

**LEI DE BASES DO CLIMA E O ORÇAMENTO DO ESTADO**  
**INTER-RELAÇÕES**

DEPE, 6 de junho de 2022

Emídio Lopes

## Índice

Sumário Executivo .....	3
Introdução .....	4
A Lei de Bases do Clima .....	5
O caminho a Seguir .....	7
Green Budgeting .....	7
Performance Budgeting .....	10
Lei de Enquadramento Orçamental (LEO) .....	11

## Sumário Executivo

O reconhecimento da situação de “emergência climática” e a urgência no alcance da neutralidade até 2050, resultou na aprovação da Lei de Bases do Clima - Lei nº 98/2021 de 31 de dezembro, definindo um conjunto de objetivos e princípios da política do clima.

A Lei de Bases do Clima (LBC), preconiza um conjunto de princípios orçamentais e fiscais verdes, bem como, a elaboração de uma conta consolidada do Orçamento do Estado com a dotação orçamental para fins de política climática, independentemente da sua inscrição em diversos programas orçamentais setoriais a publicar no relatório do Orçamento do Estado. Prevê a ainda o reporte da execução na elaboração de uma conta consolidada de todos os programas orçamentais a publicar em sede de Conta Geral do Estado. Adicionalmente, prevê que os cenários macroeconómicos de suporte ao Orçamento devem ter em conta e incorporar um cenário climático com a apresentação de estimativas para as emissões de gases de efeito de estufa.

A implementação desta lei, na perspetiva orçamental, pressupõe o desenvolvimento do “Green Budgeting”. Esta implementação pode ter três níveis de desenvolvimento: Nível 1 – Elementar; Nível 2 – Desenvolvido; e, Nível 3 – Avançado.

A implementação do “*Green Budgeting*”, beneficia muito da existência do “*Performance Budgeting*”, dado que a própria LBC, preconiza a associação das medidas de política climática ao seu resultado em termos de emissões (reduções) e no seu contributo para as metas assumidas por Portugal.

Numa perspetiva orçamental, existe a necessidade de proceder à alteração da Lei de Enquadramento Orçamental (Lei n.º 151/2015 de 11 de setembro, na sua versão mais recente), por forma a incorporar os princípios orçamentais e fiscais verdes, as contas “verdes” adicionais e os cenários climáticos no cenário macroeconómico de suporte ao orçamento do estado.

Adicionalmente, será necessário adicionar um classificador orçamental (verde) quer em fase de orçamentação, quer em fase de execução, bem como indicadores de eficiência / eficácia associados ao orçamento de Receita e de Despesa, por referência às metas para a descarbonização assumidas por Portugal.

## Introdução

O reconhecimento da situação de “emergência climática” e a urgência no alcance da neutralidade até 2050, resultou na aprovação da Lei de Bases do Clima - Lei nº 98/2021 de 31 de dezembro, definindo um conjunto de objetivos e princípios da política do clima.

O presente documento procura analisar a interligação da Lei de Bases do Clima (LBC) com a elaboração e a execução do Orçamento do Estado.

A implementação desta lei, na perspetiva orçamental, pressupõe o desenvolvimento do “Green Budgeting” numa perspetiva da ação climática, eventualmente do “Performance Budgeting” e a necessária alteração da Lei de Enquadramento Orçamental (Lei n.º 151/2015 de 11 de setembro, na sua versão mais recente).

## A Lei de Bases do Clima

A Lei de Bases do Clima no seu **artigo 28.º**, define os princípios orçamentais e fiscais verdes em matéria climática, dizendo que as políticas orçamentais e fiscais devem respeitar um conjunto de princípios orientadores em matéria climática. Entre outros, há princípios aqui propostos, que configuram a necessidade da existência de indicadores de eficácia e de eficiência associados à despesa / receita, como por exemplo o princípio definido na alínea g) do mesmo artigo.

