

## 4.

# A INTERVENÇÃO DE ORGANISMOS INDEPENDENTES NA AVALIAÇÃO DAS REGRAS FISCAIS E O RESPECTIVO CONTRIBUTO PARA A SUSTENTABILIDADE DO SISTEMA FISCAL O CONSELHO DAS FINANÇAS PÚBLICAS

SUZANA TAVARES DA SILVA  
*Professora Auxiliar de Direito Público*  
*Universidade de Coimbra*  
*Instituto Jurídico*

**Sumário:** *I. Introdução. II. Breve referência à origem e disseminação destas entidades em outros ordenamentos jurídicos. 2.1. A sua previsão recente no âmbito do regime jurídico europeu do ‘défice excessivo’. 2.2. As inspirações do modelo europeu. 2.3. A tentativa de harmonização do modelo das IFI’s a partir dos princípios gerais estabelecidos pela OCDE. III. O Conselho das Finanças Públicas. 3.1. A actividade desenvolvida pelo Conselho das Finanças Públicas. 3.2. O Conselho das Finanças Públicas e a Unidade Técnica de Apoio Orçamental. Conclusão.*

### I. INTRODUÇÃO

A crise financeira de 2008-2009, entre outras consequências, pôs em evidência a vulnerabilidade de países com elevadas dívidas públicas e desequilíbrios orçamentais e demográficos, mostrando que a regra de ouro do equilíbrio orçamental fixada no Consenso de Washington era efectivamente para levar a sério neste momento do capitalismo e que a sua prossecução é mais efectiva no actual contexto financeiro mundial do que a adopção de

medidas macroeconómicas contra-cíclicas em momentos de recessão, particularmente em espaços de integração económica e monetária, como é o caso da zona Euro, onde o risco dos problemas de ‘*common-pool*’ é mais elevado<sup>1</sup>.

Neste contexto, uma das medidas ‘impostas’ pelos Programas de Assistência Económica e Financeira, desenhados pelo FMI, Banco Central Europeu e Comissão Europeia em coordenação com os Estados-membros destinatários dos mesmos, foi a criação de organismos independentes para a avaliação das regras fiscais e orçamentais. Entidades que em outros países haviam já demonstrado alguma efectividade na ajuda à promoção e garantia do equilíbrio orçamental e financeiro, funcionando como ‘medidas auxiliares de precaução’ (“*auxiliary precautions*”) em relação à constante tentação dos Governos em orientar as finanças e o endividamento público em função do curto prazo e do cumprimento de metas eleitorais, muitas vezes não harmonizáveis com as medidas de sustentabilidade financeira<sup>2</sup>. Na verdade, esta afirmação decorre do senso comum, e não carece de conhecimentos especializados de economia, como Alan Budd refere no prefácio da obra ‘*Restoring Public Debt Sustainability: The Role of Independent Fiscal Institutions*’, Keynes tinha razão quando dizia, a propósito da medida proposta por Churchill, de criar um ‘Parlamento Económico’ apartidário e apenas integrado por especialistas, que ele não era economista e provavelmente até nem estaria familiarizado com termos como os de ‘*common pool*’ ou ‘opacidade financeira’, mas acertara em cheio quando dissera que um dos problemas da governação era a orientação para a reeleição<sup>3</sup>.

É neste seguimento que se inscreve a criação entre nós, em 2011, do Conselho das Finanças Públicas, uma entidade administrativa independente, que, em conjunto com a Unidade Técnica de Apoio Orçamental (UTAO), uma unidade de apoio técnico à Comissão parlamentar permanente com competência em matéria orçamental e financeira, constituída em 2006, cumpre a função de *guidance* para a sustentabilidade financeira e orçamental.

---

<sup>1</sup> De acordo com os autores, a centralização da política monetária pode reduzir o incentivo de cada membro desse espaço de integração a manter a disciplina orçamental e financeira, o que significa que cada membro pode desenvolver políticas orçamentais autónomas irresponsáveis, que no fim, ou seja, perante a análise dos dados agregados, acabam por prejudicar o colectivo – v. R. M. W. J. BEETSMA / A. L. BOVENBERG, “Does Monetary Unification Lead to Excessive Debt Accumulation”, *Journal of Public Economics*, 1999/74, pp. 299-325.

<sup>2</sup> Cf. Xavier DEBRUN / Tidiane KINDA, «Strengthening Post-Crisis Fiscal Credibility: Fiscal Councils on the Rise – A New Database», *IMF Working Paper*, WP/14/58, Abril de 2014 (recurso on-line).

<sup>3</sup> Cf. Alan BUDD, “Preface”, in George KOPITS (ed.), *Restoring Public Debt Sustainability: The Role of Independent Fiscal Institutions*, Oxford University Press, 2013.

Também a criação do Conselho das Finanças Públicas deve, em certa medida, ser considerada em Portugal um ‘produto’ do Programa de Assistência Económica e Financeira. Com efeito, a sua instituição foi prevista pela alteração à lei de enquadramento orçamental aprovada em 20 de Maio de 2011 (Lei n.º 22/2011), mas no Memorando de Entendimento sobre as Condicionalidades da Política Económica, assinado com a Comissão Europeia em conjunto com o BCE e com o FMI em 17 de Maio de 2011, que viria a resultar de um processo negocial iniciado em Abril de 2011<sup>4</sup>, encontramos já diversas referências a esta entidade – veja-se, em especial, o ponto 3.16 da versão portuguesa do mencionado Memorando, onde se prevê, como medida a implementar até ao 3.º trimestre de 2011, a adopção dos Estatutos do Conselho das Finanças Públicas, de modo a garantir que o Conselho estaria operacional a tempo de analisar o Orçamento do Estado para 2012.

## II. BREVE REFERÊNCIA À ORIGEM E DISSEMINAÇÃO DESTAS ENTIDADES EM OUTROS ORDENAMENTOS JURÍDICOS

A criação deste tipo de entidades, que no direito comparado surgem, em regra, sob a designação de *Independent Fiscal Institutions – IFI’s*, deve-se à generalização da convicção de que a mera consagração da ‘regra de ouro’ no contexto normativo nacional não é uma medida suficientemente efectiva para assegurar o cumprimento de uma política orçamental equilibrada, sendo preferível complementar este modelo com a criação de organismos independentes, que consigam actuar de forma preventiva e concomitante com a decisão política, orientando o respectivo rumo, impedindo, por exemplo, que os dirigentes políticos recorram a instrumentos de sobreendividamento e até de contabilidade criativa para ‘ganhar’ eleições.

No entanto, os autores alertam para o facto de o êxito destas entidades depender inevitavelmente do tipo de compromisso que os Governos assumem para com a mencionada política de equilíbrio orçamental e financeiro<sup>5</sup>. Vejamos então os pressupostos em que assenta esta proposta.

---

<sup>4</sup> O Memorando de Entendimento surge na sequência da declaração emitida pelos Ministros do Eurogrupo e do ECOFIN, em 8 de Abril de 2011, na qual se esclarecia que o apoio financeiro da UE (mecanismo europeu de estabilização financeira – *European Financial Stabilisation Mechanism – EFSM*) e da zona euro (facilidade europeia de estabilidade financeira – *European Financial Stability Facility – EFSF*) seria providenciado na base de um programa político apoiado num condicionalismo rigoroso negociado com as autoridades portuguesas.

