

O Conselho das Finanças Públicas faz 14 anos: está bem vivo e recomenda-se

Nazaré da Costa Cabral*

Senhor Presidente do Tribunal Constitucional, Professor Doutor José João Abrantes

Senhora Presidente do Tribunal de Contas, Professora Doutora Filipa Urbano Calvão

Senhor Major-General Aquilino Torrado, aqui em representação do Senhor Chefe do Estado Maior do Exército, General Eduardo Mendes Ferrão

Senhores Deputados à Assembleia da República

Senhores Juízes Conselheiros do Tribunal de Contas

Senhores Desembargadores dos Tribunais da Relação aqui presentes

Altos dirigentes da Administração Pública e das Forças Armadas aqui presentes ou representados.

Senhoras e Senhores.

Quero começar por agradecer a presença de todos e em especial dos nossos oradores e moderadores – é uma honra para o CFP contar com as vossas intervenções ao longo desta manhã. Acredito que será uma sessão de trabalho muito rica que nos permitirá uma reflexão sobre o contexto económico e das finanças públicas que vivemos atualmente, as perspetivas para o curto e médio prazos, e o papel que as instituições orçamentais independentes podem desempenhar neste mesmo quadro.

A oportunidade desta Conferência resulta da celebração do 14º aniversário do Conselho das Finanças Públicas, a qual teve lugar no passado dia 16 de fevereiro. Com efeito, ainda que o Conselho das Finanças Públicas (CFP) tenha sido criado ao longo de um processo iniciado em 2010, a verdade é que, internamente, se fixou como data oficial do seu ‘nascimento’ o dia 16 de fevereiro de 2012, data da primeira tomada de posse dos membros do conselho superior, na altura liderado pela Dr.ª Teodora Cardoso. Antes disso, haviam sido aprovados os seus Estatutos, por lei da Assembleia



da República (a Lei n.º 54/2011, de 19 de outubro, entretanto alterada, cujos artigos vamos referir aqui).

O CFP é uma entidade administrativa independente, dotada de autonomia administrativa e financeira e de património próprio, estando sujeita ao regime dos serviços e fundos autónomos (artigo 1.º). A ambivalência desta sua natureza – de ser ao mesmo tempo administrativa e independente - nem sempre é fácil de gerir e de interpretar, porquanto sendo embora o CFP uma entidade de natureza pública, os elementos, nele verificados, de ‘fuga para o direito privado’ – como sucede por exemplo em matéria laboral – confrontam-nos diariamente com a necessidade de balancear exigência burocrática com flexibilidade de gestão, um equilibrismo que nos confronta amiúde com incerteza ou volatilidade jurídicas.

Mas, de facto, o princípio estruturante do CFP, com acolhimento quer na lei nacional, quer na legislação europeia, é o princípio da independência. Significa ele “que o conselho e os membros dos respetivos órgãos atuam de forma independente no desempenho das funções que lhes estão cometidas por lei e pelos presentes estatutos, não podendo solicitar nem receber instruções da Assembleia da República (AR), do Governo ou de quaisquer outras entidades públicas ou privadas” (artigo 5.º). São garantias de independência, desde logo o processo de escolha dos membros do conselho superior (órgão máximo de decisão), pois estes devem ser “personalidades de reconhecido mérito, com experiência nas áreas económica e de finanças públicas e com elevado grau de independência” (artigo 12.º). Acresce o facto de os nomes serem conjuntamente propostos pelos presidente do Tribunal de Contas e Governador do Banco de Portugal, eles próprios entidades independentes em face do governo e de outros órgãos. São ainda garantias de independência, reforçadas na atual legislação europeia em matéria de governação económica, a suficiência de recursos para a prossecução das respetivas atividades e a sua estabilidade ao longo do tempo.