### Artigo 28.º

#### Princípios orçamentais e fiscais verdes

As políticas orçamentais e fiscais devem respeitar os seguintes princípios orientadores em matéria climática:

- a) Financiamento europeu adequado dos investimentos e atividades necessários ao cumprimento dos objetivos da política climática, respeitando o custo -eficácia;
- b) Transparência orçamental e especificação no financiamento ou tributação das atividades que contribuam, mitiguem ou adaptem o território e a sociedade às alterações climáticas;
- c) Eliminação progressiva até 2030 dos subsídios fixados em legislação nacional, diretos ou concedidos através de benefícios fiscais, relativos a combustíveis fósseis ou à sua utilização;
- d) Esforço justo e progressivo em matéria de tributação e de dotação orçamental no que respeita à capacidade contributiva e ao comportamento sujeito a tributação;
- e) Fiscalidade como instrumento de transição para a neutralidade, reforçando a aplicação da taxa de carbono e aplicando uma maior tributação sobre o uso dos recursos;
- f) Consignação das receitas da fiscalidade verde para a descarbonização, a transição justa e o aumento da resiliência e capacidade de adaptação às alterações climáticas;
- g) Contribuição da fiscalidade para a eficiência na utilização dos recursos, a redução da utilização de combustíveis fósseis, através da correção de incentivos perversos, a proteção da biodiversidade, a utilização sustentável do solo, do território e dos espaços urbanos, a indução de padrões de produção e de consumo mais sustentáveis, e para fomentar o empreendedorismo e a inovação tecnológica, a criação de emprego e o desenvolvimento económico sustentável;
- h) Fiscalidade como instrumento de internalização das externalidades negativas para o clima, de modo a promover a competitividade económica, a sustentabilidade e a coesão social e territorial.

No seu **artigo 29.º**, a LBC relaciona a política climática com a elaboração e execução orçamental, nomeadamente através:

Em fase de elaboração do Orçamento do Estado.

1. Da elaboração de uma conta consolidada do Orçamento do Estado, afirmando que a dotação orçamental para fins de política climática deve ser consolidada numa conta do Orçamento do Estado, independentemente da sua inscrição em diversos programas orçamentais setoriais;

2. Da integração de cenários climáticos nos modelos que sustentam a elaboração das previsões e cenários macroeconómicos, que suportam o Orçamento do Estado em elaboração;
3. Da elaboração de uma previsão das emissões de gases de efeito de estufa para o ano económico a que respeita o Orçamento do Estado em elaboração;
4. Da identificação das medidas a adotar pelo Governo em matéria de política climática;
5. Da indicação da dotação orçamental consolidada a disponibilizar para a execução da política climática nos vários programas orçamentais;
6. Da apresentação de uma estimativa do contributo das medidas, inscritas no Orçamento do Estado, para o cumprimento das metas previstas na presente lei (LBC);

Em fase de execução do Orçamento do Estado a apresentar com a Conta Geral do Estado.

7. Da identificação das medidas executadas em matéria de política climática;
8. Da elaboração de uma conta consolidada com a execução orçamental das iniciativas de ação climática dos diversos programas orçamentais;
9. Da apresentação de uma estimativa (previsão) da redução de GEE para cada uma das medidas
- 10.

#### **Artigo 29.º**

##### **Programação orçamental**

- 1 — Sem prejuízo da sua inscrição em diversos programas orçamentais setoriais, a dotação orçamental para fins de política climática deve ser consolidada numa conta do Orçamento do Estado.
- 2 — O Governo assegura a integração dos cenários climáticos nos modelos que subjazem às previsões e cenários macroeconómicos que sustentam o Orçamento do Estado, devendo incluir explicitamente uma previsão das emissões de gases de efeito de estufa para o ano económico a que respeita.
- 3 — O Orçamento do Estado deve, no relatório que o acompanha:
  - a) Identificar as medidas a adotar pelo Governo em matéria de política climática;
  - b) Indicar a dotação orçamental consolidada a disponibilizar para a execução da política climática nos vários programas orçamentais; e
  - c) Apresentar uma estimativa do contributo das medidas inscritas para o cumprimento das metas previstas na presente lei.
- 4 — A Conta Geral do Estado deve, no relatório que a acompanha:
  - a) Identificar as medidas executadas pelo Governo em matéria de política climática;
  - b) Indicar a execução orçamental consolidada das iniciativas de ação climática dos vários programas orçamentais; e
  - c) Apresentar uma estimativa da redução obtida ou prevista de gases de efeito de estufa para cada uma das medidas.
- 5 — O CAC emite parecer sobre o Orçamento do Estado e sobre a Conta Geral do Estado, nos termos previstos na presente lei.

