta inovação.

Proposta 2C: *É importante que na implementação progressiva da orçamentação por programas, haja a maior estabilidade possível da designação e conteúdo dos programas orçamentais, independentemente da orgânica governamental, e que na Conta Geral do Estado seja dada informação não apenas da execução financeira, mas também material dos programas, nomeadamente se as metas foram ou não alcançadas.*

2.3. PROPOSTA 3

Quantificação do impacto das principais medidas nas famílias, de forma consolidada, por decil do rendimento

As boas práticas de transparência orçamental aconselham a informação sobre o impacto redistributivo do OE. Daqui resulta a:

Proposta 3: publicação de um quadro resumo que quantifique o impacto das principais medidas discricionárias com impacto direto no orçamento das famílias (transferências sociais e impostos) por decil do rendimento.

A publicação das estimativas do impacto orçamental por escalão do rendimento bruto (no caso das medidas de IRS), ou por escalões de abono de família (no caso das transferências sociais), disponível em algumas medidas nos últimos anos, é insuficiente. De facto, não permite fazer o retrato consolidado das medidas nas famílias representativas de diferentes níveis de rendimento correspondentes a percentis da distribuição deste.

A parte 2.4.1 “reforçar os rendimentos” do Relatório do OE 2023, descreve um conjunto de medidas: atualização das pensões, convergência do complemento solidário para idosos com o limiar de pobreza, atualização do indexante de apoios sociais, aumentos salariais na função pública, alterações nos escalões de IRS, reformulação das regras do mínimo de existência, alargamento do IRS jovem, apoio ao alojamento de estudantes do ensino superior, aumento de garantia para a infância, reforço do abono de família, gratuidade das creches. A lista aqui reproduzida exclui as medidas que não têm impacto orçamental (alterações da retenção na fonte) ou aquelas que constituem um benefício fiscal às empresas que aumentem os salários, em sede de IRC.

Cada medida inclui uma estimativa do número de beneficiários e da despesa pública prevista. O Quadro 2.4 do ROE23 (p. 59) é o único com uma estimativa dos impactos para diferentes níveis de rendimento. Apesar de incluir o impacto combinado das duas medidas que afetam o cálculo do IRS, os intervalos de rendimento considerados são escalões de rendimento. Ou seja: os intervalos considerados não são obtidos a partir da distribuição do rendimento, nem é incluída a informação acerca do número de contribuintes em cada intervalo. Por outro lado, esta estimativa é

sempre incompleta, na medida em que exclui o impacto das restantes medidas.

2.4. PROPOSTA 4

Transferências financeiras de e para o Setor Empresarial do Estado

O Relatório do OE contém alguma informação sobre o Setor Empresarial do Estado, nomeadamente sobre a caracterização do universo destas empresas, os dividendos que o Estado tenciona receber, os riscos de responsabilidades contingentes com o SEE (nomeadamente garantias), bem como os passivos das empresas públicas reclassificadas, que contam para a dívida bruta consolidada das administrações públicas.

Proposta 4: O Relatório do OE deveria conter um capítulo dedicado ao Setor Empresarial do Estado (SEE) que disponibilizasse informação consolidada, distinguindo as empresas públicas reclassificadas (EPR) das não reclassificadas (EPNR), dado que a contabilização dos fluxos financeiros do subsector Estado com estes dois grupos de empresas é diferente. Para além disso, deveria clarificar quantitativamente o que se espera que seja o previsível esforço financeiro (bruto e líquido) com o SEE (dentro e fora do perímetro orçamental) no ano orçamental.

Esta informação tem sido, por vezes, disponibilizada na Conta Geral do Estado (CGE), que inclui um quadro com o resumo do cálculo do esforço financeiro líquido das administrações públicas relativamente ao SEE, isto é, considerando por um lado a receita de dividendos pagos pelo SEE ao Estado, por outro, as indemnizações compensatórias, as dotações de capital, os passivos assumidos e os empréstimos concedidos.

Do mesmo modo, a CGE contém um quadro com as injeções de capital e os empréstimos discriminados por empresa do SEE, informação que se encontra muitas vezes dispersa e não sistematizada no Relatório do OE, prejudicando a transparência orçamental.

Finalmente, é importante que sejam fornecidas estimativas dos dividendos e dos encargos previsíveis com as empresas do SEE pelo menos no ano seguinte ao do exercício orçamental corrente.

2.5. PROPOSTA 5

Previsão de investimento público

A forma como o investimento público é apresentado nos documentos de suporte ao OE carece de consistência e de dimensão plurianual. Normalmente, são apresentadas previsões de despesa para os dois anos passados e o ano orçamentado, sem explicitar a forma como se chega às estimativas, ou as fases de projeto a que correspondem.

A análise das discrepâncias entre o relatório do OE em anos sucessivos revela uma certa arbitrariedade na previsão do investimento. Estas discrepâncias são visíveis tanto no que toca ao total de investimento como ao padrão temporal do mesmo.