O CFP integra, como já dito, as chamadas Instituições Orçamentais Independentes (IFIs), fazendo parte das principais redes europeias e internacionais que agregam estas instituições. Atualmente todos os países da UE têm uma IFI, incluindo a Polónia, país que estava em falta até 2026. O CFP relaciona-se também com o Conselho Orçamental Europeu, que acompanha a situação orçamental dos países da UE e hoje aqui representado pelo seu Presidente, Pieter Hasekamp, que será um dos oradores da conferência. Por fim, mas não menos importante, o CFP tem estreitado relações com diversas entidades próximas na área das finanças públicas, especialmente dos países de língua portuguesa, Brasil, países africanos e Timor-Leste, promovendo as boas práticas e tendo celebrado formalmente, em 2024, um protocolo de cooperação com a nossa congénere de Cabo-Verde, com vista ao desenvolvimento de capacitação técnica por parte desta última e na perspetiva de elaboração de trabalhos em conjunto no futuro.

O CFP tem um mandato vasto, o qual resulta em primeira linha destas mesmas imposições legais europeias (reiteradas com a recente aprovação do Regulamento (UE) 2024/1263 e Diretiva (UE) 2024/1265), mas esse mandato resulta também da opção do



legislador interno. As suas competências incluem, desde logo, a de fazer o endosso às previsões macroeconómicas elaboradas pelo governo e subjacentes aos principais documentos orçamentais (desde logo, o próprio orçamento do Estado), bem como a análise a esses mesmos documentos e apreciação do cumprimento das regras orçamentais – que, neste momento, após a referida revisão do quadro europeu, se traduzem fundamentalmente no referencial da despesa líquida do Estado e acompanhamento da trajetória do rácio da dívida pública. Para além disso, o CFP faz a avaliação, além da execução orçamental do sector Estado, também da situação financeira de diversos subsectores institucionais – aspeto que temos vindo a expandir ao longo do tempo –, incluindo a segurança social, sectores regional e local, saúde e sector empresarial do Estado. Last but not least, o CFP procede a uma análise de risco das finanças públicas portuguesas e à avaliação da sua sustentabilidade no médio-longo prazo.

Em resultado da revisão, em curso, da Lei de Enquadramento Orçamental (LEO), é de esperar que quer o mandato, quer as garantias de independência do CFP saiam explicitadas e, desejavelmente quanto a nós, reforçadas. Aspeto crítico, no quadro da revisão desta Lei, bem como da alteração às leis financeiras das autarquias locais e regiões autónomas (em processo também), é a confirmação inequívoca do papel do CFP na monitorização das regras orçamentais aplicáveis a estes sectores e a importância de garantir a coerência entre estas e as regras orçamentais a definir para o conjunto do Estado, sejam elas de imposição europeia, sejam de origem nacional - caso se entenda assim prever regras orçamentais nacionais, como temos aliás defendido. Esta defesa de regras orçamentais nacionais é agora tão mais premente, quanto o quadro europeu de regras se nos afigura algo fragilizado.

Importante também, a bem do reforço da independência da instituição, será consagrar na Lei (incluindo nos Estatutos do CFP) a audição parlamentar prévia das personalidades propostas para o conselho superior do CFP, envolvendo, pois, a Assembleia da República no processo de escolha desses membros, à semelhança do que sucede com as entidades reguladoras. Este será, com certeza, um fator adicional de credibilização de quem vier a ser nomeado para estas funções. Importa, a este respeito, lembrar a recomendação feita pela OCDE, na avaliação ao CFP de 2019, e em que sugeria justamente esse envolvimento. Creio que, neste momento, com o processo legislativo que está a decorrer, estão finalmente reunidas as condições para concretizar, muito em breve, esta recomendação na nossa lei.

Crucial é também, no quadro ainda dessa revisão legislativa em curso, o reforço da transparência orçamental, elemento crítico para a qualidade e exatidão do trabalho do CFP, nomeadamente o acesso a dados e informação financeira (e não só) relevantes. Urge ainda uma mudança ‘cultural’ por parte das entidades públicas obrigadas ao dever de informação ao CFP, de que o fornecimento dessa informação é obrigação legal e não liberalidade, e uma vez salvaguardadas as exigências de proteção de dados.