<sup>5</sup> Nas palavras de Hagemann, se o compromisso é muito forte, estas entidades

## 2.1. A sua previsão recente no âmbito do regime jurídico europeu do ‘défice excessivo’

De acordo com as regras do Pacto de Estabilidade e Crescimento<sup>6</sup>, hoje consagradas no artigo 126.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia e no Protocolo sobre o Procedimento Relativo aos Défices Excessivos, os Estados-membros devem evitar défices orçamentais excessivos, cabendo à Comissão acompanhar a evolução da situação orçamental e do montante da dívida pública nos Estados-membros, a fim de identificar desvios importantes. Os valores de referência fixados como base para a avaliação da existência ou não de um défice excessivo são: 3% para a relação entre o défice orçamental programado ou verificado e o produto interno bruto a preços de mercado e 60% para a relação entre a dívida pública e o produto interno bruto a preços de mercado.

Inicialmente, o controlo do cumprimento destes parâmetros obedecia a um *‘modelo essencialmente estático’*, segundo o qual as Instituições Europeias – mais concretamente a Comissão e o Conselho – vigiavam o cumprimento daqueles valores de referência e desencadeavam um processo por incumprimento, no âmbito do qual eram endereçadas recomendações e/ou impostas medidas a adoptar pelos Estados-membros incumpridores.

Todavia, após a crise financeira de 2008-2009, a regulação europeia mudou substancialmente, procurando implementar *medidas mais efectivas* em matéria de prevenção de situações de défice excessivo e, por outro lado, *mais dinâmicas*, ajustadas a uma abordagem mais informada e individualizada em relação à concreta situação económica e financeira de cada Estado-membro. Ora, uma política deste tipo só pode ser prosseguida por entidades que no plano nacional coadjuvem na avaliação e na orientação das políticas anuais

---

podem ser supérfluas, e se o compromisso foi muito ténue, pode ser totalmente inútil – Robert HAGEMANN, “How can Fiscal Councils Strengthen Fiscal Performance?”, *OCDE Journal: Economic Studies*, 2011, pp. 76.

<sup>6</sup> Cf. Resolução do Conselho Europeu sobre o Pacto de Estabilidade e Crescimento, de 17 de Junho de 1997; Relatório do Conselho intitulado «Melhorar a aplicação do pacto de estabilidade e crescimento», de 20 de Março de 2005, aprovado pelo Conselho Europeu nas suas conclusões de 23 de Março de 2005; Regulamento (CE) n.º 1466/97 do Conselho, de 7 de Julho de 1997, relativo ao reforço da supervisão das situações orçamentais e à supervisão e coordenação das políticas económicas, actualizado pelo Regulamento (CE) n.º 1055/2005, de 27 de Junho de 2005; e Regulamento (CE) n.º 1467/97 do Conselho, de 7 de Julho de 1997, relativo à aceleração e clarificação da aplicação do procedimento relativo aos défices excessivos, actualizado pelo Regulamento n.º 1056/2005, de 27 de Junho de 2005.

orçamental, financeira e fiscal, indicando aos decisores políticos democraticamente competentes as melhores soluções para alcançar uma sustentabilidade a longo prazo.

É nesta linha que podemos enquadrar: *i*) o Regulamento (CE) n.º 479/2009, de 25 de Maio de 2009, relativo à aplicação do Protocolo sobre o procedimento relativo aos défices excessivos; *ii*) a Directiva 2011/85/UE do Conselho, de 8 de Novembro de 2011, que estabelece requisitos aplicáveis aos quadros orçamentais dos Estados-Membros<sup>7</sup>; e o Regulamento (UE) n.º 473/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de Maio de 2013, que estabelece disposições comuns para o acompanhamento e a avaliação dos projectos de planos orçamentais e para a correcção do défice excessivo dos Estados-Membros da área do euro.

Não cuidaremos nesta sede de analisar cada um destes instrumentos normativos, pois não é esse o foco do presente trabalho, limitando-nos a destacar os preceitos que neles se referem, expressamente, à criação de organismos independentes para a avaliação das regras financeiras e fiscais. Assim, no artigo 6.º/1*b* da Directiva 2011/85/UE pode ler-se que “sem prejuízo das disposições do TFUE relativas ao quadro de supervisão orçamental da União, as regras orçamentais numéricas, específicas para cada país, devem conter especificações sobre (...) o controlo efectivo e atempado do cumprimento das regras, com base numa análise fiável e independente efectuada por *organismos independentes* ou organismos dotados de autonomia funcional em relação às autoridades orçamentais dos Estados-Membros”.

Já o artigo 5.º/1 do Regulamento n.º 473/2013 estipula que “os Estados-Membros devem dispor de *organismos independentes* para fiscalizar o cumprimento: *i*) das regras orçamentais numéricas que incorporam nos processos orçamentais nacionais o seu objectivo orçamental de médio prazo, estabelecido no artigo 2.º-A do Regulamento (CE) n.º 1466/97<sup>8</sup> e *ii*) das regras orçamentais numéricas a que se refere o artigo 5.º da Directiva 2011/85/CE”.

O mesmo artigo 5.º do mencionado Regulamento acrescenta ainda no seu número 2 que “esses organismos devem, se for caso disso, facultar avaliações públicas das regras orçamentais nacionais relativas, nomeadamente: *i*) à ocorrência de circunstâncias conducentes ao accionamento do mecanismo de correcção aplicável no caso de um desvio significativo obser-

---

<sup>7</sup> Esta Directiva foi transposta para o ordenamento jurídico nacional pela Lei n.º 22/2011, de 20 de Maio, e pela Lei n.º 37/2013, de 14 de Junho.

<sup>8</sup> Todas as referências ao Regulamento (CE) n.º 1466/97 reportam-se à sua redacção actualizada pelo Regulamento (CE) n.º 1055/2005.

vado em relação ao objectivo de médio prazo ou à trajectória de ajustamento ao objectivo de médio prazo, nos termos do artigo 6.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 1466/97; *ii*) a saber se a correcção orçamental está a decorrer de acordo com as regras e planos nacionais; *iii*) à ocorrência e à cessação das circunstâncias a que se refere o artigo 5.º, n.º 1, décimo parágrafo, do Regulamento (CE) n.º 1466/97 que podem permitir um desvio temporário do objectivo orçamental de médio prazo ou da trajectória de ajustamento a esse objectivo desde que tal desvio não ponha em causa a sustentabilidade orçamental a médio prazo”.

Por último, o artigo 2.º do Regulamento n.º 473/2013 define *organismos independentes* como “organismos estruturalmente independentes ou organismos dotados de autonomia funcional em relação às autoridades orçamentais do Estado-Membro, relativamente aos quais a legislação nacional aplicável garante um grau elevado de autonomia funcional e de responsabilização, nomeadamente: *i*) um regime estatutário assente em disposições legais ou regulamentares ou em disposição administrativa vinculativa, *ii*) a proibição de aceitar instruções das autoridades orçamentais do Estado-Membro em causa ou de qualquer outro organismo público ou privado, *iii*) a capacidade de comunicar pública e tempestivamente, *iv*) a existência de procedimentos de nomeação de membros com base na experiência e competência destes, *v*) e a adequação dos recursos e do acesso à informação para cumprimento do seu mandato”.

