



UNIVERSIDADE CATÓLICA PORTUGUESA

A GLOBALIZAÇÃO E A TRADUÇÃO DE TEXTOS  
ESPECIALIZADOS: CASO PRÁTICO DE TRADUÇÃO DE UM  
TEXTO ECONÓMICO-FINANCEIRO

Projeto apresentado à Universidade Católica

Portuguesa para obtenção do grau de mestre em Tradução

Por

Ana Filipa Trindade Duarte

Faculdade de Ciências Humanas

Setembro de 2014



UNIVERSIDADE CATÓLICA PORTUGUESA

A GLOBALIZAÇÃO E A TRADUÇÃO DE TEXTOS  
ESPECIALIZADOS: CASO PRÁTICO DE TRADUÇÃO DE UM  
TEXTO ECONÓMICO-FINANCEIRO

Projeto apresentado à Universidade Católica

Portuguesa para obtenção do grau de mestre em Tradução

Por

Ana Filipa Trindade Duarte

Faculdade de Ciências Humanas

Sob orientação de Professora Doutora Ana Margarida  
Abrantes

Setembro de 2014

## Resumo

Nos últimos anos, o discurso económico tem vindo a tornar-se cada vez menos transparente devido a uma série de fatores que incluem, entre outros, a crescente complexidade do sistema económico-financeiro e a dimensão labiríntica do Estado, particularmente num contexto de mundo globalizado.

Apesar das tentativas, por parte das entidades reguladoras do setor económico-financeiro, nomeadamente o FMI, de tornar a comunicação mais transparente, a crise económico-financeira global que eclodiu em 2008 aumentou ainda mais a opacidade do discurso orçamental face às pressões a que estão sujeitas as finanças públicas agravando, assim, os riscos inerentes ao reporte financeiro.

Por sua vez, existe ainda a agravante de que a disponibilização da informação por parte dessas mesmas entidades a todos os intervenientes no palco da economia mundial é muitas vezes escassa ou não é transmitida na língua desses mesmos intervenientes, o que pode conduzir a uma má interpretação ou não compreensão total da mesma.

O presente projeto centra-se na temática da tradução de textos de natureza económico-financeira, particularmente nos desafios colocados à tradução de textos desta natureza num contexto de globalização. Pretendeu-se também refletir sobre as especificidades do tipo de texto económico-financeiro que pertence à categoria de textos especializados, particularmente o tipo de linguagem, a terminologia específica, o público-alvo a que se destina e a forma como a tradução deste tipo de documento pode contribuir para a compreensão dos diversos intervenientes na economia mundial num contexto de globalização.

Foi traduzido um relatório económico sobre transparência orçamental intitulado «Fiscal Transparency, Accountability and Risk», explicitando as dificuldades e os desafios colocados na tradução deste tipo de texto e argumentando a importância e a mais-valia da tradução de textos desta natureza.

**Palavras-chave:** tradução especializada, tradução técnica, tradução de textos económicos, globalização e tradução, economia mundial, transparência orçamental, FMI e economia, crise económica

## **Abstract**

We have witnessed many changes in the economic discourse within the past few years, as it is becoming less transparent due to a number of reasons which include - among others - the greater complexity in the economic-financial system and the labyrinthic dimension of the government, especially in the context of globalisation.

Despite the attempts by the economic and financial policymakers and international standard-setters, namely the IMF, to make communication more transparent, the global economic crisis which emerged in 2008 has increased even further the opacity of the fiscal discourse in view of the pressure by government finance, thus increasing the risks inherent to financial reporting.

There is however an aggravating circumstance regarding the spread of information by those entities to the players in the world economy: it is most of the times scarce or not transmitted in the mother tongue of those same players, which could then lead to a bad interpretation or a weak understanding of that information.

This project focuses on the translation of economic-financial texts particularly the challenges and difficulties in translating this type of text in the context of globalisation. It also intends to reflect on the particularities of the economic-financial texts which belong in the category of specialised texts, namely the type of language, specific terminology, target audience and the way this type of translation may contribute to a greater understanding by the various players in global economy.

A report entitled "Fiscal Transparency, Accountability and Risk" was translated in order to explain the main difficulties and challenges in the translation of this type of text, arguing the importance and benefits of translating economic texts in a globalised world.

**Keywords:** specialised translation, technical translation, translation of economic texts, globalisation and translation, world economy, fiscal transparency, IMF, economic crisis

# Índice

|  |     |
|--|-----|
| Resumo .....   | 3   |
| Abstract.....  | 4   |
| Índice .....   | 5   |
| Introdução.....  | 7   |
| 1. Globalização, economia e tradução .....   | 11  |
| 1.1 O conceito de globalização .....   | 11  |
| 1.2 A globalização e a economia .....  | 16  |
| 1.3 Globalização e tradução.....   | 19  |
| 2. A tradução de textos económicos .....   | 22  |
| 2.1 O texto económico como texto especializado.....  | 22  |
| 2.2 A perspetiva funcionalista da tradução .....   | 24  |
| 2.3 O modelo de análise textual de Christiane Nord .....   | 27  |
| 2.3.1 Fatores extratextuais na tradução .....  | 29  |
| 2.3.2 Fatores intratextuais na tradução.....   | 30  |
| 3. A tradução de «Fiscal Transparency, Accountability and Risk».....   | 32  |
| 3.1 Apresentação do texto.....   | 32  |
| 3.2 A perspetiva funcionalista no processo de tradução de «Fiscal Transparency,<br>Accountability and Risk»..... | 33  |
| 3.3 A tradução do texto.....   | 35  |
| 4. Análise da tradução .....   | 118 |
| 4.1 Fatores extratextuais .....  | 118 |
| 4.2. Fatores intratextuais .....   | 120 |
| 4.3 Problemas pragmáticos .....  | 124 |
| 4.4 Problemas culturais.....   | 125 |
| 4.5 Problemas linguísticos .....   | 127 |

|  |     |
|--|-----|
| 4.5.1 Problemas sintáticos.....  | 128 |
| 4.5.2 Problemas lexicais.....  | 133 |
| 4.5.2.1 Equivalências «diretas».....   | 134 |
| 4.5.2.2 Equivalências múltiplas.....   | 135 |
| 4.5.2.3 Equivalências nulas .....  | 140 |
| 4.6 Problemas específicos do texto.....  | 142 |
| Conclusão .....  | 143 |
| Fontes .....   | 147 |
| Bibliografia.....  | 147 |
| Terminologia/dicionários/glossários.....   | 149 |
| Sítios Web relacionados com a área económica .....                               | 150 |
| ANEXOS .....   | 155 |
| Anexo A – Original do texto «Fiscal Transparency, Accountability and Risk» ..... | 156 |

## Introdução

O contexto atual de crise económica que eclodiu em meados de 2008 trouxe à atenção pública o papel de entidades de normalização globais como o FMI, despertando a necessidade de criação de novos instrumentos de regulação e normalização financeira. Essa normalização internacional assenta na elaboração e divulgação de documentos que assegurem a correta implementação de medidas e a sua subsequente fiscalização.

Contudo, entidades internacionais de normalização nem sempre disponibilizam a informação em todas as línguas, o que se torna, por vezes, um desafio para os governos individuais.

Foi neste contexto que surgiu a ideia e a necessidade de traduzir o texto que se apresenta neste projeto, «Fiscal Transparency, Accountability and Risk» preparado pelo Departamento de Assuntos Orçamentais em colaboração com o Departamento de Estatística do Fundo Monetário Internacional, aprovado por Carlo Cottarelli em 7 de agosto de 2012 e disponibilizado na página Web do FMI apenas na versão inglesa. Trata-se de um relatório acerca de transparência orçamental e da necessidade de incrementar a transparência das contas públicas e dos orçamentos de Estado. Além destes dois aspetos, este relatório procura também fornecer recomendações que permitam combater a opacidade orçamental, ao promover consequentemente uma maior transparência financeira. Além disso, o FMI também procura propor medidas para adoção de uma abordagem mais modular e analítica na avaliação da conformidade dos diversos países perante as normas de transparência orçamental. O relatório fornece dados sobre as avaliações realizadas nos países mais afetados pela crise de 2008 e algumas medidas gerais para uma maior eficácia da monitorização do reporte orçamental.

O relatório destina-se aos governos de diversos países, particularmente os 188 que fazem parte do FMI e aos países mais afetados pela crise financeira, estando, porém, igualmente acessível a um público mais alargado, interessado em questões de finanças internacionais e de transparência orçamental, nomeadamente estudantes de Economia e Finanças, ou um público que simplesmente procura um enquadramento mais alargado em relação à informação que é transmitida na imprensa relativa à situação orçamental presente e acerca de propostas de otimização da política internacional no seu país, bem como na comunidade de países próximos e ainda no contexto de uma economia global. Os exemplos de medidas e práticas de transparência orçamental que o documento refere são dirigidos a

países em concreto que representam várias zonas do mundo, passando a mensagem de que a transparência orçamental deve ser um objetivo a atingir pelos estados no seu conjunto. A recomendação de certos instrumentos (como o ROSC, *Report on the Observance of Standards and Codes*) faz transparecer a intenção de criar formas e instrumentos de implementação e fiscalização de transparência válidos numa comunidade transnacional.

A opção de tradução deste documento surge, assim, num quadro de relacionamento estreito e de forte interdependência entre estados e sistemas económicos e financeiros próprios de um mundo globalizado. A globalização económica é porventura um dos lados mais visíveis da globalização a par da pluralidade de formas e meios de comunicação. Os avanços tecnológicos das últimas décadas reduziram as distâncias geográficas em todo o mundo, tornando-o mais pequeno, mais acessível e mais permanente. Neste contexto de globalização, a tendência parece ser de maior uniformidade de nivelamento de diferenças a favor de uma maior rapidez de comunicação, do imediatismo (em tempo real), da proximidade constante e da transparência económica. Assim se entende a razão de ser do relatório sobre transparência, que serve de base a este projeto. Surge, no entanto, uma aparente contradição: se, por um lado, o objetivo do documento consiste em promover uma maior uniformidade de políticas e normas de transparência orçamental e se estas medidas são alvo de elaboração de documentos que vão surgindo e que vão sendo publicados predominantemente numa língua comum que é o inglês global, por outro lado, para que essas normas e instrumentos globais sejam implementados, é necessário assegurar que são compreendidos na íntegra pelos agentes decisores a quem competirá implementar os mesmos.

Também não podemos descurar outro facto: a transparência que o documento alvo do presente projeto pretende alcançar passa pela própria «transparência» dos seus conteúdos e pela acessibilidade por parte de um público mais geral, sendo esta acessibilidade um ajuste às condições desse mesmo público como por exemplo, conhecimento linguístico. Daí decorre a necessidade de tradução deste tipo de textos.

O presente projeto parte, assim, do exercício de tradução de um documento da área económica. Trata-se de um texto com linguagem especializada, com os desafios próprios da tradução de um texto desta natureza. Desde logo, a terminologia específica, os acrónimos ou ainda a coexistência deste tipo de documento com o discurso mediático e de imprensa sobre a atual crise compõem um tipo de discurso que trouxe para as conversas



palavras que, até à crise, eram menos recorrentes, nomeadamente «*swaps*», «passivos e ativos», «dívida pública», «orçamento de Estado», «PEC», entre outras.

A partir deste exercício de tradução, e a par dele, é feita uma reflexão sobre o valor e papel da tradução num domínio fortemente condicionado pela globalização, sobre a razão de ser da tradução, enquanto garantia de diferença, quando o seu objeto, os textos em tradução, têm o objetivo oposto de normalização, de uniformização de procedimentos, de formas de agir e até de formas de pensar. Estas duas direções (uniformização, vs. respeito pela diferença) são porventura sintoma de um equilíbrio necessário entre o global e o local.

