



A PRESIDENTE

“Transparência orçamental em tempos de desinformação: o papel das Instituições Orçamentais Independentes (IFI)”

Conferência organizada pelo Conselho das Finanças Públicas.

Intervenção da Presidente do Tribunal de Contas, Filipa Urbano Calvão



A PRESIDENTE

Excelentíssima Senhora Presidente do Conselho Superior do Conselho das Finanças Públicas – Professora Doutora Nazaré Costa Cabral, a quem agradeço o convite para participar nesta conferência,

Excelentíssimo Senhor Presidente do Tribunal Constitucional, Professor Doutor José João Abrantes,

Senhor Vice-Presidente e Senhores Conselheiros do Tribunal de Contas,

Distintos oradores,

Digníssimos Convidados,

Minhas Senhoras e meus Senhores,

Vivemos num tempo em que a transparência se tornou uma exigência democrática incontornável.



A PRESIDENTE

Nas sociedades abertas, a legitimidade do exercício do poder público assenta, em larga medida, na possibilidade de escrutínio informado por parte dos cidadãos. E disponibilizar dados, tornar públicos os processos e as decisões ou permitir o acesso à informação são hoje entendidos como imperativos da boa governação – que é, também, compromisso com a verdade.

Contudo, importa reconhecer que o contexto em que essa transparência opera se alterou profundamente.

Num ambiente mediático marcado pela aceleração do ciclo informativo, pela fragmentação das fontes de informação e pela crescente polarização do debate público, a simples disponibilização de dados deixou de ser condição suficiente para garantir compreensão, confiança e responsabilização.

Ou seja: a transparência continua a ser indispensável. Mas já não é suficiente.



A PRESIDENTE

Porque o problema não reside na abertura da informação. Reside na suposição de que a informação, uma vez publicada, é automaticamente compreendida, contextualizada e interpretada de forma rigorosa.

Ora, a desigualdade no acesso à educação, nos níveis de literacia económica e financeira, a complexidade técnica de muitos domínios da política pública e os incentivos das plataformas digitais – que privilegiam mensagens simples, emocionais e polarizadoras – criam um terreno fértil para leituras distorcidas.

Neste contexto, a transparência pode, paradoxalmente, tornar-se matéria-prima para a desinformação.

Dados corretos podem ser apresentados de forma incompleta. Indicadores tecnicamente sólidos podem ser isolados do seu enquadramento macroeconómico. Projeções prudentes podem ser retratadas como previsões falhadas. A verdade factual, em suma, pode ser instrumentalizada por narrativas seletivas.



A PRESIDENTE

Será essa a razão por que, neste nosso tempo, no tempo em que a transparência se tornou um dos pilares centrais do discurso político nas democracias liberais, assistimos, inquietos e apreensivos, a um crescimento visível da desinformação, que a reação de desconfiança dos cidadãos em relação às instituições se limita, afinal, a espelhar.

Mas o desafio contemporâneo não é escolher entre transparência e controlo da informação.

O verdadeiro desafio é construir uma transparência qualificada – uma transparência que contextualiza, que explicita pressupostos, que reconhece limitações e incertezas, e que adapta a linguagem aos canais de comunicação, tanto quanto aos diferentes públicos.

É no domínio das Finanças Públicas que este desafio assume contornos particularmente sensíveis.

As contas públicas assentam em conceitos técnicos – défice nominal, saldo estrutural, dívida pública em percentagem do PIB, esforço estrutural, projeções de médio prazo – que exigem enquadramento e capacidade interpretativa.

A divulgação detalhada de informação orçamental é essencial para o escrutínio democrático. Mas, se essa informação for analisada fora do seu contexto, pode alimentar leituras simplistas ou mesmo enganadoras.

Existe, desde logo, o risco da simplificação abusiva dos dados orçamentais. Indicadores isolados, retirados de um quadro macroeconómico mais amplo, podem sustentar conclusões erradas sobre a orientação da política orçamental ou sobre a sustentabilidade das finanças públicas.

