

O ORÇAMENTO VERDE

Amílcar Sousa

Ana Pinheiro

Francisco Ruano

Setembro de 2022

Publicação Ocasional n.º

04/2022

A série "Publicação Ocasional" divulga textos esporádicos sobre qualquer tema relacionado com a missão e as atribuições do Conselho das Finanças Públicas. Trata-se de trabalhos aprovados pelo Conselho Superior e assinados pelos autores.

The "Occasional Paper" series comprises sporadic articles on any topic related to the mission and tasks of the Portuguese Public Finance Council. These are approved by the Senior Board and signed by the authors.

Índice geral

Índice geral	3
Resumo.....	4
Sumário Executivo	5
1 Introdução	6
2 O que é o Orçamento Verde?	7
2.1 Definição, contexto e vantagens do Orçamento Verde	7
2.2 Metodologias e instrumentos	10
2.3 Enquadramento Institucional	19
2.4 Formas de reporte.....	20
2.5 Obstáculos e limitações à implementação do Orçamento Verde.....	21
2.6 Plataformas de apoio técnico	22
3 Práticas internacionais	24
3.1 Países que já adotaram o Orçamento Verde	24
4 Que caminho para Portugal?.....	26
4.1 Quais são os benefícios de um Orçamento Verde em Portugal?	26
4.2 O que já está feito?	27
4.3 O que falta fazer?	32
5 Conclusões.....	35
Anexo.....	36
Referências.....	37
Lista de Abreviaturas.....	40
Índice de Gráficos.....	42
Índice de Quadros.....	42
Índice de Caixas.....	42

O Orçamento Verde*

Amílcar Sousa

Ana Pinheiro

Francisco Ruano

Conselho das Finanças Públicas

Resumo

Os efeitos nocivos resultantes das alterações climáticas levaram a uma maior consciencialização ambiental e ao estabelecimento de diversos compromissos internacionais. É neste contexto que o Orçamento Verde, uma prática relativamente recente adotada por um número crescente de governos, tem vindo a ganhar importância. Ao possibilitar uma maior perceção dos contributos ambientais de cada rubrica orçamental, o Orçamento Verde permite alinhar a política orçamental com os objetivos climáticos e ambientais, podendo ainda abrir o caminho para a emissão de obrigações verdes. Uma efetiva implementação do Orçamento Verde implica a adoção de instrumentos adequados (como a classificação da despesa e da receita em termos dos seus impactos climáticos e ambientais, conhecida por *Green Budget Tagging*), o estabelecimento de um enquadramento institucional apropriado e o tempestivo reporte de informação. Os países com experiências mais consolidadas nesta matéria são França e Itália. Portugal já deu alguns passos para a implementação de um Orçamento Verde, mas ainda tem um amplo caminho a percorrer, nomeadamente, quanto à adoção de um conjunto de instrumentos ainda em falta, quanto ao estabelecimento de um enquadramento institucional onde este tipo de prática esteja contemplado na Lei de Enquadramento Orçamental e quanto à criação de um sistema de reporte de informação que promova a transparência de todo o processo orçamental verde.

Palavras-chave: Orçamento Verde; *Green Tagging*; Orçamento do Estado; Obrigações Verdes

Classificação JEL: H50; H61; Q51; Q58

* Amílcar Sousa (amilcar.sousa@cfp.pt); Ana Pinheiro (ana.pinheiro@cfp.pt); Francisco Ruano (francisco.ruano@cfp.pt).

Os autores agradecem o importante contributo de Carlos Marinheiro e Jorge Garrido através de comentários e sugestões obtidas durante o processo de revisão interna. Quaisquer erros e omissões são da inteira responsabilidade dos autores. As opiniões expressas nesta publicação responsabilizam apenas os autores e não o Conselho das Finanças Públicas.

Sumário Executivo

O aumento da consciência ambiental e ecológica, à medida que os efeitos nefastos das mudanças climáticas ficaram mais perceptíveis, tornou premente a existência de instrumentos de atuação que contribuam para a concretização da política ambiental delineada pelos Estados. Neste contexto, o Orçamento Verde surge como um importante mecanismo, centrado na identificação e quantificação dos contributos ambientais de cada rubrica orçamental. Esta prática promove a transparência orçamental e fornece aos decisores uma compreensão dos impactos ambientais e climáticos resultantes das suas escolhas orçamentais, permitindo assim uma tomada de decisão mais informada.

O impulso para a adoção do Orçamento Verde foi dado pelo estabelecimento de diversos compromissos internacionais sobre alterações climáticas, salientando-se o Acordo de Paris em 2015 e a Comunicação da Comissão Europeia que estabeleceu um Pacto Ecológico Europeu em 2019, a qual destacou explicitamente o papel fundamental das práticas de Orçamento Verde.

A implementação do Orçamento Verde está ainda numa fase inicial na maior parte dos países. Considerando que atualmente subsiste alguma heterogeneidade nas metodologias de implementação, algumas instituições internacionais com maior conhecimento nesta matéria (FMI, OCDE e Comissão Europeia) divulgaram propostas conjuntas para o estabelecimento de princípios orçamentais verdes comuns. Estas instituições disponibilizam também diversas plataformas de apoio técnico, no sentido de auxiliar os países a ultrapassar os principais obstáculos à implementação do Orçamento Verde, nomeadamente a falta de conhecimentos técnicos e de uma metodologia para avaliar os efeitos ambientais e climáticos.

Um dos principais instrumentos do Orçamento Verde é o *Green Budget Tagging*, que consiste na classificação orçamental das rubricas da receita e da despesa enquanto “verdes” (amigos do ambiente), “castanhos” (prejudiciais ao ambiente) ou neutras. Este tipo de identificação permite avaliar a eficácia dessas receitas e despesas, as necessidades de financiamento adicionais e a sua coerência com os objetivos climáticos e ambientais.

Os países com experiências mais consolidadas em termos do Orçamento Verde são a França e a Itália. Ambos já consagraram na respetiva legislação um conjunto de disposições que visam regular os procedimentos subjacentes à elaboração do Orçamento Verde, tais como a definição das ferramentas de classificação das rubricas orçamentais, a criação das entidades coordenadoras do processo e as formas de reporte.

Portugal já deu alguns passos no sentido da implementação do Orçamento Verde (um dos mais recentes foi a aprovação da Lei de Bases do Clima), mas tem ainda um longo caminho a percorrer. Para que se possa dispor de um Orçamento Verde conforme as melhores práticas internacionais, será necessário implementar instrumentos de alinhamento dos objetivos orçamentais com os objetivos ambientais, bem como um sistema de reporte de informação eficaz e um enquadramento institucional adequado. No âmbito deste último, salienta-se a necessidade de que os processos conducentes à elaboração Orçamento Verde estejam consagrados na Lei de Enquadramento Orçamental.

1 Introdução

Este trabalho aborda o tema do Orçamento Verde, uma prática orçamental relativamente nova na generalidade dos países, mas que tem vindo a ganhar relevância em função dos efeitos negativos das alterações climáticas e ambientais e dos subsequentes compromissos que têm sido assumidos nessa matéria.

Para a elaboração deste trabalho foram utilizadas diversas fontes de informação, com destaque para a documentação disponibilizada pelas instituições internacionais com maior número de publicações na área do Orçamento Verde, tais como a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico, a Comissão Europeia, o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial.

O documento está estruturado da seguinte forma: após este capítulo introdutório, procura-se responder no segundo capítulo à questão “O que é o Orçamento Verde?”, apresentando-se a definição, o contexto e as vantagens desta prática, bem como os principais instrumentos e metodologias; explica-se qual é o enquadramento institucional mais adequado e as diversas formas de reporte; identificam-se os obstáculos e as limitações à implementação do Orçamento Verde e descrevem-se as principais plataformas internacionais de apoio técnico que foram criadas com o objetivo de ajudar os países a ultrapassar esses obstáculos. No terceiro capítulo apresentam-se as melhores práticas internacionais de Orçamento Verde, nomeadamente as da França e da Itália, mas também da Finlândia e Suécia e da própria União Europeia. No quarto capítulo avançam-se algumas ideias sobre o caminho que Portugal deverá seguir nesta matéria, identificando-se os potenciais benefícios de um Orçamento Verde para o país, os passos que já foram dados, (como seja a recente aprovação da Lei de Bases do Clima) e o que ainda falta fazer. Por fim, no quinto capítulo apresentam-se as principais conclusões deste trabalho.

2 O que é o Orçamento Verde?

2.1 Definição, contexto e vantagens do Orçamento Verde

Definição

A Orçamentação Verde (“Green Budgeting” na expressão em língua inglesa) é uma prática relativamente nova, ainda em evolução, e para a qual não existe propriamente uma definição universal. Na opinião da (OCDE, 2021a), é uma prática que utiliza as ferramentas de elaboração de políticas orçamentais para ajudar a alcançar objetivos relacionados com as dimensões climáticas e ambientais. Embora, por si só, o Orçamento Verde não mude as políticas existentes, fornece aos decisores uma compreensão mais clara dos impactos ambientais e climáticos resultantes das escolhas orçamentais, permitindo uma tomada de decisão mais informada sobre como otimizar o aumento da receita e a alocação de recursos para cumprir os compromissos nacionais e internacionais. De acordo com a [Comissão Europeia](#), o Orçamento Verde é um 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.

Tornar o orçamento de um país “verde” não tem a ver com a dimensão do montante destinado a uma determinada área climática, ambiental ou ecológica. Trata-se antes de garantir que esse orçamento identifica o impacto das medidas orçamentais no ambiente e reflete uma plena integração das considerações ambientais no delinear do conjunto das políticas públicas e não apenas na adoção de medidas de proteção ambiental ou de mitigação e adaptação às alterações climáticas. A explicitação do impacto ambiental das medidas integrantes do Orçamento deve acompanhar o reconhecimento político de que investir no meio ambiente também é benéfico para a economia. Deste modo, o verdadeiro desafio é garantir que o Orçamento Verde seja mais do que um mero exercício teórico e que haja um progresso real na consideração do meio ambiente na preparação dos orçamentos públicos (Lecuyer et al, 2021).

Contexto

Nos tempos recentes tornou-se notória uma maior consciência ecológica perante a ameaça de fenómenos como o aquecimento global e a perda de biodiversidade. No sector privado, os investidores e os consumidores preferem cada vez mais empresas com práticas de negócios responsáveis e sustentáveis em termos ambientais, preocupações que se refletem no valor de mercado das empresas cotadas. Assim, surgiu o conceito ESG, derivado das palavras Environmental (Ambiente), Social (Social) e Governance (Governança Corporativa), que se baseia nos eixos de análise cada vez mais utilizados por analistas e investidores institucionais para avaliar o desempenho em sustentabilidade de uma dada empresa privada.

De igual modo, o Orçamento do Estado (OE) – que não é um exercício “neutro”, pois constitui um dos principais instrumentos de que um Governo dispõe para concretizar os seus objetivos políticos - deve estar organizado e incluir informação que permita aferir o impacto ambiental e climático da política orçamental, bem como até que ponto as políticas públicas vertidas nesse documento são coerentes com os compromissos

ambientais assumidos. De facto, as finanças públicas também devem seguir critérios de qualidade na elaboração das políticas públicas, permitindo responsabilizar os governantes e garantir que os recursos financeiros são corretamente aplicados em iniciativas amigas do meio ambiente. Acresce que as finanças públicas se encontram expostas às pressões orçamentais decorrentes do impacto das transformações climáticas, ambientais e ecológicas. Na realidade, a sustentabilidade das finanças públicas e a sustentabilidade ambiental estão intrinsecamente ligadas: só finanças públicas financeiramente sustentáveis podem fornecer os recursos necessários para combater os efeitos adversos das alterações climáticas, e só um ambiente sustentável pode preservar a sustentabilidade das finanças públicas.

De acordo com Petri (2021), o conceito de Orçamento Verde teve origem no relatório da Comissão Brundtland de 1987 (Assembleia Geral das Nações Unidas, 1987, Capítulos 12, parágrafo 27) que recomendava que “um relatório anual e uma auditoria sobre as mudanças na qualidade ambiental e no *stock* de recursos ambientais da nação são necessários para complementar o orçamento anual tradicional e os planos de médio prazo”.

O impulso para a adoção do que agora é conhecido como “Orçamento Verde” foi dado pelo estabelecimento de importantes compromissos internacionais sobre alterações climáticas. Destacam-se desde logo os adotados em 2015, no âmbito da [Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável](#) e do [Acordo de Paris](#), que estipulou o objetivo de limitar o aumento médio da temperatura global. Em dezembro de 2019, a Comunicação da Comissão Europeia (CE) que estabeleceu um [Pacto Ecológico Europeu](#) destacou o papel fundamental dos orçamentos nacionais e das ferramentas de Orçamento Verde no redirecionamento do investimento público, consumo e tributação para prioridades ecológicas, em detrimento de subsídios prejudiciais. Nessa Comunicação, a CE comprometeu-se a colaborar com os Estados-Membros para analisar e aferir as práticas de Orçamento Verde, avaliando em que medida os orçamentos anuais e os planos orçamentais de médio prazo têm em conta as considerações e os riscos ambientais e procurando aprender com as melhores práticas. Ficou também estabelecido que a revisão do quadro de governação económica europeia incluiria uma referência ao investimento público verde no contexto da qualidade das finanças públicas e constituiria o ponto de partida de etapas futuras, nomeadamente em relação ao enquadramento dos investimentos verdes nas regras orçamentais da UE.