14 anos após a sua criação 'oficial', o CFP está bem e recomenda-se. Tornou-se instituição de referência nacional, cujas imagens de marca são a qualidade, rigor e isenção. Deve-o aos seus poucos, mas excelentes trabalhadores. Este aspeto merece ser salientado: também aqui, tal como tem vindo a suceder noutras áreas do Estado e do sector privado, o CFP só conseguirá captar e reter talento se possuir instrumentos salariais ajustados ao reconhecimento desse talento, o que implica revisão remuneratória a decidir por quem tem competência, e sem prejuízo de outros instrumentos de valorização que a instituição tem promovido internamente na medida das suas possibilidades legais e financeiras.

Permitam-me, neste momento, aproveitar para fazer uma sucinta e necessariamente incompleta prestação de contas do meu mandato à frente do CFP, ao longo destes últimos sete anos, ou seja, durante quase metade da vida deste, e uma vez que este mandato está a terminar. De todo o modo, começo por salientar que a nova Diretiva europeia, já aqui referida, impõe também a avaliação externa e independente das IFIs. Neste sentido, entendo que, uma vez consagrada na nossa legislação interna essa obrigação de avaliação, o CFP poderá promovê-la logo que o considere oportuno e exequível (pois, como sabemos, os processos de avaliação também consomem tempo e recursos, e são exigentes). A última e única avaliação do CFP, levada a cabo pela OCDE, foi a referida de 2019 (a Scherie Nicol está aqui hoje connosco e conduziu na altura esse processo, que contou ainda com o Professor António Afonso na condução, aqui hoje também presente).

Esta breve prestação de contas que farei de seguida vai acompanhada de algumas reflexões a respeito dos desafios e condicionalismos que julgo que o CFP, tal como outras IFIs, irão enfrentar a breve trecho. Quando iniciei as minhas funções, em março de 2019, defini para mim um conjunto de objetivos que gostaria de ver concretizados, a saber: de um lado, objetivos gerais de política da instituição; do outro, objetivos de natureza técnica, estes últimos traçados ou orientados após ter tomando maior consciência da missão e das atribuições do CFP.

Quanto aos objetivos gerais de política da instituição, o meu primeiro grande propósito foi o de salvaguardar e reforçar a sua independência, protegendo-a da confrontação político-partidária e da sua instrumentalização por parte de qualquer tipo de interesse ou agenda oportunista, que não o cumprimento da sua missão que é uma missão de interesse público. A missão do CFP é a de zelar pela sustentabilidade das finanças públicas portuguesas no quadro de uma economia que se quer assente num crescimento igualmente sustentável.

O segundo objetivo geral de política da instituição foi o contribuir para afastar, na opinião pública em geral, algumas perceções equívocas e datadas, e designadamente a associação do CFP a duas ideias: por um lado, o CFP enquanto criação ou criatura da assim chamada 'Troika'; por outro lado, o CFP enquanto instituição imposta pela União Europeia, mas desenraizada do país. Estas duas ideias, creio, foram sendo gradualmente corrigidas. Neste momento, acredito que o CFP é uma instituição



percecionada da forma correta, como entidade encarregue de monitorizar e vigiar as nossas finanças públicas, com o importante papel de sinalizar precocemente os principais riscos que possam afetar o desenvolvimento futuro dessas mesmas finanças públicas. A apropriação nacional da instituição parece-me ser hoje inequívoca, sendo esta considerada uma instituição credível e respeitada pelos cidadãos em geral.

O CFP está, por outro lado, ciente dos limites da sua ação, daquilo que lhe é legítimo fazer e do que não pode fazer. Recordo um artigo de 2008 de Charles Wyplosz sobre as Instituições Orçamentais Independentes - IFIs (em especial, os conselhos orçamentais como é o CFP). Nesse artigo, o autor afirmava que a intervenção destas instituições se deve cingir ao papel macroeconómico da política orçamental, excluindo os aspetos microeconómicos dessa política. Ou seja, não caberia às IFIs interferir em opções de alocação de recursos e de índole redistributiva, pois estas opções apenas competem aos políticos eleitos, os únicos que respondem perante os eleitores. A fronteira da legitimidade para intervir ou fazer recomendações é, na verdade, uma fronteira fina e que deve ser percorrida com cautela e bom senso: se é verdade que as IFIs devem ter grande liberdade e capacidade de análise e de investigação num plano teórico e empírico sobre os mais diversos temas associados à política orçamental, incluindo a nível dos impactos micro das políticas públicas, não deverá isso ser confundido ou interpretado como tentativa de sobreposição ou de condicionamento do poder político, mormente nas escolhas de alocação e de redistribuição de recursos. Temos tentado no CFP, eu pessoalmente assim o procurei, fazer esse bom equilíbrio entre aproveitamento máximo das possibilidades dadas pelo nosso mandato e o respeito pelos limites do mesmo. Só esse equilíbrio é saudável porque preserva a legitimidade institucional.