O presente projeto divide-se em quatro partes principais. A primeira parte diz respeito ao enquadramento do projeto, no qual é feita uma explanação da globalização e da sua relação com a economia e a tradução. Num mundo cada vez mais globalizado onde as distâncias são cada vez mais reduzidas e os meios tecnológicos promoveram a melhoria e a rapidez da comunicação, onde tudo evolui mais rapidamente e está em constante mutação, também as entidades reguladoras de normas internacionais procuram promover uma maior uniformidade das normas. É neste contexto de globalização e de promoção de normas internacionais que surge a questão da não disponibilização de informação para um público cuja língua materna não é o inglês no que diz respeito à matéria da economia.

O segundo capítulo centra-se na apresentação do texto económico enquanto texto especializado, que abrirá caminho para a introdução da perspetiva funcionalista da tradução de Christiane Nord, tradutora e professora de tradução, o modelo selecionado para análise dos desafios e das dificuldades na tradução do texto económico que aqui se realiza. Nessa linha de pensamento, é feita uma explanação dos aspetos internos e externos na tradução seguindo a visão funcionalista da tradução.

O terceiro capítulo é composto pelo exercício de tradução propriamente dito, objeto do presente relatório. Num primeiro momento, é feita uma caracterização geral do texto, nomeadamente dos aspetos relacionados com a contextualização do documento, identificação da origem, do autor, da data e do local, público a que se destina, bem como as partes que o compõem. Segue-se a tradução integral do relatório «Fiscal Transparency, Accountability and Risk» de inglês para português.

A quarta secção incide na reflexão acerca do exercício e do processo de tradução, tendo por base as quatro categorias de dificuldades na tradução identificadas por Christiane Nord: 1) Problemas pragmáticos; 2) Problemas culturais; 3) Problemas linguísticos e 4)

Problemas específicos do texto. Nestas quatro categorias, são dados exemplos dos desafios concretos encontrados durante a tradução do relatório, bem como as soluções de tradução e a respetiva justificação.

Na quarta e última parte do presente projeto, a Conclusão, retomam-se algumas das questões apresentadas no início, em particular, a importância e o lugar próprio da tradução numa área especializada cada vez mais influenciada pelas exigências de um mundo global mais uniforme, transparente e igual. Neste contexto, a necessidade da tradução, que o presente projeto testemunha, defende-se aqui como a ressalva de que essa uniformidade não é possível sem estar assegurada a compreensão daquilo em que ela assenta: não é possível normalizar a transparência orçamental se essas mesmas normas não forem elas transparentes. A tradução resulta, assim, numa garantia de diferença no pressuposto da igualdade de normas internacionais.

# 1. Globalização, economia e tradução

## 1.1 O conceito de globalização

As interpretações mais comuns da globalização são ideias de que o mundo está a tornar-se mais uniforme através de uma sincronização tecnológica, comercial e cultural. Geralmente associada ao «encolhimento» do nosso mundo, em resultado de uma mobilidade mais fácil, e à possibilidade de comunicação instantânea por todo o globo, a globalização cria uma imagem do mundo como uma rede de locais fortemente interligados onde o espaço é uma barreira ultrapassável. Esta visão é articulada pela filósofa Maria José Cantista na sessão de abertura do ano letivo 2004/2005 na Faculdade de Letras da Universidade do Porto:

A globalização evoca uma superação insuspeitável de limites: antes de mais, de limites espaço-temporais. Posso acordar no Porto, passar o dia nesse espaço comum mais além de todas as fronteiras como é o espaço aéreo e ir finalmente dormir – se não o conseguir no avião – em Auckland, Nova Zelândia. Posso então sair de Auckland, por exemplo numa 5ª feira às 16:00 horas da tarde e dirigir-me, num voo de 12 horas, a Los Angeles (USA), onde chegarei às 9 horas desse mesmo dia. A «milagrosa» linha de tempo – algures no Pacífico – permite-me chegar mesmo antes de partir. (Cantista, 2005: 6)

Em termos gerais, globalização é um conceito que pode ser definido como a integração crescente e a interdependência entre países que resulta do fluxo atual de pessoas, comércio, finanças e ideias entre nações (Bishop *et al.* 2011: 2). «Globalização» tem-se tornado um termo cada vez mais utilizado no contexto da sua associação com as inovações tecnológicas, mais significativamente a *World Wide Web* ou a Internet, que tornaram as transações financeiras, os transportes, a informação e a comunicação, mais rápidos e fáceis (Colander, 2000: 2).

Apesar de o termo começar a ser usado nos anos 60, o conceito de globalização remete para o trabalho dos intelectuais de finais do século dezanove, como Karl Marx, Saint Simon e MacKinder (Held e McGew, 2003: 1), que reconheceram, desde cedo, a forma como a modernidade estava a integrar o mundo. O debate de intelectuais acerca do significado da globalização intensificou-se após o colapso do estado socialista e da consolidação do capitalismo, coincidindo com a rápida propagação da informação (*idem*). Estes desenvolvimentos pareciam confirmar a crença de que o mundo estava a tornar-se rapidamente um espaço social e económico partilhado. Marx acreditava que esta expansão

de mercados e de fluxo crescente de bens e serviços seria a forma que a sociedade capitalista adotaria à medida que fosse crescendo.

Segundo Held e McGrew (2003: 4) na globalização identifica-se um aspeto material, o fluxo real de pessoas, comércio, finanças e ideias, facilitado por três tipos de infraestruturas: física (transportes e sistema bancário), normativa (regulação das práticas comerciais, nomeadamente bens e serviços) e simbólica (o inglês como língua franca). Esta última dimensão é particularmente importante, dadas as suas implicações para a tradução quer enquanto processo, quer na abrangência dos seus produtos.

Para além do estreitamento das relações sociais, da partilha de práticas e atividades através das regiões, o conceito sugere a intensificação dos fluxos materiais e imateriais, de tal modo que indivíduos e sociedades estão crescentemente enredados em sistemas sociais e em estruturas de organização mundiais que ultrapassam fronteiras e ganham um novo alcance através das crescentes oportunidades tecnológicas:

[T]he constraints of social time and geographical space, vital coordinates of modern social life, no longer appear to impose insuperable barriers to many forms of social interaction or organization as the existence of the World Wide Web (...) attests. (Held e McGrew 2003: 4)

Se, por um lado, a melhoria das redes de comunicação aproximou indivíduos e organizações a nível económico, por outro, permitiu e facilitou a criação de uma ligação entre diferentes agentes de culturas distintas. Deste modo, se o conceito de globalização está atualmente associado aos sistemas económicos, o processo de globalização é hoje uma realidade em outros domínios, intersetando meios de comunicação, ideias, política ou artes por todo o planeta (Bishop *et al.* 2011: 1). A globalização expandiu as suas fronteiras para além das raízes políticas e económicas para se proliferar nos direitos humanos, no meio ambiente, na segurança nacional, na cultura. Embora a questão da aproximação de culturas seja discutível – pelo facto de ainda existir um afastamento entre mundo ocidental e oriental, por exemplo – as duas partes mantêm fortes relações comerciais entre si.

O sociólogo Anthony Giddens (2003: 62) considera a economia do mundo capitalista uma das quatro dimensões da globalização. Segundo o autor, os principais centros do poder no mundo de hoje são os estados capitalistas, em que as políticas económicas, internacionais e domésticas envolvem diversas formas de regulação da atividade económica, a utilização de medidas legislativas e regulamentações do governo que afetam os resultados económicos. A regulação económica pode estender-se desde

formas de governo que controlam e regulamentam aspetos da economia a medidas concebidas para resolver problemas particulares como a desregulação de indústrias ou medidas destinadas a resolver diversas questões relacionadas com a economia. As grandes empresas internacionais, em particular, podem deter grande poder económico e ter capacidade para influenciar medidas políticas no país de origem e naqueles onde desenvolvem a sua atividade.

A segunda dimensão da globalização identificada por Giddens é o sistema nação-estado. «A existência da soberania deve ser compreendida como algo que é monitorizado de forma reflexiva. A soberania está associada à substituição de «frontiers» por «borders» no início do desenvolvimento dos sistemas estado-nação: a autonomia dentro do território reclamada pelo estado é sancionada pelo reconhecimento de fronteiras por parte dos outros estados» (Giddens, 2003: 64).

A globalização do poder militar, a terceira dimensão apontada Giddens (2003: 64), não se limita ao armamento e à constituição de alianças entre forças armadas de diferentes estados, mas estende-se também à própria guerra. Muitos países em vias de desenvolvimento, economicamente fracos, são militarmente poderosos, no sentido em que «não existe um Terceiro Mundo no que diz respeito a armamento, apenas um Primeiro Mundo» (Giddens, 2003: 64). A maior parte dos países em desenvolvimento mantém um *stock* de armamento tecnologicamente avançado, pelo que, possuir armamento nuclear, não está confinado aos países economicamente poderosos. O motivo para possuir armas nucleares, para além do valor simbólico no cenário político mundial, é impedir os outros de o usar (*idem*). As duas guerras mundiais demonstram como conflitos locais se tornaram assuntos globais.

Finalmente, a quarta dimensão diz respeito ao desenvolvimento industrial. O aspeto mais óbvio é a divisão global do trabalho, ou seja, a diferenciação entre áreas mais ou menos industrializadas. A indústria moderna assenta na divisão do trabalho, não só ao nível da tarefa mas em relação à especialização regional em termos de tipo de indústria, competências e produção de matéria-prima. A característica mais importante é a difusão da tecnologia de produção. Mesmo nos países fundamentalmente agrícolas o uso da tecnologia alterou as relações entre a organização social humana e o ambiente: uso de fertilizantes, introdução das máquinas agrícolas.

Giddens dá, assim, conta da dimensão económica da globalização, refletindo ainda sobre a forma como as transformações ao nível da economia se refletem na organização do poder político nas nações e entre elas, tanto em situações normalizadas de paz como em ameaças de conflito.

O fenómeno da globalização inclui ainda uma outra esfera de grande importância: a globalização cultural. Esta é uma dimensão complexa do fenómeno, porque engloba a partilha e influência de elementos materiais, mas inclui também a propagação de ideias, hábitos e práticas, formas de fazer e pensar que ganham influência para além do sítio e o contexto de origem. Esta dimensão imaterial manifesta-se no rápido movimento de ideias, atitudes e valores entre nações. Já em 1960, o crítico literário Marshall McLuhan popularizou o termo «aldeia global» para descrever o efeito que a capacidade de interligar e trocar ideias instantaneamente traria para o mundo (Held e McGrew, 2003: 37). Esta partilha de ideias conduz, por sua vez, a uma maior inter-relação e interação entre povos de diferentes culturas e com estilos de vida distintos. Um lado visível desta troca, em que um elemento económico se alia à generalização de um hábito, é o que Jan Nederveen Pieterse chama «Cocacolinização» e «McDonaldização» (Pieterse, 1995: 45). Com estes conceitos, o autor refere-se à expansão de duas marcas mundiais, Coca-Cola e McDonald's, para explicar uma das visões da globalização, a sociológica, enquanto processo que alia a comunicação global e a estandardização cultural mundial à cultura pós-colonial (*idem*).

Se, de um ponto de vista da sociologia, a globalização é uma forma de compressão do mundo e intensificação da consciencialização do mundo como um todo» (Robertson, cf. Pieterse, 1995: 45), «um processo social no qual as restrições sociais e culturais em termos geográficos diminuem significativamente e as pessoas estão cada vez mais cientes dessa diminuição de espaço geográfico» (Waters, cf. Pieterse, 1995: 45), na economia, a globalização é um diagnóstico de «semelhança de condições económicas e políticas além de fronteiras nacionais» (Gray, cf. Pieterse, 1995: 45), «um movimento acelerado além barreiras nacionais e regionais que inclui bens económicos, pessoas, produtos, capital, particularmente formas intangíveis de capital (tecnologia, controlo de ativos)» (Oman, cf. Pieterse, 1995: 45). Por sua vez, a história e a antropologia olham para a globalização como um processo histórico de longo prazo identificado pela interligação e interassociação mundial (Pieterse, 1995: 45).