Quanto a Portugal, foi um dos primeiros países a preparar um [Roteiro para a Neutralidade Carbónica em 2050](#),² tendo sido sob a Presidência Portuguesa da UE aprovada a primeira [Lei Europeia em matéria de Clima \(Regulamento \(UE\) 2021/1119](#) do Parlamento Europeu e do Conselho de 30 de junho de 2021), estabelecendo um objetivo intermédio de redução de pelo menos 55% das emissões de gases com efeito de estufa até 2030, em comparação com os níveis de 1990. O comprometimento de Portugal nesta matéria está igualmente patente em iniciativas nacionais como o [Plano Nacional de Energia e Clima 2030](#) (no âmbito do qual Portugal se comprometeu a alcançar, até ao ano de 2030, 47% de fontes renováveis no consumo final de energia e a reduzir o consumo de energia primária através de ganhos de eficiência energética de 35%), a [Estratégia Nacional de Adaptação às Alterações Climáticas](#) (ENAA 2020) e o [Programa de Ação para](#)

² Aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 107/2019, de 1 de julho.

[Adaptação às Alterações Climáticas \(P-3AC\)](#), estando previstos mecanismos de acompanhamento e reporte de todas estas iniciativas.

Mais recentemente, a Assembleia da República aprovou no final de 2022 a [Lei de Bases do Clima \(Lei n.º 98/2021, de 31 de dezembro\)](#) e, na Cimeira do Clima das Nações Unidas (COP 26), Portugal foi um dos países subscritores da [Glasgow Leaders' Declaration on Forests and Land Use](#) (para travar e inverter a desflorestação até 2030), da [World Leader Summit Statement on the Breakthrough Agenda](#) e da redução global de 30% das emissões de metano até 2030, face aos valores de 2020.

À medida que outros compromissos políticos verdes sejam assumidos – e tendo em conta que a recuperação económica após a pandemia pode representar uma oportunidade para que os decisores políticos introduzam objetivos verdes nas medidas de resposta à crise – é expectável que cada vez mais países adotem práticas de Orçamento Verde que ajudem a cumprir esses compromissos.

Principais vantagens

Uma das principais vantagens do Orçamento Verde é permitir aos decisores políticos conhecer os custos e benefícios ambientais subjacentes às suas medidas de política económica e possibilitar uma tomada de decisão mais informada sobre como otimizar o aumento de receita e a alocação de recursos para cumprir os compromissos climáticos e ambientais (OCDE, 2021a).

A identificação das receitas e despesas amigas ou prejudiciais ao ambiente permite responder à questão “quão verde é o Orçamento do Estado?” e permite analisar a sua eficácia, as necessidades de financiamento adicionais e a sua coerência com os objetivos climáticos e ambientais de um país (Lecuyer et al, 2021).

O Orçamento Verde permite também melhorar a transparência, na medida em que possibilita uma melhor compreensão e avaliação da política governamental não só para os membros do Executivo e do Parlamento, mas também para os cidadãos em geral. Contribui igualmente para um debate mais informado sobre crescimento sustentável no longo prazo. Com efeito, só se assegurarão os objetivos da política económica com finanças públicas sustentáveis e estas só se manterão sustentáveis se as metas climáticas e ambientais forem cumpridas.

As práticas de Orçamento Verde são, portanto, cruciais para estimular a ação climática e a transição ecológica, ao contribuírem para melhorar a coerência das receitas e despesas públicas com esses objetivos e para apoiar a transformação para sociedades sustentáveis e resilientes.

A adoção deste tipo de prática na elaboração dos documentos de programação orçamental de médio prazo oferece uma oportunidade para integrar as alterações climáticas e a degradação ambiental na avaliação dos riscos orçamentais de sustentabilidade das finanças públicas e assim criar o espaço orçamental necessário para responder rapidamente na eventualidade da materialização desses riscos (Battersby et al., 2021).

Por fim, refira-se que, de acordo com (Lecuyer et al, 2021), o processo de implementação de um Orçamento Verde pode contribuir para o desenvolvimento e disseminação de conhecimentos técnicos no seio das administrações públicas, não apenas para especialistas públicos em questões ambientais, mas também para especialistas ambientais em questões orçamentais.

2.2 Metodologias e instrumentos

Apesar de ainda não existir uma metodologia comum para a implementação do Orçamento Verde, vários países deram início a este processo através de procedimentos e métodos diferenciados, com prioridades distintas, recorrendo à utilização de diversos instrumentos. As secções que se seguem dão nota dos avanços na sistematização da metodologia do Orçamento Verde por parte de algumas instituições internacionais.

Metodologias

Recentemente, publicações de referência de várias instituições internacionais, nomeadamente do FMI (Gounget et al., 2021), da OCDE (OCDE, 2020) e da CE (CE, 2021) sugerem quais devem ser os princípios fundamentais a adotar na estratégia de implementação do Orçamento Verde. Nessas publicações são apresentadas linhas condutoras comuns, como i) a necessidade de existência de compromisso político e enquadramento institucional; ii) a importância da consistência com outras reformas ou compromissos pré-existent; iii) o papel central da transparência da comunicação; iv) a preferência pela liderança do processo por parte do Ministério das Finanças e v) a necessidade de formação dos recursos e respetivo desenvolvimento das suas capacidades técnicas ao longo deste processo.

No Quadro 1 resumem-se estes princípios fundamentais e as medidas de implementação sugeridas pelas três principais instituições internacionais:

Quadro 1 - Metodologias de Orçamento Verde das instituições internacionais

	FMI	OCDE	CE
	<i>Green Public Financial Management Framework</i>	<i>Green Budgeting Framework</i>	<i>Green Budgeting Reference Framework</i>
Princípios fundamentais	<p>i) Garantia de que as reformas têm o apoio político necessário e de que existem práticas básicas de uma GFP verde;</p> <p>ii) Existência de uma liderança clara do Ministério das Finanças;</p> <p>iii) Integração da estratégia com a agenda existente de reformas de GFP;</p> <p>iv) Garantia de uma sequência apropriada de reformas e uma comunicação que inclua os <i>stakeholders</i> e permita gerir as expectativas dos agentes.</p>	<p>i) Enquadramento estratégico forte: existência de um compromisso do governo que conduza as decisões sobre o regime fiscal e despesa pública;</p> <p>ii) Ferramentas de alinhamento dos objetivos orçamentais com os objetivos ambientais, como o <i>tagging</i> orçamental, o estudo de impactos ambientais, fixação de preços para as externalidades ambientais, adoção de uma perspetiva verde no exercício de revisão da despesa e avaliação dos objetivos nacionais de acordo com uma perspetiva verde do desempenho;</p> <p>iii) Comunicação e reporte que promova a responsabilização e transparência por parte de instituições nacionais relevantes – nomeadamente a elaboração de um Orçamento Verde, anexado ao Orçamento do Estado;</p> <p>iv) Quadro de governação orçamental adequado, suportado por uma liderança bem definida, pelo desenvolvimento de capacidades e conhecimento ao nível dos ministérios, agências e departamentos e pela adaptação dos sistemas internos.</p>	<p>i) Extensão da análise dos objetivos ambientais presentes no OE e SEE;</p> <p>ii) Metodologia utilizada para analisar a consistência das políticas orçamentais com os objetivos ambientais, nomeadamente o <i>tagging</i> orçamental, complementado de uma avaliação do impacto das políticas;</p> <p>iii) <i>Outputs</i>: identificação no OE, relatório de execução orçamental verde e estimativas em planos multi-anuais;</p> <p>iv) Responsabilidades dos intervenientes: evolução de uma <i>task force</i> para uma estrutura permanente na AC;</p> <p>v) Transparência e responsabilização: tornando todos os documentos públicos e fomentando a discussão parlamentar e avaliação independente.</p>
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 respetiva circular de preparação, <i>tagging</i> e avaliação dos impactos ambientais das políticas orçamentais);</p> <p>iii) 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 sector público envolvidos;</p> <p>iv) Coerência com os outros objetivos orçamentados.</p>	<p>Existem 3 graus de desenvolvimento desta metodologia:³</p> <p>i) Essencial;</p> <p>ii) Desenvolvido; e</p> <p>iii) Avançado.</p>

³ Consultar o Quadro 5 em anexo para maior detalhe sobre os graus de desenvolvimento da CE.

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

Instrumentos

Num trabalho conjunto da CE, FMI e OCDE recentemente publicado (Battersby et al., 2021), descrevem-se as várias ferramentas atualmente utilizadas para implementar o Orçamento Verde, a saber: i) inclusão de uma perspetiva verde nos planos de médio-prazo, integrando previsões climáticas nas previsões macro-orçamentais; ii) introdução das alterações climáticas e degradação ambiental na avaliação dos riscos orçamentais de sustentabilidade das finanças públicas, recorrendo a análises de sensibilidade para quantificar os impactos de choques ambientais não antecipados, bem como de choques ambientais de transformação gradual; iii) avaliação *ex ante* e *ex post* do impacto de políticas ambientais e utilização sistemática dessa informação para a tomada de decisões orçamentais; iv) adoção de uma perspetiva verde no exercício de revisão da despesa, garantindo o alinhamento da mesma com as políticas ambientais e climáticas; v) elaboração de um balanço verde, o que requer uma uniformização das definições e classificações utilizadas, de forma a facilitar as comparações internacionais; vi) *design* institucional baseado num processo orçamental verde que esteja legislado, fornecendo uma base para a definição das responsabilidades e requisitos do governo e outras entidades intervenientes, destacando-se: o papel do Ministério das Finanças, a inclusão do SEE e a necessidade de avaliação por parte de entidades independentes e; vii) classificação (*tagging*) orçamental das várias rubricas da receita e da despesa enquanto “verdes” (amigos do ambiente) ou “castanhos” (com impacto negativo no ambiente). Refira-se que em alguns países as rubricas são também classificadas como “neutras” (impacto nulo).

O *tagging* ou classificação no âmbito do Orçamento Verde constitui um processo, geralmente liderado pelo governo, de identificação, medição e monitorização do impacto dos itens orçamentais relativamente a diversos domínios ambientais, sendo uma das principais técnicas disponíveis para os governos que procurem a inclusão de uma perspetiva verde no processo orçamental (Banco Mundial, 2021 e OCDE, 2021b). Na prática, é atribuída uma classificação (*tag*) a rubricas da despesa, da receita e da despesa fiscal, baseada no tipo de contributo de uma determinada rubrica orçamental para o alinhamento com os objetivos climáticos ou de outras áreas ambientais (como a biodiversidade e a qualidade/quantidade de ar e água).

Originalmente, as metodologias de classificação orçamental começaram por ser desenvolvidas com o apoio do Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas e do Banco Mundial, partindo da experiência adquirida no âmbito das áreas da pobreza, igualdade de género, objetivos de desenvolvimento internacionais e também do clima (Banco Mundial, 2021). O caminho para uma uniformização da classificação verde do orçamento foi significativamente impulsionado pela criação dos [Marcadores Rio](#) (*Rio markers*), em 1998, pelo Comité de Assistência do Desenvolvimento da OCDE. Os Marcadores Rio constituem um sistema de avaliação de políticas orçamentais que permite monitorizar e reportar estatisticamente o desenvolvimento de fluxos financeiros de temas abordados nas Convenções Rio, nomeadamente a biodiversidade, a desertificação, a mitigação das alterações climáticas e a adaptação às alterações climáticas. Como ilustrado no Quadro 2, existem 3 valores possíveis para os *Rio markers*, sendo atribuídos de acordo com o contexto, objetivos, resultados e atividades analisadas.

Quadro 2 - Classificação através dos Marcadores Rio

Perspetiva climática da medida orçamental	Orçamento	Marcador Rio
Não é considerada	0%	0
É um objetivo significativo	40%	1
É um objetivo principal	100%	2

Fonte: CE (2017).

Nos últimos anos, os países que adotaram algum grau de classificação no Orçamento Verde, fizeram-no de forma heterogénea. Em diversos casos, este processo é adaptativo e assume uma forma restrita numa fase inicial, abrangendo um número limitado de atividades e sectores subjacentes ao orçamento, determinados pelo país em causa. Assim, com o objetivo de facilitar a comparação dos avanços realizados em cada país e de apontar os meios para que se caminhe progressivamente para uma classificação do orçamento da forma mais abrangente possível, tem-se observado um esforço conjunto das principais instituições internacionais na definição das diversas fases do processo de classificação orçamental.

A Comissão Europeia compilou duas listas⁴ que servem de base para a classificação orçamental ao nível nacional, definindo as rubricas do orçamento que devem ser classificados como “verdes” (com impacto favorável no clima ou ambiente) ou “castanhos” (impacto adverso no clima ou ambiente).⁵ Estas listas serão atualizadas numa base anual na plataforma da CE para os Orçamentos Verdes. Existem ainda outras entidades que aplicam algum grau de classificação climática ou ambiental, como i) a metodologia conjunta dos Bancos de Desenvolvimento Multilaterais, semelhante à aos Marcadores Rio descrita acima, distinguindo-se pelo facto da avaliação se focar na atividade, ao invés de se focar no objetivo de determinada medida⁶; ii) a ONU desenvolveu o Sistema de Contabilidade Económico-Ambiental⁷, que aplica os princípios da contabilidade nacional à classificação e reporte de atividades, produtos, despesas e outras transações ambientais, sendo compatível com a maioria dos sistemas orçamentais nacionais, apontando-se a sua possível aplicação por todas as autoridades nacionais no futuro.