O que resulta destas novas disposições normativas é uma necessidade de complementar as regras orçamentais numéricas<sup>9</sup> com uma *guidance* especializada e independente<sup>10</sup>, que oriente os decisores políticos e alerte e

---

<sup>9</sup>A utilização destas regras numéricas para a determinação de uma situação orçamental e financeira equilibrada estava já bastante divulgada nos países desenvolvidos antes do início da crise 2008-2009 – *v.* FMI, *Fiscal Rules—Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances*, 2009 (disponível em <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2009/121609.pdf>).

<sup>10</sup> Outras formas de complementação das regras orçamentais numéricas são a introdução de *regimes jurídicos de responsabilidade*, os quais podem ir desde a rejeição jurídica de orçamentos que se revelem desequilibrados no médio-prazo e que os dirigentes políticos não consigam explicar em que medida o (re)equilíbrio pode ser alcançado – é o caso da Nova Zelândia com o *Fiscal Responsibility Act* de 1994 (*v.* Graham SCOTT, “New Zealand’s Fiscal Responsibility Act”, *Agenda*, Vol. 2, N.º 1, 1995, pp. 3-16) e da Austrália com a *Charter of Budget Honesty Act* (*v.* Stephen KIRCHNER, “Reforming Fiscal Responsibility Legislation”, *Economic Papers*, vol. 30, no. 1, Março, 2011, pp. 29-32) (para mais desenvolvimentos *v.*, também, Ana CORBACHO / Gerd SCHWARTZ, “Fiscal Responsibility Laws”, *in* KUMAR / TER-MINASSIAN (Ed.), *Promoting Fiscal Discipline*, International Monetary Fund, 2007, pp. 58ss.) – ou soluções pontuais em regimes jurídicos especiais, como a obrigação de extinção de certos organismos públicos defici-

sensibilize os cidadãos para a necessidade de assegurar a sustentabilidade financeira dos Estados<sup>11</sup>, criando um ‘ambiente político negativo’ para as decisões que ponham em causa a estabilidade orçamental (função de ‘*Watchdog*’).

Uma solução que está longe de ser consensualmente aceite<sup>12</sup>. Para os ‘tecnocratas’<sup>13</sup>, a garantia de uma situação orçamental e financeira equilibrada é a única que pode assegurar protecção face aos efeitos das crises e promover menores taxas de desemprego. Isto explica que quase toda a literatura existente sobre as *Independent Fiscal Institutions* seja produzida por estas instituições e/ou por funcionários ou consultores ao serviço das mesmas. Em sentido diverso surgem as opiniões dos políticos, que vêm neste novo modelo uma interferência excessiva em domínios onde só os instrumentos do Estado democrático podem assegurar a legitimidade das decisões<sup>14</sup>. E para complicar ainda mais a análise da questão, somam-se as recentes experiências através das quais alguns buscam uma espécie de judicialização destas matérias – como se verificou no caso do questionamento dos poderes do Banco Central Europeu para a adopção da medida «*Outright Monetary Transactions*»<sup>15</sup> –, lembrando a cada passo as dificuldades em conciliar as

---

tários ou o impedimento de criação de novas entidades – é o caso, entre nós, do artigo 35.º/3 do Decreto-Lei n.º 133/2013, de 3 de Outubro – ou do *aumento da transparência* em matéria orçamental e financeira – para o que contribui o Código de Boas Práticas do FMI em matéria de transparência financeira (disponível em: <http://blog-pfm.imf.org/files/ft-code.pdf>).

<sup>11</sup> Política cuja bondade não temos oportunidade de discutir nesta sede, embora não possamos deixar de afirmar que rejeitamos o discurso da ‘austeridade’ como política que compromete a realização dos direitos económicos, sociais e culturais – v. NABAIS / TAVARES DA SILVA, “Pensar a Austeridade no Século XXI”, PAZ FERREIRA (Coord.), *A Austeridade Cura? A Austeridade Mata?*, aafdl, 2013, pp. 741-757.

<sup>12</sup> Para uma visão céptica do papel das IFI’s no auxílio ao controlo orçamental, não obstante eventuais ganhos de transparência que possam proporcionar, v. Richard HEMMING, “The Role of Independent Fiscal Agencies”, Richard ALLEN / Richard HEMMING / Barry POTTE, *The International Handbook of Public Financial Management*, Palgrave Macmillan, 2013, pp. 848ss.

<sup>13</sup> Conceito com o qual aqui pretendemos designar o conjunto de funcionários de organismos internacionais dedicados à *governance* financeira, como a OCDE, o FMI ou o Banco Mundial.

<sup>14</sup> Algo que explica, por exemplo, a ‘curta vida’ do *Fiscal Council* da Hungria, constituído em 2009 e posteriormente alvo de diversas reformas em 2010 e 2011 que lhe retiraram quase todas as suas competências e meios de trabalho – v. Robert HAGEMANN, “How can Fiscal Councils Strengthen Fiscal Performance?”, *ob. cit.*, pp. 86.

<sup>15</sup> Referimo-nos, primeiro, à decisão do Tribunal Constitucional Alemão 2 BvR 2728/13, de 14 de Janeiro de 2014, que no âmbito de um processo de fiscalização de constitucionalidade daquelas medidas do BCE procedeu ao reenvio prejudicial das questões para o TJUE, e, depois, à decisão do TJUE, no Processo C-62/14, de 16 de Junho de 2015, que em resposta àquele reenvio prejudicial, considerou que o BCE actuara dentro

medidas de harmonização económica e financeira na zona Euro com as ‘dimensões constitucionais’ dos Estados-membros.

Para muitos, de resto, o ‘ambiente europeu’ é neste momento o terreno adequado para a generalização das *Independent Fiscal Institutions* – e também um laboratório do qual se espera poder colher algumas informações mais precisas sobre a sua real efectividade ou não –, na medida em que o compromisso com as metas da estabilidade orçamental é de natureza intermédia, ou seja, é efectivo porque o incumprimento tem consequências normativas, mas não é ainda tão intenso (registam-se diversos desequilíbrios em muitos Estados-membros) que possa justificar o carácter supérfluo da intervenção destes organismos independentes.

Em suma, talvez pela circunstância de as academias não terem ainda produzido reflexão suficiente sobre este tema, e talvez porque se trata, apesar de tudo, de um tema novo e que ainda requer estudo e discussão, não podemos também deixar de adoptar uma posição conservadora, no sentido de concordar com a instituição de mecanismos que tragam para o debate público opiniões neutras fundadas em juízos técnicos, essenciais para ajudar a elevar o nível da literacia financeira no discurso público e a combater discursos demagógicos, eleitoralistas e irresponsáveis, mas ainda assim reconhecer que as soluções não podem avançar, por ora, deste patamar, nem abdicar da pedra angular do Estado de Direito Democrático, que é a legitimação democrática das decisões em matéria orçamental e financeira.

## 2.2. As inspirações do modelo europeu

Mas a criação das entidades independentes como coadjuvantes na implementação de políticas orçamentais, financeiras e fiscais equilibradas em Estados de Direito democráticos<sup>16</sup>, inspirada nas reformas financeiras de 1990 relativas à arquitectura do sistema financeiro a partir de bancos centrais independentes, não é uma originalidade do modelo Europeu. Pelo contrário, há muito que o FMI vinha recomendando a sua criação, orientação a que se juntou também a OCDE<sup>17</sup>.