## O caminho a Seguir

### Green Budgeting

O orçamento verde é um processo pelo qual as contribuições ambientais de medidas e políticas orçamentárias são identificadas e avaliadas em relação a indicadores de desempenho específicos, com o objetivo de melhor alinhar as políticas orçamentárias com as metas ambientais.

A implementação dos orçamentos verdes é fundamental para a ação climática e a transição verde. Isso porque os orçamentos são uma das principais expressões de como um governo pretende implementar sua ambição política. A Comunicação da Comissão Europeia em 2019 sobre o *Green Deal*, destaca que *“greater use of green budgeting tools will help to redirect public investment, consumption and taxation to green priorities and away from harmful subsidies”*.

O Green Budgeting, pode ser, uma ferramenta mais abrangente do que o exigido pela LBC, que se refere apenas a medidas orçamentais e de política referentes à ação climática. No entanto, o processo pelo qual se implementa o exigido pela LBC é idêntico ao preconizado pelo Green Budgeting mas de âmbito mais restrito (só para a Ação climática). Aliás, o manual da Comissão Europeia sobre a estrutura de referência do Green budgeting, refere que o nível 1 (de 3 níveis) – nível essencial, como aquele que apenas trata o objetivo da Ação climática (Ver tabela 1).

Pela análise do documento da Comissão Europeia, podemos concluir que existem vários graus de implementação do “Green Budgeting”, consoante o grau de implementação da ferramenta.

Fica assim claro que, sendo a LBC uma lei do clima, o grau de implementação do “Green Budgeting”, depende do grau de ambição do decisor de política e da complexidade da sua implementação (em muitos países onde já se encontra em funcionamento, a implementação foi estabelecida por fases), dado que a LBC estabelece requisitos mínimos, mas não impõe requisitos máximos. No entanto, encontramos aqui sinergias que nos permitem ser mais ambiciosos na implementação desta ferramenta.

Pelo nível de exigência da LBC e de acordo com os elementos da estrutura do Green Budgeting proposta pela Comissão Europeia, podemos desde já estabelecer requisitos e deixar outros em aberto para o decisor de política:

- 1. Cobertura – Objetivos ambientais:** Neste aspeto a LBC apenas refere o objetivo relacionado com a Ação Climática (cabe aqui ao decisor de política, decidir se devemos ser mais ambiciosos do que a Lei propõe e estabelecer mais objetivos ambientais, mesmo que sejam estabelecidos em fases). Como nota relevante em termos de política europeia, deixamos aqui a referência à taxonomia do financiamento sustentável europeu, que estabelece 6 objetivos: Mitigação das alterações climáticas; Adaptação às alterações climáticas; Promover a utilização sustentável e a proteção dos recursos hídricos e dos recursos marinhos; Assegurar a transição para uma economia circular, e a prevenção e a reciclagem dos resíduos; Assegurar a prevenção e o controlo da poluição; proteção da biodiversidade e restauração dos ecossistemas;

European Council meeting (12 December 2019) - *“...As a first step, and given the fundamental objective of achieving climate neutrality by 2050, green budgeting should cover at least climate change mitigation and adaptation objectives in an essential framework (level 1), while other objectives can be progressively added in a developed*

*framework (level 2), for example biodiversity and pollution reduction. An advanced framework would have full coverage of the environmental objectives (level 3). While no classification is in itself better than the other, for the purpose of green budgeting a streamlined classification that clearly singles out climate-related objectives could be preferable, given the climate emergency.”*

2. **Cobertura – Rúbricas orçamentais:** Neste aspeto a LBC fala apenas na dotação orçamental consolidada a disponibilizar para a execução da política climática nos vários programas orçamentais e na execução orçamental consolidada das iniciativas de ação climática dos vários programas orçamentais. Assim, e mais uma vez, cabe ao decisor de política poder ser mais ambicioso e classificar também as rúbricas orçamentais que são prejudiciais / neutras ao clima (ou outros objetivos ambientais).