A OCDE (2021b) resume as metodologias para a implementação da classificação no Orçamento Verde em quatro fases:

⁴ Listas disponíveis em:

https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-and-fiscal-governance/green-budgeting-eu_en#tools

⁵ Em alguns países, as rubricas são também classificadas como “neutrais” (impacto nulo no clima ou ambiente).

⁶ Brevemente serão introduzidas alterações a esta metodologia, de forma a permitir um alinhamento sobre os objetivos inscritos no Acordo de Paris, segundo o qual se devem sinalizar as atividades com impacto adverso no clima (atividades que contribuam para a emissão líquida de gases de efeito estufa ou que estejam relacionadas com uma lista de atividades com impacto adverso).

⁷ Em língua inglesa, *System of Environmental-Economic Accounting (SEEA)*.

- i) Definição da despesa climática e ambiental relevante (o que é verde?), utilizando definições internacionais ou nacionais, tendo em conta os documentos de política de alterações climáticas e ambientais nacionais;
- ii) Definição da extensão da análise: que sectores? Quais as rubricas a classificar? Vários países começaram por implementar uma estratégia adaptativa, em que é aplicada a classificação apenas a algumas rubricas orçamentais. Posteriormente, é alargando o número de rubricas analisadas, a par de um aumento da capacidade de análise e formação dos recursos envolvidos. Em concreto, o processo geralmente engloba os governos centrais e algumas instituições chave, podendo, numa fase inicial, e por insuficiência de recursos, excluir alguns sectores, como o SEE. É também comum começar por classificar apenas atividades relacionadas com alterações climáticas e, posteriormente, alargar esta classificação a outras áreas ambientais, como já é praticado em Itália e França;
- iii) Desenvolvimento de um sistema de classificação. Tanto se pode utilizar um sistema binário ou um sistema de escala. No primeiro, a totalidade da despesa ou do projeto incide sobre as alterações climáticas e ambientais ou não tem impacto. No sistema de escala existe uma maior graduação, atribuindo um “peso climático ou ambiental” à fração da despesa que está relacionada com o clima ou com o ambiente;
- iv) Identificação das necessidades de informação: os países que adotem o sistema binário não necessitam de informação tão detalhada como aqueles que adotem o sistema de escala, uma vez que apenas no último se classificam frações de uma determinada rubrica orçamental (ao invés de considerar a rubrica numa visão global).

A maior vantagem da classificação orçamental reside na transparência e transmissão de informação relevante que proporciona. Com efeito, este método permite gerar discussão entre a sociedade civil, inculcando uma maior responsabilidade e compromisso por parte do governo e dos serviços públicos envolvidos no processo, bem como uma maior visibilidade das suas ações. Neste sentido, a eficácia da classificação orçamental poderá ainda beneficiar de um alinhamento com outras ferramentas que são ainda pouco utilizadas, tais como a análise custo-benefício ambiental, a avaliação de impacto ambiental e uma dimensão verde na avaliação da performance orçamental (OCDE, 2021b). No futuro, os objetivos passam pelo cumprimento das metas definidas no [Acordo de Paris](#), implicando uma elevada mobilização de recursos para a identificação das despesas com impacto adverso nos domínios climáticos e ambientais – para cumprir o princípio “do no harm”⁸ e fomentando, ao mesmo tempo, a prossecução das despesas que têm um impacto benéfico naqueles dois domínios.

⁸ Princípio da lei internacional, amplamente reconhecido, de acordo com o qual um Estado está obrigado a prevenir, reduzir e controlar o risco ambiental para outros países (Brownlie, I. (2008). “*Principles of Public International Law*”, 7ª ed., p.275-285). Também a Declaração Rio sobre o Ambiente e Desenvolvimento destaca este princípio, referindo que um Estado soberano tem o direito de explorar os seus recursos de acordo com as suas políticas ambientais e de desenvolvimento, bem como a responsabilidade de garantir que as atividades na sua jurisdição ou sob o seu controlo não têm impacto negativo no ambiente de áreas fora da sua jurisdição (NU (1992). “Rio Declaration on Environment and Development”, Princípio 2).

Persistem, contudo, desafios significativos na implementação e resultados deste sistema:

- o Impacto *ex ante*: no que respeita à alocação de recursos e desenho de projetos, o impacto da classificação orçamental não parece assumir grande relevância, uma vez que geralmente a classificação é atribuída após aprovação do projeto. No entanto, a existência da classificação *per se* poderá motivar um maior dinamismo por parte de investidores, facultando o acesso a informação que permite o alinhamento de novos projetos com os objetivos climáticos e ambientais. Notam-se ainda alguns aspetos a melhorar na execução deste sistema, que poderão ser ultrapassados após a fase inicial de implementação, tais como i) as omissões significativas dos sectores abrangidos (em diversos casos, são excluídas as empresas públicas, a despesa fiscal, ou o financiamento externo); ii) a 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); iii) as limitações funcionais e os custos relacionados com a elaboração do próprio orçamento (recursos e capacidade técnica limitada); e iv) o maior foco na despesa em detrimento da receita (impostos sobre o carbono, sobre os combustíveis fósseis, licenças sobre a exploração de recursos, etc.), cujos fundos poderão ser canalizados para despesas climáticas e ambientais, demonstrando uma ligação que geralmente é de simples comunicação à sociedade civil e; v) uma maior granularidade da classificação das rubricas orçamentais poderá promover um cálculo mais preciso dos respetivos impactos. Por exemplo, apesar do principal propósito de um imposto sobre o tabaco estar relacionado com a área da saúde, este contribui também para uma melhoria na qualidade do ar. Da mesma forma, os chamados “impostos verdes”, que incidem sobre uma base que geralmente tem um impacto adverso no clima, podem conter elementos que não sejam verdes;
- o Impacto *ex post*: existe uma dificuldade de quantificação do impacto da classificação orçamental, que resulta, em parte, da incapacidade deste sistema em considerar em simultâneo e de forma adequada as três dimensões da avaliação de resultados, isto é i) o alinhamento político; ii) a eficiência e; iii) a eficácia das medidas de política climática e ambiental. A classificação simples que a metodologia encerra não permite por vezes considerar de forma global o impacto macro-orçamental das políticas climáticas e ambientais em todas as suas vertentes, concentrando-se apenas na análise que é mais fácil de quantificar - a alocação de recursos através da despesa orçamental. De acordo com o Banco Mundial, raramente os países fazem a monitorização posterior sistemática do impacto das despesas relacionadas com o clima e com o ambiente previstas no orçamento. A inexistência de uma avaliação do resultado das políticas adotadas dificulta a utilização posterior desta informação na preparação dos orçamentos seguintes, como sugerido na metodologia da OCDE (OCDE, 2021b).

Caixa 1 – As obrigações verdes

As obrigações verdes são títulos de dívida em que o emitente se compromete a aplicar os fundos no financiamento de projetos focados na área da sustentabilidade climática e ambiental (eficiência energética, prevenção da poluição, agricultura sustentável, pesca e silvicultura, proteção de ecossistemas, transportes não poluentes, gestão da água).

Os [princípios de uma obrigação verde](#) encontram-se definidos pela Associação Internacional de Mercado de Capitais (ICMA, 2018). Existem quatro pilares fundamentais para o cumprimento destes princípios, que implicam a execução de procedimentos que despendem tempo e recursos de forma considerável, a saber (ICMA, 2021b);

- 1) Utilização do montante investido: o montante investido na Obrigação Verde tem de ser utilizado em projetos verdes, que devem ser descritos na documentação legal do título obrigacionista;
- 2) Processo de avaliação do projeto e seleção: o emitente deve comunicar de forma clara aos investidores i) os objetivos de sustentabilidade dos projetos verdes elegíveis; ii) o processo através do qual os projetos são avaliados e iii) outra informação complementar utilizada na avaliação. O emitente é ainda incentivado a contextualizar esta informação de forma relevante para o investidor em questão; fornecer informação sobre a taxonomia, critérios de elegibilidade e exclusão e eventuais *standards* ou certificações dos projetos; bem como identificar possíveis riscos ou impactos socioambientais negativos dos projetos;
- 3) Gestão do montante investido: o montante líquido investido deve ser monitorizado pelo emitente através de um processo formal interno, podendo ser gerido por obrigação, ou para um agregado de obrigações verdes;
- 4) Reporte: os emitentes devem manter disponível para consulta, com dados atualizados anualmente, a lista dos projetos selecionados com o respetivo montante investido e impacto esperado. É recomendada a utilização de critérios quantitativos e qualitativos de performance, bem como a respetiva metodologia.

Em paralelo, a Iniciativa para as Obrigações Climáticas (*Climate Bonds Initiative - CBI*) desenvolveu [critérios mais restritos](#), e por isso menos utilizados (CE, 2022), que incluem uma taxonomia com parâmetros que definam atividades económicas verdes, bem como a certificação e aprovação por revisores externos das obrigações verdes. Posteriormente, a CE reconheceu a necessidade de uniformização de regulação do mercado de obrigações verdes. Em 2019 esta instituição produziu uma recomendação para a adoção do [EU Green Bond Standard](#) e, em 2020, a entrada em vigor da [EU Taxonomy](#),⁹ permitiu a aprovação pela CE de duas listas, em [abril de 2021](#) e [fevereiro de 2022](#), sobre atividades consideradas sustentáveis na UE.

A primeira obrigação verde foi emitida pelo BEI em 2007 – a *Climate Awareness Bond*. Seguiu-se o Banco Mundial em 2008, com a participação de fundos de pensões escandinavos que pretendiam financiar a transição para menores emissões de carbono. Desde então, foram emitidos por esta instituição mais de 18 mil M€ e mais de 200 obrigações verdes, em 25 moedas diferentes e com maturidades até 30 anos até agosto de 2022. Outras entidades deram início às emissões de obrigações verdes e também de obrigações sustentáveis, como bancos de investimento, empresas públicas, instituições financeiras e emitentes soberanos.

Particularmente desde 2017, registou-se um rápido crescimento do mercado de obrigações verdes, justificado pela maior procura por parte dos investidores por ativos alinhados com objetivos ambientais e sociais. De certa forma, as obrigações verdes alteraram o racional dos

⁹ Regulamento (EU) 2020/852.

investidores, oferecendo-lhes a possibilidade de decidir a que tipo de projetos são alocados os fundos (Banco Mundial, 2017). Os objetivos tradicionais da gestão da dívida – obtenção de financiamento de forma eficiente para o orçamento e construção de uma curva de rendimentos com liquidez de mercado – parecem ter sido adaptados para acomodar os programas de obrigações verdes. Num inquérito a emitentes soberanos efetuado pela *Climate Bonds Initiative*, foi apontada a existência de novos objetivos ligados às obrigações verdes, como benefícios de reputação, procura dos investidores e mitigação das alterações climáticas (Harrison et al., 2021). Adicionalmente, os emitentes sublinham que os compromissos internacionais assumidos no âmbito das alterações climáticas contribuíram favoravelmente para a decisão de emitir obrigações verdes. Até março de 2021, 10 países da UE tinham emitido obrigações verdes soberanas, num total de 82 mil M€ (Quadro 3).

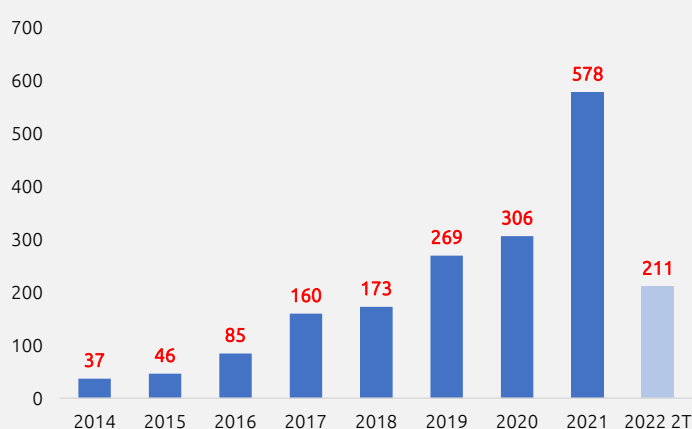
Quadro 3 – Emissão de obrigações verdes soberanas em países da UE
(até ao final de março de 2021)

	Emissão mais recente	Montante acumulado (€ mil M)	Número total de emissões	Maturidade máxima (anos)
Polónia	2016	4	3	30
França	2017	27	1	22
Hungria	2020	2	1	15
Irlanda	2018	5	2	12
Países Baixos	2019	12	1	20
Bélgica	2018	6	1	15
Lituânia	2018	0,1	1	10
Suécia	2020	8	2	10
Itália	2021	9	1	24
Alemanha	2020	12	2	10
Total		82	15	

Fonte: Domínguez-Jiménez and Lehmann (2021). | Nota: a soma das parcelas pode não coincidir com o total devido a efeitos de arredondamento.

Recentemente, o programa *Next Generation EU* impulsionou o dinamismo das obrigações verdes: do montante global de 750 mil M€ a disponibilizar para resposta à crise sanitária, 30% será financiado através deste tipo de títulos. Em outubro de 2021, a CE, em representação da UE, realizou a maior **emissão** de sempre de obrigações verdes, e a primeira no âmbito do *Next Generation EU*, no montante de 12 mil M€, com amortização em 2037. O crescimento do mercado deste tipo de títulos (que se evidencia no Gráfico 1) reflete a principal vantagem de uma obrigação verde: a sinalização do compromisso com os objetivos ambientais associados. Serão, desta forma, instrumentos cruciais para o financiamento da transição energética, dadas as maturidades longas e a estrutura de pagamentos *end-loaded*, compatíveis com projetos de infraestruturas (Lehmann, 2021).