---

dos poderes conferidos pelas normas aplicáveis. Sobre o tema *v.* Michael WILKINSON, “Economic Messianism and Constitutional Power in a ‘German Europe’: All Courts are Equal, but some Courts are more equal than others”, *London School of Economics Working Papers*, 26/2014 (recurso on-line).

<sup>16</sup> Para as Instituições Europeias, estas entidades “devem constituir um elemento essencial na promoção da credibilidade e da transparência” no contexto dos mecanismos de correcção orçamental nacionais – *v.* COM (2012) 342final.

<sup>17</sup> OECD, “Independent fiscal institutions”, *Government at a Glance*, 2013, OECD Publishing, pp. 98.

As *Independent Fiscal Institutions* – IFI’s – são uma realidade já bem conhecida nas economias mais desenvolvidas, como é o caso do *Congressional Budget Office (CBO)* nos Estados Unidos da América, criado em 1975<sup>18</sup>, do *Bureau for Economic Policy Analysis (CPB)* na Holanda, constituído em 1945<sup>19</sup>, e do *High Council of Finance* na Bélgica, instituído em 1939, e cujos poderes foram depois reforçados em 1989<sup>20</sup>.

O *tipo de actividade exercida* varia muito de país para país, o que permite dizer que existem diversos modelos de IFI’s. Em alguns casos estas entidades são encarregadas de *produzir informação oficial* em relação a previsões macroeconómicas – é o caso da CPB na Holanda e do *Office for Budget Responsibility (OBR)* do Reino Unido<sup>21</sup> –, em outros elas *produzem informação concorrente* com a informação oficial – como acontece com o *Congressional Budget Office (CBO)* norte-americano e com o *Parliamentary Budget Office* do Canadá<sup>22</sup> –, noutros sistemas estas entidades *emitem opiniões e pareceres sobre a informação oficial* que é produzida pelas entidades políticas – é o que sucede em França (*Commission Économique de la Nation* e *Haut Conseil de Finances Publiques*), na Irlanda (*Irish Fiscal Advisory Council*) e na Suécia (*National Institute for Economic Research*)<sup>23</sup><sup>24</sup>.

---

<sup>18</sup> Para maiores desenvolvimentos *v.* Eugene STEUERLE & Stephanie RENNANE, “Unites States: Pioneer in Fiscal Surveillance”, George KOPITS (ed.), *Restoring Public Debt Sustainability: The Role of Independent Fiscal Institutions*, Oxford University Press, 2013, pp. 99ss.

<sup>19</sup> Para maiores desenvolvimentos *v.* Frits BOS & Coen TEULING, “Netherlands: Fostering Consensus on Fiscal Policy”, George KOPITS (ed.), *Restoring Public Debt Sustainability: The Role of Independent Fiscal Institutions*, Oxford University Press, 2013, pp. 121ss.

<sup>20</sup> Sobre o tema *v.* Luc COENE & Geert LANGENUS, “Belgium: Promoting Fiscal Discipline in a Federal System”, George KOPITS (ed.), *Restoring Public Debt Sustainability: The Role of Independent Fiscal Institutions*, Oxford University Press, 2013, pp. 142ss.

<sup>21</sup> Sobre o modelo britânico *v.* Robert CHOTE & Simon WREN-LEWIS, “United Kingdom: Fiscal Watchdog and Official Forecaster”, George KOPITS (ed.), *Restoring Public Debt Sustainability: The Role of Independent Fiscal Institutions*, Oxford University Press, 2013, pp. 234ss.

<sup>22</sup> Para maiores desenvolvimentos sobre a realidade canadiana *v.* Kevin PAGE / Toga YALKIN, “Canada: Oversight with Qualified Independence”, George KOPITS (ed.), *Restoring Public Debt Sustainability: The Role of Independent Fiscal Institutions*, Oxford University Press, 2013, pp. 166ss.

<sup>23</sup> Sobre o modelo sueco *v.* Kristina LUNDQVIST, «Financial information of good quality, in time and for multiple uses – the Swedish experience», *Para uma Reforma Abrangente da Organização e Gestão do Sector Público*, Banco de Portugal Edições, 2014, pp. 27-40; e Larms CALMFORS, “Sweden: Watchdog with a Broad Remit”, George KOPITS (ed.), *Restoring Public Debt Sustainability: The Role of Independent Fiscal Institutions*, Oxford University Press, 2013, pp. 189ss.

<sup>24</sup> OECD, «Independent fiscal institutions», *Government at a Glance*, 2013, OECD Publishing, pp. 98.

Também quanto à sua *forma institucional* podemos assinalar algumas diferenças, pois em alguns países estas entidades estão junto aos órgãos do poder legislativo – é o que sucede no modelo norte-americano, italiano<sup>25</sup>, australiano e canadense – noutros casos são agências independentes e em outros ainda localizam-se junto às entidades de controlo da legalidade financeira, como os tribunais de contas.

Apesar de alguma proximidade com a nova arquitectura do sistema financeiro e monetário, as IFI's não são nem pretendem ser entidades equiparáveis ou homólogas, no plano institucional e funcional, aos bancos centrais, pois a sua função não é a de decidir a política financeira e orçamental em substituição dos órgãos democráticos, mas antes a de aconselhar, influenciar, avaliar e divulgar informação independente e transparente – por isso maioritariamente a literatura refere-se a este tipo de entidades como *Fiscal Councils* <sup>26</sup>.

Alguns autores propõem soluções mais drásticas, como a criação de *Independent Fiscal Authorities*, cujo propósito seria mais ‘intrusivo’ no plano democrático, já que assentariam no pressuposto de ‘despolitização total’, ou seja, de delegação de uma parte do poder decisório em matérias orçamentais e financeiras em entidades independentes, à semelhança do que acontece com a política monetária em relação aos Bancos Centrais<sup>27</sup>. Uma proposta que não tem consagração expressa em nenhum país, pois as características são excessivamente invasivas e potencialmente geradoras de conflitos com os órgãos do poder político, sem que exista sequer uma forma de os solucionar<sup>28-29</sup>. O caminho há-de ser, portanto, a adopção de soluções mais concili-

---

<sup>25</sup> Para maiores desenvolvimentos *v.* Fabrizio BALASSONE / Daniele FRANCO / Chiara GORETTI, “Italy: What Role for an Independent Fiscal Institution?”, George KOPITS (ed.), *Restoring Public Debt Sustainability: The Role of Independent Fiscal Institutions*, Oxford University Press, 2013, pp. 250ss.

<sup>26</sup> Cf. Xavier DEBRUN, *The Functions and Impact of Fiscal Councils*, International Monetary Fund, 2013, pp. 6; e Simon WREN-LEWIS, “Comparing the Delegation of Monetary and Fiscal Policy”, George KOPITS (ed.), *Restoring Public Debt Sustainability: The Role of Independent Fiscal Institutions*, Oxford University Press, 2013, pp. 54ss.