O CFP tem a ambição de ser voz ouvida pela opinião pública em geral e responsáveis políticos em particular – creio que foram dados passos importantes nesse sentido, mas há espaço para crescer no futuro. A comunicação com o público, através da imprensa e das redes sociais, é uma área que nos merece, pois, atenção e prioridade, mas também alguma preocupação. As IFIs, dada a natureza técnica do seu trabalho, devem sempre conjugar a necessária exposição mediática com a renúncia a tentações especulativas ou sensacionalistas. Num mundo marcado pelo que se vem chamando de desinformação, tema aliás desta Conferência, desinformação esta em boa medida favorecida pelo uso abusivo e manipulação das redes sociais – que em muitos aspetos se vêm sobrepondo à imprensa convencional – devem as IFIs não apenas saber fazer o bom uso dessas redes como forma de aumentar a sua audiência e impacto, mas também ser capazes de evitar a má interpretação ou a deturpação do que é dito, e sua ulterior disseminação – os custos reputacionais de uma tal ocorrência podem ser, depois, corrosivos e de muito difícil reparação. É, assim, crítica a escolha das redes a utilizar, o momento da sua utilização, a forma e, acima de tudo, o conteúdo da mensagem que se pretende aí passar. No CFP temos sido pró-ativos da utilização das redes sociais – aspeto que pode vir a ser incrementado nos próximos anos com imaginação e criatividade –, mas ao mesmo tempo cautelosos, prevenindo os perigos de mau uso que daí podem resultar.



Passando agora aos objetivos de natureza técnica, para além das novas áreas, já referidas, que fomos cobrindo nos últimos anos com diversas publicações e intervenções (e de que o nosso site constitui um registo ilustrativo), salientaria a transformação tecnológica em curso, procurando favorecer a obtenção, tratamento e armazenamento de dados (claramente um manancial inesgotável e que é hoje a base da informação e do conhecimento). Permito-me, a este respeito, abrir aqui um parêntesis para frisar um aspeto que, sendo lateral, é hoje muito relevante no contexto europeu. Estou a falar da questão da soberania digital. Na verdade, para os usuários de informação estatística, como são as IFIs, a escolha de fornecedores de serviço para centro de dados ou para infraestruturas nuvem (cloud) enfrenta hoje um dilema conexo, de segurança estratégica – um dilema hoje sentido na UE em relação às mais diversas áreas de atividade –, levando-nos a questionar se será possível algum dia alcançar, dadas as dependências existentes, qualquer coisa próxima de uma soberania de dados e de uma ‘cloud’ soberana, o que seria a base de um sistema digital de confiança no espaço europeu.

