

O ORÇAMENTO VERDE

Amílcar Sousa

Ana Pinheiro

Francisco Ruano

Conferência na Universidade de Évora

29 de setembro de 2022



Nota prévia:

As opiniões expressas apenas responsabilizam os autores, não coincidindo necessariamente com a opinião do Conselho das Finanças Públicas.

Crédito foto de capa: “Close up of crystal globe resting on grass in a forest” de jcomp - [freepik.com](https://www.freepik.com)

Estrutura



1. O que é o Orçamento Verde?

- Definição, contexto e principais vantagens
- Plataformas de apoio técnico
- Metodologias e instrumentos
- Enquadramento institucional
- Formas de reporte

2. Práticas internacionais

3. Que caminho para Portugal?

- O que está feito?
- O que falta fazer?

4. Principais conclusões





O que é o Orçamento Verde?

Definição

- OCDE: “Prática que **utiliza as ferramentas de elaboração de políticas orçamentais para ajudar a alcançar objetivos relacionados com as dimensões climáticas e ambientais** (...) Fornece aos decisores uma compreensão mais clara dos impactos ambientais e climáticos resultantes das escolhas orçamentais, contribuindo para uma tomada de decisão mais informada e para um crescimento sustentável”
- Comissão Europeia: “Processo através do qual os **contributos ambientais e climáticos de cada rubrica orçamental são identificados e avaliados** em relação a indicadores de desempenho específicos, com o objetivo de alinhar a política orçamental com os objetivos climáticos e ambientais”



O que é o Orçamento Verde?

Contexto

- Relatório da Comissão Brundtland (1987)
- Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável + Acordo de Paris (2015)
- **Pacto Ecológico Europeu** (2019)
- Lei Europeia em matéria de Clima (2021)

Iniciativas nacionais:

- Roteiro para a Neutralidade Carbónica em 2050 (RCM n.º 107/2019)
- Plano Nacional de Energia e Clima 2030
- Estratégia Nacional de Adaptação às Alterações Climáticas
- Programa de Ação para Adaptação às Alterações Climáticas
- **Lei de Bases do Clima** (Lei n.º 98/2021)



O que é o Orçamento Verde?

Principais vantagens

- **Tomada de decisão mais informada** porque permite aos decisores políticos conhecer os custos e benefícios ambientais subjacentes às suas medidas de política económica;
- **Cumprimento dos compromissos** climáticos e ambientais nacionais e internacionais;
- Aumenta a **transparência orçamental**;
- Estimula a **ação climática** e a **transição ecológica**;
- Integração das alterações climáticas e da degradação ambiental na **avaliação dos riscos orçamentais** de sustentabilidade das finanças públicas.



O que é o Orçamento Verde?

Plataformas de apoio técnico:

- OECD Paris Collaborative on Green Budgeting
- EU Technical Support Instrument
- Coalition of Finance Ministers for Climate Action
- IMF and Climate Change

Metodologias



	FMI	OCDE	CE
Princípios fundamentais	Green Public Financial Management Framework	Green Budgeting Framework	Green Budgeting Reference Framework
	<ul style="list-style-type: none"> i) Garantia de que as reformas têm o apoio político necessário e de que existem práticas básicas; ii) Existência de uma liderança clara do Ministério das Finanças; iii) Integração da estratégia com a agenda existente de reformas de GFP; iv) Garantia de uma sequência apropriada de reformas e uma comunicação que inclua os stakeholders e permita gerir as expectativas dos agentes. 	<ul style="list-style-type: none"> i) Enquadramento estratégico forte; ii) Ferramentas de alinhamento dos objetivos orçamentais com os objetivos ambientais; iii) Comunicação e reporte que promova a responsabilização e transparência por parte de instituições nacionais relevantes; iv) Quadro de governança orçamental adequado, suportado por uma liderança bem definida, pelo desenvolvimento de capacidades e conhecimento. 	<ul style="list-style-type: none"> i) Extensão da análise dos objetivos ambientais presentes no OE e SEE; ii) Metodologia utilizada para analisar a consistência das políticas orçamentais com os objetivos ambientais, nomeadamente o tagging orçamental, complementado de uma avaliação do impacto das políticas; iii) Outputs: identificação no OE, relatório de execução orçamental verde e estimativas em planos multi-anuais; iv) Responsabilidades dos intervenientes: evolução de uma task force para uma estrutura permanente na AC; v) Transparência e responsabilização: tornando todos os documentos públicos e fomentando a discussão parlamentar e avaliação independente.