O antropólogo Arjun Appadurai (1996: 4) apresenta uma perspectiva cultural sobre a globalização, contribuindo, assim, para o entendimento mais alargado de um fenómeno que não se limita a um ou outro domínio da vida social contemporânea, mas antes os transcende e interliga. Partindo dos efeitos locais que tem hoje o global, o antropólogo reflete acerca da forma como a circulação rápida de ideias gera um impacto na imaginação coletiva, manifestando-se em fenómenos como o nacionalismo ou a justiça social. Então, segundo Appadurai (1996: 4), *the mobile and unforeseeable relationship between mass-mediated events and migratory audiences defines the core of the link between globalization and the modern*. Isso significa que tanto as pessoas como os meios de comunicação percorreram um caminho que se estende além do local e do nacional, que ultrapassa as fronteiras e as barreiras geográficas, um percurso que começou com a modernidade enquanto sensação encorpada nos filmes e culminou face a face com a modernidade enquanto teoria das classes sociais (*idem*).

Tal como o capitalismo da impressão, a organização mais empresarial do conhecimento aliada à produção de conteúdos através da via impressa, em particular, o jornal, tornou possível imaginar a nação ao ligar a comunidade de pessoas distantes numa dicotomia tempo-espaço, também os meios eletrónicos criaram esferas públicas através das quais, sob o ponto de vista do autor, é desenvolvida uma ordem pós-nacional (1996: 10).

Do ponto de vista cultural, a questão da globalização coloca-se na tensão com a diversidade, entre a resiliência dos estados e a influência de agentes e ideias transnacionais. As crescentes oportunidades de mobilidade e os desafios de correntes de migrações complexas e de natureza diversa refletem-se numa instabilidade da identidade do indivíduo e do grupo. A globalização é, assim, simultaneamente geradora de encontro e instigadora de individualidade. Esta ordem «pós-nacional» emergente apresenta-se, não como um sistema de unidades homogéneas (tal como o atual sistema de estados-nação), mas como um sistema baseado em relações entre unidades heterogéneas, que englobam movimentos sociais, grupos de interesse, entidades profissionais, organizações não-governamentais, órgãos judiciais (Appadurai, 1996: 23).

Em síntese, se o fenómeno da globalização, enquanto partilha e distribuição de bens materiais e imateriais, um processo de influência de grupos ou estados por agentes transnacionais, não é um fenómeno novo, ganhou mais projeção no contexto de uma ordem mundial liderada pelo sistema capitalista. Rapidamente associada a uma dimensão

económica, a globalização é um processo mais complexo, em que se inclui uma dimensão cultural, social, política, entre outras. O estudo deste processo é, pois, necessariamente uma tarefa interdisciplinar, em que várias áreas contribuem com uma perspetiva específica sobre um fenómeno comum. «A globalização também afeta a vida corrente, da mesma forma que determina eventos que se passam à escala planetária.» (Giddens, 2006: 17)

## ***1.2 A globalização e a economia***

Conforme referido anteriormente, «globalização» é um conceito que engloba mais do que a disseminação da informação, sendo que abrange outras áreas de estudo como a cultura, a política, a economia.

O Banco Mundial, forte apoiante do fenómeno da globalização, define o conceito como a «integração crescente de economias e sociedades por todo o mundo»<sup>1</sup>. A globalização da economia refere-se à interdependência cada vez maior das economias mundiais como resultado de uma troca além-fronteiras de bens e serviços, fluxo de capitais e propagação mais alargada e rápida de tecnologias (Shangquan, 2000: 3), refletindo a expansão contínua e a integração mútua das fronteiras dos mercados. É, como Shangquan afirma, uma tendência irreversível do desenvolvimento económico em todo o mundo. Se os avanços tecnológicos e a informática são considerados por muitos a força motriz tecnológica para a globalização da economia, então a reforma orientada para o mercado, realizada por todo o mundo, deve ser entendida como uma força motriz institucional para esta tendência inevitável.

Sob o Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT), um tratado que promove o comércio ao reduzir ou eliminar tarifas e quotas de importação, e a Organização Mundial do Comércio (OMC), uma entidade internacional que promove e regula o comércio à escala mundial entre os seus países membros, vários países diminuíram progressivamente os seus entraves aduaneiros e não aduaneiros, e cada vez mais países estão a abrir as suas contas correntes e contas de capitais (Shangquan, 2000: 2). Todas estas atividades têm vindo a estimular fortemente o desenvolvimento do comércio e do investimento. Além disso, a transição das antigas economias planeadas e centralizadas para economias de mercado possibilitou a integração das economias mundiais num todo. As economias de

---

<sup>1</sup> Banco Mundial, [http://www.worldbank.org/depweb/beyond/beyondco/beg\\_12.pdf](http://www.worldbank.org/depweb/beyond/beyondco/beg_12.pdf)



mercado são um sistema económico caracterizado pela existência de iniciativas privadas, ou seja, no qual as entidades de carácter privado são as proprietárias dos meios de produção, onde a liberdade económica, isto é, a possibilidade de instalação de unidades empresariais, de determinação de produtos a produzir e de fixação de preços, é total. O principal objetivo da economia de mercado é precisamente o lucro (Held, 2003: 47).

As empresas multinacionais e sobretudo as organizações internacionais, como a UE e o FMI<sup>2</sup>, tornaram-se os principais condutores da globalização da economia, organizando a produção e alocando recursos de acordo com o princípio da maximização do lucro. Por sua vez, a expansão global daquelas empresas está a reformar os mecanismos macroeconómicos de funcionamento das economias mundiais, nomeadamente através de barreiras anticrise, ampliação de crédito para enfrentar crises e ajuda às populações mais desfavorecidas. Uma questão que se coloca aqui está relacionada com o facto de continuar a existir uma grande tensão entre o poder económico e político, o que torna cada vez mais difícil reconhecer a direção das influências e das decisões entre ambas as forças.

A globalização do setor financeiro tornou-se o aspeto de desenvolvimento mais rápido e mais influente da globalização da economia; as finanças internacionais surgiram para satisfazer as necessidades das atividades de comércio e investimento internacionais. No entanto, a par do desenvolvimento da globalização económica, as finanças internacionais tornaram-se cada vez mais independentes. Entenda-se por finanças internacionais o fluxo efetivo de dinheiro entre os diversos países. É uma área financeira que está dividida em dois ramos: a economia internacional (que tem em consideração aspetos como a taxa de câmbio e as taxas de juro) e as finanças corporativas (que abrange o estudo dos mercados e dos produtos financeiros).<sup>3</sup>

Por outro lado, o processo de globalização da economia também é o processo de reestruturação e reajustamento industrial. De acordo com Giddens (2003: 23), do ponto de vista económico, existem dois grupos de pensadores da globalização e dos efeitos da

---

<sup>2</sup> O Fundo Monetário Internacional (FMI) é uma organização internacional fundada em 1945 na Conferência de Brentwood. O objetivo do FMI consistia em ajudar na reconstrução do sistema monetário internacional no período pós-Segunda Guerra Mundial. Atualmente, a organização é composta por 188 países que trabalham para promover a cooperação monetária global, assegurar a estabilidade financeira, facilitar o comércio internacional, promover o emprego e o crescimento económico sustentável e reduzir a pobreza em todo o mundo.

<sup>3</sup> <http://www.investopedia.com/terms/m/marketconomy.asp>

mesma: os céticos e os radicais. Por um lado, os céticos olham para a globalização apenas como um «efeito de retórica», isto é, sejam quais forem os benefícios ou os prejuízos da globalização, a economia global não é particularmente diferente do que existiu em períodos anteriores. Por outro lado, para os radicais, não só a globalização é real, como as suas consequências podem ser sentidas em todo e qualquer lugar. O mercado global está mais desenvolvido do que nunca e não olha a barreiras nacionais. A era da nação, dizem, chegou ao fim. Embora o autor considere que as ideias dos radicais estão «mais corretas», a sua conclusão é bastante explícita: acredita que nem os céticos nem os radicais realmente compreenderam quer o que «globalização» significa, quer as suas implicações para as pessoas.

A par do desenvolvimento tecnológico, das tecnologias de informação e comunicação que aproximam o mundo de hoje e que se manifestam objetiva e visivelmente na vida dos indivíduos, estas transformações da ordem económica mundial ganham terreno na atenção coletiva. O seu lado mais visível e porventura trivial estará, por exemplo, na propagação do consumo de certas marcas (Pieterse, 1995: 45). Mas a globalização da economia ganha cada vez mais expressão na comunicação, sendo exposta e discutida nos média. A comunicação atualiza estes temas e leva o indivíduo a confrontar-se com fenómenos de uma escala maior do que a individual. Do acesso a mais informação sobre os processos económicos resulta o conhecimento e porventura uma participação mais ativa. É neste sentido que hoje se discutem na esfera pública assuntos de economia, de política económica do Estado em relação a organizações em que este participa. E é essa mesma esfera pública que, pelo menos idealmente, responsabiliza os agentes decisores no sentido de uma maior transparência e de um maior acesso a informação.

É neste enquadramento que se deve perspetivar o documento que está na base do presente projeto. Adiante apresentado em pormenor, refere-se aqui que é um documento que surge da necessidade de uma maior clareza e transparência na forma como os estados conduzem as suas políticas orçamentais, um instrumento orientador para os agentes políticos e económicos, ao mesmo tempo que torna as tarefas e responsabilidades daqueles mais claras ao cidadão que por elas é afetado.

Em síntese, a globalização da economia é caracterizada por uma interligação cada vez maior das economias mundiais como consequência da abertura de fronteiras transnacionais para troca de bens e serviços. A abertura de limites fronteiriços ao comércio

e ao investimento promoveu também a transição das antigas economias centralizadas para as economias de mercado, possibilitando a integração das economias mundiais num todo.

### **1.3 Globalização e tradução**

Em toda a história dos estudos de tradução, o episódio bíblico da Torre de Babel mantém o papel dominante. Tendo alcançado o seu expoente máximo com a publicação de *After Babel* de George Steiner em 1975, os períodos históricos do ponto de vista das línguas e da tradução não só passaram por uma fase pré-babeliana (em que a humanidade falava apenas uma única língua original) e babeliana (em que havia uma multiplicidade de línguas por todo o mundo), mas também, e à luz dos movimentos mais recentes, uma fase pós-babeliana, em que várias pessoas utilizam diversas línguas que, através do multilinguismo e da tradução, se tornam compreensíveis entre si (Eoyang, 1993: 4, 6, 44).

A globalização, os processos económicos, sociais e culturais que contribuem para uma maior ligação em todo o mundo, levaram a um aumento exponencial da tradução e, ao mesmo tempo, colocaram-na numa posição única enquanto mediadora fundamental da comunicação intercultural. Enquanto processo de partilha de línguas e competências linguísticas que fazem parte da infraestrutura base da comunicação global (Held *et al.*: 1999: 345), a tradução permite a circulação total de significado e formas da natureza dos discursos disseminados em diversas línguas. A globalização contemporânea testemunhou o aparecimento da língua inglesa como *lingua franca* (Cronin: 2013: 38). Esta é um dos três tipos de infraestruturas implícitas na globalização que descrevem Held e McGrew (2003) e a que aludimos na secção 1.1. do presente projeto. Mary Snell-Hornby (cf. Bielsa, 2005: 10) caracteriza a *lingua franca* da seguinte forma:

[...] there is a free-floating lingua franca ('International English') that has largely lost track of its original cultural identity, its idioms, its hidden connotations, its grammatical subtleties, and has become a reduced standardised form of language for supra-cultural communication – the 'McLanguage of our globalised 'McWorld' or the 'Eurospeak' of our multilingual continent.

O «inglês internacional» que, no sentido referido pela autora pode ser entendido como uma má tradução de si próprio, é uma língua sem território que perdeu a sua ligação principal para um contexto cultural específico (Bielsa, 2005: 10).