A este risco soma-se a instrumentalização política da informação transparente – uma realidade incontornável.

Dados e indicadores corretos podem ser utilizados para sustentar narrativas que apoiam e narrativas que contestam regras orçamentais, que fundamentam ou que minam reformas estruturais, que suportam ou que questionam princípios de sustentabilidade, omitindo deliberadamente os pressupostos técnicos subjacentes.



A PRESIDENTE

Paralelamente, a proliferação de interpretações distorcidas fragiliza a confiança nas estatísticas oficiais e nas instituições públicas.

Quando os números passam a ser percebidos como opinativos, a própria ideia de disciplina orçamental é colocada em causa, dificultando a implementação de políticas de consolidação orçamental ou de medidas de apoio social sustentáveis.

Importa ainda reconhecer que a lógica imediatista das redes sociais colide com a natureza intrinsecamente técnica e temporalmente exigente do processo orçamental.

A sustentabilidade das finanças públicas constrói-se numa perspetiva de médio e longo prazo; o debate público, porém, tende a privilegiar impactos imediatos, ignorando frequentemente as implicações futuras.

Acréscce que transparência sem literacia financeira pode gerar mais ruído do que esclarecimento. Sem uma base mínima de compreensão dos conceitos fundamentais, a informação aberta pode alimentar dúvidas e reforçar perceções erradas, comprometendo o reforço da responsabilização democrática.



A PRESIDENTE

Neste ambiente complexo, instituições independentes que promovem a credibilidade da informação financeira e orçamental, e, consequentemente, o respetivo escrutínio – instituições independentes como o Tribunal de Contas e o Conselho das Finanças Públicas –, assumem um papel absolutamente crucial, sendo gratificante poder referir que avaliações internacionais situam Portugal entre os países com maior robustez institucional no domínio das Instituições Orçamentais Independentes, tanto no contexto da OCDE como da União Europeia.

Importa, no entanto, assinalar a centralidade de contribuir para informar o debate e o escrutínio orçamental e financeiro – e, no caso do Tribunal de Contas, ainda, para a responsabilização pela gestão financeira. Tal centralidade exige, por um lado, uma adequada clareza quanto à função destas entidades e, por outro, uma não fragilização das suas capacidades, preservando os respetivos meios e não abrandando a intensidade ou as modalidades de atuação que elas têm ao seu dispor.

O Conselho das Finanças Públicas (CFP) – que vivamente saúdo – destaca-se, no panorama institucional português, como uma instituição orçamental independente com a missão legal de se pronunciar de forma rigorosa e independente sobre a consistência dos cenários



A PRESIDENTE

macroeconómicos, a observância de regras orçamentais e a sustentabilidade das finanças públicas, assim contribuindo, decisivamente, para a transparência orçamental e para a qualidade da democracia em Portugal.

No contexto que hoje nos reúne, quero sublinhar este papel das Instituições Orçamentais Independentes: criadas no âmbito da integração europeia, em particular, no quadro da supervisão multilateral entre os vários Estados-membros, elas contribuem, precisamente, para a mitigação das assimetrias de informação e para o robustecimento da credibilidade da política orçamental no contexto da área do euro.

Este papel ganha especial relevância à luz da recente reforma do Quadro de Governação Económica Europeia.

Após um período de suspensão das regras orçamentais, na sequência da pandemia, a União Europeia aprovou, em 2024, uma profunda revisão do enquadramento que regula a coordenação das políticas orçamentais dos Estados-Membros, reformando o Pacto de Estabilidade e Crescimento.



A PRESIDENTE

A nova arquitetura mantém as referências quantitativas fundamentais – nomeadamente o limite de 3% do PIB para o défice e 60% do PIB para a dívida –, mas altera substancialmente o mecanismo de ajustamento.

