

*Ciclo de Webinars sobre “Finanças Públicas no Pós-Covid-19: As Respostas dos Sistemas de Gestão das Finanças Públicas ao Impacto da Covid-19 nos PALOP-TL”*

*Sumário da Apresentação sobre “Planeamento e Sustentabilidade Orçamental”*

**Destinatários:** Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, São Tomé e Príncipe e Timor-Leste

**Organização:** Pro PALOP-TL ISC (PNUD/UE) com coordenação do IPPS do ISCTE-IUL

**Coordenador Científico:** Professor João Salis Gomes

**Coordenadora Executiva:** Professora Elisabete Azevedo-Harman

**Orador:** Mestre Gabriel Osório de Barros

### **Enquadramento**

As Finanças Públicas desempenham um papel fundamental neste momento em que todos os países procuram combater as consequências da Covid-19 na Saúde e na Economia. Para tal é essencial dispormos de recursos para apoiar não só os sistemas de saúde, mas também as empresas e os cidadãos que se viram confrontados com um impacto económico muito forte.

Em particular, destaca-se o papel dos fóruns organizados pelo Pro PALOP-TL ISC enquanto comunidades de práticas. A existência de outras experiências é essencial na implementação de medidas tão essenciais e tão desafiantes como aquelas de que precisamos para superar os efeitos da pandemia da Covid-19.

A apresentação foi estruturada de forma a abordar, inicialmente, os principais conceitos associados ao Planeamento e à Sustentabilidade Orçamental para, posteriormente, os associar às preocupações que resultam da pandemia da Covid-19.

### **1. Planeamento Orçamental**

O processo orçamental é o processo de formulação do orçamento anual, fiscalização da sua implementação e validação do seu alinhamento com os objetivos de política. O orçamento é um documento de política dos governos, apresentando as suas prioridades e a forma como alcançarão os seus objetivos.

A par de outros instrumentos de política governamental, o orçamento visa transformar planos e objetivos em realidade. Mais do que isso, o orçamento é um contrato entre os cidadãos e o estado, mostrando como os recursos são obtidos e como são aplicados tendo em vista a prestação de serviços públicos. Pretende-se, por isso, que os recursos disponíveis sejam aplicados de forma eficaz, eficiente e sustentável.

Em geral, de forma resumida, podemos definir em 3 fases o ciclo de vida do Orçamento do Estado que foram brevemente detalhadas na apresentação: (i) Elaboração, (ii) Aprovação, (iii) Execução e (iv) Conta.

A preparação do orçamento beneficia do cumprimento de uma série de princípios, bem como da existência de uma sólida abordagem estratégica, de forma a permitir alcançar os objetivos nacionais e construir a confiança dos cidadãos em relação aos Estados. Destacam-se os seguintes princípios, muitos deles defendidos pela OCDE: (i) Limites claros, confiáveis e previsíveis para a política fiscal; (ii) Alinhamento com as prioridades estratégicas de médio prazo; (iii) Garantir o investimento necessário e uma boa relação custo-benefício; (iv) Informação orçamental deve estar publicamente disponível e ser acessível; (v) Debate sobre as opções em sede de orçamento deve ser participativo; (vi) Orçamentos devem apresentar uma

imagem clara e fiel da situação das finanças públicas; (vii) Execução do orçamento deve ser ativamente monitorizada; (viii) Processo orçamental deve incluir a avaliação do desempenho e do custo-benefício; (ix) Propostas de políticas devem ser alvo de avaliação ex-ante e ex-post; (x) Sustentabilidade de longo prazo deve ser avaliada e gerida com prudência; e (xii) Qualidade e integridade das previsões.

### **1.1. Orçamentos por Programas**

De seguida, foi abordada a questão dos Orçamentos por Programas e do seu papel enquanto instrumentos de apoio à implementação de políticas públicas que permitam aos países atingir as suas metas.

A orçamentação por programas é um instrumento essencial de avaliação das políticas prosseguidas no ciclo orçamental, ao assegurar a associação entre a utilização de recursos públicos e os resultados obtidos.

A implementação de um orçamento por programas exige um processo de reforma a longo prazo que pode ser resumido em 3 fases: (i) desenvolvimento de um orçamento por programas e de um quadro plurianual para a despesa, (ii) desenvolvimento de informação fíável sobre o desempenho dos programas e dos ministérios e desenho e implementação dos necessários sistemas de informação, e (iii) integração da informação sobre o desempenho nas decisões orçamentais.

A vantagem dos programas orçamentais é permitir avaliar a eficiência da despesa pública, informação cada vez mais relevante no atual quadro de maior transparência e maior responsabilização dos gestores públicos pelo desempenho e resultados alcançados.

A orçamentação por programas exige a produção sistemática e adequada de informação sobre os resultados esperados e obtidos com a utilização dos recursos públicos, possibilitando a criação dos critérios e indicadores necessários a uma efetiva implementação da orçamentação por programas e dando aos decisores públicos e aos cidadãos capacidade de aferirem, de forma fundamentada, esses resultados.