No entanto, ainda que exista uma língua mundial dominante, este fenómeno não conduziu a um declínio no significado da tradução. Por um lado, as pessoas cuja língua materna não é o inglês traduzem constantemente os conteúdos para a língua global dominante de modo a conseguirem comunicar além da sua própria língua. Por outro lado, os consumidores preferem utilizar a sua própria língua para acederem a informação de bens e serviços, o que conduziu a um aumento considerável de conteúdos na Internet nos seus idiomas, que não inglês, em anos recentes, ao passo que a indústria da localização, a adaptação, e não a tradução, de um texto de uma cultura de partida para a de chegada, teve uma experiência semelhante em termos de expansão (Bielsa, 2005: 11).

O efeito da globalização teve um grande impacto linguístico e social na tradução simplesmente porque a globalização necessita de tradução (Shiyab, 2010: 7). Atualmente, existem mais pedidos de serviços de tradução por parte de estabelecimentos de ensino e empresas privadas do que se verificou em qualquer outro período, porque as diversas partes do mundo se interessam umas nas outras por razões distintas, nomeadamente conflitos mundiais, crises económicas mundiais, preocupações comuns, interesses comuns, entre outros (*idem*). Como vimos anteriormente e, segundo Shiyab (2010: 7) toda esta situação foi despoletada pela tecnologia que ajudou, em grande parte, a reduzir o custo e a promover uma maior disseminação da informação. Segundo o autor, este ponto de viragem conduziu a duas situações: a expansão do inglês enquanto língua mundial e a solicitação global de tradução. Pym (2003: 1-2) descreve a globalização como um processo económico e tecnológico que tem um impacto no papel social da tradução. Sendo a redução de custos de comunicação e transporte uma das características da globalização, as distâncias entre nações e culturas tornam-se mais curtas, não física ou geograficamente, mas sobretudo mental e intelectualmente.

Neste contexto, é necessário fazer a distinção entre dois aspetos aparentemente contraditórios da tradução na disseminação global da informação. Por um lado, a natureza assimétrica dos fluxos de informação determina que as línguas centrais são maioritariamente utilizadas para a transmissão, ao passo que as periféricas recebem apenas uma parte, ou seja, a tradução faz-se habitualmente do inglês para as línguas locais e em menor percentagem no inverso (Bielsa, 2005: 10-11). Neste sentido, a tradução contribui para o domínio da cultura anglo-americana ao facilitar a sua disseminação por todo o mundo. Contudo, por outro lado, a predominância da «domesticação» da tradução, que

nega a verdadeira «estrangeirização» e produz «outros» reconhecíveis na língua traduzida, também significa que os textos globais são significativamente alterados ao nível local e a influência da tradução neste processo de hibridização não deve ser subestimada. Segundo Lawrence Venuti (2004: 15), o domínio da cultura anglo-americana é expresso, não só no número reduzido de livros traduzidos para inglês, mas também na forma em que são traduzidos de acordo com os valores da cultura de chegada seguindo, assim, a estratégia de domesticação com base na fluidez e na transparência. As traduções «domesticadas» minimizam a diferença cultural e linguística sob a aparência da tradução, sendo que «registam invisivelmente textos estrangeiros com valores da língua inglesa e fornecem aos leitores uma experiência narcisística de reconhecimento da sua própria cultura num outro cultural» (Venuti, 2004: 15).

Isso significa que, de um modo mais geral, a transparência e a invisibilidade também caracterizam o papel da tradução na globalização. A concepção da comunicação instantânea, da transmissão de informação sem impedimentos implica a invisibilidade da tradução e, ao mesmo tempo, coloca novas exigências na tradução (Bielsa, 2005: 9): a primeira diz respeito à transparência que permite a fluidez de ligações entre comunidades linguísticas; a segunda está associada à importância cada vez maior da rapidez, uma consequência da compressão espaço-tempo que gera, de acordo com Cronin (2000: 112) «a pressão de uma aproximação cada vez maior ao ideal de transparência instantânea». Esta necessidade de comunicação instantânea em tempo real gera simultaneamente a tradução em tempo real na qual o fator humano é «finalmente» eliminado, isto é, «aqui, o tempo (velocidade de execução), aniquila o espaço (local do tradutor).» (*idem*)

Um outro aspeto do impacto da globalização na tradução é que nem os académicos, nem os intérpretes ou os tradutores podem controlar a forma como as línguas mudam dado que a globalização espelha os resultados de avanços tecnológicos aos quais a nossa sociedade assiste atualmente e, como consequência disso, as nossas línguas mudam também de acordo com as necessidades dos mercados e daqueles que a utilizam por questões relacionadas com atividades de marketing, com as mudanças na tecnologia, na política e na economia (Shiyab: 2010: vii); a própria mudança linguística resulta do simples facto de as línguas serem faladas, revelando que são elas mesmas orgânicas e maleáveis, consoante o que os falantes fazem dela, sendo eles que promovem a

dinamização e a mudança do léxico, trazendo para a mesma novas expressões e termos utilizados nas mais diversas áreas do saber.

As mudanças promovidas pela globalização focaram-se numa maior capacidade da comunicação instantânea no mundo. Apesar da importância da tradução na globalização e na circulação de informação global, o papel do tradutor é caracterizado por uma maior transparência e invisibilidade ao ponto de se assumir que a informação circula sem alterações entre diversas comunidades e culturas.

## **2. A tradução de textos económicos**

### ***2.1. O texto económico como texto especializado***

O presente projeto consiste na tradução e análise dos desafios ao traduzir um texto económico. Assim, é importante referir nesta secção alguns pormenores relevantes no âmbito da tradução de textos de especialidade.

Byrne (2006: 23-24) define a tradução de textos especializados como «um processo comunicativo, um serviço prestado a outra pessoa/entidade para satisfazer um objetivo específico numa situação e num contexto particulares», ou seja, a tradução especializada é, nesta abordagem, um serviço comunicativo orientado para o leitor, cujo objetivo consiste em apresentar informação de natureza técnica a uma audiência nova e não se trata simplesmente de reproduzir «cegamente» o texto de partida *per se* ou mesmo copiar o seu estilo e a sua linguagem. Este serviço é prestado em resposta a um pedido específico de informação à qual o cliente possa aceder facilmente em termos de coerência, clareza e rapidez de entrega.

O autor explica ainda que situar/enquadrar a tradução especializada dentro de um cenário teórico dos Estudos de Tradução é extremamente difícil (2006: 22-23). Esta tarefa torna-se ainda mais complexa ao considerar o elevado número de abordagens, modelos, regras e teorias em torno do tema. Byrne também refere o facto de a tradução especializada ter sido colocada um pouco à margem nas deliberações teóricas e que poucas vezes se menciona de forma específica. Na base da sua definição da tradução especializada como «serviço comunicativo orientado para o leitor», o autor apoia-se na teoria do *Skopos* de Vermeer (2006: 221-223) segundo a qual um determinado projeto de tradução requer um produto livre ou fiel ou mesmo num nível intermédio entre livre e fiel, dependendo do propósito/objetivo da tradução (*idem*).

A perspectiva de Byrne sobre a tradução especializada assume o texto económico como um texto técnico, a par de textos de outros domínios. A tradução de textos económicos inclui, numa primeira instância, a análise do próprio sistema económico, a sua natureza e formas, dado que a tradução de um texto desta categoria representa um confronto de diversos sistemas económicos (Petcovici, Ciortea, 2012: 215). A diferença entre os sistemas económicos dos diversos países causa um grande problema em termos de tradução, visto que implica a transferência da realidade económica de partida para a de chegada (*idem*).

Petcovici e Ciortea (2012: 215-216) consideram que uma tradução de um texto económico de qualidade deve deixar transparecer o conteúdo do texto de partida, mantendo o seu estilo, e conter formas utilizadas pelos falantes nativos da língua de chegada, o que implica identificar campos semânticos, bem como a terminologia adequada, e compreender o tom e a mensagem global do texto, de modo a fornecer a interpretação correta de itens lexicais, combinatórias e frases que compõem naturalmente o texto como um todo. Se o tradutor conseguir transmitir as nuances do texto de partida numa língua gramatical e sintaticamente correta, assume-se que a qualidade da tradução foi alcançada.

Embora habitualmente se considere que os tradutores de textos especializados se preocupem exclusivamente com questões relacionadas com a terminologia especializada e a precisão factual dos textos – considerando que o principal objetivo e a função deste tipo de texto é transmitir a informação de forma clara e tão eficaz quanto possível –, a verdade é que o papel do tradutor especializado moderno evoluiu de tal forma que, neste momento, pouco se assemelha à noção tradicional de um tradutor (Byrne, 2010: 14-15). Os diversos fatores externos a considerar resultaram na implementação de estratégias de escrita mais comumente associadas a áreas como escrita técnica, design da informação e mesmo escrita criativa (*idem*). Ao traduzir um texto especializado, existem outros requisitos adicionais: a estandardização internacional da linguagem especializada impõe determinadas regras que devem ser consideradas tanto na língua de partida como na língua de chegada. O texto especializado consiste na grande maioria no vocabulário e em elementos relacionados com o léxico (Petcovici e Ciortea, 2012: 215-216). Por esse motivo, é necessário que os tradutores tenham em atenção as regras morfológicas, sintáticas e lexicais da língua, mas também deverão atribuir uma consideração especial às regras específicas da linguagem especializada. Um outro elemento importante da

linguagem especializada é que utiliza diversas unidades sintagmáticas e terminológicas complexas, causando dificuldades adicionais à tradução de acordo com a natureza de cada língua (*idem*).

## **2.2. A perspectiva funcionalista da tradução**

A teoria do *Skopos* (objetivo, propósito) refere-se a um enfoque funcionalista na tradução concebido na Alemanha no final dos anos setenta por Hans J. Vermeer, com o contributo de Katharina Reiss (Nord: 1997:29). Segundo Vermeer (cf. Nord, 1997: 29), a tradução é um trabalho realizado para diversos clientes com um ou mais objetivos distintos e específicos numa determinada situação. Cabe ao tradutor executar o pedido encomendado tendo em conta o(s) objetivo(s) especificado(s). O pedido (*briefing*) do cliente é um pré-requisito fundamental e, segundo Vermeer, a meta a alcançar no final de todo o processo de tradução. As condições segundo as quais essa meta é alcançada devem ser negociadas entre o cliente e o tradutor. O texto de chegada é «funcional» e tem como principal objetivo cumprir as expectativas e necessidades do cliente e dos leitores do texto de chegada. No enquadramento da teoria do *Skopos*, Vermeer define o processo de tradução da seguinte forma:

[T]ranslate/interpret/speak/write in a way that enables your text/translation to function in the situation in which it is used and with the people who want to use it and precisely in the way they want it to function. (cf. Nord, 1997: 29)

No mesmo enquadramento funcionalista, Christiane Nord propõe uma abordagem à tradução segundo a qual o produto de um texto traduzido é resultado de um conjunto de especificidades, desde a identificação do público-alvo a que o texto se destina, passando pelos objetivos que se pretende que o texto cumpra, até à forma como o mesmo deve ser lido/compreendido por esse mesmo público. Um exemplo simples é um manual de instruções para ligação de um aparelho ou dispositivo móvel. Um texto que se destina a dar indicações sobre o funcionamento de um dispositivo deverá ser claro e conciso, fácil de compreender e adequado ao público-alvo a que se destina. Embora seja um exemplo algo simplista, pode ajudar a explicar a razão por detrás da teoria funcionalista: da mesma forma que um manual de instruções serve um propósito claro para o público-alvo a que se destina, também um relatório económico informará o seu público-alvo acerca de um assunto em particular.



Nord (1997: 29) resume a teoria do *Skopos* com a expressão “O fim justifica os meios” (Reiss e Vermeer, cf. Nord, 1997: 29). Ainda assim, segundo a autora, existem regras gerais aplicadas a esta teoria: a coerência e a fidelidade. A regra da coerência estipula que o texto de chegada deverá estar de acordo com a cultura linguística e situação comunicativa nas quais o texto de chegada irá ser utilizado; a regra da fidelidade determina que deve existir uma congruência intertextual entre o texto de partida e o texto de chegada. Não obstante, o grau e forma de fidelidade dependem do objetivo do texto de chegada e da compreensão do tradutor do texto de partida.