Com efeito e neste aspeto, o exemplo de vários países aponta para a classificação das rúbricas orçamentais em três categorias: rúbricas favoráveis, rúbricas desfavoráveis e rúbricas mistas (aquelas que por exemplo têm um impacto negativo no curto prazo, mas um impacto positivo no médio e longo prazo que suplanta o efeito negativo). Deva-se dizer, que no nosso ponto de vista, apenas esta última solução é a mais defensável, dado que, se apenas classificarmos as rúbricas favoráveis, podemos ter hipoteticamente um orçamento com o dobro da despesa / receita com impacto desfavorável sem ser identificado e ter assim uma política orçamental desfavorável ao clima;

3. **Cobertura – Administração Central:** A LBC não aborda diretamente este elemento, no entanto, a LBC refere diretamente Programas Orçamentais. De acordo com o nº1 do artigo 45.º da Lei de Enquadramento Orçamental (LEO) a definição de Programa Orçamental é “*Os programas orçamentais incluem as receitas e as despesas inscritas nos orçamentos dos serviços e das entidades dos subsectores da administração central e da segurança social.*”.

Conclui-se assim, que o requisito mínimo diz respeito à Administração Central e Segurança Social (a totalidade dos elementos presentes no Orçamento do estado);

4. **Metodologia:** O Green Budgeting nacional deve incluir uma metodologia para avaliar a consistência das políticas orçamentárias com os objetivos ambientais de longo prazo. A implementação do Green Budgeting deve permitir avaliar o orçamento no nível mais granular possível. A metodologia deve permitir flexibilidade ao longo do tempo. Ao desenvolver uma metodologia para a identificação de itens verdes (e itens "castanhos"), seria altamente desejável ter uma única classificação acordada na UE. Preferencialmente construindo uma tabela em que para cada rúbrica se identifica o setor, o subsetor, a missão de base orgânica, o programa orçamental e o tipo de despesa / receita.

A um nível avançado, a estrutura deve apresentar uma metodologia sobre a forma de conduzir avaliações de impacto de políticas.

European Commission Green Budgeting Reference Framework - “*At an essential level, a list of green and brown items should be produced, a sort of light-tagging. This would allow capturing those items whose net impacts are broadly considered to be green or brown. The list would not however be comprehensive and would probably exclude items whose impact is not large nor straightforward. In the context of multiple environmental*

*objectives, green (brown) items are those whose net impact is mostly favourable (unfavourable). For each item, the green impact and also the brown impact (when this applies) should be identified. At the developed level, a tagging methodology for identifying favourable and unfavourable items should be presented. Differently from the light tagging, this tagging methodology would imply a more comprehensive approach which should enable the identification of green/brown contributions in all budgetary items.”*

5. **A apresentação dos Resultados:** Uma disposição legal nacional ou documento administrativo (por exemplo, código de conduta) sobre orçamento verde deve detalhar o conteúdo e o calendário dos resultados do orçamento verde. A LBC estabelece que os resultados devam ser apresentados no relatório do Orçamento do estado em fase de orçamentação e na Conta Geral do Estado. Se o decisor de política pretender ser mais ambicioso, pode por exemplo casar a classificação do Quadro plurianual das despesas públicas previsto no artigo 35.º da LEO com os Orçamentos de Carbono estabelecendo assim uma ligação plurianual com o Orçamento do Estado;

*European Commission Green Budgeting Reference Framework - “...The presentation of the green content could be done in various ways, e.g. through sections, annexes or tables in the dedicated documents (annual budget planning and budgetary execution reports). While such deliverable would be a requisite already for an essential framework (level 1), a developed framework would additionally require providing projections for the green content of multi-annual budgetary plans and advanced framework would add reports on SOEs and extra-budgetary funds spending.”*

6. **Governança:** A estrutura nacional do orçamento verde deve garantir que os papéis e as responsabilidades dos diferentes atores sejam claramente definidos e que os recursos humanos e administrativos necessários sejam devidamente alocados. Por exemplo, em França, funciona uma estrutura central permanente junto do Ministério das Finanças (que preside) com representantes de todos os Ministérios (cobertura integral de todos os Programas Orçamentais);
7. **Transparência e Accountability:** Isso implica, entre outros, tornar públicos todos os resultados e exigir uma avaliação especializada sobre a “metodologia”. Nas estruturas desenvolvidas, estes requisitos devem ser complementados por uma avaliação ex-post independente dos resultados, feita por terceiros ou pelo Tribunal de Contas nacional, e pelo escrutínio parlamentar.