Também é importante o papel destes indicadores na análise custo-benefício das políticas públicas e na promoção da transparência, da boa gestão e da responsabilização dos decisores públicos pela utilização dos dinheiros públicos.

## **2. Sustentabilidade Orçamental**

Foi referido um paper de Allen Schick, num trabalho publicado no *Journal on Budgeting* da OCDE, segundo o qual a sustentabilidade era até há relativamente pouco tempo considerada um problema apenas das economias com mercados de capitais mais frágeis, dívida crescente e um setor público em expansão, e que são vulneráveis a distúrbios cíclicos ou contágio financeiro. Mais recentemente, no entanto, a sustentabilidade fiscal passou a ser também uma preocupação dos países mais avançados.

A preocupação com a sustentabilidade ganhou especial relevância com o aumento progressivo do envelhecimento da população e, conseqüentemente, tendo em consideração o espectável aumento na despesa com pensões e saúde.

O foco da sustentabilidade também tende a variar consoante o estado de desenvolvimento dos países. Enquanto nos países mais desenvolvidos a sustentabilidade fiscal tende a focar-se num prazo mais alargado, em países menos desenvolvidos a preocupação centra-se mais no curto prazo, isto é, se o país será capaz de pagar sua dívida numa situação de fuga de capital, de desvalorização da moeda e de aumento das taxas de juros.

Foi realçada a importância de ter orçamentos que tenham em consideração impactos futuros das políticas públicas que vão além do médio prazo. Interessa, por exemplo, evitar que os países comprometam a saúde fiscal no longo prazo para apresentar orçamentos menos exigentes no presente.

### **2.1. Múltiplas dimensões da sustentabilidade**

Tendo em conta o que foi anteriormente referido, foram destacadas as seguintes dimensões da sustentabilidade: (i) Solvência (capacidade de o governo de pagar suas obrigações financeiras), (ii) Crescimento (a defesa de limites ao défice e à dívida assenta no argumento de que o crescimento não será sustentável se o défice e a dívida violarem determinados parâmetros), (iii) Estabilidade Fiscal (implica a capacidade de o governo cumprir as obrigações futuras com a carga fiscal existente), e (iv) Equidade (pressupõe a capacidade de o governo pagar as obrigações atuais sem transferir o custo para as gerações futuras).

### **2.2. Abordagens para analisar a sustentabilidade e aplicação ao processo orçamental**

Existem diversas formas de análise da sustentabilidade e aplicação ao processo orçamental, tendo sido destacadas as seguintes: (i) Projeção de um cenário base (útil para termos uma noção da evolução da situação orçamental caso as políticas se mantenham e servem de base à estimativa do impacto de medidas futuras), (ii) Análise do balanço e demonstração da situação financeira (ao contrário dos orçamentos em regime de caixa, inclui informação que vai para além dos fluxos que estão dentro do âmbito de cada orçamento), (iii) Análise do “gap”/hiato fiscal (em contraste com as projeções de cenários base, que muitas vezes destacam a insustentabilidade das tendências fiscais, a análise do “gap” fiscal enfatiza a resposta política necessária para manter ou restabelecer a sustentabilidade), e (iv) Contabilidade geracional (aborda a equidade da política fiscal entre as gerações)

### **2.3. Meios de inserir os resultados da sustentabilidade na formulação da política orçamental**

Foram apresentadas 2 opções para os governos fazerem face a esta preocupação com a sustentabilidade, integrando-a na política orçamental: (i) Integrar a análise de sustentabilidade no orçamento ou (ii) gerir o processo de sustentabilidade fora do processo orçamental, mas tendo reflexos neste).

## **3. Pandemia de Covid-19**

Se até agora a preocupação com a sustentabilidade era algo distante, com o aparecimento da pandemia da Covid-19 e com os seus impactos em termos económicos, sociais e políticos, esta questão tornou-se premente. A situação excecional resultante da pandemia da doença COVID-19 exigiu e irá continuar a exigir a implementação de medidas extraordinárias e de carácter urgente por parte da generalidade dos Governos.

A pressão sobre o sistema de saúde e o estabelecimento de pacotes de medidas de apoio aos cidadãos e às empresas, tem representado um forte impacto no saldo orçamental, seja devido ao elevado aumento da despesa pública seja por uma significativa quebra na receita fiscal e contributiva. A deterioração das contas públicas e as acrescidas necessidades de financiamento terão impacto na despesa com juros e nos encargos da dívida.

As medidas tomadas no âmbito da pandemia da Covid-19 podem ser estruturadas em três fases: (i) Emergência (centrada na resposta sanitária e também visando apoiar as empresas e os trabalhadores num momento de paralisação da sua atividade, evitando assim a destruição irreversível de empregos e de capacidade produtiva), (ii) Estabilização (focada em ajudar as famílias e as empresas a ultrapassar as dificuldades provocadas pela pandemia, apoiando uma retoma sustentada da atividade económica) e (iii) Recuperação económica (dirigida à adaptação estrutural da economia a uma realidade pós-Covid-19).