Sem insistir em alcançar o objetivo da tradução perfeita ou numa determinada estratégia, os funcionalistas advogam que os tradutores devem tentar encontrar as melhores soluções de modo a que estejam em conformidade com a situação que lhes é apresentada. Podem optar por ser fiéis ao texto original ou preferir uma estratégia mais literal, ou até mesmo ligar, eliminar ou alterar a informação do texto de partida conforme considerem adequado, dependendo das condições culturais e das necessidades do público/cliente (Gentzler, cf. Cheung, 2013: 8).

Desta forma, o tradutor atribui ao texto de chegada o seu estatuto básico e sagrado (Aveling, 2002: 4) de modo a alcançar o objetivo/o *skopos* definido. O texto de partida é uma das várias fontes de informação utilizadas pelo tradutor, mas não constitui o critério principal no processo de decisão de um tradutor.

Por último, na teoria do *Skopos*, a forma em que se pretende que um texto de chegada seja recebido irá determinar a estratégia de tradução mais adequada. Existem três tipos principais de intenção: a) a intenção geral do tradutor na realização da tradução; b) a intenção comunicativa (por exemplo, informar); e c) a intenção estratégica do procedimento pelo qual se optou (por exemplo, tradução literal ou livre) (Hatim, cf. Ning, 2008: 1-2).

Conforme mencionado anteriormente, a visão funcionalista da tradução acentua o *skopos*, o objetivo ou propósito da tradução: o objetivo (pretendido) do texto de chegada determinará a opção do método e da estratégia no processo de tradução. É esta a visão de Nord (2006: 30), cujo modelo constitui o enquadramento que norteou o exercício de tradução do presente trabalho, bem como a posterior análise dos desafios encontrados ao longo desse processo. Christiane Nord (2006: 31-32) desenvolveu estudos sobre o produto da tradução numa perspetiva funcionalista, defendendo o reconhecimento de diversos

aspectos e agentes da situação comunicativa da tradução de textos especializados. Segundo Nord (*idem*), as abordagens funcionalistas da tradução técnica baseiam-se nos seguintes princípios básicos:

- a) **O objetivo da tradução determina a opção do método e da estratégia da tradução**, o que significa que não existe um único método ou uma única estratégia para um determinado texto de partida. Qualquer decisão entre duas ou mais soluções possíveis para um problema de tradução pode ser orientada por algum tipo de critério intersubjetivo (a estratégia). No caso das abordagens funcionalistas, este critério é a função ou as funções comunicativas para as quais o texto de chegada é necessário (o princípio da funcionalidade).
- b) **O cliente que precisa da tradução normalmente define o seu objetivo na apresentação ou resumo do projeto (*brief*) da tradução**. Se o *brief* não for suficientemente explícito, o tradutor tem de descobrir que tipo de objetivos o cliente tem em mente, com base na sua experiência anterior em situações semelhantes ou mesmo interpretar quaisquer dicas que possam indicar o objetivo pretendido, ou pedindo ao cliente mais informação acerca do(s) seu(s) objetivo(s).
- c) **Uma tradução que alcance o objetivo pretendido pode ser apelidada de «funcional»**. Funcionalidade significa que um texto (uma tradução) «funciona» para os recetores do mesmo numa determinada situação de comunicação da forma que o emissor pretende que funcione. Se o objetivo for informativo, o texto deverá apresentar a informação de forma compreensível à audiência; se o objetivo for entreter, então o texto terá como objetivo fazer os leitores rir. Por isso, o produtor do texto (e o tradutor também como produtor do texto) tem de avaliar as capacidades de compreensão e cooperação da audiência, antecipando os eventuais efeitos que certas formas de expressão possam ter na leitura.
- d) **A funcionalidade não é uma qualidade inerente de um texto, mas uma qualidade que o recetor atribui ao texto, decidindo se (e como) um texto «funciona» (numa situação específica)**. Se o mesmo recetor em diferentes momentos reagir de formas distintas ao «mesmo» texto, é pouco provável que diferentes leitores em diferentes momentos ou mesmo leitores que pertençam a ambientes culturais distintos, reajam da mesma forma ao mesmo texto.

- e) **Para alcançar a função pretendida, habitualmente confiamos na vontade de cooperação da audiência numa determinada situação, caso contrário, a comunicação seria impossível.** Por isso, qualquer produtor de um texto, consciente ou inconscientemente, utiliza algum tipo de «marcador da função» verbal e/ou não verbal com a indicação da(s) função(-ões) comunicativa(s) pretendida(s). A imposição de um título como «Instruções de utilização» é uma indicação mais explícita do que o emissor pretende que esse texto funcione como uma instrução. Se o recetor reconhecer a função do mercado, pode aceitar o texto como um texto que serve uma função pretendida. No entanto, os mercados só podem ser interpretados corretamente por um recetor que esteja familiarizado com o «código do mercado» utilizado.
- f) **Uma das estratégias mais importantes na produção de um texto consiste em encontrar o equilíbrio adequado entre a informação antiga e a nova;** se um texto fornecer demasiada informação nova, será incompreensível para o leitor; se a informação nova for mais escassa, o leitor não considerará vantajoso ler o texto.
- g) Particularmente no caso de textos traduzidos de uma cultura de partida que seja distante em tempo e/ou espaço do ambiente cultural de chegada, **a função (ou as funções hierárquicas) que se pretende alcançar com e/ou que se alcança no texto de chegada poderá ser distinta daquela que se pretende alcançar no e/ou com o texto de partida.**

### ***2.3 O modelo de análise textual de Christiane Nord***

Após determinar o modelo mais adequado à análise da tradução aqui realizada, o modelo funcionalista da tradução apresentado por Christiane Nord, o presente capítulo debruçar-se-á sobre a aplicação do modelo à tradução apresentada através da identificação dos elementos intra e extratextuais, e da apresentação das propostas de resolução dos problemas de tradução de acordo com as quatro categorias identificadas pela autora já referidas acima.

Um dos principais aspetos do modelo de Nord é a funcionalidade no âmbito sugerido por Katharina Reiss e de acordo com a teoria do *Skopos* (Reiss e Vermeer, cf. Nord, 1997: 29). Nord considera mesmo a funcionalidade o critério mais importante da tradução (1991: 28), ou seja, por mais lógico que o texto possa parecer à primeira vista,

não é o texto de partida (TP) nem os seus efeitos no destinatário, nem mesmo a função atribuída ao texto por parte do autor que irá funcionar no processo de tradução; o fator decisivo é mesmo a função ou *skopos* do texto de chegada (TC) que deve estar em conformidade com as necessidades do iniciador (Nord, 1991: 9). Da mesma forma, um texto que é obviamente incoerente e incoeso poderá ser textual (isto é, fazer sentido) em determinadas situações comunicativas (Nord, 1991: 35). Nord ainda acrescenta que «uma possível função do TC poderá ser "imitar" os efeitos da receção do TP» (Nord, 1991: 5). Segundo a autora, «a tradução deve satisfazer certas "instruções da tradução" [...] e obedecer a uma descrição explícita da eventual situação-alvo» (Nord, 1991: 8).

Outro aspeto importante do modelo de Christiane Nord (1991: 1-35) é a sua natureza cíclica (*looping*): cada passo realizado pelo tradutor implica que «olhe para trás» em direção às questões que surgiram da análise do texto de partida, bem como as suas implicações num possível texto de chegada (Nord, 1991: 35). O tradutor tem de olhar para trás e para a frente de modo a escolher as soluções mais adequadas e a não perder quaisquer fatores importantes. Este modelo cíclico é ilustrado na Figura 1 abaixo, reproduzido a partir de Nord (cf. Pobocikova, 2014: 19).

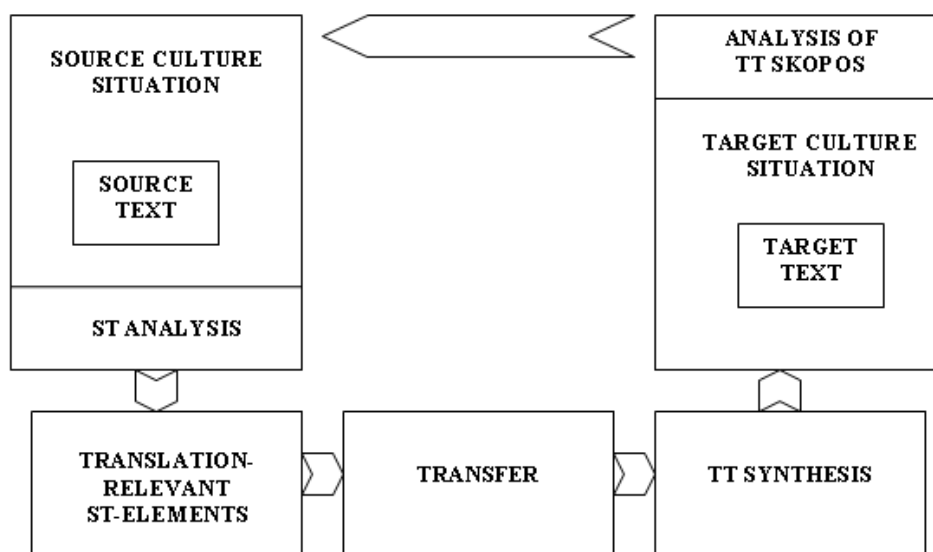


Figura 1: Modelo de *loop* no processo de tradução (Nord, 1991: 34)

Não só o modelo procura ser tão universal quanto possível, como também procura incluir todos os aspetos possíveis que possam ter algum tipo de efeito no processo de tradução, nas decisões do tradutor e, em última instância, o texto de chegada. Segue-se

abaixo uma explicação de todos os elementos intratextuais e extratextuais identificados pela autora.

### 2.3.1 Fatores extratextuais na tradução

Os fatores extratextuais são os aspetos analisados pelo tradutor antes de ler o texto, ou seja, o ponto de partida da análise. Ajudam o tradutor a determinar a função do texto de partida. A função do tradutor consiste, então, em observar a situação e o remetente do texto de partida, sendo que, a partir daí, constrói determinadas expectativas acerca dos fatores intratextuais do texto que serão confirmados por mais leituras. O tradutor deve ter um interesse particular no efeito do texto de chegada no leitor (Nord, 1991: 37).

Nord identifica oito fatores extratextuais que influenciam o processo de tradução. O primeiro é o **remetente** (*sender*), «a pessoa (ou a instituição, etc.) que utiliza o texto para transmitir uma determinada mensagem a alguém e/ou para produzir um determinado efeito, ao passo que o produtor do texto escreve o mesmo de acordo com as instruções do remetente, cumprindo com as regras e normas de produção do texto válidas na respetiva língua e cultura» (Nord, 1991: 43)

O segundo fator é a **intenção** (*intention*), que determina a estruturação de um texto (o que mencionar e o que omitir), bem como a sua forma (p. ex., a escolha de um tipo de texto de chegada, elementos não verbais, etc.). É o remetente quem define a intenção e o tradutor deve aderir ao mesmo ao criar o texto de chegada.

O terceiro fator extratextual é o **recetor** (*recipient*), que diverge do recetor do texto de chegada em dois aspetos: *background* cultural e comunidade linguística. É necessário ter ambos os aspetos em atenção ao realizar a tradução, pois poderá ser necessário fazer determinados ajustes (1991: 52).

Importante também no processo de tradução é o **meio** «ou veículo que transmite o texto ao leitor» (Nord, 1991: 56). Consoante o meio através do qual a mensagem chega ao seu destinatário, este constrói certas pressuposições (ou expectativas) que se baseiam na sua experiência com o meio. Por isso, o tradutor deve ter as pressuposições do leitor em mente quando realiza a tradução.