Como sabem, o novo modelo assenta em planos orçamentais nacionais de médio prazo, com horizontes de quatro anos, extensíveis até sete anos, mediante compromissos de reformas e investimentos. O foco desloca-se para trajetórias de despesa líquida compatíveis com uma trajetória descendente e sustentável da dívida pública.

Esta transformação tem impacto em todo o processo orçamental e coloca, por isso, desafios significativos a todas as organizações com competência de supervisão, aqui se incluindo também as Instituições Superiores de Controlo.

Neste contexto, há que analisar de forma periódica muitos dos pressupostos que originam os indicadores orçamentais, mas também valores relativos a reformas estruturais e a determinadas rubricas de investimento público.



A PRESIDENTE

A extensão do horizonte temporal – entre quatro e sete anos – eleva o grau de incerteza macroeconómica. Choques externos, variações nas taxas de juro ou alterações no crescimento potencial podem modificar as trajetórias projetadas. E a análise de risco torna-se, por isso, mais central e mais exigente.

Em suma, a reforma europeia amplia a relevância e complexifica a importante missão do Conselho das Finanças Públicas. Mas não só.

Devo referir que o novo enquadramento europeu reforça também a necessidade de monitorização da execução financeira pública e da identificação de desvios.

Neste contexto, destaca-se a importância da prestação de contas e da auditoria à execução orçamental e aos indicadores orçamentais numéricos, as quais dão um contributo decisivo para a responsabilização democrática, oferecendo aos cidadãos e aos decisores uma informação e referência técnica independente para o seu escrutínio *ex post*. Neste plano, o Tribunal de Contas tem uma especial responsabilidade.



A PRESIDENTE

De facto, sendo o Conselho das Finanças Públicas essencialmente uma entidade com uma função de avaliação técnica e prospetiva, muito importante no ecossistema da integridade democrática, importa articular a sua missão com a do Tribunal de Contas, instituição constitucional de controlo financeiro externo e de jurisdição financeira, à qual compete emitir parecer sobre a Conta Geral do Estado, fiscalizar a legalidade, a regularidade e o desempenho da gestão financeira pública, através de auditorias e outras ações de controlo, bem como efetivar responsabilidades financeiras.

Por último, gostaria de assinalar que a qualidade técnica e a independência, sendo condições necessárias, poderão não ser suficientes. A credibilidade constrói-se não apenas pela excelência técnica, mas também pela capacidade de comunicação e pela proximidade institucional, de modo que as mensagens sejam compreendidas, reconhecidas e valorizadas pelos cidadãos.

Donde a relevância de estratégias de comunicação claras, pedagógicas e segmentadas por públicos-alvo. A promoção da literacia financeira nas escolas, o reforço da presença em canais digitais, a interação proativa com os órgãos de comunicação social, a explicitação acessível das análises produzidas e a interação entre as várias entidades com



A PRESIDENTE

competências nestes domínios são instrumentos fundamentais para consolidar a confiança pública.

Minhas Senhoras e meus Senhores

O verdadeiro desafio do nosso tempo não é apenas, portanto, reforçar a transparência. É qualificá-la.

No domínio das Finanças Públicas, transparência sem enquadramento pode gerar ruído.

Transparência sem literacia pode alimentar equívocos.

Transparência sem comunicação estratégica pode ser capturada por narrativas simplificadoras.

As Instituições Orçamentais Independentes e as Instituições Superiores de Controlo constituem um pilar essencial de uma transparência responsável e de uma sustentabilidade orçamental robusta.



A PRESIDENTE

São uma âncora técnica num ambiente informativo fragmentado.

São um fator de credibilidade num contexto de incerteza.

São um instrumento de responsabilização numa democracia exigente.

Mas, para cumprirem plenamente essa missão, terão de conjugar excelência técnica e clareza comunicacional, independência e reconhecimento público, rigor metodológico e pedagogia institucional.

Num tempo de desinformação, a defesa da sustentabilidade das finanças públicas não é apenas uma questão de números. É também uma questão de confiança. E a confiança constrói-se com independência, rigor e transparência qualificada.

Muito obrigada.