Um outro aspeto com este relacionado, também ele incontornável, prende-se com a incorporação da Inteligência Artificial (IA) no trabalho a desenvolver nestas Instituições. A Inteligência Artificial, e em especial a IA generativa, vai colocar – já está a colocar – desafios e oportunidades, não apenas em sede de obtenção e tratamento de dados, incluindo a criação de novas séries temporais, mas também no campo da própria modelização inerente à previsão económica e orçamental que é alimentada a partir daqueles. Na verdade, tal como noutras profissões e atividades, também no trabalho dos economistas e, em especial, daqueles que laboram neste ecossistema da previsão económica e orçamental, se anteveem bem as possibilidades abertas pela IA, em prol da eficiência e produtividade. Um exemplo é a capacidade desta tecnologia gerar código, em diferentes linguagens de programação, com uma destreza e rapidez que, previamente, estava dependente da disponibilidade e limites de especialistas humanos. Tal permite agilizar, de uma forma sem precedentes, o processo de construção e implementação de complexos modelos macroeconómicos de previsão, proporcionando aos previsores mais tempo para obter uma interpretação mais precisa e fidedigna dos resultados. Todavia, também existem riscos e problemas, desde logo no plano ético. Com efeito, estamos confrontados com o esbatimento de fronteiras entre a criação tecnológica e a criatividade humana, facilitando o mimetismo (sobretudo quando se lida com abordagens estilizadas) e assim, eventualmente, favorecendo alguma indolência mental, capaz de minar o pensamento crítico e a inovação. Acrescem os perigos, já bem identificados nestes meios, mas que convém nunca esquecer, de alucinações algorítmicas, particularmente, para o que nos interessa, as que podem ocorrer no campo estatístico e/ou econométrico. Estas são preocupações particularmente prementes para instituições cujo reconhecimento se alicerça muito na robustez e credibilidade do seu trabalho analítico. Entidades previsoras, como são diversas IFIs, com mandatos de grande responsabilidade pública, porque geradores ou orientadores de expectativas dos agentes económicos, devem aproveitar da melhor forma, o quanto antes, os benefícios da IA, mas estar cientes das possíveis falhas que dela podem advir, atuando de forma preventiva, designadamente



através de mecanismos de autorregulação. É particularmente premente explorar as possíveis complementaridades entre a IA e as metodologias de previsão mais convencionais, aproveitando ganhos de eficiência e inovação que conciliam as diferentes abordagens e impulsionam saltos tecnológicos cada vez mais frequentes, sem nunca descurar a importância do pensamento crítico e julgamento humano como decisores últimos das estimativas a serem apresentadas. Com efeito, falhas graves neste domínio podem destruir a credibilidade de uma instituição e terão certamente efeitos nefastos, indesejados, para a economia.

Em segundo lugar, ainda no plano dos objetivos de natureza técnica traçados para o CFP, de crescente abrangência dos nossos produtos, destacaria os trabalhos em progresso (com resultados esperados ainda no decurso deste ano), no campo quer da modelização dos efeitos das alterações climáticas sobre o crescimento e sobre as finanças públicas, quer das projeções relativas ao nosso sistema de pensões (e de segurança social, em termos mais vastos). Os impactos económicos, financeiros e orçamentais quer do envelhecimento demográfico quer da superveniência de eventos climáticos extremos devem ser, cada vez mais, 'robustamente' incorporados nos modelos de projeção e na análise económica que a estas instituições cabe promover e divulgar. No caso do CFP, os trabalhos em curso nestas áreas inserem-se no âmbito das competências atribuídas ao CFP no domínio da avaliação da sustentabilidade de longo prazo das finanças públicas e refletem uma aposta feita nestas temáticas ao longo dos últimos anos.

Concluo da seguinte forma. O CFP é uma pérola escassa no nosso país de independência e de liberdade intelectual, e é exemplo de qualidade de uma instituição pública. Isto mesmo tem contribuído também para reforçar a credibilidade do país, desde logo junto de avaliadores, investidores e financiadores. Os custos de financiamento estão contidos, beneficiando o Estado e o sector privado. É sabido que neste quadro internacional difícil, as exigências de modernização e de inovação, e agora também de recuperação emergencial, que a nossa economia enfrenta são muitas, as necessidades de investimento privado e público e de capitalização são críticas, mas contar com um panorama (Outlook) favorável é um bom ponto de partida para a política económica que o país deve empreender, desejavelmente ambiciosa e promotora da coesão social. Não tenhamos dúvidas de que os progressos na situação orçamental e financeira do país, verificados nos últimos anos, também se devem à existência do CFP e à sua missão de vigilância ativa das finanças dos diferentes sectores que compõem o Estado português. Neste sentido, ao longo destes 14 anos de vida, o CFP já justificou bem, eu diria muito bem, a sua criação.

Muito obrigada pela V/ atenção.



*Intervenção da Presidente do Conselho das Finanças Públicas, Nazaré da Costa Cabral, na abertura da Conferência “Transparência orçamental em tempos de desinformação: o papel das Instituições Orçamentais Independentes”, promovida pelo CFP, no dia 24 de fevereiro de 2026, na Fundação Calouste Gulbenkian.