Gráfico 1 – Emissões globais de obrigações verdes no período 2014 - 2.ºT 2022 (mil M\$)



Fonte: Base de dados da Climate Bonds Initiative (disponível em www.climatebonds.net/market/data em 27 setembro de 2022).

A emissão de obrigações verdes implica custos operacionais adicionais face a uma emissão tradicional de obrigações soberanas, devido essencialmente i) à necessidade de identificação do(s) projeto(s) a financiar; ii) à elaboração de relatórios periódicos com indicadores de desempenho dos objetivos a atingir por esse(s) projeto(s) e iii) a um mercado menos líquido. É assim relevante saber se este tipo de títulos apresenta um benefício para o emitente (o *greenium*), por via de uma taxa mais baixa em relação aos títulos tradicionais. Estudado por vários autores nos últimos anos, o *greenium* pode ser definido como a diferença de rendimento entre títulos temáticos e títulos regulares de maturidade semelhante, tendo por base o racional de que os investidores estão dispostos a pagar um valor superior por um título com impacto sustentável (D'Incau et al., 2022). Existem vários argumentos técnicos que sustentam a existência de um *greenium*, como i) o fator de sustentabilidade associado a um título verde, que tem um impacto favorável na avaliação do título pois implica menor risco global, resultando numa menor *yield* face ao título *plain vanilla* correspondente e, portanto, num preço mais elevado para os investidores; ii) o excesso de procura por títulos (sustentáveis), que resulta numa subida dos respetivos preços, e iii) a disponibilidade dos investidores para aceitar um retorno menor em virtude das características sustentáveis do título.

Os estudos empíricos iniciais sugeriam dados contraditórios sobre a existência e sinal do *greenium* (Bachelet et al., 2019; Harrison & Filkova, 2019). No entanto, recentemente aponta-se para a atribuição de um prémio positivo para o emitente de títulos verdes (Baker et al., 2018; D'Incau et al., 2022; Harrison, 2022). Em geral, há um consenso sobre a existência de um *greenium* devido ao facto da procura superar a oferta. De acordo com a CBI, o *greenium* é particularmente forte para dívida denominada em dólares americanos, com poupanças para os emitentes entre 1 e 10 pontos base (Harrison, 2022). Além disso, a constatação de que os títulos verdes que incluem avaliações externas apresentam um prémio mais elevado (Gutsche & Zwergel, 2020) reforça o valor da sustentabilidade dos títulos para investidores socialmente responsáveis. Estes investidores aceitam prémios superiores (até 5 pontos base) nos casos em que é apresentada uma agenda ambiental substancial, validada externamente, reduzindo os custos de recolha de informação e a incerteza (Dorfleitner et al., 2022). Este reconhecimento de que o cumprimento dos objetivos climáticos e ambientais contribui para a diminuição do risco global traduz-se na necessidade de implementar perspetivas verdes na gestão das finanças públicas, apoiando a inclusão de tais ferramentas na análise da sustentabilidade da dívida.

Existem ainda limitações relevantes neste mercado. Devido à ausência de um conjunto alargado de regras e princípios orientadores, estes instrumentos de dívida i) podem dificultar o

cumprimento dos princípios de gestão da dívida soberana (Domínguez-Jiménez and Lehmann, 2021), pois não são emitidos de forma eficiente, uma vez que o reporte consome tempo e é dispendioso; ii) apresentam uma reduzida liquidez e iii) o impacto do investimento verde é de difícil quantificação. É ainda necessária mais informação e transparência – que poderão beneficiar da implementação da *EU Taxonomy* acima referida - garantindo que os investimentos verdes são efetivamente direcionados para novos projetos sustentáveis, e não como forma de financiar outras despesas já orçamentadas, evitando o chamado *greenwashing* (Bruegel, 2021).

2.3 Enquadramento Institucional

A criação de um enquadramento institucional adequado é uma condição essencial para que o processo de implementação do Orçamento Verde seja bem-sucedido, na medida em que este requer um elevado grau de coordenação entre as diversas áreas das administrações públicas, bem como a definição clara de processos, prazos e tarefas a desempenhar por cada um dos agentes envolvidos.

A este respeito, e de acordo com a literatura recente, nomeadamente Battersby *et al.* (2021) e OCDE (2020), verifica-se que o ponto de partida para o estabelecimento de um enquadramento institucional robusto reside, em primeiro lugar, na definição de um compromisso político claro quanto aos objetivos ambientais a atingir, devendo as práticas de Orçamento Verde dar resposta às necessidades identificadas para a prossecução das metas estabelecidas nesse referencial programático.

Em segundo lugar, e a fim de tornar este compromisso político numa realidade efetiva, é essencial consagrar o processo orçamental verde nos quadros legais em vigor, nomeadamente, através das leis de enquadramento do processo orçamental, das leis climáticas aprovadas pelos países ou por via de legislação ordinária e de decretos governamentais que regulem esta temática (Bova, 2021). Como exemplos de procedimentos a acautelar, destacam-se a identificação da coerência entre os objetivos ambientais estabelecidos nos planos de ação climática e a sua repercussão nas rubricas orçamentais, a programação plurianual das mesmas ou o desenvolvimento de uma prática orçamental focada nos resultados ambientais a atingir.

Em terceiro lugar, e com o intuito de assegurar a eficaz coordenação entre os diferentes níveis das administrações públicas, é fundamental definir qual ou quais as entidades responsáveis pelo processo de implementação do Orçamento Verde, nomeadamente no que respeita à definição das ferramentas de classificação das rubricas orçamentais, ao cumprimento dos prazos de comunicação de dados, à atempada publicação de informação e relatórios, entre outros procedimentos que se julguem essenciais para constituição de um processo orçamental verde de dimensão alargada. Assim, e segundo a prática internacional até ao momento, constata-se que a responsabilidade pela coordenação deste processo se encontra atribuída a entidades cujo conhecimento e capacidade de concretização mais se adequa ao respetivo país. Este papel tende a ser desempenhado pelas Direções Gerais do Orçamento, em ligação com os Ministérios das Finanças. Em menor escala, surgem os Ministérios do Ambiente, as *task forces* constituídas para o efeito, ou diretamente as entidades independentes, de entre estas os conselhos para a ação climática já estabelecidos em diversos estados (OCDE, 2021a, Bova, 2021 e Battersby *et al.*, 2021).

2.4 Formas de reporte

O reporte da informação constitui um dos pilares fundamentais do Orçamento Verde, na medida em que a sua divulgação de forma abrangente, fiável e regular, assegura a transparência de todo o processo. A disponibilização dessa informação permite que não só os agentes com responsabilidades públicas, como os Parlamentos, Tribunais de Contas, instituições orçamentais independentes, mas também a generalidade dos cidadãos e empresas, acompanhem o grau de cumprimento dos objetivos ambientais traçados, bem como o impacto orçamental dos mesmos, possibilitando, assim, tomadas de decisão mais informadas (Battersby *et al.*, 2021).

Um sistema de reporte adequado deverá assentar, em primeiro lugar, na publicação de um anexo à proposta de OE anual onde conste a contribuição favorável ou desfavorável de cada rubrica para a prossecução dos objetivos ambientais estabelecidos (*tagging*), acompanhado da estimativa de impacto orçamental e ambiental das novas medidas de política previstas nessa proposta orçamental. Em segundo lugar, e a par do documento anual onde se analisa a execução da conta das administrações públicas, dever-se-á publicar um anexo, ou eventualmente um documento autónomo, em que conste o contributo efetivo das diversas rubricas para a prossecução dos objetivos ambientais do governo, bem como a avaliação *ex-post* das medidas com impacto ambiental adotadas. Em terceiro lugar, poder-se-á ainda considerar a publicação de documentos autónomos ou de anexos aos relatórios da despesa fiscal anuais, onde se detalhe o montante de receita não cobrada por via de legislação existente, que vise a prossecução de certos objetivos de política pública que, direta ou indiretamente, tenham impacto sobre o meio ambiente (Battersby *et al.*, 2021).

Num âmbito mais alargado, destaca-se a importância da publicação, por parte dos Conselhos do Clima, de documentos que contribuam para o processo orçamental verde. Salientam-se, a título de exemplo, relatórios periódicos sobre as alterações climáticas ou relatórios de acompanhamento dos objetivos de política ambiental (Bova, 2021). Estas publicações permitem às entidades responsáveis pela elaboração do Orçamento Verde usufruir de um enquadramento ambiental passível de ser utilizado aquando da produção das projeções dos impactos orçamentais, económicos e redistributivos das medidas de política de carácter ambiental.

Por último, saliente-se que a informação relativa ao Orçamento Verde deverá também estar disponível num portal público de dados (OCDE, 2021a), de modo a facilitar o rápido acesso por parte de todos os interessados e a permitir a comparabilidade e uniformização das fontes de informação, contribuindo, assim, para a dinamização do debate público acerca do relacionamento entre a política ambiental e orçamental dos diversos países.

2.5 Obstáculos e limitações à implementação do Orçamento Verde

Os resultados obtidos num [inquérito](#) sobre as práticas emergentes de Orçamento Verde, realizado pela OCDE e pela CE em 2020, revelaram a existência de diversos obstáculos e limitações à sua implementação. Esses obstáculos decorrem em grande parte do facto de se tratar de uma prática relativamente nova e de as ferramentas disponíveis serem ainda incipientes e pouco padronizadas.

A OCDE (2021a) destaca, desde logo, a falta de recursos e de conhecimentos técnicos: elaborar e implementar uma prática de Orçamento Verde exige tempo e recursos, sendo a qualidade do trabalho técnico um fator determinante. Acresce também a ausência de uma metodologia adequada para implementar o Orçamento Verde (os países ainda estão a trabalhar para identificar as abordagens mais adequadas ao seu contexto nacional), à que se junta a indisponibilidade de processos e instrumentos para medir o impacto do Orçamento Verde, com que uma larga maioria de países ainda se confronta. Adicionalmente, destaca-se a falta de um quadro orçamental plurianual moderno que esteja articulado com um planeamento estratégico e adote a utilização de indicadores de desempenho no processo orçamental.

Um dos outros obstáculos identificados reside na falta de vontade política. A opção pela implementação de um Orçamento Verde não produz resultados imediatos, sendo um processo cujos efeitos são visíveis apenas no longo prazo, o que muitas das vezes não é compatível com a lógica política centrada no curto-prazo. Por outro lado, caso os agentes políticos considerem (erradamente) que existe um *trade-off* entre os objetivos ambientais e as metas orçamentais, isso pode tendencialmente levar a uma subestimação das pressões orçamentais decorrentes do impacto das transformações climáticas, ambientais e ecológicas. Por esta razão, será importante aumentar a coerência e a coordenação das medidas de política adotadas para enfrentar os desafios ambientais, a fim de que políticas entendidas como benéficas para o ambiente não coexistam com abordagens que o prejudiquem. Até ao presente momento, poucos Orçamentos Verdes avançaram com reformas concretas sobre despesas prejudiciais ao meio ambiente, nem mesmo outros documentos se debruçaram sobre a análise da eficácia de medidas amigas do ambiente, evidenciando um comprometimento dos Governos ainda distante nesta matéria.

Outra das limitações prende-se com a falta de uma adequada identificação de funções e responsabilidades ao longo do processo de implementação do Orçamento Verde. Esse processo requer uma estreita colaboração entre o Ministério do Ambiente e o Ministério das Finanças, o que nem sempre acontece. Com efeito, o Ministério do Ambiente possui conhecimentos técnicos essenciais sobre as questões climáticas e ambientais, mas o envolvimento do Ministério das Finanças nos exercícios de Orçamento Verde é, ao mesmo tempo, uma necessidade, porque é o principal responsável em termos de gestão orçamental.

Por fim, como descrito na Secção 2.2 sobre classificação orçamental, refira-se que conseguir identificar com rigor o contributo ambiental das medidas de política orçamental não é tarefa fácil. Com efeito, podem existir medidas com contributos distintos em relação a diferentes objetivos ambientais, ou com impactos positivos em mais do que um objetivo. Exemplos destas situações são, no primeiro caso, o investimento público em parques eólicos, que é favorável ao clima, mas desfavorável à

biodiversidade; e no segundo caso, os subsídios para a agricultura biológica, que podem contribuir para aumentar a biodiversidade e, ao mesmo tempo, reduzir a poluição. Acresce que nem sempre o contributo de uma medida é direto: a atribuição de um benefício fiscal que incentive o teletrabalho, embora não seja explicitamente direcionada à proteção do ambiente, pode ter efeitos positivos na qualidade do ar. Por outro lado, a dimensão do contributo de uma medida pode variar, podendo existir medidas totalmente verdes ou apenas ligeiramente verdes: a renovação de um edifício público em conformidade com as novas normas energéticas pode não ser totalmente verde, pois a utilização de certos materiais pode ser prejudicial ao meio ambiente. A construção de uma nova linha de comboio tem um impacto ambiental negativo durante a fase de construção, mas se permitir uma redução no uso do transporte individual tem um impacto favorável na fase de funcionamento. Uma eventual alteração dos objetivos ambientais pode também implicar que uma medida que atualmente seja considerada verde, entretanto, deixe de o ser.