Metodologias



	FMI	OCDE	CE
	Green Public Financial Management Framework	Green Budgeting Framework	Green Budgeting Reference Framework
Implementação	<p>i) Criação de um suporte legal adequado, estabelecendo regras e procedimentos;</p> <p>ii) Ciclo orçamental, constituído pelo planeamento estratégico de objetivos de curto e médio/longo-prazo, e a preparação do orçamento (incluindo objetivos verdes na circular de preparação, <i>tagging</i> e avaliação dos impactos ambientais das políticas orçamentais);</p> <p>ii) Execução, contabilização e reporte</p> <p>iv) Controlo e auditoria, destacando-se a elevada necessidade de formação dos recursos nesta fase.</p>	<p>i) Existência de uma liderança forte com papéis e responsabilidades claramente definidos no seio do governo;</p> <p>ii) Sistema de implementação bem desenhado e com sistemas internos adaptados aos objetivos climáticos;</p> <p>iii) Desenvolvimento da capacidade técnica e conhecimentos dos trabalhadores do setor público envolvidos;</p> <p>iv) Coerência com os outros objetivos orçamentados.</p>	<p>Existem 3 graus de desenvolvimento desta metodologia:</p> <p>i) Essencial;</p> <p>ii) Desenvolvido; e</p> <p>iii) Avançado.</p>

Fontes: CE, FMI e OCDE. | Notas: GFP = Gestão das Finanças Públicas; SEE = Sector Empresarial do Estado; tagging = classificação.



Instrumentos

- O **Green Budget Tagging**, ou classificação no âmbito do Orçamento Verde, é uma das **principais técnicas disponíveis** para os governos que procurem incluir uma **perspetiva verde no processo orçamental**
- Constitui um processo, geralmente liderado pelo governo, de **identificação, medição e monitorização dos impactos das rubricas orçamentais** relativamente a diversos domínios ambientais (Banco Mundial, 2021 e OCDE, 2021)
- Na prática, **é atribuída uma classificação (tag) a rubricas da despesa, receita e despesa fiscal**, baseada na relevância do elemento orçamental para o alinhamento com os objetivos climáticos ou de outras áreas ambientais (como a biodiversidade e a qualidade/quantidade de ar e água);
- A CE compilou duas listas que servem de base para a classificação orçamental a nível nacional, definindo os elementos do orçamento que devem ser classificados como “**verdes**” (amigos do ambiente) ou “**castanhos**” (com impacto negativo no ambiente). Em alguns países são também classificados como “**neutrais**” (impacto nulo).

Green Budget Tagging: benefícios e desafios



Benefícios	Desafios
<ul style="list-style-type: none">• Transparência e transmissão de informação relevante que proporciona;• Discussão e partilha de conhecimento entre a sociedade civil;• Maior responsabilidade e compromisso por parte do governo e dos serviços públicos envolvidos no processo	<ul style="list-style-type: none">• Pouca relevância na alocação de recursos e desenho de projetos;• Omissões significativas dos sectores abrangidos;• Necessidade de classificação não só de atividades com impacto favorável no clima ou no ambiente, mas também daquelas com impacto desfavorável, que é ainda pouco utilizada;• Limitações funcionais e custos (recursos e capacidade técnica limitada);• Maior foco na despesa em detrimento da receita (impostos sobre o carbono, sobre os combustíveis fósseis, licenças sobre a exploração de recursos, etc);• Reduzida granularidade da classificação dos elementos orçamentais.



Enquadramento Institucional

- Condição fundamental para a implementação bem sucedida do Orçamento Verde.
- **Para tal é necessário:**
 - Estabelecer um **compromisso político** quanto aos objetivos ambientais a atingir;
 - Consagrar o processo orçamental verde nos **quadros legais em vigor**;
 - Nomear as **entidades responsáveis** pelo processo de implementação do Orçamento Verde.



Formas de Reporte

- Essenciais para assegurar a divulgação e transparência do processo orçamental verde.
- **Deverá assentar na publicação de:**
 - Documento **anexo à proposta de OE** anual;
 - Documento **anexo/autónomo à execução anual da conta** das administrações públicas;
 - Documento **anexo/autónomo ao relatório da despesa fiscal** anual;
 - **Outros** (Relatórios sobre as alterações climáticas ou de acompanhamento dos objetivos de política);
 - **Portal público de dados.**