*European Commission Green Budgeting Reference Framework – “...An advanced framework would also consider the publication of ex-post reviews on a regular basis, which would evaluate the accuracy of assessments and the efficacy of the items in attaining the green objectives.*

Por outro lado, e tal como fica evidente pela definição de green budgeting, realça-se a necessidade de associar indicadores de eficácia / eficiência a esta receita / despesa. Neste aspeto, estabelecemos aqui uma relação com outro conceito orçamental que é o “Performance Budgeting”.

**Table 1: Elements of the proposed Green Budgeting Reference Framework**

ELEMENTS	LEVEL 1- Essential	LEVEL 2 - Developed	LEVEL 3 - Advanced
<b>Coverage</b> <i>Environmental objectives</i>	Climate-related	Climate-related Some other objectives	All objectives
<b>Budgetary items</b>	Favourable expenditure Favourable revenue	Favourable items Unfavourable items	Favourable items Unfavourable items Tax expenditure
<b>General government</b>	State (incl. social security)	State (incl. social security) Subnational governments	State (incl. social security) Subnational governments Other extra-budgetary items (e.g. SOEs)
<b>Methodology</b>	Partial tagging methodology	Tagging methodology	Tagging methodology Impact assessment of policies methodology
<b>Deliverables</b>	Identification in annual budget Reporting on budget execution	Identification in annual budget Reporting on budget execution Estimates in multi-annual plans	Identification in annual budget Reporting on budget execution Estimates in multi-annual plans Extra-budgetary spending reports
<b>Governance</b>	Ad-hoc central task force	Permanent central structure (not necessarily separated)	Permanent central structure (not necessarily separated) Green budgeting correspondents in various ministries/agencies
<b>Transparency &amp; Accountability</b>	All deliverables public Independent expert assessment of methodology	All deliverables public Independent expert assessment of methodology Independent assessment of deliverables Parliamentary discussion	All deliverables public Independent expert assessment of methodology Independent assessment of deliverables Parliamentary discussion Ex-post review

Fonte: Green budgeting reference framework, Comissão Europeia

## Performance Budgeting

A informação de desempenho não é um conceito novo, mas os governos dos países da OCDE examinaram mais de perto a integração no processo orçamental, nas últimas décadas, como parte dos esforços para melhorar a tomada de decisões, afastando o foco dos inputs (“quanto dinheiro vou conseguir?”) em direção a resultados mensuráveis (“o que posso alcançar com esse dinheiro?”).

A introdução do orçamento de desempenho tem sido associada a esforços mais amplos para melhorar o controle de gastos, bem como a eficiência e o desempenho do setor público. Assim, a orçamentação por desempenho pode ser combinada com uma maior flexibilidade para os

gestores em troca de uma maior responsabilização pelos resultados, de modo a permitir-lhes decidir a melhor forma de prestar serviços públicos.

Não é intenção deste documento abordar este tema, no entanto, pode-se aqui encontrar pontos de contacto entre a implementação de diferentes conceitos orçamentais. Assim, o Green Budgeting tem muito a beneficiar da implementação de um “Performance Budgeting”, pois na definição dos objetivos e indicadores deste último, estariam com certeza os objetivos e indicadores do primeiro.

## Lei de Enquadramento Orçamental (LEO)

No seu artigo 1.º, a LEO estabelece o objeto da mesma:

- a) Os princípios e as regras orçamentais aplicáveis ao setor das administrações públicas;*
- b) O regime do processo orçamental, as regras de execução, de contabilidade e reporte orçamental e financeiro, bem como as regras de fiscalização, de controlo e auditoria orçamental e financeira, respeitantes ao perímetro do subsetor da administração central e do subsetor da segurança social.*

Fica pois claro que, a cabal implementação da Lei de bases do Clima depende da alteração da LEO.

Os princípios orçamentais estão vertidos na Lei de Enquadramento Orçamental (LEO) em capítulo próprio, que é uma lei de valor reforçado (artigo 4.º - O disposto na presente lei prevalece sobre todas as normas que estabeleçam regimes orçamentais particulares que a contrariem), pelo que, se os princípios enumerados na LBC (artigo 28.º) não constarem da LEO, não serão implementados.

A elaboração de uma conta em fase de orçamentação em fase de reporte da execução, bem como, a elaboração de cenários macroeconómicos, tal como preconizado no artigo 29.º da LBC, exige a alteração da LEO.