<sup>27</sup> Cf. DEBRUN / HAUNER / KUMAR, “Independent Fiscal Agencies”, *Journal of Economic Surveys*, Vol. 23, N.º1, 2009, pp. 56-61.

<sup>28</sup> Neste sentido, DEBRUN / HAUNER / KUMAR, “Independent Fiscal Agencies”, *ob. cit.* pp. 61; Robert HAGEMANN, “How can Fiscal Councils Strengthen Fiscal Performance?”, *ob. cit.*, pp. 80.

<sup>29</sup> Algo que no espaço europeu poderia ser resolvido se se avançasse mais no modelo de integração, como parece ser o sentido do Tratado sobre a Estabilidade, Coordenação e Governação na União Económica e Monetária (TECG), no qual se prevêem medidas como a comunicação prévia pelos Estados ao Conselho da União Europeia e

liatórias com o modelo democrático, com a criação de entidades com meros poderes consultivos, de emissão de opiniões, pareceres e avaliações – os já mencionados *Fiscal Councils* – que coadjuvam na garantia do cumprimento das regras orçamentais numéricas<sup>30</sup>.

Em boa verdade, os dois modelos cumprem uma das funções meritórias associada às IFI's: a superação das deficiências apontadas por muitos aos modelos assentes exclusivamente em regras numéricas fixas, que são indiferentes às concretas e reais condições dos países – trata-se de substituir as 'regras mortas' ("*dead rules*") por 'entidade vivas' ("*living bodies*") de âmbito nacional, conhecedoras das reais condições para o desenvolvimento sustentável de cada contexto económico e financeiro<sup>31</sup>.

### **2.3. A tentativa de harmonização do modelo das IFI's a partir dos princípios gerais estabelecidos pela OCDE**

Em 2014, a OCDE publicou a *Recommendation of the Council on Principles for Independent Fiscal Institutions*<sup>32</sup>. Nos parágrafos introdutórios pode ler-se que os princípios correspondem a uma 'sistematização' das principais orientações resultantes da actividade positiva desenvolvida pelas IFI's. Segundo aquela entidade, após a Crise de 2008-2009, os decisores políticos estão à procura de novas soluções para garantir a disciplina financeira e orçamental e reconstruir a confiança pública nas suas capacidades para gerir os orçamentos de forma prudente e transparente. Embora a responsabilidade pelas decisões orçamentais e financeiras seja, em última instância, dos governos democraticamente eleitos, as IFI's podem oferecer um complemento a essas decisões, através de uma análise segundo as melhores regras e práticas orientadas para a promoção da sustentabilidade, assegurando a transparência, a *accountability* e a elevação do nível do debate político sobre estas matérias.

---

à Comissão dos planos de emissão de dívida (artigo 6.º). O Tratado sobre Estabilidade, Coordenação e Governança na União Económica e Monetária (TECG), também denominado "Pacto Orçamental" ou "Pacto Fiscal", foi assinado em Março de 2012 e ratificado por Portugal em Abril de 2012 (Resolução da Assembleia da República n.º 84/2012 e Decreto do Presidente da República n.º 99/2012, ambos de 3 de Julho).

<sup>30</sup> Cf. Cf. Xavier DEBRUN, "The Functions and Impact of Fiscal Councils", IMF, 2013, pp. 21 (recurso on-line).

<sup>31</sup> Neste sentido v. A. FATÁS, J VON HAGEN, A. H. HALLETT *et. alii*, *Stability and Growth in Europe: Towards a Better Pact*, Center for Economic Policy Research, London, 2003, pp. 62-66.

<sup>32</sup> OCDE, *Recommendation of the Council on Principles for Independent Fiscal Institutions*, 2014 (<http://www.oecd.org/gov/budgeting/OECD-Recommendation-on-Principles-for-Independent-Fiscal-Institutions.pdf>).

Os vinte e dois princípios apresentados pela OCDE para a criação, organização e regulação das IFI's estão agrupados em nove títulos, e podemos sintetizar os respectivos conteúdos da seguinte forma:

- *Base Local (Local Ownership)* – as IFI's devem ser instituições de base local, que conheçam profundamente o contexto e a realidade do país, evitando a importação artificial de soluções estrangeiras;
- *Entidades independentes e apartidárias (Independence and non-partisanship)* – estas são duas características essenciais às IFI's para garantir que as respectivas análises são objectivas e úteis a qualquer partido político, o que é assegurado através: *i)* da não atribuição de poderes normativos a estas entidades; *ii)* da escolha dos seus membros por critérios de mérito profissional na área da economia, finanças públicas e gestão orçamental (com divulgação dos CV); *iii)* por mandatos limitados e não renováveis, nem coincidentes com ciclos eleitorais; *iv)* pela exclusividade dos respectivos membros, aos quais deve ser atribuída uma remuneração adequada; *v)* pelo facto de o *staff* ser recrutado por concurso e subordinado ao regime de contrato de trabalho privado.
- *Atribuições (Mandate)* – as atribuições devem estar definidas em lei, bem como os procedimentos para o exercício de cada tipo de actividade, incluindo as entidades com competência para solicitar informações; as IFI's devem ter a possibilidade de emitir informações de modo officioso e autonomia na elaboração do seu plano de actividades; as suas actividades devem estar ligadas às questões orçamentais, devendo incluir, designadamente, a análise das propostas orçamentais apresentadas, comentários a cenários e projecções macroeconómicas e análise económica da principal legislação.
- *Recursos financeiros (Resources)* – estas entidades devem ter um orçamento próprio, adequado ao cumprimento da sua missão (cobrindo custos remuneratórios e de funcionamento), e autonomia financeira, sendo recomendada a adopção de orçamentos plurianuais.
- *Relações com os Parlamentos (Relationship with the legislature)* – o procedimento orçamental deve proporcionar tempo para que as IFI's produzam informação de suporte ao debate parlamentar do orçamento, podendo ainda incluir-se outras soluções como a audição obrigatória do dirigente das IFI's nesse procedimento; a legislação deve também prever instrumentos para a colaboração entre as IFI's e as comissões parlamentares de orçamento e finanças e/ou outras.

- *Acesso à informação (Access to information)* – a legislação deve estabelecer meios adequados para neutralizar a assimetria informativa entre as IFI's e os Governos, incluindo o acesso a documentos de forma gratuita ou com custos comportáveis pelo orçamento das IFI's; os limites no acesso à informação devem ficar expressamente consagrados na lei.
- *Transparência (Transparency)* – os deveres de transparência associados às IFI's são especialmente relevantes na legitimação dos seus resultados, pelo que deve ser assegurado pelo legislador uma ampla margem de discricionariedade para que estas entidades decidam como é que pretendem constituir a sua “confiança pública”, mas o legislador deve prever a publicação *on-line* dos relatórios e outros documentos, assegurando a sua filiação.
- *Comunicação (Communications)* – as IFI's devem desenvolver canais de comunicação com a Sociedade, em particular através dos *media*.
- *Avaliação externa (External Evaluation)* – as IFI's devem desenvolver instrumentos de controlo externo através dos pares, o que pode significar, entre outras coisas, *peer-review* dos seus trabalhos e relatórios de avaliação elaborados por entidades congéneres.