#### **4. Orçamento em época de Covid-19**

A pandemia da COVID-19 eclodiu quando a maioria dos países tinha começado a implementar seu orçamento para 2020. Numa emergência como a que atravessamos, muito dificilmente os países conseguiriam manter o nível de despesa face à redução da receita provocada pela crise económica, assim como implementar medidas de apoio às empresas e à retoma da Economia, sem recorrer a Orçamentos suplementares.

Em termos orçamentais, a gestão da pandemia tem ocorrido em 2 fases: (i) Ações imediatas com os orçamentos existentes (numa fase inicial, recorrendo a algum nível de flexibilidade orçamental que os orçamentos dos vários países dispõem, bem como eventuais fundos de contingência) ou (ii) Alterações orçamentais (numa fase posterior com a aprovação de orçamentos suplementares para garantir a despesa necessária e eventual racionalização da despesa).

##### **4.1. Orçamento para 2021**

A preparação do orçamento para 2021 ocorre num período de grandes dúvidas em todos os países devido ao grande choque provocado pela pandemia e à incerteza quanto às perspetivas macroeconómicas. A preparação do Orçamento para 2021 deverá incluir: (i) O balanço do impacto da crise e das medidas relativas à pandemia da Covid-19 na economia e nas contas públicas; (ii) A apresentação de uma estratégia orçamental confiável e baseada nos objetivos de médio prazo revistos; (iii) A Identificação clara dos setores prioritários tendo em conta a maior limitação de recursos e a necessidade de garantir uma despesa sustentável; (iv) Uma imagem clara dos riscos fiscais e a apresentação de medidas de apoio à recuperação da economia; (v) A avaliação da margem para dar continuidade às despesas prioritárias; (vi) A comunicação com antecedência das regras de elaboração do orçamento, incluindo incertezas nas premissas macroeconómicas, restrições fiscais, necessidade de realocações e de poupanças; (vii) A avaliação das necessidades de financiamento do governo e das opções de financiamento; (viii) A projeção e planeamento de orçamentos mais flexíveis (sem prejuízo do necessário escrutínio público); e (ix) O aumento da clareza, credibilidade e transparência da prestação de contas.

Este processo de preparação poderá vir a permitir a identificação de lacunas na atual estrutura dos orçamentos (por exemplo, limitações na flexibilidade orçamental), chamando a atenção para áreas que deverão ser alvo de possíveis reformas futuras.

É importante que o processo não ponha em causa esforços que têm vindo a ser desenvolvidos pelos países e que são essenciais para o futuro, como é o caso do cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

## 5. Síntese

Em síntese, vimos que o Orçamento é uma ferramenta essencial para assegurar a execução das políticas públicas. O Planeamento Orçamental visa assegurar o cumprimento dos objetivos estabelecidos nas grandes linhas de estratégia, os quais têm de estar enquadradas com o quadro macroeconómico. Um Orçamento deve ter um foco na Sustentabilidade, procurando garantir a capacidade de financiar todos os compromissos, com especial foco no saldo orçamental estrutural e na dívida pública. Num momento como aquele em que vivemos, em que a pandemia da Covid-19 criou uma tão grande pressão sobre as Contas Públicas, o Planeamento e a Sustentabilidade Orçamental são essenciais para permitir canalizar os recursos necessários para o combate à pandemia, para a assistência às pessoas afetadas, para o apoio às empresas e para o relançamento da Economia. Uma das características desta crise é o facto de ser global e de, tendencialmente, nenhum país estar livre de enfrentar as suas consequências. No entanto, países que já apresentavam elevados défices estruturais e dívidas públicas têm uma pressão adicional para utilizar os seus recursos de forma mais eficiente, para evitar deteriorar excessivamente a sua capacidade de financiamento e para cumprimento das grandes linhas estratégicas.

## Referências

1. Barroy, H.; Wang, D.; Pescetto, C.; e Kutzin, J. (2020). “How to budget for COVID-19 response? A rapid scan of budgetary mechanisms in highly affected countries”. WHO.
2. Cabral, N. C.; e Marinheiro, C. (2019). “Desafios na implementação da Lei de Enquadramento Orçamental de 2015”. Representação da Comissão Europeia em Portugal, Seminário Qualidade das Finanças Públicas em Portugal.
3. Curristine, T.; Doherty, L.; Imbert, B.; Rahim, F. Sheik; Tang, V.; e Wendling, C. (2020). “Budgeting in a Crisis: Guidance for Preparing the 2021 Budget”. FMI - Special Series on COVID-19.
4. Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (2014). “Draft Recommendation of the OECD Council on the Principles of Budgetary Governance”.
5. Schick, A. (2005). “Sustainable Budget Policy: Concepts and Approaches”. OECD Journal on Budgeting.
6. Unidade Técnica de Apoio Orçamental da Assembleia da República (2009). “Avaliação do Processo Orçamental Português - Relatório da OCDE”.