2.6 Plataformas de apoio técnico

Nos últimos anos foram criadas algumas plataformas internacionais de apoio técnico com o objetivo de ultrapassar alguns dos obstáculos à implementação do Orçamento Verde referidos na Secção anterior. Essas plataformas funcionam como um fórum que permite identificar as melhores práticas e abordagens inovadoras, reunindo experiências de países e trabalhos sobre política climática e ambiental. Em seguida, apresentam-se algumas dessas iniciativas.

OECD Paris Collaborative on Green Budgeting

O lançamento desta iniciativa estratégica foi anunciado pelo Secretário-Geral da OCDE na *One Planet Summit* em Paris, em dezembro de 2017, e foi endossado pelos Ministros do Ambiente da França e do México. Tratou-se da primeira iniciativa transnacional e intersectorial projetada para apoiar os governos no desenvolvimento de novas ferramentas e metodologias que facilitem a implementação do Orçamento Verde e, conseqüentemente, permitam melhorar o alinhamento dos processos orçamentais com os objetivos climáticos e com outras metas ambientais, nomeadamente as decorrentes do Acordo de Paris.

A *Paris Collaborative on Green Budgeting* é uma plataforma com sede na OCDE que reúne especialistas em meio ambiente, impostos, orçamento e assuntos fiscais tendo em vista os seguintes objetivos: i) partilhar os melhores conhecimentos, dados e informações disponíveis necessários para avançar na implementação de políticas que facilitem a transição verde; ii) comunicar os resultados de forma a aumentar a consciencialização e a sinalizar o apoio à ação e responsabilização em torno dos imperativos da política ambiental e; iii) desenvolver indicadores transnacionais de progresso em relação às metas ambientais internacionais.

O trabalho é desenvolvido em estreita parceria com governos e especialistas nacionais, estimulando a aprendizagem entre pares, seja através da participação nas reuniões e *workshops* regulares para apresentar as suas opiniões e partilhar conhecimentos e exemplos de boas práticas (que depois são divulgadas na [página eletrónica](#) desta plataforma); da apresentação de projetos e iniciativas nacionais que se enquadrem no

âmbito do programa de trabalho de Orçamento Verde da “OCDE Paris Collaborative on Green Budgeting” ou da testagem e implementação de metodologias de Orçamento Verde no respetivo país.

EU Technical Support Instrument

O [Instrumento de Assistência Técnica](#) é um programa da UE que presta apoio técnico aos Estados-Membros para que estes possam conceber e executar reformas em diversos domínios de intervenção, entre os quais a transição verde. O apoio é prestado em função da procura e não exige cofinanciamento por parte dos Estados-Membros. Este instrumento é gerido pela DG-REFORM que, entre outros apoios, disponibiliza formação para ajudar os Estados-Membros a adquirir capacidade administrativa e técnica para desenvolver uma estrutura de Orçamento Verde a nível nacional, procurando alinhar as práticas nacionais de Orçamento Verde (atuais ou planeadas) com a metodologia de Orçamento Verde da Comissão Europeia.

No ano de 2021, foi iniciada uma [formação online sobre o Orçamento Verde](#) para 23 Estados-Membros da UE, incluindo Portugal, no âmbito da qual foram apresentadas as perceções de especialistas da Comissão Europeia e de profissionais de Orçamento Verde da OCDE e do Ministério das Finanças francês. Esta formação é organizada pela Comissão Europeia, em colaboração com a *Expertise France* e em cooperação com o *Institute for Climate Economics (IACE)* e decorrerá até 2023.

Coalition of Finance Ministers for Climate Action

A [Coligação dos Ministros das Finanças para a Ação Climática](#) é um grupo de nível ministerial – criado em 2019 e do qual atualmente fazem parte 68 países, incluindo Portugal - que apoia o uso da política orçamental para promover a ação nacional e internacional no combate às alterações climáticas, através da troca de experiências sobre políticas relevantes e servindo como um fórum para promover padrões comuns e melhores práticas.

A Coligação tem desenvolvido um conjunto de atividades resultantes das prioridades identificadas nos [Princípios de Helsínquia](#) e plasmadas no [Plano de Ação de Santiago](#). Este Plano ambiciona superar as dificuldades de considerar as questões climáticas na política macroeconómica, no planeamento orçamental, no investimento e contratação pública e na gestão das finanças públicas. Deste modo, a Coligação pretende ajudar os países a mobilizar o financiamento necessário para implementar os seus planos nacionais de ação climática; estabelecer as melhores práticas, como a do Orçamento Verde e; levar em consideração os riscos e vulnerabilidades climáticas no planeamento económico dos países membros.

Embora os membros da Coligação estejam comprometidos em muitas áreas relacionadas com as alterações climáticas, poucos têm um plano ou estratégia climática em vigor. Para esse efeito, será necessário que os ministérios alavanquem conhecimentos e capacidades técnicas. Contudo, o crescente envolvimento dos Ministérios das Finanças no processo de definição das metas climáticas nacionais e na ligação com as estratégias e longo prazo tem a importante vantagem de aumentar o compromisso político com essas metas.

IMF and Climate Change

Os países membros são auxiliados pelo FMI para lidar com os desafios das alterações climáticas, no âmbito dos quais as políticas orçamentais e macroeconómicas se revestem de especial importância. O FMI tem colaborado com a OCDE na realização de relatórios relacionados com a implementação da prática do Orçamento Verde. Outros exemplos são as [Staff Climate Notes](#), através das quais o FMI fornece consultoria aos seus membros para que tirem maior benefício das oportunidades de crescimento resiliente e de baixo carbono.

Destaca-se também o [Climate Change Indicators Dashboard](#), uma iniciativa liderada pelo departamento de estatística do FMI e desenhada em colaboração com outros departamentos do FMI e organizações internacionais, com o objetivo de fazer face à crescente necessidade de dados relacionados com o clima. Este painel visa tornar-se num agregador de indicadores estatísticos sobre alterações climáticas, emissões de gases de efeito estufa e finanças verdes.

3 Práticas internacionais

3.1 Países que já adotaram o Orçamento Verde

O desenvolvimento de processos orçamentais verdes a nível internacional encontra-se ainda numa fase inicial, existindo, por isso, poucos países com experiências consolidadas neste campo. Como tal, subsistem ainda abordagens distintas no que respeita às dimensões mais relevantes do Orçamento Verde, a saber: as ferramentas e metodologias utilizadas para classificação das rubricas orçamentais, o enquadramento institucional adotado em cada país e, por último, a transparência e reporte da informação intrínseca a todo o processo orçamental (Bova, 2021 e Battersby *et al.*, 2021).

Ferramentas de classificação orçamental

Relativamente às ferramentas utilizadas para a classificação ambiental das rubricas orçamentais, verifica-se que países como a Irlanda identificam somente as despesas relacionadas com a mitigação de impactos ambientais, enquanto outros, como a Finlândia, procedem a uma classificação baseada num conjunto mais alargado de objetivos, tais como: a contribuição dessas rubricas para o uso de energia renovável, a proteção da biodiversidade ou a redução de emissões de gases com efeitos de estufa. Também o orçamento da UE conta já com um sistema de classificação das despesas ambientais, podendo o contributo de uma determinada rubrica para a prossecução de um dado objetivo ser classificado como total (100%), parcial (40%) ou neutro (0%). Note-se, no entanto, que os dois países mais avançados nesta área são a França e a Itália, com o primeiro a proceder a uma categorização exaustiva das rubricas da despesa pública e da despesa fiscal, atribuindo-lhes a classificação de favorável, neutral ou desfavorável quanto ao contributo esperado para a prossecução de um determinado objetivo ambiental de acordo com a taxonomia da UE e, o segundo, partindo deste sistema de classificação desenvolvido pelo Eurostat e que permite classificar e agrupar as despesas

ambientais por atividades de proteção ambiental (CEPA¹⁰) e por atividades de gestão e uso dos recursos naturais (CReMA¹¹), a proceder à categorização das diversas rubricas orçamentais, facilitando, consequentemente, a comparação internacional da informação produzida (Bova, 2021).

Enquadramento Institucional

No que respeita ao enquadramento institucional, verifica-se que metade dos países analisados pela OCDE (2021a) e que contavam já com algum tipo de prática de Orçamento Verde, consagrou, por via legislativa, um conjunto de disposições visando regular os procedimentos subjacentes à elaboração do Orçamento Verde. Assim, países como a Irlanda, Finlândia e Suécia adotaram legislação que requer a apresentação de informação de carácter ambiental, juntamente com as propostas de OE anuais, sendo os Ministérios das Finanças, em geral através das respetivas Direções Gerais do Orçamento, os principais responsáveis pela elaboração do Orçamento Verde, não obstante existir uma cooperação próxima com os restantes ministérios ou mesmo com o Conselho do Clima, no caso da Suécia. Em França e Itália, o enquadramento institucional que suporta a prática de Orçamento Verde encontra-se também contemplado nos seus quadros legislativos, com as Direções Gerais do Orçamento dos respetivos Ministérios das Finanças a assumirem a coordenação entre os diferentes membros do executivo e a responsabilizarem-se pela produção e publicação atempada da documentação (Bova, 2021).

Transparência e Reporte

No que se refere à transparência do Orçamento Verde, bem como às formas de reporte da informação a si associadas, constata-se que países como a Suécia e a Finlândia publicam, juntamente com as suas propostas de OE anuais, uma secção dedicada às alterações climáticas, apresentando a quantificação das rubricas que visam atingir determinados objetivos de política ambiental (Bova, 2021). Essa secção também faz parte dos meios de reporte de França e de Itália, diferindo nas suas análises das dos demais países pela maior exaustão e diversidade das matérias abordadas. Mais concretamente, o anexo publicado pelo governo francês juntamente com a sua proposta de OE anual tem o nome de *Rapport sur l'impact environnemental du budget d'Etat* (MEFR, 2021)¹² e é constituído por três partes distintas:

- Primeira parte, onde é apresentado o impacto ambiental das despesas fiscais e das rubricas orçamentais;
- Segunda parte, onde se apresentam os montantes dos financiamentos públicos e privados mobilizados a favor da transição climática;

¹⁰ *Classification of Environmental Protection Activities and expenditure.*

¹¹ *Classification of Resource Use and Management Activities and expenditures.*

¹² Também disponível na [versão inglesa](#).

- o Terceira parte, onde se expõe a perspetiva acerca dos recursos públicos e da tributação de natureza ambiental, com base na definição adotada pelo Eurostat e pela OCDE.

No caso italiano, o documento que acompanha a sua proposta de OE tem o nome de *Ecobilancio* (MEF, 2021a) e apresenta as projeções de despesa com proteção ambiental para o ano seguinte, encontrando-se dividido nas seguintes secções:

- o Capítulo introdutório, onde se dá a conhecer o enquadramento do relatório e o tipo de informação utilizada;
- o Capítulo onde é apresentada informação relativa à despesa ambiental prevista no OE por tipo de despesa e por ministério;
- o Apêndice onde se apresentam de modo mais detalhado os dados utilizados na realização do documento.

Note-se que o governo italiano publica, ainda, o *Ecorendiconto* (MEF, 2021b) que consiste num relatório de execução da despesa verde e que segue uma estrutura semelhante à do *Ecobilancio*, (introdução, exposição de dados relativos à execução da despesa ambiental e anexo), e o *Catalogo dei sussidi ambientalmente dannosi e favorevoli* (MITE, 2021), que compila, exaustivamente, os subsídios e despesas fiscais de acordo com o seu impacto ambiental, atribuindo-lhes a classificação de favoráveis ou desfavoráveis consoante o seu impacto sobre o meio ambiente.

4 Que caminho para Portugal?

4.1 Quais são os benefícios de um Orçamento Verde em Portugal?

O Acordo de Paris refere que os benefícios do Orçamento Verde consistem em possibilitar a avaliação dos impactos ambientais das políticas orçamentais; garantir a coerência entre os compromissos ambientais internacionais e nacionais e contribuir para uma discussão mais informada sobre o crescimento sustentável. De facto, o Orçamento Verde afigura-se como um instrumento frequentemente utilizado pelos países no cumprimento dos diversos compromissos ambientais assumidos (já referidos na Secção 2.1.), nomeadamente através de um alinhamento da política orçamental com os objetivos ambientais e climáticos.

O processo de implementação do Orçamento Verde deve ser transparente e aberto ao escrutínio da sociedade civil (OCDE, 2020). A oportunidade de avaliação por parte de instituições independentes, como o CFP, o Tribunal de Contas ou a Assembleia da República, contribui por si só para a maior disseminação de informação e participação da sociedade civil num esforço global para o cumprimento dos objetivos ambientais e climáticos. Neste sentido, torna-se essencial a utilização de ferramentas internas e externas de comunicação por parte da entidade responsável, o MF, de forma a potenciar os benefícios do Orçamento Verde, num processo que pode ser longo e de constante aperfeiçoamento, consumindo recursos significativos e exigindo novas capacidades e conhecimentos. É fulcral a troca de informação entre i) as entidades responsáveis pela implementação do Orçamento Verde, como os diversos ministérios envolvidos e ii) entre estas entidades responsáveis e as instituições de avaliação independente. No mesmo

sentido, a organização de debates públicos, e, acima de tudo, a divulgação tempestiva de documentos permitem o acompanhamento e avaliação do progresso da implementação também por parte dos agentes económicos, como os cidadãos e as empresas.