### III. O CONSELHO DAS FINANÇAS PÚBLICAS

O Conselho das Finanças Públicas foi criado entre nós em 2011, mais concretamente pela Lei n.º 22/2011, de 20 de Maio, que aditou à Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto (Lei de Enquadramento Orçamental), o artigo 12.º-I, onde se pode ler o seguinte: “é criado um órgão independente, o conselho das finanças públicas, cuja missão consiste em pronunciar-se sobre os objectivos propostos relativamente aos cenários macroeconómico e orçamental, à sustentabilidade de longo prazo das finanças públicas e ao cumprimento da regra sobre o saldo orçamental, prevista no artigo 12.º-C, da regra da despesa da administração central, prevista no artigo 12.º-D, e das regras de endividamento das regiões autónomas e das autarquias locais previstas nas respectivas leis de financiamento”. O mesmo artigo acrescenta ainda que “o conselho deve integrar personalidades de reconhecido mérito, com experiência nas áreas económica e de finanças públicas”, cabendo ao legislador definir a respectiva composição, as competências, a organização e o funcionamento daquela entidade.

Neste seguimento, a Lei n.º 54/2011, de 19 de Outubro, aprovou os estatutos do Conselho das Finanças Públicas. De acordo com a lei (na sua redacção entretanto actualizada pelo artigo 187.º da Lei n.º 82-B/2014, de

31 de Dezembro), o conselho das finanças públicas é uma pessoa colectiva de direito público, com a natureza de *entidade administrativa independente*, dotada de autonomia administrativa e financeira e de património próprio, estando sujeita ao regime dos serviços e fundos autónomos. O conselho e os membros dos respectivos órgãos actuam de forma independente no desempenho das funções que lhes 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 Conselho, bem como a sua capacidade de cumprir integralmente a respectiva missão, são asseguradas financeiramente pelo Orçamento do Estado.

Para o desempenho da sua missão, a lei confere ao conselho as seguintes atribuições: *i)* avaliar os cenários macroeconómicos adoptados pelo Governo e a consistência das projecções orçamentais com esses cenários; *ii)* avaliar o cumprimento das regras orçamentais estabelecidas; *iii)* analisar a dinâmica da dívida pública e a evolução da sua sustentabilidade; *iv)* analisar a dinâmica de evolução dos compromissos existentes, com particular incidência nos sistemas de pensões e saúde e nas parcerias público-privadas e concessões, incluindo a avaliação das suas implicações na sustentabilidade das finanças públicas; *v)* avaliar a situação financeira das regiões autónomas e das autarquias locais; *vi)* avaliar a situação económica e financeira das entidades do sector público empresarial e o seu potencial impacto sobre a situação consolidada das contas públicas e sua sustentabilidade; *vii)* analisar a despesa fiscal; *viii)* acompanhar a execução orçamental.

No âmbito das suas atribuições, o conselho produz, *obrigatória e previamente à sua apreciação na Assembleia da República*, relatórios sobre: *i)* o Programa de Estabilidade e Crescimento e demais procedimentos no quadro regulamentar europeu do Pacto de Estabilidade e Crescimento; *ii)* o Quadro Plurianual de Programação Orçamental; *iii)* a proposta de Orçamento do Estado<sup>33</sup>. Para além destes relatórios obrigatórios, o conselho deve igualmente produzir *relatórios regulares* sobre a sustentabilidade das contas públicas e outros que considere convenientes. Todos os relatórios elaborados pelo conselho são enviados ao Presidente da República, à Assembleia da República, ao Governo, ao Tribunal de Contas e ao Banco de Portugal e

---

<sup>33</sup> Para o legislador nacional parece não ter sido muito fácil conjugar a intervenção do Conselho das Finanças Públicas no procedimento de aprovação parlamentar do orçamento do Estado, em si já bastante complexo e moroso, pelo que o legislador se viu obrigado a estipular que a produção do relatório do Conselho sobre a proposta de Orçamento do Estado e a sua apresentação na Assembleia da República não prejudicava o início do processo da respectiva discussão, previsto na lei de enquadramento orçamental.

disponibilizados na sua página electrónica.

Quanto à *estrutura orgânica*, o Conselho é composto por: *i*) um Conselho Superior, integrado por cinco membros, nomeados pelo Conselho de Ministros sob proposta conjunta do Presidente do Tribunal de Contas e do Governador do Banco de Portugal<sup>34</sup>; *ii*) uma Comissão Executiva, integrada pelo Presidente do Conselho Superior, pelo Vogal Executivo e pelo Director dos Serviços Técnicos do Conselho; e *iii*) por um Fiscal Único, que é o órgão responsável pelo controlo e pela legalidade da gestão financeira e patrimonial do Conselho. Os membros do Conselho Superior são inamovíveis durante os seus mandatos. Os mandatos têm a duração de sete anos, com excepção dos correspondentes à primeira nomeação.

Um ponto que parece menos cuidado nos estatutos do Conselho das Finanças Públicas é a *accountability* dos respectivos membros e da actividade desempenhada. Seria importante instruir um sistema de ‘audições parlamentares’ dos membros, à semelhança do que acontece em França ou na Itália, ou regimes de *peer-review* como os instituídos no Reino Unido e no Canadá<sup>35</sup>.

### **3.1. A actividade desenvolvida pelo Conselho das Finanças Públicas**

Devido à sua recente instituição entre nós e talvez também devido à forma como foi instituído e à circunstância de durante boa parte deste período o país ter estado sob a intervenção (especial vigilância) das entidades europeias e do FMI, ainda não é possível fazer uma análise desenvolvida do impacto que a actividade do Conselho tem tido na política orçamental e financeira nacional, nem da relevância que tem na formação da opinião pública. Assim, limitar-nos-emos, nesta sede, a dar conta da principal actividade desenvolvida por esta entidade.

Tal como se previa no Memorando de Entendimento sobre as Condiionalidades da Política Económica, o Conselho das Finanças Públicas iniciou

---

<sup>34</sup> Os actuais membros foram nomeados pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 1/2012, de 19 de Janeiro, e cumprem mandatos com as seguintes durações, desde 16 de Fevereiro de 2012: *i*) Presidente (Maria Teodora Osório Pereira Cardoso), sete anos; *ii*) Vice-presidente (Jürgen von Hagen), cinco anos; *iii*) Vogal Executivo (Rui Nuno Baleiras), cinco anos; *iv*) Vogais não-Executivos (George Kopits; Carlos José Fonseca Marinheiro; três anos, renováveis uma vez).

Os mandatos dos Vogais não-Executivos foram renovados pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 35/2014, de 18 de Novembro de 2014.

<sup>35</sup> Cf. Xavier DEBRUN, “The Functions and Impact of Fiscal Councils”, IMF, 2013, pp. 20 (recurso on-line).

a respectiva actividade em 2012, com a elaboração de três relatórios – um sobre a estratégia orçamental para Portugal 2012-2016, outro sobre os Princípios para a Revisão das Leis de Finanças Públicas Subnacionais e o terceiro sobre a Análise da Proposta de Orçamento do Estado para 2013 – e um apontamento sobre as previsões macroeconómicas subjacentes ao Orçamento.