O **local** (*place*) e o **tempo** (*time*) são fatores igualmente importantes no processo. A dimensão do local pode ser algo ambígua, visto que nem todas as pessoas partilham a mesma imagem quando pensam acerca do termo. Assim sendo, o local pode designar o sítio de produção, mas também o sítio de receção (Nord, 1991: 60). O **tempo** é importante

para a análise de texto realizada antes da tradução por dois motivos, sendo o primeiro geralmente aplicado a textos literários: «certos tipos de texto estão associados a um período específico (por exemplo, poemas épicos vs. meteorologia) e as convenções do tipo de texto que passam por diversas alterações» (Nord, 1991: 63); por outro lado, o tradutor deve considerar se a informação dada no texto de partida ainda é válida (Nord, 1991: 64). O tradutor também deve ter em mente, particularmente no que diz respeito a textos especializados, o campo da terminologia sofre alterações de menor ou maior ordem (por exemplo, informática e ciências computacionais).

A categoria do **motivo** (*motive*) representa as razões pelas quais o recipiente decidiu estabelecer comunicação com o destinatário. Também se inclui nesta categoria a ocasião em que o texto foi produzido (Nord, 1991: 67). O motivo pode indicar convenções que «guiam as expectativas do destinatário» (Nord, 1991: 68).

Finalmente, a *função* do texto é a chave para uma tradução aceitável, visto que «só quando se analisa a função do texto é que o tradutor pode decidir que função ou funções do texto de chegada será(-ão) compatível(-eis) com o texto de partida em mãos» (Nord, 1991: 72). Ainda assim, em última instância, é o destinatário que completa uma situação comunicativa em particular e que, por isso, define a função do texto (Nord, 1991: 16). Isto significa que a única limitação para o número possível de funções do texto é o número de destinatários. Nord descreve a função do texto como a função comunicativa «que um texto satisfaz na sua situação na sua situação concreta da produção/receção» (1991:70).

### 2.3.2 Fatores intratextuais na tradução

Além dos fatores extratextuais apresentados anteriormente, há fatores intratextuais que influenciam a tradução e que aqui se apresentam brevemente.

O **assunto** (*subject*), por outras palavras, o tópico principal de um texto, é fundamental por diversos motivos:

- Se a análise mostrar que existe um assunto/tema que domina um texto, então todo o texto é coerente (Nord, 1991: 85);
- O assunto pode ser integrado num contexto cultural e indicar algumas das pressuposições do leitor;
- O assunto do texto de partida pode dar ao tradutor pistas em matéria de conteúdo e terminologia, os dois fatores decisivos que indicam se o tradutor possui o conhecimento de perito para compreender e traduzir o texto (Nord, 1991: 86);

- A partir da análise do assunto do texto de partida, o tradutor pode recolher informação acerca do papel (da função) do título e dos subtítulos que diferem de cultura para cultura (Nord, 1991: 85);
- O assunto/tema do texto de partida fornece alguns dados acerca de fatores extratextuais (por exemplo, remetente, tempo, função do texto), caso ainda não tenham sido recolhidas na análise extratextual (Nord, 1991: 86).

O **conteúdo** (*content*) é definido como a referência do texto a objetos e fenómenos numa realidade extralinguística, geralmente expressa por semântica do léxico e das estruturas gramaticais» (Nord, 1991: 90).

As **pressuposições** (*pressupositions*) pragmáticas são as implicitamente assumidas pelo falante, que toma por garantido que também será assumido pelo ouvinte» (Nord, 1991: 95). Normalmente referem-se a objetos e fenómenos da cultura de partida (96). Os problemas surgem naturalmente quando o leitor da língua de chegada não tem conhecimento suficiente dos aspetos da cultura de partida que são transferidos para a cultura de chegada. Por isso, o tradutor poderá ter de «ajustar o nível de clareza para um conhecimento geral (assumido) do destinatário suposto da língua de chegada» (Nord, 1991: 98). Nord também sugere que o tradutor tirará partido dos processos de «expansão ou redução».

A **composição do texto** (*text composition*) é a estrutura de um texto, quer seja composto por vários pequenos textos ou parte de um texto maior. Nord baseia-se nos aspetos mencionados por Thiel para explicar esta dimensão. «Thiel sugere que o texto tem uma macroestrutura informativa (a composição e a ordem das unidades de informação) que consiste num determinado número de microestruturas» (Nord, 1991: 100), em que a macroestrutura é marcada por capítulos e parágrafos e a microestrutura por estruturas sintáticas, meios lexicais ou características suprasegmentais.

Os **elementos não-verbais** (*non-verbal elements*) são os diversos sinais que não pertencem a qualquer código linguístico e que são utilizados como complementos ao mesmo. Ao utilizar tais sinais, o autor tem como objetivo ilustrar, remover ambiguidades ou mesmo intensificar a mensagem contida no texto ou num discurso (Nord, 1991: 108). Entre estes elementos, identificam-se textos, fotografias, ilustrações, emblemas, tipos especiais de impressão, etc. A tarefa do tradutor não consiste apenas em encontrar tais sinais, mas também revelar a sua função específica num determinado texto particular. Os

elementos não-verbais não devem ser confundidos com as características suprasegmentais (pontuação, utilização de maiúsculas, etc.).

A categoria do **léxico** (*lexis*) é bastante extensa. Pode referir-se à afiliação de uma palavra a níveis e registos linguísticos, formação de palavras, conotações, figuras retóricas (metáforas, repetição de um elemento lexical, metonímia), colocações, expressões idiomáticas, forma de tratamento, seleção de palavras (no que diz respeito à intenção do recipiente, tempo, local, meio, ocasião, etc.), grau de originalidade (palavras inventadas pelo autor, frases cunhadas por ele, violação intencional de normas). Nord também refere que «a escolha do léxico num texto em particular é determinada pelos fatores intra e extratextuais» (1991: 112).

A **estrutura da frase** (*sentence structure*) é sobretudo paratática ou hipotática? As frases são simples ou complexas? Existem desvios na perspetiva funcional da frase? O texto flui com as expressões sintáticas do discurso? Qual a função das mesmas no texto? Estas e outras questões devem se colocadas aquando da análise do texto. Os fatores extratextuais podem contribuir para a imagem acerca da estrutura frásica que o tradutor constrói no decurso da sua análise de forma a que, por exemplo, a intenção do autor seja analisada, podendo indicar a estrutura frásica presumível. Do mesmo modo, quanto mais complexo for o assunto, mais complexa se torna a estrutura frásica.

Os **traços suprasegmentais** (*suprasegmental features*) «[s]ão utilizados para realçar ou focar certas partes do texto e enviar outras para o pano de fundo» (Nord, 1991: 80). Nord ainda acrescenta que têm uma função informativa (denotativa) e estilística (conotativa). Por outras palavras, os fatores suprasegmentais são aqueles que não se encaixam em nenhuma das categorias anteriores de segmentos léxicos ou sintáticos, frases, parágrafos, etc. Na escrita, estão demarcados por itálico, negrito ou sublinhado, avaliações enfáticas (fantástico, ótimo), elipses, enumerações [...] (Nord, 1991: 124).

### **3. A tradução de «Fiscal Transparency, Accountability and Risk»**

#### **3.1. Apresentação do texto**

O texto traduzido no presente projeto intitula-se «Fiscal Transparency, Accountability and Risk» e foi publicado *online* na página Web do Fundo Monetário



Internacional<sup>4</sup>. Preparado pelo Departamento de Assuntos Orçamentais em colaboração com o Departamento de Estatística e aprovado por Carlo Cottarelli no dia 7 de agosto de 2012, este relatório tem como principais objetivos fornecer informações acerca da transparência orçamental das contas públicas e fornecer recomendações para uma melhoria do reporte de informação orçamental. Destina-se a ser utilizado pelos governos de países, em particular, dos que compõem o FMI e dos mais afetados pela crise financeira de 2008.

O relatório está dividido em seis secções: a primeira parte inclui o sumário executivo e alguns dados acerca do atual estado da transparência orçamental. A parte restante do presente relatório está dividida em cinco secções: a secção II fornece as informações base necessárias sobre os benefícios da transparência orçamental e os esforços internacionais para promover a transparência orçamental na última década; a secção III explora a relação entre a transparência orçamental e os riscos orçamentais; a secção IV considera a adequação das normas e das práticas de transparência orçamental vigentes para permitir aos governos compreender e gerir esses riscos; a secção V avalia os mecanismos internacionais, regionais e nacionais de monitorização e promoção do cumprimento das normas de transparência orçamental; e a secção VI sugere alguns pontos para debate.

### ***3.2. A perspetiva funcionalista no processo de tradução de «Fiscal Transparency, Accountability and Risk»***

O texto que se propõe traduzir de seguida está inserido na categoria de textos especializados, mais particularmente, da área económico-financeira. Para realização da tradução, optou-se por seguir a abordagem funcionalista, considerando-se a mais adequada à análise de textos especializados.

- a) Tomando como base os pontos principais da visão funcionalista definidos por Nord (2006: 32), podemos dizer que o objetivo de uma tradução do texto «Fiscal Transparency, Accountability and Risk» consiste em informar os leitores falantes da língua portuguesa, líderes/decisores políticos, economistas e financeiros acerca da questão da transparência orçamental. O público-alvo pode ainda ser alargado a pessoas que se interessem pela temática e tenham conhecimentos mais vastos na área de economia. Tratando-se de um texto de carácter internacional. Procurou-se

---

<sup>4</sup> <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2012/080712.pdf>.

traduzir a terminologia específica da área de acordo com o vocabulário utilizado em textos oficiais da União Europeia, tendo como base de apoio os textos de partida em língua inglesa e as traduções em português de material publicado *online* pelo Banco Central Europeu, entre outras referências, nomeadamente do Banco Central Português ou a CMVM. As estratégias adotadas foram mistas, entre uma tradução mais literal no caso de terminologia já aprovada por entidades como o BCE ou o BCP, e uma tradução mais livre em certos aspetos ligados às equivalências múltiplas ou nulas, que explicaremos no capítulo 4 do presente projeto, e também na utilização de linguagem de carácter mais persuasivo. As estratégias adotadas são explanadas no capítulo 4 do presente projeto;

- b) Não existe particularmente um *briefing*, dado que se trata de um projeto para obtenção do grau de mestre. No entanto, a tradução foi baseada nos objetivos definidos na alínea a). Procurou-se simular uma tarefa real de tradução de um texto oportuno, recente e relevante no contexto da era da globalização e do caso particular da tradução de textos de especialidade, no presente caso, textos de natureza económico-financeira;
- c) Tendo-se optado por uma tradução funcionalista – que servisse um (ou mais) objetivo(s) –, assumiu-se que a «função» do texto traduzido seria informativa, sendo esse o seu propósito mediante a audiência para a qual se pretende apresentar o texto;
- d) Sendo a funcionalidade uma qualidade que o recetor atribui ao texto, eventualmente diferentes leitores em diferentes momentos irão reagir de formas distintas ao mesmo texto;
- e) Como marcas da função do texto (informativa), pode identificar-se em primeira ordem o título do relatório que indicará ao leitor objetivamente qual a função do texto, de que se trata, e se se pretende despertar um determinado tipo de reação. No presente caso, o título «Transparência orçamental, responsabilidade e risco» indica que se trata de um texto informativo sobre uma temática atualmente muito debatida;
- f) O texto de partida fornece muita informação nova, particularmente porque foi escrito (2012) quatro anos após o despertar da crise económico-financeira em 2008, o que poderá ser uma indicação positiva para os leitores que procuram atualizações

sobre um determinado tema ou informações novas, que não tenham sido reveladas em qualquer outro meio de comunicação social;

- g) Não existe uma grande distância em termos de tempo entre a publicação do texto de partida e a tradução, pelo que a temática continua atual. A função continua a ser mesma – informativa –, embora seja informação relativamente nova para o público-alvo falante da língua portuguesa, dado que é escassa a publicação de materiais do FMI noutra idioma que não o inglês (eventualmente, algumas publicações são também traduzidas para francês e espanhol, sobretudo).