4.2 O que já está feito?

Em 2014, a [Reforma da Fiscalidade Verde](#)¹³ procedeu à revisão e simplificação da tributação nos sectores da energia e transportes, água, resíduos, urbanismo e planeamento do território, florestas e biodiversidade, introduzindo ainda um regime de tributação dos sacos de plástico e um regime de incentivo ao abate de veículos em fim de vida. No final de 2021, a Lei de Bases do Clima (artigo 30.º) preconizou a introdução do IRS verde, através da criação de uma categoria de deduções fiscais que beneficie os sujeitos passivos que adquiram, consumam ou utilizem bens e serviços ambientalmente sustentáveis. Também em 2014 foi aprovado o [Código Fiscal do Investimento](#),¹⁴ visando a revisão global dos regimes de benefícios ao investimento e à capitalização através do estabelecimento do Sistema de Incentivos Fiscais em Investigação e Desenvolvimento Empresarial (SIFIDE) II, que estabelece que as despesas que digam respeito a atividades de I&D associadas a projetos de conceção ecológica de produtos são consideradas em 110%. Ainda no âmbito da Reforma da Fiscalidade Verde acima referida, foram analisados os efeitos ambientais (das emissões de gases com efeito de estufa) e económicos (da tributação das emissões de dióxido de carbono). Posteriormente, em 2016, foi introduzida uma taxa do carbono como taxa complementar ao ISP, a qual, em 2021, foi [alargada à emissão de títulos de transporte aéreo comercial de passageiros](#), com partida dos aeroportos e aeródromos situados em território português, como contrapartida pelas emissões poluentes do sector e demais efeitos ambientais negativos.¹⁵

Em 2020, a OCDE realizou um estudo sobre a implementação do Orçamento Verde, a partir das respostas a um [inquérito](#) efetuado maioritariamente junto de diversas entidades responsáveis pelo Orçamento do Estado de 35 países membros. De acordo com esse estudo, os 14 membros onde esta prática já foi introduzida utilizam, em média, 6 ferramentas distintas (OCDE, 2021a). Em Portugal, além da reforma da fiscalidade verde e da criação da taxa do carbono, a OCDE refere que se procede a uma avaliação do impacto ambiental *ex ante* e *ex post* do Orçamento Verde, à semelhança de 11 outros países membros. De acordo com este estudo, Portugal, baseando-se nos 4 pilares fundamentais referidos no Quadro 1 da Secção 2.2, pôs desde já em prática alguns elementos para a implementação do Orçamento Verde, a saber: a introdução de detalhes e instruções na Circular da Direção Geral do Orçamento (DGO) com Instruções para preparação do OE; a formação e desenvolvimento de capacidades da DGO e a programação orçamental.¹⁶

¹³ Lei n.º 82-D/2014 de 31 de dezembro.

¹⁴ Decreto-Lei n.º 162/2014, de 31 de outubro.

¹⁵ Portaria n.º 38/2021, de 16 de fevereiro.

¹⁶ O estudo aponta que em Portugal existem critérios para estimar o impacto da emissão de gás com efeito de estufa como parte integrante da análise custo-benefício *ex ante* nos sectores da

Refira-se, porém, que a implementação do modelo orçamentação por programas em Portugal continua atrasada. Com efeito, o prazo previsto na Lei de Enquadramento Orçamental para aprovação de um decreto-lei que contenha as especificações e orientações relativas à concretização dos programas orçamentais tem vindo a ser sucessivamente adiado. Assim, até ao OE/2022, ainda não existem verdadeiros programas orçamentais, mas antes um programa por ministério (agora designado por Unidade de Base Orgânica).

Em 2022 regista-se a novidade de a Circular da DGO com instruções de preparação do OE/2023,¹⁷ considerando a necessidade de identificação das medidas relacionadas com a matéria de política climática prevista na Lei de Bases do Clima, ter determinado que as entidades da administração central devem reportar as medidas que contribuam para a concretização dos principais instrumentos de política climática em matéria de mitigação e adaptação às alterações climáticas, identificando a respetiva dotação orçamental associada à medida a implementar. Os serviços devem também identificar o alinhamento das medidas com a política climática e com o objetivo de neutralidade carbónica, indicando se o respetivo contributo é “verde” (no caso de existir alinhamento), “amarelo” (aspetos alinhados e aspetos que carecem de aperfeiçoamento) ou “vermelho” (carece de aperfeiçoamento), o que representa um afastamento do código de cores internacionalmente consensualizado. Esse reporte, é feito através do Anexo à referida Circular “IX-C – Elemento complementar à memória justificativa do PO – orçamento no âmbito da política climática”, sendo submetido em conjunto com o projeto de orçamento para 2023.

A referida Circular não parece respeitar as convenções estatísticas internacionais sobre esta matéria, já que a identificação solicitada aos serviços se cinge à política climática e aparentemente não à totalidade do impacto ambiental da despesa pública, nem se aplicando à receita pública. Acresce que não há conhecimento público de que exista um documento preparado pela DGO que sirva para elucidar e orientar os serviços no processo de classificação da despesa relacionada com o clima e o ambiente. A Circular apenas refere as medidas que devem ser consideradas como relevantes, remetendo para a Secretaria-Geral do Ministério do Ambiente e Ação Climática qualquer esclarecimento relativo ao referido Anexo. Em nossa opinião a existência de um documento orientador revela-se essencial para garantir que os serviços da administração pública dispõem da informação necessária para identificar e classificar essas despesas e receitas seguindo os mesmos critérios, que deveriam ser aqueles já desenvolvidos internacionalmente. Só assim se pode garantir a comparabilidade dos dados reportados, não apenas entre si, mas também com outros países. Desconhece-se o conteúdo e a estrutura do documento que esteja a ser preparado para sintetizar esta informação e eventualmente anexar ao Relatório que acompanhe a proposta de lei do OE/2023.

No final de 2021 foi aprovada pela Assembleia da República a [Lei de Bases do Clima](#), na qual Portugal se compromete a alcançar a neutralidade climática¹⁸ até 2050 (n.º 1 do artigo 18.º). Para tal, prevê-se a adoção de diversas medidas no âmbito dos objetivos

energia e transportes. Contudo, este procedimento não está incluído no processo do Orçamento Verde.

¹⁷ Circular Série A n.º 1407, de 1 de agosto de 2022. Nesta Circular continua a estar prevista uma medida específica que serve para identificar “Iniciativas de ação climática” que não estejam integradas no Plano de Recuperação e Resiliência.

¹⁸ Economia com emissões líquidas nulas de gases com efeito de estufa.

climáticos, nomeadamente: a criação do Conselho para a Ação Climática e respetiva atribuição de competências ao nível da emissão de pareceres sobre o OE e a CGE em matéria ambiental ou sobre a evolução da estratégia climática; a integração dos cenários climáticos nos modelos subjacentes aos cenários macroeconómicos que sustentam o OE; a identificação nas Propostas do OE e na CGE das despesas ambientais e do contributo das medidas inscritas para o cumprimento das metas ambientais definidas; a identificação das despesas fiscais com impacto ambiental e; a avaliação do impacto legislativo climático.

Os princípios orçamentais e fiscais verdes (artigo 28.º) vertem de forma clara os elementos subjacentes à metodologia comum referida na Secção 2.2 e estabelecem, em paralelo, uma conexão com o *EU Green Bond Standard* e a *EU Taxonomy* referidos na Caixa 1. Nomeadamente, a “especificação no financiamento ou tributação das atividades que contribuam, mitiguem ou adaptem o território e a sociedade às alterações climáticas”; a “fiscalidade como instrumento de transição para a neutralidade” ou “como instrumento de internalização das externalidades negativas para o clima”. Contudo, para que tais preceitos sejam efetivamente aplicados no processo orçamental, os mesmos deveriam ser inscritos na Lei de Enquadramento Orçamental, pois o n.º 1 do artigo 106.º da [Constituição da República Portuguesa](#) dispõe que a lei do OE é elaborada e executada em conformidade com essa lei enquadradora e não em função de outra legislação avulsa.

No que respeita aos agentes económicos e entidades responsáveis, está previsto o papel de entidade coordenadora do governo, devendo “promover a coordenação interministerial da política climática, a sua articulação e coordenação nos planos locais e regionais, e a nível europeu e internacional”. Sublinhe-se que a possibilidade de inclusão da sociedade civil na política climática está também prevista na Lei de Bases do Clima (n.º 2 do artigo 9.º). O disposto neste artigo refere que “para além das consultas públicas, sob a forma tradicional de contributo escrito, devem ser organizadas sessões de esclarecimento e debate entre os cidadãos e os responsáveis pela decisão relativa à política climática, quer por iniciativa da Administração quer por solicitação de, no mínimo, 30 cidadãos”. Esta inclusão da sociedade civil é ainda reforçada pela criação de um portal público de dados com informação ambiental (artigo 10.º).

Por fim, refira-se que apesar de os Planos de Recuperação e Resiliência (PRR) da generalidade dos países (entre os quais Portugal, como se refere na Caixa 2) cumprirem o princípio da integração climática definido no artigo 18.º alínea e) do Regulamento do Mecanismo de Recuperação e Resiliência,¹⁹ são poucos os Estados-Membros que incorporaram nos respetivos PRR medidas para apoiar o desenvolvimento e a implementação de práticas de Orçamento Verde (Battersby et al., 2021).

¹⁹ De acordo com o referido artigo, cada PRR nacional deve conter medidas de apoio aos objetivos climáticos correspondentes a um montante que represente pelo menos 37% da dotação total do PRR de cada Estado-Membro

Caixa 2 – O PRR no contexto dos objetivos climáticos e ambientais

Em 2020, o Conselho Europeu criou o instrumento *Next Generation-EU* (dotado de 750 mil M€, a preços de 2018), com o objetivo de mitigar o impacto económico e social da crise pandémica, assegurar o crescimento sustentável de longo prazo e responder aos desafios da dupla transição climática e digital.

O principal instrumento no âmbito do *Next Generation-EU* é o Mecanismo de Recuperação e Resiliência (MRR; no valor de 672,5 mil M€), onde se enquadram os Planos de Recuperação e Resiliência (PRR) dos Estados-Membros. As reformas e investimentos previstos em cada PRR podem ser executados até ao ano de 2026. A estimativa de financiamento do PRR português é de 16,6 mil M€ (dos quais cerca de 14 mil M€ sob a forma de subvenções), direcionados para três dimensões estruturantes: Resiliência (11 125 M€); Transição Climática (3059 M€) e Transição Digital (2460 M€). O PRR de Portugal assume-se como um dos instrumentos de financiamento de uma Estratégia global mais vasta que cobre um horizonte temporal mais alargado – a Estratégia Portugal 2030, que define para a corrente década, uma visão do país em termos económicos, sociais e ambientais.

Visando alinhar a utilização dos recursos financeiros do MRR com as prioridades europeias, o [Regulamento do MRR](#) determinou que o seu âmbito deve estar focado em seis pilares relevantes europeus de política comunitária, o primeiro dos quais corresponde precisamente ao desafio da transição verde. O princípio da integração climática encontra-se definido no artigo 18.º alínea e) do referido Regulamento, segundo o qual cada PRR nacional deve conter uma explicação qualitativa de como se espera que as medidas nele constantes contribuam para a transição verde ou para responder aos desafios daí resultantes, e se essas medidas correspondem a um montante que represente pelo menos 37% da dotação total do PRR de cada Estado-Membro.

O PRR de Portugal foi [aprovado pelo Conselho Europeu](#) em julho de 2021 e contém medidas de apoio aos objetivos climáticos que correspondem a 37,9% da dotação total do PRR (Quadro 4), de acordo com cálculos efetuados pela Comissão Europeia, em conformidade com a metodologia estabelecida no anexo VI do Regulamento do MRR (os Estados-Membros tiveram que identificar previamente se as reformas e os investimentos previstos no seu PRR contribuem para apoiar os objetivos climáticos e ambientais de forma integral [coeficiente 100%], parcial [40%] ou se não têm qualquer impacto nesses objetivos [0%]).

Os investimentos a realizar ao abrigo do PRR nacional encontram-se estruturados em vinte componentes, a maioria (dezasseis) dos quais contribui para os objetivos climáticos e ambientais. Como seria expectável, a dimensão estruturante relativa à Transição Climática é a que apresenta uma maior percentagem de afetação de investimento aos requisitos climáticos e ambientais (95,2%), que será canalizado para cada uma das suas seis componentes, salientando-se os investimentos destinados a promover a mobilidade sustentável (967 M€), a descarbonização da indústria (715 M€), a eficiência energética dos edifícios (610 M€). No âmbito da dimensão estrutural respeitante à Resiliência (com uma afetação de 30,3% aos referidos requisitos), as suas nove componentes têm uma relevância complementar em termos de contributo para a transição verde, destacando-se as relativas à habitação (1220 M€), à gestão das florestas (615 M€) e à capitalização e inovação empresarial (521 M€). Por fim, na dimensão estrutural relativa à Transição Digital, a componente “Administração Pública mais eficiente” também deverá contribuir para os objetivos ambientais, ainda que a verba afeta seja residual.