Em 2013, para além dos relatórios obrigatórios sobre a matéria orçamental (análise do documento de estratégia orçamental, da alteração ao orçamento do Estado para 2013 e da proposta de Orçamento do Estado para 2014), destacaram-se os relatórios sobre as contas das Administrações Públicas, a análise das Propostas da nova Lei das Finanças Locais<sup>36</sup> e das Finanças Regionais<sup>37-38</sup> e ainda um parecer relativo à 7.<sup>a</sup> alteração à lei de enquadramento orçamental e um apontamento sobre a dívida pública.

Já em 2014 e para além, uma vez mais, dos relatórios obrigatórios em matérias orçamentais (análise do Documento de Estratégia Orçamental 2014-2018 e da proposta de Orçamento do Estado para 2015) e de contas das Administrações Públicas e de outros documentos sobre estes temas (apontamento do Saldo em Contabilidade Pública ao Saldo em Contabilidade Nacional, parecer relativo à oitava alteração à Lei de Enquadramento Orçamental e o parecer sobre as previsões macroeconómicas subjacentes à Proposta de Orçamento do Estado para 2015), destacamos a análise da Execução Orçamental da Segurança Social e da Caixa Geral de Aposentações e o apontamento sobre Sistemas de Protecção Social<sup>39</sup>, bem como as duas publicações ocasionais, uma sobre a reforma do processo orçamental e outra sobre a previsibilidade e a sustentabilidade das finanças públicas.

---

<sup>36</sup> Referimo-nos ao Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais, aprovado pela Lei n.º 73/2013, de 3 de Setembro.

<sup>37</sup> Lei das Finanças das Regiões Autónomas, aprovada pela Lei Orgânica n.º 2/2013, de 2 de Setembro.

<sup>38</sup> Para além do relatório, cuja obrigatoriedade neste caso estava também indicada no ponto 3.14 da versão portuguesa do Memorando de Entendimento sobre as Condicionalidades da Política Económica, conta-se ainda nesta matéria a publicação ocasional 1/2013 sobre a análise dos limites à Dívida nas Propostas de Lei de Finanças Regionais e Locais.

<sup>39</sup> Neste breve apontamento, onde se analisam o Sistema de Segurança Social e a CGA, pode ler-se que um dos principais desafios decorre da circunstância de o Sistema Português de Segurança Social se dever considerar um ‘sistema tardio’ em face dos respectivos congéneres, razão pela qual suscita especiais desafios de sustentabilidade e pressão sobre as finanças públicas nacionais. Neste sentido, há quem faça uma análise mais generalizada sobre as dificuldades de sustentabilidade que enfrentam os países da “social democracia tardia”, que emergem já na fase de superação do Keynesianismo pelos modelos mais recentes do capitalismo – *v.* Jorge Luis LANZARO, “Social Democracias ‘Tardías’. Europa Meridional y América Latina”, *Centro de Estudios Políticos y Constitucionales*, 2014.

Especialmente em matéria de *Segurança Social*, e após as vicissitudes das mais recentes tentativas de reforma deste sector entre nós<sup>40</sup>, é importante que vozes independentes e legitimadas sob o ponto de vista técnico se pronunciem sobre o tema, alertando para os riscos de curto, médio e longo prazo, bem como para as questões de justiça intergeracional, contrabalancando o discurso político-demaagógico que enxameia a comunicação social e que é, em alguma medida, guiado pelos políticos que dependem do voto dos reformados e pelos próprios reformados, que actualmente constituem um *lobby* bem organizado numa sociedade especialmente envelhecida.

Em Dezembro de 2014, o Conselho publicou também um volume que recolhe as intervenções num ciclo de seminários sobre a Reforma do Estado, e que correspondeu a uma iniciativa conjunta do Conselho com o Banco de Portugal e a Fundação Calouste Gulbenkian<sup>41</sup>.

Por último, em 2015, para além dos relatórios e pareceres em matéria orçamental (evolução económica e orçamental, análise da execução orçamental, situação e condicionantes das finanças públicas 2015-2019, Previsões macroeconómicas subjacentes ao Programa de Estabilidade 2015-2019, Análise do Programa de Estabilidade 2015-2019, Evolução económica e orçamental até ao final do 1.º trimestre de 2015 e Parecer sobre a Proposta de Lei n.º 329/XII – Lei de Enquadramento Orçamental), cumpre-nos destacar a publicação do Glossário de Termos das Finanças Públicas<sup>42</sup>, que contribui para o aumento da literacia financeira no país.

Se atentarmos, por exemplo, no conteúdo do Relatório 3/2015 sobre “Finanças Públicas: Situação e Condicionantes 2015-2019”, onde se pode ler que “as pressões orçamentais resultantes da demografia e do elevado peso da dívida continuam a exigir um importante esforço no sentido do aumento de eficiência na provisão de serviços públicos, a par com a maior capacidade de geração de rendimento e de atracção de financiamento por parte do sector privado”, veremos que as indicações sobre as reformas necessárias na Administração Pública e as suas razões económico-financeiras e orçamentais encontram aí uma explicação clara, só faltam as medidas e a

---

<sup>40</sup> Para maiores desenvolvimentos *v.*, por todos, João Carlos LOUREIRO, *Direito da Segurança Social: entre a necessidade e o risco*, Coimbra Editora, 2014; e *Contribuição de Sustentabilidade & Companhia. Linhas para uma discussão constitucional*, 2014 ([https://apps.uc.pt/mypage/files/fd\\_loureiro/707](https://apps.uc.pt/mypage/files/fd_loureiro/707)).

<sup>41</sup> Referimo-nos à obra “Para uma Reforma Abrangente da Organização e Gestão do Sector Público – Comunicações e Comentários” (disponível em <http://www.cfp.pt/wp-content/uploads/2014/12/LivroSextasReforma2014.pdf>).

<sup>42</sup> O Glossário de Termos das Finanças Públicas pode ser consultado em <http://www.cfp.pt/wp-content/uploads/2015/04/Glossario-de-termos-das-Financas-Publicas.pdf>.

formação da consciência social sobre a respectiva inevitabilidade.

Apesar destes breves anos de actividade e do especial contexto em que a mesma teve lugar, podemos concluir que a actividade do Conselho das Finanças Públicas tem sido muito relevante no cumprimento da missão que dele era aguardada, isto apesar de não ter o impacto na comunicação social que se esperaria e desejaria<sup>43</sup>, pois poucas têm sido as referências à sua actividade nos principais serviços noticiosos, públicos e privados, omissão que, cremos, não se pode imputar ao trabalho desenvolvido, que tem sido de elevada qualidade, mas antes à própria qualidade dos serviços noticiosos, para quem a divulgação de querelas políticas secundárias continua a ser mais *sexy* (e talvez mais rentável) do que o cumprimento de um serviço público informativo de qualidade. Será preciso esperar alguns anos para se poder analisar, com maior rigor, o impacto que esta entidade pode vir a assumir no contexto nacional.

### 3.2. O Conselho das Finanças Públicas e a Unidade Técnica de Apoio Orçamental

Antes da criação do Conselho das Finanças Públicas, Portugal contava já, desde 2006, com uma entidade técnica de apoio em matéria orçamental. Não sendo uma verdadeira entidade independente, as suas opiniões tinham algum impacto na comunicação social, pelo menos o suficiente para incomodar os Governos em funções, à data ainda pouco familiarizados com estas novas formas de *accountability*<sup>44</sup>.