Além destes aspetos particulares da visão funcionalista e da teoria do *Skopos*, de salientar que foi seguida a análise dos problemas na tradução consoante Christiane Nord, dado que se considera mais adequada a textos especializados, sendo o enfoque destes problemas na tradução maioritariamente de origem lexical (terminologia), cultural e pragmática. O capítulo 4 explica o modelo de Christiane Nord, bem como os problemas da tradução explanados pela autora, em maior profundidade, em conjunto com as respetivas estratégias utilizadas para ultrapassar estes desafios.

### **3.3. A tradução do texto**

Passamos a apresentar a tradução do relatório «Fiscal Transparency, Accountability and Risk».

Para facilitar a leitura da tradução, apresentamos uma lista dos principais acrónimos, fornecendo a sua designação em inglês e respetiva tradução em português (por ordem de aparecimento).

ROSC – *Report on the Observance of Standards and Codes*

Cumprimento de Normas e Códigos

GFSM – *Government Finance Statistics Manual*

Manual de Estatísticas das Finanças Públicas

IPSAS – *International Public Sector Accounting Standards*

Normas Internacionais de Contabilidade do Setor Público

IFAC – *International Federation of Accountants*

Federação Internacional de Contabilistas

PEFA – *Public Expenditure and Financial Accountability*

Despesa Pública e Responsabilidade Financeira

Eurostat – *European Statistics Agency*  
Agência de Estatísticas Europeia

IBP – *International Budget Partnership*  
Parceria Orçamental Internacional

OBS – *Open Budget Survey*  
Inquérito Orçamental Aberto

IFRS – *International Financial Reporting Standards*  
Normas Internacionais de Reporte Financeiro

PPP – *public-private partnerships*  
Parcerias público-privadas

FAD – *Fiscal Affairs Department*  
Departamento de Assuntos Orçamentais

SEC – *Social and Economic Council*  
Conselho Económico e Social

SCN – *System of National Accounts*  
Sistema de Contabilidade Nacional

GFSY – *Government Financial Statistics Yearbook*  
Anuário das Estatísticas Financeiras Públicas

GIFT – *Global Initiative on Fiscal Transparency*  
*Global Initiative on Fiscal Transparency*

GSE – *Government Sponsored Enterprises*  
Empresas Subsidiadas pelo Estado

STA – *Statistics Department*  
Departamento de Estatística

IPSASB – *International Organization of Supreme Audit Institutions*  
Organização Internacional de das Instituições Superiores de Controlo

SDDS – *Special Data Dissemination Standards*  
Base de Dados da Disseminação Padrão de Dados Especiais

GDDS – *General Data Dissemination Standards*  
Base de Dados Geral de Disseminação de Dados

DQR – *Data Quality Reference*  
Referência de Qualidade de Dados

# FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL

## Transparência orçamental, responsabilidade e risco

Preparado pelo Departamento de Assuntos Orçamentais com a colaboração do  
Departamento de Estatística

Aprovado por Carlo Cottarelli

7 de agosto de 2012

## Índice

|  |    |
|--|----|
| Índice .....   | 37 |
| SUMÁRIO EXECUTIVO .....  | 41 |
| I. INTRODUÇÃO .....  | 42 |
| II. PORQUÊ TRANSPARÊNCIA ORÇAMENTAL? .....                             | 45 |
| III. TRANSPARÊNCIA ORÇAMENTAL E RISCOS ORÇAMENTAIS .....               | 49 |
| IV. REFORÇO DAS NORMAS E PRÁTICAS DE TRANSPARÊNCIA ORÇAMENTAL<br>..... | 54 |
| A. Cobertura das instituições públicas .....                           | 55 |
| B. Reporte de ativos e passivos .....                                  | 65 |
| C. Contabilização de transações e outros fluxos económicos.....        | 72 |
| D. Frequência e oportunidade do reporte orçamental .....               | 75 |
| E. Previsão e planeamento orçamentais .....                            | 77 |
| F. Alinhamento de orçamentos, estatísticas e contas .....              | 79 |
| V. REFORÇO DO CONTROLO E INCENTIVO À TRANSPARÊNCIA ORÇAMENTAL<br>..... | 83 |
| C. Controlo nacional e regional da transparência orçamental .....      | 83 |
| B. Controlo internacional da transparência.....                        | 88 |
| C. Reforçar as instituições nacionais e regionais de .....             | 91 |

|  |            |
|--|------------|
| transparência orçamental .....   | 91         |
| D. Atualização do Código e do Manual de Transparência Orçamental do FMI.....                     | 93         |
| E. Monitorização multilateral mais eficaz da transparência orçamental .....                      | 95         |
| F. Implicações em termos de recursos .....   | 97         |
| <b>ANEXO I. RESULTADOS DO INQUÉRITO DO FAD SOBRE TRANSPARÊNCIA E RISCO ORÇAMENTAIS .....</b>     | <b>98</b>  |
| A. Visão geral dos países inquiridos.....  | 98         |
| B. Cobertura institucional dos dados orçamentais .....   | 98         |
| C. Oportunidade dos dados orçamentais.....   | 100        |
| D. Fiabilidade dos dados orçamentais .....   | 101        |
| E. Fontes e gestão de riscos orçamentais .....   | 104        |
| <b>ANEXO II: REVISÃO DOS ROSC ORÇAMENTAIS EM PAÍSES AFETADOS PELA CRISE.....</b>                 | <b>105</b> |
| <b>REFERÊNCIAS .....</b>   | <b>114</b> |
| _Toc399724695  |            |
| _Toc399724696Índice de figuras   |            |
| 1. Figura 1. Transparência orçamental e diferenciais de CDS.....                                 | 44         |
| 2. Figura 2. Origens de risco orçamental por instituição e por transação.....                    | 52         |
| 3. Figura 3. Cobertura das instituições relativamente às estatísticas das finanças públicas..... | 54         |
| 4. Figura 4. Dívida em curso de empresas ligadas ao Estado (2008 e 2012).....                    | 55         |
| 5. Figura 5. Evolução dos balanços financeiros do setor público (2007-2010).....                 | 63         |
| 6. Figura 6. Alteração dos ativos financeiros das administrações públicas 2007-T3 2011.....      | 64         |
| 7. Figura 7. Reporte de ativos e passivos.....   | 66         |
| 8. Figura 8. Obrigações pendentes garantidas pelo Governo.....                                   | 69         |
| 9. Figura 9. Base para reporte dos fluxos do Governo.....  | 72         |

10. Figura 10. Periodicidade e oportunidade de reporte orçamental da Administração Central.....74

11. Figura 11. Número de ROSC Orçamentais.....88

Figura A1. Rendimento, região e estado do programa do FMI dos países da amostra.....96

#### Caixas

1. Caixa 1. Definições: Contabilidade, Reporte, Transparência e Risco.....42

2. Caixa 2. Origens dos choques orçamentais durante a crise.....49

3. Caixa 3. Definição do perímetro público: problemas na fronteira.....57

4. Caixa 4. Bancos centrais e intervenções no setor financeiro.....61

5. Caixa 5. Contabilização das intervenções do governo no setor financeiro.....65

7. Caixa 7. Alinhamento de documentos contabilísticos na Austrália, na Nova Zelândia e no Reino.....78

8. Caixa 8. O papel das instituições nacionais na promoção da transparência orçamental.....84

#### Anexos

### I. RESULTADOS DO INQUÉRITO DO FAD SOBRE TRANSPARÊNCIA E RISCO ORÇAMENTAIS

A. Visão geral dos países inquiridos.....96

B. Cobertura institucional dos dados apresentados.....96

C. Oportunidade dos dados orçamentais.....98

D. Fiabilidade dos dados orçamentais.....99

E. Fontes e gestão de riscos orçamentais.....102

### II. REVISÃO DOS ROSC ORÇAMENTAIS EM PAÍSES AFETADOS PELA CRISE

#### Tabelas dos anexos

A1. Tabela A1. Cobertura institucional dos dados publicados regularmente relativamente a fluxos orçamentais.....97

|   |     |
|---|-----|
| A2. Tabela A2. Periodicidade e desfasamento no reporte de fluxos orçamentais publicados regularmente..... | 98  |
| A3. Tabela A3. Transações e instituições como fonte de risco orçamental.....                              | 100 |
| A4. Tabela A4. Divulgação e gestão de risco orçamental.....   | 102 |



## SUMÁRIO EXECUTIVO

A transparência orçamental é um elemento fundamental de uma política orçamental eficaz e de gestão de riscos orçamentais. A última década e meia assistiu a um esforço concertado para desenvolver um conjunto de normas internacionalmente aceites no âmbito da transparência orçamental e para monitorizar e promover a implementação dessas mesmas normas ao nível nacional. Este período também se caracteriza por uma melhoria constante na abrangência, qualidade e oportunidade de reporte orçamental público em todos os países, independentemente dos seus rendimentos.

Apesar dos referidos avanços, a compreensão da situação orçamental pública subjacente e os riscos inerentes a essa situação mantêm-se inadequada. Tal foi demonstrado pelo aparecimento de défices e dívidas orçamentais não reportados e pela materialização de grandes responsabilidades, maioritariamente implícitas, para com o setor financeiro no decorrer da crise atual. Essas deficiências na divulgação de informação orçamental devem-se a uma combinação de lacunas e inconsistências nas normas de transparência orçamental, atrasos e discrepâncias verificados na adesão dos diversos países a essas normas, e a uma falta de monitorização multilateral eficaz no cumprimento dessas mesmas normas. É necessário reunir esforços no âmbito da transparência orçamental para resolver as lacunas nas normas e nas práticas reveladas pela crise, e criar uma barreira de proteção contra um ressurgimento da opacidade orçamental face às pressões crescentes a que estão sujeitas as finanças públicas. Este objetivo requer ação em três frentes.

Em primeiro lugar, as normas de transparência orçamental devem ser atualizadas de forma a colmatar lacunas e inconsistências entre normas. Particularmente, as normas precisam de assegurar que os relatórios financeiros publicados i) abrangem um conjunto mais vasto de instituições do setor público; ii) captam um conjunto mais amplo de ativos e passivos diretos e contingentes; iii) reconhecem um conjunto mais vasto de transações e fluxos; iv) são publicados atempadamente; v) adotam uma abordagem mais rigorosa no que respeita à previsão orçamental e análise de risco; e vi) apresentam previsões e dados orçamentais atuais numa base mais consistente. Algumas normas também têm de ser complementadas por uma orientação na sua implementação.

Em segundo lugar, o FMI precisa de adotar uma abordagem mais modular, analítica e calibrada no momento da avaliação do cumprimento das normas de transparência orçamental de cada país, o que requer revisões ao Código e ao Manual de Transparência

Orçamental de modo a refletir os ajustes das normas acima indicadas e a fornecer um conjunto de metas alcançáveis em direção ao cumprimento dessas normas. Um Código e um Manual mais graduados forneceriam a base para um relatório orçamental final mais focado e substantivo acerca do Cumprimento de Normas e Códigos (*Report on the Observance of Standards and Codes*, ROSC) orçamental final mais focado e substantivo que i) responderia a necessidades de avaliações modulares mais focadas em áreas-chave do risco financeiro; ii) incluiria uma avaliação da adequação e fiabilidade da informação pública relativamente ao estado das contas públicas; e iii) forneceria um relatório final comparável e consequente.

Em terceiro lugar, as instituições nacionais, regionais e internacionais devem reforçar os incentivos que visam melhorar as práticas em matéria de transparência orçamental. Estes objetivos poderiam ser alcançados: i) fomentando as circunscrições nacionais e regionais em prol da transparência, tais como as instituições supremas de auditoria, agências de estatística nacionais, conselhos de finanças públicas e organismos de fiscalização regionais; ii) reforçando as relações institucionais entre os organismos de normalização internacional; e iii) fornecendo atualizações frequentes quanto ao estado das práticas de transparência orçamental entre países.