Quadro 4 – PRR de Portugal: investimento afeto aos requisitos climáticos e ambientais (em M€)

Dimensão estruturante / Componente	Montante total	Montante afeto ao Clima	% afetação ao requisito
TRANSIÇÃO CLIMÁTICA	3 059	2 911	95,2%
Mobilidade sustentável	967	967	100,0%
Descarbonização da indústria	715	715	100,0%
Eficiência energética dos edifícios	610	610	100,0%
Hidrogénio e Renováveis	370	370	100,0%
Mar	252	110	43,7%
Bioeconomia sustentável	145	139	95,9%
RESILIÊNCIA	11 125	3 372	30,3%
Habituação	2 733	1 220	44,6%
Florestas	615	615	100,0%
Capitalização e inovação empresarial	2 914	521	17,9%
Serviço Nacional de Saúde	1 383	315	22,8%
Gestão hídrica	390	157	40,3%
Respostas sociais	833	211	25,3%
Qualificações e competências	1 324	182	13,7%
Infraestruturas	690	91	13,2%
Cultura	243	60	24,7%
TRANSIÇÃO DIGITAL	2 460	9	0,4%
Administração pública mais eficiente	578	9	1,6%
Outras componentes	1 882	0	0,0%
TOTAL	16 644	6 291	37,9%

Fonte: Comissão Europeia ([Análise do PRR de Portugal](#), de 16 de junho de 2021). Cálculos do CFP. | Nota: o montante dos custos totais estimados do PRR (16 644 M€) é superior à dotação global do plano (16 606 M€), que corresponde à dotação financeira após dedução da parte proporcional das despesas de Portugal nos termos do artigo 6.º, n.º 2, do Regulamento (UE) 2021/241, acrescida do apoio sob a forma de empréstimo solicitado por Portugal ao abrigo do mecanismo.

O primeiro [relatório](#) anual da CE sobre a implementação do MRR refere que, de acordo com a metodologia estabelecida no anexo VI do Regulamento do MRR, a despesa afeta ao clima na totalidade dos 22 PRR que já foram aprovados ascende a 177,4 mil M€, aos quais acrescem 16,3 mil M€ para outras despesas ambientais, totalizando 193,7 mil M€, o equivalente a 43,5% da despesa total prevista nos referidos PRR dos 22 estados membros. Cerca de dois terços da despesa desses países destinada a suportar a transição verde concentra-se nas áreas da mobilidade sustentável e da eficiência energética.

No caso de Portugal, as medidas inseridas nas componentes elencadas no Quadro 4 deverão contribuir para a transição ecológica, incentivar a proteção do ambiente e da biodiversidade, ajudar a reduzir a pobreza energética e alcançar as metas definidas no Plano Nacional Energia e Clima (PNEC 2030), bem como o objetivo estabelecido no Roteiro para a Neutralidade Carbónica 2050 e os compromissos assumidos no Programa Nacional de Ação para Adaptação às Alterações Climáticas.

O processo de desenvolvimento e implementação do PRR deverá assegurar o cumprimento de todas as normas ambientais aplicáveis, mas também garantir que todas as reformas e investimentos respeitam o princípio de não prejudicar significativamente nenhum dos seguintes objetivos ambientais: i) mitigação das alterações climáticas; ii) adaptação às alterações climáticas; iii) utilização sustentável e proteção dos recursos hídricos e marinhos; iv) economia circular; v) prevenção e controlo da poluição; vi) proteção e o restauro da biodiversidade e dos ecossistemas.

Por fim, refira-se que, de acordo com um [documento](#) conjunto da OCDE, da Comissão Europeia e do FMI, poucos Estados-Membros incorporaram nos respetivos PRR medidas para apoiar o desenvolvimento e a implementação de práticas de Orçamento Verde. A Áustria planeia criar uma estrutura no Ministério das Finanças que seja responsável pela implementação de padrões de Orçamento Verde no processo orçamental e realizar avaliações de impacto relacionadas ao

clima. A Espanha planeia preparar um “relatório verde” para acompanhar o orçamento anual, identificando as rubricas de despesa “verdes” e “castanhas” e a França pretende expandir o espectro da análise para outras despesas. A Itália planeia reclassificar o Orçamento do Estado, com referência às despesas ambientais, de acordo com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e metas da Agenda 2030, e a Eslovênia planeia desenvolver e implementar uma metodologia para avaliar (e marcar) o impacto de cada rubricas orçamentais sobre objetivos ambientais em conformidade com a taxonomia da UE.

Na sua análise ao PRR de português, a Comissão Europeia sublinha que Portugal não utiliza práticas de Orçamento Verde, que poderiam ajudar a cumprir os compromissos nacionais e internacionais em matéria de alterações climáticas e proteção ambiental. A CE defende que a avaliação do impacto ambiental das políticas orçamentais, bem como a sua coerência com os objetivos fundamentais, poderia ajudar a tornar o Governo português mais responsável e, assim, melhorar o cumprimento dos objetivos ambientais e climáticos, incluindo os definidos no âmbito do PRR nacional. A reformulação do processo de análise das despesas permitiria a Portugal fiscalizar as dotações para as despesas relativas a estas prioridades, a fim de gerar mais ganhos de eficiência que poderiam ser canalizados para as mesmas.

4.3 O que falta fazer?

Em Portugal, não obstante os passos já dados e sumariados na secção anterior, verifica-se a necessidade de continuar a avançar em diversas áreas fundamentais para a implementação do Orçamento Verde, nomeadamente no que se refere às ferramentas necessárias para a sua concretização, ao enquadramento institucional a adotar e ao reporte de informação relacionada com esta temática.

Em primeiro lugar, e relativamente às ferramentas necessárias para a concretização de um Orçamento Verde de cariz abrangente, verifica-se, de acordo com a informação compilada pela OCDE (2021a), que em Portugal estão ainda em falta os seguintes elementos:

- Classificação (*tagging*) das rubricas orçamentais, de despesa, mas também de receita, de acordo com o seu impacto favorável, desfavorável ou neutro em termos ambientais e respeitando as convenções estatísticas internacionais;²⁰
- Análise custo-benefício ambiental das medidas de política orçamental a implementar;
- Avaliação do desempenho ambiental do OE sob o ponto de vista da proporção de objetivos de política ambiental nele contidos;
- Auditoria do OE de acordo com uma perspetiva ambiental por parte de uma entidade independente como o Tribunal de Contas ou o Conselho para a Ação Climática;
- Revisão regular da despesa fiscal e subsídios de acordo com o seu impacto sobre o meio ambiente;
- Exercício de revisão da despesa das administrações públicas sob uma perspetiva verde, de modo a aferir o seu contributo para persecução dos objetivos ambientais definidos;
- Quantificação dos gases com efeito de estufa associados ao conjunto do OE e a cada uma das medidas de política a adotar;

²⁰ Tal como anteriormente referido, essa classificação de acordo com as convenções estatísticas internacionais que permita uma comparação com outros países, ainda não foi implementada.

- Inclusão de considerações de âmbito ambiental nas análises de sustentabilidade orçamental de longo-prazo;
- Introdução de um *pricing* com vista a internalizar as externalidades negativas que afetem a biodiversidade e os ecossistemas;
- Utilização de um *shadow price* (preço interno) para as emissões de gases com efeito de estufa nos processos de decisão e avaliação de projetos de investimento;
- Adoção de um balanço verde, onde constem os ativos e passivos relacionados com os recursos naturais do país.

Note-se, ainda, que de acordo com Petrie (2021), a efetiva implementação da contabilidade patrimonial, bem como a adoção de um balanço consolidado da administração pública, permitiriam avaliar com maior eficácia os impactos não financeiros das medidas de política, nomeadamente os relacionados com as medidas de natureza ambiental adotadas através do Orçamento do Estado. Também a efetiva adoção da orçamentação por programas, em conjunto com a avaliação do desempenho ambiental do OE, permitiria estabelecer uma ligação direta entre a despesa das administrações públicas e o seu impacto na prossecução das metas ambientais estabelecidas pelo Executivo.

Em segundo lugar, e relativamente ao enquadramento institucional no qual deverá assentar a implementação do processo de Orçamento Verde em Portugal, verifica-se que iniciativas como a Reforma da Fiscalidade Verde, a adoção do Roteiro para a Neutralidade Carbónica 2050, ou, mais recentemente, a aprovação da Lei de Bases do Clima no final do ano transato revela um claro compromisso político assumido pelas autoridades nacionais no âmbito do combate às alterações climáticas. No entanto, e apesar de este ser um primeiro passo decisivo para a continuação da implementação bem-sucedida de um Orçamento Verde e do estabelecimento de um enquadramento institucional adequado, parece existir ainda a necessidade de acautelar os seguintes pontos:²¹

- Consagração na Lei de Enquadramento Orçamental de todas as etapas processuais necessárias para a elaboração de um Orçamento Verde abrangente, garantindo, deste modo, o seu cumprimento por imposição de uma lei com valor reforçado e onde inclusive se pudesse acautelar o papel do Conselho das Finanças Públicas (CFP), por se tratar da entidade competente para avaliar o cumprimento das regras orçamentais estabelecidas e a sustentabilidade das finanças públicas nacionais;
- Definição de uma entidade coordenadora do processo orçamental verde com base no conhecimento e capacidade técnica para a sua concretização, sendo este passo, de acordo com *Gonguet et. al (2021)*, decisivo para a implementação bem-sucedida de um Orçamento Verde. Em Portugal, a instituição mais indicada para realizar esta missão parece ser, pela sua natureza, a DGO, não obstante a necessidade de trabalhar em estreita ligação com os diversos ministérios e, em especial, com o Ministério do Ambiente e com o futuro Conselho para a Ação Climática (CAC), na medida em que esta entidade deverá, de acordo com a Lei de

²¹ Tal como anteriormente referido, como condição prévia, será desde logo necessária uma efetiva implementação da contabilidade patrimonial e da orçamentação por programas.

Bases do Clima, ficar responsável pela emissão dos pareceres sobre o OE e a CGE em matéria de ação climática.

- Operacionalização do Conselho para a Ação Climática, previsto na Lei de Bases do Clima recentemente aprovada.

Em terceiro lugar, o reporte de informação relativa ao processo de Orçamento Verde, deverá, de acordo com as melhores praticas internacionais, nomeadamente as dos países mais avançados neste processo (Itália e França), assentar na publicação regular dos seguintes documentos:

- Anexo à Proposta de OE onde conste, entre outros, a classificação ambiental (*tagging*) das rubricas orçamentais por programa e ministério, a avaliação *ex-ante* do desempenho ambiental do orçamento no referente à prossecução de objetivos ambientais, a análise custo-benefício ambiental das medidas de política propostas, previsão da despesa fiscal de acordo com o seu impacto ambiental, bem como a previsão do impacto da proposta orçamental sobre a emissão de gases com efeito de estufa;
- Relatório anual onde conste a execução efetiva das despesas e receitas de carácter ambiental no ano anterior, utilizando a mesma ferramenta de classificação (*tagging*) ambiental e uma estrutura de documento aproximada à do Anexo referido no ponto anterior, a fim de se disponibilizar uma avaliação *ex-post* dos diversos elementos presentes nesse documento (por exemplo: execução da despesa ambiental por missão ou ministério, avaliação *ex-post* do desempenho ambiental da execução orçamental, etc.);
- Relatório anual ou Anexo aos Relatórios de Despesa Fiscal onde conste a identificação da despesa fiscal e os subsídios concedidos de acordo com o seu impacto favorável, desfavorável ou neutro sobre o meio ambiente;
- Disponibilização de toda a informação relevante de carácter ambiental e de combate às alterações climáticas através de um portal público de dados, permitindo uma consulta rápida por parte de todos os cidadãos e instituições interessados nesta temática.

A aplicação da Lei de Bases do Clima aprovada no final de 2021 prevê, tal como referido na Secção 4.2 deste documento, a adoção futura de uma parte substancial das medidas acima identificadas. Não obstante, a efetiva implementação de um Orçamento Verde requer a materialização efetiva das medidas legisladas, um conhecimento já observado pelo grupo restrito de países com experiências consolidadas nesta matéria. Para que o Orçamento Verde possa ser aplicado com sucesso, recomenda-se a definição, desde já, de um plano de ação, uma entidade coordenadora e prazos a cumprir. Assegurar o cumprimento destas orientações, tornará o Orçamento Verde português um poderoso instrumento de política ao serviço da sustentabilidade climática e ambiental do país.

5 Conclusões

O desenvolvimento da consciência ambiental nas sociedades contemporâneas, e a consequente assunção de compromissos nacionais e internacionais que visam limitar os efeitos nefastos das transformações climáticas e ambientais, implicou a criação de instrumentos de atuação que contribuam para a concretização da política ambiental delineada pelos Estados. Nesse sentido, o Orçamento Verde constitui um mecanismo relevante porque, estando centrado na identificação e quantificação dos contributos de cada uma das rubricas orçamentais, permite aos Governos alinhar a sua política orçamental com as metas climáticas e ambientais definidas.

Sendo o Orçamento Verde uma prática relativamente recente, existe alguma heterogeneidade nas metodologias de implementação. Algumas instituições internacionais com maior conhecimento nesta área (como o FMI, a OCDE e a CE) divulgaram propostas conjuntas para o estabelecimento de princípios orçamentais verdes comuns. Estas propostas têm por finalidade homogeneizar os instrumentos utilizados (principalmente o *Green Budget Tagging*), os enquadramentos institucionais e os métodos de reporte de informação a seguir pelos diversos países. Aquelas instituições disponibilizam ainda diversas plataformas de apoio técnico por forma a divulgar as melhores práticas e ajudar os países a ultrapassar os principais obstáculos com que se defrontam na implementação do Orçamento Verde.