Referimo-nos à Unidade Técnica de Apoio Orçamental (UTAO), uma “unidade especializada que funciona sob orientação da comissão parlamentar permanente com competência em matéria orçamental e financeira,

---

<sup>43</sup> Recorde-se que o impacto na comunicação social e a aquisição de um estatuto de interlocutor inevitável com os representantes políticos no discurso público é um dos indicadores de efectividade do modelo - Cf. Xavier DEBRUN, “The Functions and Impact of Fiscal Councils”, IME, 2013, pp. 27 (recurso on-line).

<sup>44</sup> Recordamos aqui, a título de exemplo, as declarações em 2009, do Ministro das Finanças Teixeira dos Santos, que confrontado com o pedido da oposição de submeter as contas públicas ao escrutínio da UTAO respondia desta forma: “A UTAO pode analisar a informação, mas cada coisa no seu lugar. A Assembleia da República é um órgão legislativo e a UTAO tem a missão de apoiar os deputados em termos técnicos, não pode ter qualquer poder de fiscalização da actividade do Governo. Não lhe reconheço esse poder, a UTAO é uma unidade técnica que faz um trabalho técnico, não é um órgão fiscalizador da acção do Governo, isso não faz sentido” – in [http://www.rtp.pt/noticias/politica/defice-das-contas-publicas-e-campo-de-batalha-entre-socrates-e-ferreira-leite\\_n234158#sthash.sYVSi76P.dpuf](http://www.rtp.pt/noticias/politica/defice-das-contas-publicas-e-campo-de-batalha-entre-socrates-e-ferreira-leite_n234158#sthash.sYVSi76P.dpuf).

prestando-lhe apoio pela elaboração de estudos e documentos de trabalho técnico sobre a gestão orçamental e financeira pública” – definição constante da Lei de Organização e Funcionamento dos Serviços da Assembleia da República (Lei n.º 77/88, de 1 de Julho, na redacção dada pela Lei n.º 13/2010, de 19 de Julho).

A UTAO foi inicialmente criada pela Resolução da Assembleia da República n.º 53/2006, de 7 de Agosto, tendo aí ficado estipulado que a respectiva missão consistiria na elaboração de documentos e estudos sobre: *i)* análise técnica da proposta de lei de Orçamento do Estado e suas alterações; *ii)* avaliação técnica sobre a Conta Geral do Estado; *iii)* acompanhamento técnico da execução orçamental; *iv)* análise técnica às revisões do Programa de Estabilidade e Crescimento; *v)* estudo técnico sobre o impacte orçamental das iniciativas legislativas admitidas, que o Presidente da Assembleia da República entendesse submeter à comissão especializada em matéria orçamental e financeira, nos termos do artigo 17.º/1d do Regimento da Assembleia da República; *vi)* outros trabalhos que lhe fossem determinados pela comissão especializada em matéria orçamental e financeira, ou que a esta fossem submetidos pelo Presidente da Assembleia da República ou por outras comissões especializadas. Era composta por três a cinco técnicos, a requisitar ou a contratar nos termos da Lei de Organização e Funcionamento dos Serviços da Assembleia da República (LOFAR) e demais legislação aplicável.

Mais tarde, a Resolução da Assembleia da República n.º 57/2010, de 23 de Junho, reforçou os seus meios humanos (passando a sua composição a contemplar 8 a 10 técnicos, a recrutar através de mobilidade interna ou cedência de interesse público) e as suas competências, que passaram a contemplar, entre outros, a realização de reportes trimestrais sobre o endividamento contraído e investimento realizado em todas as entidades e empresas do sector público e da administração regional e local.

Já em 2014, após a constituição do Conselho das Finanças Públicas, a Resolução da Assembleia da República n.º 60/2014, de 30 de Junho, viria a atribuir-lhe mais competências, desta feita em matéria de avaliação e acompanhamento de parcerias público-privadas, concessões e reequilíbrios financeiros.

Neste caso, como já dissemos, não se trata de uma entidade verdadeiramente independente à luz dos princípios da OCDE antes mencionados, não obstante o artigo 6.º do respectivo regulamento interno, de 26 de Dezembro de 2006, estipular que “na execução do plano de trabalhos e de outros trabalhos solicitados à UTAO, os técnicos que a compõem devem elaborá-los com total independência e imparcialidade política, técnica e científica”.

Apesar disso, talvez valha a pena lembrar que outras IFI’s, como a

Belga e a Holandesa, também nunca beneficiaram de verdadeira independência segundo os parâmetros legais e mesmo assim ‘construíram’ a sua independência a partir da reputação social reconhecida aos respectivos trabalhos<sup>45</sup>. Por esta razão, não devemos igualmente negar à UTAO este estatuto, sobretudo se recordarmos o papel muito relevante que a mesma assumiu, no plano socioeconómico e político, nos anos de 2007 a 2011, como foi aliás reconhecido pela OCDE, que, em 2008, recomendava ao Estado Português a manutenção desta entidade e o aprofundamento da sua independência<sup>46</sup>.

Em alguns casos, e apesar de terem funções diferentes, existe uma clara duplicação nas análises que são efectuadas pelo Conselho das Finanças Públicas e pela UTAO, como acontece com a proposta do Orçamento do Estado ou com as contas públicas, mas para os partidários da transparência certamente que esta duplicação se traduz apenas em mais informação. Pela nossa parte, consideramos que seria importante articular melhor as competências destas duas entidades, neutralizando duplicações e redundâncias e promovendo uma optimização deste tipo de controlos, que muito saudamos.

## CONCLUSÃO

A divulgação das IFI´s nos sistemas democráticos é um instrumento fundamental ao aprofundamento da democracia e da cidadania, pois permite elevar o nível de literacia financeira e proporcionar informação técnica, neutra e não demagógica sobre aspectos fundamentais da nossa existência em comunidade política organizada, que se pretende justa e equitativa, porque fundada em esquemas sustentáveis de redistribuição do rendimento e da riqueza.

Não espanta, portanto, que este tipo de entidades seja pouco popular entre os políticos e que os resultados da respectiva actividade sejam muitas vezes recebidos com desagrado. Todavia, e como a experiência comparada vem demonstrando, o seu papel pode ser muito útil quando se trata de enfrentar reformas legislativas necessárias em matérias que em regra acarretam elevados custos políticos, e cujos resultados positivos apenas são perceptíveis a médio e longo prazo, ou seja, em desarmonia com os ciclos eleitorais, como acontece, em especial, com a segurança social.

---

<sup>45</sup> Cf. Xavier DEBRUN, “The Functions and Impact of Fiscal Councils”, IMF, 2013, pp. 34 (recurso on-line).

<sup>46</sup> Cf. OCDE, *Relatório de Avaliação do Processo Orçamental em Portugal*, 2008, pp. 14. Documento disponível em <http://www.oecd.org/portugal/42007650.pdf>.

Pela nossa parte, e não obstante a ‘juventude’ destes organismos entre nós, acolhemos a sua acomodação no sistema político-normativo com expectativas positivas e muito optimismo, esperando que elas, na sua missão de *‘watchdogs’*, se revelem não apenas essenciais na promoção da estabilidade orçamental e financeira, mas também no contexto das necessárias reformas políticas que ainda estão por cumprir, em especial na reestruturação da organização política e administrativa e no domínio da segurança social.