O Quadro com detalhe acerca dos “investimentos estruturantes” não é sempre o mesmo ao longo das sucessivas versões do Relatório do OE. Assim, nos Relatórios do OE 2021 e do OE 2022 (de outubro de 2021), o detalhe está no Quadro 2.1. – ambos no capítulo “2. Estratégia Macroeconómica e Política Orçamental”. No Relatório do OE 2022 (de março de 2022), surge no Quadro 4.16, e no do OE 2023, no Quadro 4.18 – neste caso, ambos no capítulo “4. Situação Financeira das Administrações Públicas – Contabilidade Pública”.

Começemos pelos totais de investimento. No Budget Watch IPP relativo ao OE 2022, podia ler-se, acerca do investimento público em 2021, cujo valor orçamentado ascendia a 6 mil M€ (2,9% do PIB):

“No entanto, o ROE 2022 inicial, publicado em outubro de 2021, já previa um investimento público em 2021 de apenas 5,7 mil M€. Por sua vez, o relatório da execução orçamental de novembro de 2021, na conta

consolidada das AP, mostra que o valor do investimento acumulado tinha sido de 5 mil M€ até novembro. A discrepância entre a previsão de outubro e a execução de novembro sugerem alguma dificuldade de consolidação da informação e aconselham cautela na análise dos números provisionais apresentados no ROE. Segundo o ROE 2022 de abril de 2022, o investimento público executado em 2021 ascendeu a 5,3 mil M€ (2,5% do PIB), abaixo do valor previsto em outubro de 2021.”

Esta inconsistência entre estimativas sucessivas dos montantes de investimento público parece ter origem na falta de informação detalhada acerca dos principais projetos de investimento e no perfil temporal dos montantes a investir, alicerçados em efetivo planeamento de fases críticas dos projetos de investimento que consubstanciem os perfis plurianuais de despesa. Para dar outro exemplo, também do Budget Watch de 2022,

“(…) de acordo com o ROE 2021, os investimentos estruturantes previstos em 2021 eram de 1,8 mil M€; no ROE 2022 apresentado em outubro de 2021 surgiam 1,3 mil M€ em 2021, e no de abril de 2022 ficam-se pelos 898 M€, sem que seja fornecido detalhe relativo aos desvios. Ou seja, não só a execução orçamental foi metade do previsto, como ainda em outubro se previa que o desvio fosse apenas cerca de metade do que efetivamente se observou. Este tipo de discrepâncias mostra a dificuldade de analisar o exercício orçamental.”

Segundo o ROE 2023, os investimentos estruturantes em 2021 foram, afinal, de 884 milhões de euros, ou seja, o valor voltou a ser ajustado em baixa, sem que mais uma vez este desvio seja explicado.

No que toca ao padrão temporal, há discrepâncias nos relatórios dos sucessivos OE que carecem de explicação. Por exemplo, o Novo Hospital de Lisboa Oriental, no ROE 2021, tem uma despesa prevista de 10 M€ em 2021, sem mais detalhe para os anos seguintes, para um total de 470 M€, cujo padrão temporal não é

fornecido. Depois, no ROE 2022 (de outubro de 2021), o mesmo hospital prevê uma despesa de 10M€ em 2021 e de 73M€ em 2022. De notar que este relatório foi publicado já no terceiro trimestre de 2021, pelo que a informação sobre a execução deste investimento ao longo desse ano deveria já ter sido incorporada nestas estimativas.

Chegados a abril de 2022, o ROE 2022 não regista qualquer despesa relativa a este projeto de investimento em 2021 e prevê 10M€ em 2022, para um total de 470 M€, cuja previsão ao longo do tempo é, de novo, desconhecida. O Relatório do OE 2023 não inclui qualquer despesa relativa a este projeto em 2022 e prevê os 10M€ em 2023, para o mesmo total ao longo do tempo, cujo padrão temporal é, de novo, omitido. Assim, a despesa prevista para o ano inicial deste projeto é adiada em dois anos, sendo mantido o seu valor, sem que seja fornecido detalhe acerca do verdadeiro estado de avanço do projeto ou as razões para este adiamento.

Uma forma possível de interpretar o investimento no ano inicial de 10M€, num total de 470M€, seria que o projeto de construção começasse nos últimos meses do ano (digamos, de 2021), seguindo-se um esforço mais consequente nos anos seguintes. Assim, um adiamento de alguns meses na execução levaria a que não houvesse despesa em 2021, seguido de uma despesa mais substancial em 2022. Mas o que observamos é que o montante inicial de 10M€ é sucessivamente adiado para anos subsequentes ao inicialmente previsto, sem qualquer detalhe acerca dos atrasos no projeto que permitam perceber este padrão que sugere, deste modo, alguma arbitrariedade na previsão do horizonte temporal dos investimentos estruturantes.

Assim, recomendamos:

Proposta 5: *que o Relatório do OE contenha um quadro-resumo com previsão dos projetos de investimento mais importantes, quer financeiramente*

quer pelo seu impacto estrutural, com um horizonte prospetivo (isto é, para anos futuros) de pelo menos cinco anos, a acrescentar aos três retrospectivos. O Quadro deverá quantificar desvios relativamente às previsões de anos anteriores e ser complementado com uma breve explicação das maiores discrepâncias.