Em termos internacionais, os países com experiências mais consolidadas neste campo são a França e a Itália. Ambos consagraram na respetiva legislação um conjunto de disposições que visam regular os procedimentos subjacentes à elaboração do Orçamento Verde. De entre essas disposições destaca-se a definição das ferramentas de classificação das rubricas orçamentais, a criação das entidades coordenadoras do processo e a identificação dos documentos a publicar para que o Orçamento Verde seja um exercício transparente e acessível ao público em geral.

Portugal já deu alguns passos concretos no sentido da implementação de um Orçamento Verde – destacando-se a recente aprovação da Lei de Bases do Clima – mas tem ainda um caminho amplo a percorrer. Com efeito, para que se possa dispor de um Orçamento Verde consonante com as melhores práticas internacionais, dever-se-á implementar um conjunto de medidas ao nível das ferramentas de orçamentação; do enquadramento institucional e do reporte de informação. Assume particular pertinência a segunda medida, na qual se realça a necessidade de que os processos conducentes à elaboração do Orçamento Verde estejam consagrados numa lei de valor reforçado, como a Lei de Enquadramento Orçamental devendo essa lei acautelar, não só o papel do futuro CAC, mas também o papel do CFP, na medida em que lhe compete avaliar o cumprimento das regras orçamentais e a sustentabilidade das finanças públicas.

Por fim, refira-se que, embora existam outras políticas, regulamentações e procedimentos não sustentados por dotações orçamentais que também podem contribuir para moldar a economia em benefício do meio ambiente, o Orçamento Verde é apontado como um instrumento crucial. À medida que a utilização deste instrumento for amadurecendo, será importante avaliar a sua eficácia na promoção de uma perspetiva ambiental e climática na política orçamental.

Anexo

Quadro 5 - Níveis da metodologia da CE de implementação do Orçamento Verde

Elementos	Nível 1 - Essencial	Nível 2 - Desenvolvido	Nível 3 - Avançado
Áreas abrangidas			
Objetivos ambientais	Relacionados com o clima	Relacionados com o clima; Outros objetivos	Todos os objetivos
Elementos orçamentais	Despesa favorável; Receita favorável	Elementos favoráveis; Elementos desfavoráveis	Elementos favoráveis; Elementos desfavoráveis; Despesa fiscal
Administração Pública	Estado (incluindo SS)	Estado (incluindo SS); Governos regionais	Estado (incluindo SS); Governos regionais; Outros (SEE, extra-orçamentais, etc.)
Metodologia	Metodologia de classificação (<i>tagging</i>) de elementos orçamentais	Metodologia de classificação (<i>tagging</i>) de elementos orçamentais	Metodologia de classificação (<i>tagging</i>) de elementos orçamentais; Metodologia de avaliação de impacto
Relatórios a disponibilizar	Identificação no OE; Reporte na execução orçamental	Identificação no OE; Reporte na execução orçamental; Estimativa em planos de médio-prazo	Identificação no OE; Reporte na execução orçamental; Estimativa em planos de médio-prazo; Relatórios de despesa extra-orçamental
Governança	<i>Task force</i> central <i>ad-hoc</i>	Estrutura central permanente (não necessariamente separada)	Estrutura central permanente (não necessariamente separada); Correspondentes do Orçamento Verde em vários ministérios/agências
Transparência e avaliação	Todos os relatórios são públicos; Avaliação da metodologia por peritos independentes	Todos os relatórios são públicos; Avaliação da metodologia por peritos independentes; Avaliação independente dos relatórios; Discussão parlamentar	Todos os relatórios são públicos; Avaliação da metodologia por peritos independentes; Avaliação independente dos relatórios; Discussão parlamentar; Revisão <i>ex-post</i>

Fonte: CE (2021).

Referências

Bachelet, M. J., Becchetti, L., & Manfredonia, S. (2019). The Green Bonds Premium Puzzle: The Role of Issuer Characteristics and Third-Party Verification. *Sustainability*, 11(4), 1098. <https://doi.org/10.3390/su11041098>

Baker, M. P., Bergstresser, D. B., Serafeim, G., & Wurgler, J. A. (2018). Financing the Response to Climate Change: The Pricing and Ownership of U.S. Green Bonds. *SSRN Electronic Journal*. <https://doi.org/10.2139/ssrn.3275327>

Battersby, B., Blazey, A., Bova E., Lelong, M., Pojar, S., Rentería, C. e Tim T. (2021), "Green Budgeting: Towards Common Principles" - CE, FMI e OCDE, Direção-Geral dos Assuntos Económicos e Financeiros (DG ECFIN), Comissão Europeia, Bruxelas.

Banco Mundial (2017). "The Green Bond Market: 10 years later and looking ahead", *Pension Fund Service, World Bank*.

Banco Mundial (2021). "Climate Change Budget Tagging: A Review of International Experience", *EFI Insight-Governance, World Bank, Washington, DC*.

Bongaerts and Schoemaker (2020). "Green certificates: a better version of green bonds", *Bruegel, Policy Contribution Issue nº20*.

Bova, E. (2021). "Green Budgeting Practices in the EU: A First Review," *European Economy - Discussion Papers 2015 - 140, Direção-Geral dos Assuntos Económicos e Financeiros (DG ECFIN), Comissão Europeia, Bruxelas*. Harrison, C., and Muething, L. (2021). "Sovereign Green, Social, and Sustainability Bond Survey", *Climate Bonds Initiative*.

CBI (2021). "Sustainable Debt Market Summary Q3 2021".

CE (2017). "EU financial commitments to environment and climate change and the use of Rio-markers".

CE (2021). "A Green Budgeting Reference Framework".

CE (2022a). "European Union Investor Presentation – January 2022".

CE (2022b). "European green bonds - A standard for Europe, open to the world", *EPRS - European Parliamentary Research Service*.

Darvas and Wolff (2021). "A green fiscal pact: climate investment in times of budget consolidation", *Policy Contribution Issue nº18, Bruegel*.

D’Incau, F., Mercusa, N., Wijeweera, K., & Zoltani, T. (2022). Identifying the ‘greenium’: How UNDP is contributing to a more efficient cost of capital for developing countries. <https://www.undp.org/blog/identifying-‘greenium’>

Domínguez-Jiménez and Lehmann (2021). "Accounting for climate policies in Europe’s sovereign debt market", *Policy Contribution Issue nº10/21, Bruegel*.

Dorfleitner, G., Utz, S., & Zhang, R. (2022). The pricing of green bonds: external reviews and the shades of green. *Review of Managerial Science*, 16(3), 797–834.

<https://doi.org/10.1007/s11846-021-00458-9>

Gutsche, G., & Zwergel, B. (2020). Investment Barriers and Labeling Schemes for Socially Responsible Investments. *Schmalenbach Business Review*, 72(2), 111–157.

<https://doi.org/10.1007/s41464-020-00085-z>

Giugale (2018). “The Pros and Cons of Green Bonds”, *Official Monetary and Financial Institutions Forum, The Bulletin*.

Gonguet, F., Wendling, C., Aydin, O. e Battersby, B. (2021), “Climate-Sensitive Management of Public Finances - “Green PFM” *IMF Staff Climate Note 2021/002, International Monetary Fund, Washington, DC*.

Harrison, C., and Muething, L. (2021). “Sovereign Green, Social, and Sustainability Bond Survey”, *Climate Bonds Initiative*.

Harrison, C. (2022). *Green Bond Pricing in the Primary Market H2 2021*.

Harrison, C., & Filkova, M. (2019). *Green Bond Pricing in the Primary Market July-December 2018*.

https://www.climatebonds.net/files/reports/cbi_gb_pricing_2h2018_08052019.pdf

ICMA (2018). “Green Bond Principles: Voluntary Process Guidelines for Issuing Green Bonds”, *ICMA Paris Representative Office, Paris*.

ICMA (2021a). “Green Bond Principles: Voluntary Process Guidelines for Issuing Green Bonds”, *ICMA Paris Representative Office, Paris*.

ICMA (2021b). “The Green Bond Principles”, *ICMA Paris Representative Office, Paris*.

Lecuyer, O., Postic, S. e Doherty-Bigara, J. (2021). “Green budgeting: paths to creating real added value”.

Lehmann, A (2021). “The EU green bond standard: sensible implementation could define a new asset class”, *Bruegel Blog*, 12 July.

MEF (2021a), “L'Ecobilancio dello Stato – 2022”, *Ministero dell'Economia e delle Finanze, Roma*.

MEF (2021b), “L'Ecorendiconto dello Stato per l'esercizio finanziario 2020”, *Ministero dell'Economia e delle Finanze, Roma*.

MEFR (2021), “Rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État 2022”, *Ministère de l'économie, des finances et de la relance, Paris*.

MITE (2021), “Catalogo dei sussidi ambientalmente dannosi e dei sussidi ambientalmente favorevoli 2019-2020”, *Ministero della Transizione Ecologica, Roma*.

OCDE (2020), “OECD Green Budgeting Framework – Highlights”, *OCDE, Paris*.

OCDE (2021a), "Green Budgeting in OECD Countries", *OECD Publishing*, Paris.

OCDE (2021b), "Green Budget Tagging: Introductory Guidance & Principles", *OECD Publishing*, Paris.

Petrie, M. (2021). The Evolution of Green Budgeting. In M. Petrie (Ed.), *Environmental Governance and Greening Fiscal Policy: Government Accountability for Environmental Stewardship* (pp. 61–108). Springer International Publishing.

Lista de Abreviaturas

BEI	Banco Europeu de Investimento
CAC	Conselho para a Ação Climática
CBI	Iniciativa para as Obrigações Climáticas
CE	Comissão Europeia
CEPA	Classification of Environmental Protection Activities and
CFP	Conselho das Finanças Públicas
CGE	Conta Geral do Estado
CRUMA	Classification of Resource Use and Management Activities and
DGO	Direção-Geral do Orçamento
DG REFORM	Direção-Geral do Apoio às Reformas Estruturais
FMI	Fundo Monetário Internacional
GFP	Gestão das Finanças Públicas
I4CE	Institute for Climate Economics
I&D	Investigação e Desenvolvimento
IRS	Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Singulares
ISP	Imposto sobre Produtos Petrolíferos
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
M€	Milhões de Euros
MEF	Ministero dell'Economia e delle Finanze
MEFR	Ministère de l'économie, des finances et de la relance
MF	Ministério das Finanças
MITE	Ministero della Transizione Ecologica
MRR	Mecanismo de Recuperação e Resiliência
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
OE	Orçamento do Estado
PNEC	Plano Nacional Energia e Clima
POE	Proposta de Orçamento do Estado
PRR	Plano de Recuperação e Resiliência
SEE	Sector Empresarial do Estado
SIFIDE	Sistema de Incentivos Fiscais em Investigação e Desenvolvimento
SS	Segurança Social
UE	União Europeia
BEI	Banco Europeu de Investimento
CAC	Conselho para a Ação Climática
CBI	Iniciativa para as Obrigações Climáticas
CE	Comissão Europeia
CEPA	Classification of Environmental Protection Activities and
CFP	Conselho das Finanças Públicas
CGE	Conta Geral do Estado
CRUMA	Classification of Resource Use and Management Activities and
DGO	Direção-Geral do Orçamento
DG REFORM	Direção-Geral do Apoio às Reformas Estruturais
FMI	Fundo Monetário Internacional
GFP	Gestão das Finanças Públicas
I4CE	Institute for Climate Economics
I&D	Investigação e Desenvolvimento
IRS	Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Singulares
ISP	Imposto sobre Produtos Petrolíferos
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
M€	Milhões de Euros
MEF	Ministero dell'Economia e delle Finanze
MEFR	Ministère de l'économie, des finances et de la relance
MF	Ministério das Finanças
MITE	Ministero della Transizione Ecologica
MRR	Mecanismo de Recuperação e Resiliência
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
OE	Orçamento do Estado
PNEC	Plano Nacional Energia e Clima
POE	Proposta de Orçamento do Estado
PRR	Plano de Recuperação e Resiliência
SEE	Sector Empresarial do Estado

SIFIDE	Sistema de Incentivos Fiscais em Investigação e Desenvolvimento Empresarial
SS	União Europeia
UE	Banco Europeu de Investimento
BEI	Conselho para a Ação Climática
CAC	Iniciativa para as Obrigações Climáticas
CBI	Comissão Europeia
CE	Classification of Environmental Protection Activities and
CEPA	Conselho das Finanças Públicas
CFP	Conta Geral do Estado
CGE	Classification of Resource Use and Management Activities and
CRUMA	Direção-Geral do Orçamento
DGO	Direção-Geral do Apoio às Reformas Estruturais
DG REFORM	

Índice de Gráficos

Gráfico 1 – Emissões globais de obrigações verdes no período 2014-2.ºT 2022 (mil M\$). 18

Índice de Quadros

Quadro 1 - Metodologias de Orçamento Verde das instituições internacionais 11

Quadro 2 - Classificação através dos Marcadores Rio..... 13

Quadro 3 – Emissão de obrigações verdes soberanas em países da UE (até ao final de março de 2021) 17

Quadro 4 – PRR de Portugal: investimento afeto aos requisitos climáticos e ambientais (em M€)..... 31

Quadro 5 - Níveis da metodologia da CE de implementação do Orçamento Verde 36

Índice de Caixas

Caixa 1 – As obrigações verdes 16

Caixa 2 – O PRR no contexto dos objetivos climáticos e ambientais 30