Práticas Internacionais

- Os processos orçamentais verdes encontram-se numa fase inicial, subsistindo abordagens distintas.
- **Ferramentas de classificação orçamental:**
 - Apenas despesas relacionadas com a **mitigação de impactos ambientais** (ex. Irlanda);
 - Classificação das despesas ambientais baseada num **conjunto mais alargado de objetivos** (ex. Finlândia):
 - uso de energia renovável;
 - proteção da biodiversidade;
 - redução de emissões de gases com efeitos de estufa.
 - Categorização de todas as **despesas ambientais de acordo com o sistema de classificação desenvolvido pelo Eurostat**, permitindo uma classificação exaustiva e uma base para a comparação internacional (Itália);
 - **Categorização das despesas e despesa fiscal**, atribuindo-lhes a classificação de **favorável, neutral ou desfavorável** quanto ao seu contributo para a prossecução de objetivos ambientais de acordo com o sistema de classificação desenvolvido pelo Eurostat (França).



Práticas Internacionais

- **Enquadramento Institucional:**
 - **Adoção de legislação** que requer a apresentação de informação de carácter ambiental juntamente com as propostas de OE anuais (ex. Irlanda, Finlândia, Suécia, Itália e França);
 - Os **ministérios das finanças**, em geral através das respetivas direções gerais do orçamento, são os **principais responsáveis pela elaboração do Orçamento Verde**;
 - As direções gerais do orçamento trabalham em **cooperação** com os diversos ministérios e com os recém criados Conselhos para o Clima (ex. Suécia).



Práticas Internacionais

- **Transparência e Reporte:**

- Documentos **anexos à proposta de OE** anual (ex. Finlândia, Suécia, Itália e França);
- Documento **anexo à execução anual da conta das administrações públicas** onde consta a despesa verde executada (Itália);
- Documento de **compilação da despesa fiscal com impacto ambiental** (Itália).



Que caminho para Portugal?

O que já está feito?

- i. Reforma da Fiscalidade Verde;
- ii. Código Fiscal do Investimento;
- iii. Taxa do carbono;
- iv. Lei de Bases do Clima.



Que caminho para Portugal?

O que falta fazer?

- **Ferramentas para a concretização de um Orçamento Verde:**
 - **Tagging das rubricas orçamentais** de acordo com o seu impacto ambiental;
 - **Análise custo-benefício ambiental** das medidas de política;
 - **Avaliação do desempenho ambiental** do OE;
 - **Exercício de revisão da despesa** das Administrações Públicas sob uma **perspetiva verde**;
 - **Balanço Verde** em ligação com um balanço consolidado das AP;
 - **Outras** (Inclusão de considerações de âmbito ambiental nas análises de sustentabilidade orçamental de longo-prazo; efetiva implementação da contabilidade patrimonial e da orçamentação por programas)



Que caminho para Portugal?

O que falta fazer?

- **Enquadramento Institucional:**
 - **Consagração na LEO** de todas as etapas processuais conducentes à elaboração de um Orçamento Verde;
 - Definição de uma **entidade coordenadora do processo** orçamental verde;
 - Operacionalização do **Conselho para a Ação Climática** (previsto na Lei de Bases do Clima).



Que caminho para Portugal?

O que falta fazer?

- **Reporte de informação:**
 - **Anexo à Proposta de OE** (*tagging* das rubricas orçamentais, análise ambiental das medidas de política, previsão da despesa fiscal com impacto ambiental, etc.);
 - Relatório de **execução efetiva das despesas e receitas de carácter ambiental** no ano anterior;
 - Relatório anual ou anexo aos relatórios de **despesa fiscal com informação de carácter ambiental**;
 - **Portal público de dados** com toda a informação de carácter ambiental (previsto na Lei de Bases do Clima).



Principais conclusões

- **Vantagens:** permite aos Governos alinhar a política orçamental com as metas climáticas e ambientais, facilitando o cumprimento desses compromissos; aumenta a **transparência orçamental**; estimula a ação climática e a transição ecológica.
- O **Green Tagging** é um dos principais instrumentos para a inclusão de uma perspetiva verde no processo orçamental;
- O OV pode abrir caminho para a emissão de **Obrigações Verdes**;
- **Compromisso político** é fundamental para implementar o Orçamento Verde;
- **França e Itália** são os países com experiência mais consolidada;
- Portugal já deu alguns passos concretos, mas tem ainda um **caminho amplo a percorrer**;
- **Desafios:** assegurar que o Orçamento Verde representa mais do que um exercício teórico e que haja avanços concretos; avaliar a eficácia do OV na promoção de uma perspetiva ambiental e climática na política orçamental.



Conselho das
**Finanças
Públicas**

Obrigado.