3. Conclusão.

Não há proposta de lei da Assembleia da República que contenha mais informação e que seja mais relevante para o país que a proposta de Orçamento de Estado. Mas mais informação não significa mais transparência. Para a aumentar, é necessário regressar às questões essenciais. O que é que aqueles que são os principais beneficiários do Orçamento do Estado, os cidadãos e as empresas, estão interessados em saber? O Relatório do OE deve dar uma resposta a essas questões e na nossa opinião só a dá parcialmente.

O *Institute of Public Policy-Lisbon*, com os três projetos na área orçamental em que tem participado e que tem desenvolvido ao longo dos anos – o Open Budget Survey; o Budget Watch e o Orçamento Cidadão – tem identificado várias lacunas e feito muitas recomendações para essa maior transparência.

Este *policy brief* apresenta apenas um conjunto de propostas, entre outras que poderiam ser selecionadas, para melhorar a transparência do processo orçamental, um requisito necessário para a qualidade do debate público e para o funcionamento da democracia, uma vez que é através de uma comunicação transparente e consistente da informação orçamental, que se explicitam as escolhas de política económica.

ANEXO: Limites de Despesa por Missão de Base Orgânica

Limites de Despesa por Missão de Base Orgânica (milhões de euros)

Missões de Base Orgânica	2021	2022	2023	2024	2025
Administração Central					
001 - ORGAOS DE SOBERANIA	4 611,0	4 347,0	4 407,2	4 599,5	4 864,7
002 - GOVERNAÇÃO	1 857,8	2 030,1	2 079,1	2 070,1	2 058,4
02 - PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS	235,1	263,3	272,5	275,1	273,0
09 - MODERNIZAÇÃO DO ESTADO E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	946,7	1 058,9	1 057,3	1 055,0	1 068,0
10 - PLANEAMENTO	600,5	609,5	618,6	627,9	637,3
18 - COESAO TERRITORIAL	75,4	98,5	130,7	112,1	80,1
003 - ECONOMIA	2 183,2	3 075,2	3 007,8	2 955,0	2 879,8
004 - REPRESENTAÇÃO EXTERNA	564,2	572,6	581,2	590,0	598,8
005 - FINANÇAS	22 134,0	22 487,6	22 829,0	23 169,3	23 505,6
006 - GESTAO DA DIVIDA PUBLICA	95 745,5	95 622,0	95 321,6	95 087,2	94 604,1
007 - DEFESA	2 477,1	2 514,3	2 552,0	2 590,3	2 629,1
008 - SEGURANÇA INTERNA	2 266,8	2 316,3	2 353,5	2 383,8	2 407,7
009 - JUSTIÇA	1 880,0	1 971,2	2 008,4	2 002,2	2 007,9
012 - CULTURA	842,9	925,1	1 091,6	1 039,6	1 095,6
013 - CIENCIA, TECNOLOGIA E ENSINO SUPERIOR	4 795,8	5 094,9	5 181,1	5 122,4	5 106,7
014 - ENSINO BASICO E SECUNDARIO E ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR	7 340,0	7 725,3	7 841,3	7 918,0	7 951,3
015 - TRABALHO, SOLIDARIEDADE E SEGURANÇA SOCIAL	27 976,7	28 534,3	28 868,3	29 300,6	29 693,4
016 - SAUDE	32 266,8	33 499,1	34 655,1	35 681,4	36 848,3
017 - AMBIENTE E AÇÃO CLIMÁTICA	3 437,0	3 569,4	4 041,1	4 049,6	4 053,3
018 - INFRAESTRUTURAS E HABITAÇÃO	6 009,9	5 169,8	5 482,3	5 532,7	5 655,6
020 - AGRICULTURA	1 422,3	1 464,6	1 493,2	1 510,2	1 525,5
021 - MAR	154,2	156,5	158,8	161,2	163,6
Total da AC	217 965,0	221 075,4	223 952,8	225 763,2	227 649,6
Segurança Social (SS)	53 123,0	55 088,5	56 310,4	56 954,3	58 178,2
Total da AC+SS	271 088,0	276 163,9	280 263,2	282 717,6	285 827,8
Total da AC+SS excluindo Gestão da Dívida Pública	175 342,5	180 541,9	184 941,7	187 630,3	191 223,7

Fonte: Lei das Grandes Opções 2021-25

***Policy Brief* IPP/SEDES 2. Novembro 2022**

ISSN: 2183-9352

Transparência Orçamental em Portugal Algumas propostas que fazem a diferença

Autores: Paulo Trigo Pereira e Susana Peralta

As opiniões aqui expressas vinculam somente os autores e não refletem necessariamente as posições do Institute of Public Policy e da SEDES, ou qualquer outra instituição a que quer os autores, ou o IPP e a SEDES estejam associados. Nem o Institute of Public Policy nem a SEDES é responsável pelo uso por terceiros da informação aqui contida. Este texto não pode ser reproduzido, distribuído ou publicados sem autorização prévia e explícita dos seus autores. Quaisquer citações são autorizadas desde que a fonte original seja adequadamente reconhecida.