## I. INTRODUÇÃO

**1. A transparência orçamental – definida como a clareza, a fiabilidade, a frequência, a oportunidade e a relevância do reporte orçamental público, bem como a abertura perante o público quanto ao processo de política orçamental – é um elemento fundamental de uma gestão orçamental eficaz<sup>5</sup>.** A transparência orçamental ajuda a assegurar que as decisões económicas dos governos são informadas através de uma avaliação partilhada e exata da situação orçamental atual, os custos e os benefícios de quaisquer alterações na política e os eventuais riscos para as finanças públicas. A transparência orçamental também fornece às legislaturas, aos mercados e aos cidadãos a informação de que necessitam para a tomada de decisões orçamentais e para

---

<sup>5</sup> Se, por um lado, o presente relatório foca a disseminação pública de informação orçamental, por outro, muitas das suas conclusões aplicam-se à disponibilização de informação aos organismos de normalização, mesmo que não seja tornada pública. A publicação da presente informação traz benefícios adicionais de melhoria da qualidade, obrigando os governos a confrontar as suas implicações e alargando o debate sobre a forma de resposta. Ver a Caixa 1 para definições de contabilidade pública, reporte orçamental, transparência orçamental e risco orçamental.

responsabilizar os governos quanto ao seu desempenho orçamental e à sua utilização dos recursos públicos. Por último, a transparência orçamental facilita a supervisão internacional dos desenvolvimentos orçamentais e ajuda a mitigar a transmissão de repercussões financeiras entre os diversos países.

**2. Na sequência da atual crise económico-financeira, é necessário reavaliar os esforços internacionais de promoção da transparência orçamental por três motivos.** Primeiro, a crise revelou que, mesmo entre as economias mais avançadas, a compreensão dos governos relativamente à sua situação orçamental atual era inadequada, conforme demonstrado pelo aparecimento de défices e dívidas anteriormente não registados. Segundo, a crise demonstrou que, em muitos casos, os países haviam subestimado consideravelmente os riscos das suas perspetivas orçamentais, particularmente os riscos que emanavam do setor financeiro. Terceiro, a deterioração acentuada da situação orçamental que acompanhou a crise e a conseqüente necessidade de um ajustamento orçamental aumentaram os incentivos dos governos para se envolverem em atividades que obscurecem o verdadeiro estado das suas finanças. O esforço rumo a uma transparência orçamental internacional revitalizada é urgente, tanto para refletir as lições da crise propriamente dita, como para impedir um reaparecimento de opacidade orçamental na sequência da crise.

**3. A parte restante do presente relatório está dividida em cinco secções.** A secção II fornece as informações base necessárias sobre os benefícios da transparência orçamental e os esforços internacionais para promover a transparência orçamental na última década; a secção III explora a relação entre a transparência orçamental e os riscos orçamentais; a secção IV considera a adequação das normas e das práticas de transparência orçamental vigentes para permitir aos governos compreender e gerir esses riscos; a secção V avalia os mecanismos internacionais, regionais e nacionais de monitorização e promoção do cumprimento das normas de transparência orçamental; e a secção VI sugere alguns pontos para debate.

### Caixa 1. Definições: Contabilidade, Reporte, Transparência e Risco

O presente relatório abrange conceitos distintos, mas relacionados entre si, de contabilidade pública, reporte orçamental, transparência orçamental e riscos orçamentais. Com o objetivo de manter o debate aberto:

- **Contabilidade pública** refere-se a conceitos, normas, regras e sistemas utilizados para gerar informação de teor orçamental usada no reporte orçamental;
- **Reporte orçamental** refere-se à elaboração de um resumo da informação acerca do estado passado, presente e futuro das finanças públicas para fins internos (gestão) e externos (responsabilidade);
- **Reporte orçamental público** refere-se à publicação e disseminação deste resumo da informação acerca das finanças públicas aos cidadãos sob forma de **previsões orçamentais** (nos documentos de estratégia financeira ou orçamentos), **estatísticas das finanças públicas** (relatórios financeiros elaborados de acordo com normas estatísticas) ou **demonstrações ou contas públicas** (relatórios financeiros elaborados de acordo com as normas contabilísticas);
- **Transparência orçamental** refere-se à clareza, fiabilidade, frequência, oportunidade e relevância do reporte das finanças públicas e à abertura do processo de elaboração das políticas orçamentais ao público. Neste contexto, **clareza** refere-se à facilidade com que estes relatórios são compreendidos pelos seus utilizadores; **fiabilidade** refere-se à medida em que estes relatórios realmente refletem a verdadeira situação das finanças públicas; **frequência** (ou **periodicidade**) refere-se à regularidade com a qual os relatórios são publicados, **oportunidade** refere-se ao desfasamento temporal da disseminação destes relatórios; **relevância** refere-se à medida em que estes relatórios fornecem aos utilizadores a informação necessária para a tomada eficaz de decisões; e **abertura** refere-se à facilidade com a qual o público compreende, influencia e pede contas aos governos pela tomada de decisões políticas orçamentais; e
- **Riscos orçamentais** são os fatores que conduzem a diferenças entre a previsão de um governo e a verdadeira situação orçamental.

## II. PORQUÊ TRANSPARÊNCIA ORÇAMENTAL?

### 4. O grau de transparência orçamental tem sido apresentado como um elemento importante de previsão da credibilidade e do desempenho orçamentais de um país.

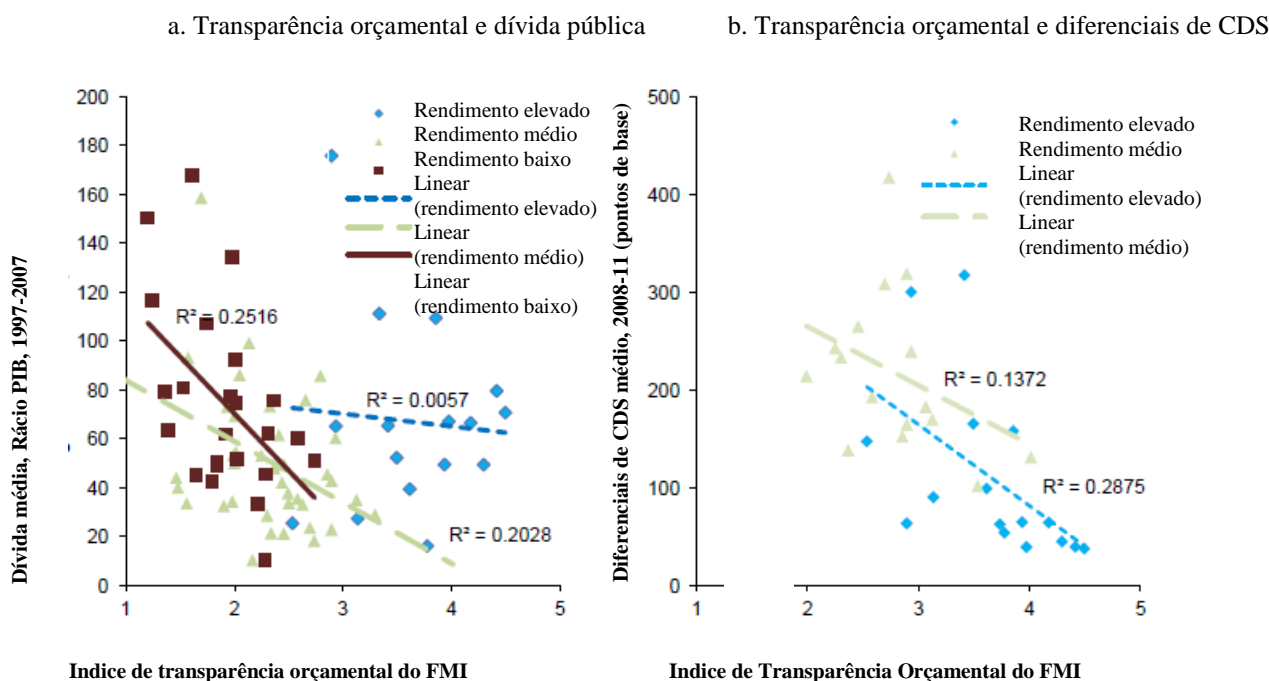
Um conjunto cada vez maior de estudos empíricos tem realçado a relação positiva entre o grau de transparência orçamental e as medidas de sustentabilidade orçamental (tais como défices e dívidas públicos), com uma correlação mais forte entre países de rendimento baixo e médio do que entre países de rendimento elevado (Figura 1a). Os dados empíricos também apontam para uma relação positiva entre o grau de transparência orçamental e as perceções dos mercados de solvência orçamental (como diferenciais de *swaps* de risco de incumprimento sobre a dívida soberana, notações de risco e investimento de capital estrangeiro), desta vez com uma correlação mais forte entre os países com rendimentos elevados do que os países com rendimentos médios (Figura 1b).<sup>6</sup> Estudos recentes também apresentaram uma relação positiva entre ofuscação orçamental (como a adoção de estratégias contabilísticas para ocultar défices e dívidas) e perceções de risco de incumprimento da dívida soberana.<sup>7</sup> A recente perda de confiança dos mercados nos governos com défices subestimados ou escondidos reforça a ligação entre credibilidade e abertura orçamental.

---

<sup>6</sup> [Hameed \(2005\)](#) e [Dabla-Norris et al. \(2010\)](#) verificaram que países em vias de desenvolvimento mais transparentes têm melhores notações de risco e disciplina orçamental. Esta conclusão é apoiada por [Alt e Lassen \(2006\)](#) que verificaram que uma maior transparência orçamental está associada a uma dívida e défices públicos mais baixos numa amostra de 19 economias avançadas. [Arbatli e Escolano \(2012\)](#) aprofundam mais a questão ao analisarem a relação entre transparência e notações de risco e o impacto direto (redução da atual incerteza relativamente à situação orçamental) e indireto (melhoria do saldo primário e da dívida bruta ao longo do tempo), reportando que o primeiro predomina nos países em vias de desenvolvimento, ao passo que o último predomina nas economias avançadas. Para esclarecer a direção da causalidade entre transparência orçamental e resultados, [Glennerster e Shin \(2008\)](#) recorrem à publicação de dados e relatórios financeiros do FMI para identificar uma relação de causalidade significativa entre a publicação e a garantia de qualidade da informação orçamental, bem como as taxas de rendibilidade das obrigações do Estado mais baixas.

<sup>7</sup> [Weber \(2012\)](#) identifica a transparência orçamental deficiente como o principal fator preditivo de discrepâncias estatísticas nos dados orçamentais publicados conforme medido nos ajustes de dívida-fluxo entre empréstimos líquidos concedidos e contraídos pelas administrações públicas e a alteração na dívida líquida. [Irwin \(2012\)](#) aponta para uma relação positiva entre a utilização de dispositivos contabilísticos e as perceções do risco de crédito soberano conforme medido pelos diferenciais de *swap* de risco de incumprimento. [Gelos e Wei \(2005\)](#) verificaram que os países mais transparentes ao nível orçamental têm tendência para atrair mais investimento estrangeiro e são menos vulneráveis a retiradas em alturas de tensão.

**Figura 1. Transparência orçamental e diferenciais de CDS <sup>1/</sup>**



Fontes: World Economic Outlook (dívida em relação ao PIB)  
Estimativas da Equipa (Índice de Transparência Orçamental)

Fontes: Markit Five Years CDS (*swap* de risco de incumprimento)  
Nota: Foram excluídos quatro países com diferenciais de CDS médios muito altos (Argentina, Grécia, Paquistão e Ucrânia).

<sup>1/</sup> O Índice de Transparência Orçamental baseia-se em dados de duas fontes: relatórios orçamentais do ROSC (consultar Hameed, 2005) e Dabla-Norris *et al.* (2010). Consultar Weber (2012) para uma explicação sobre a forma como está elaborado.

Adaptado de «Fiscal Transparency, Accountability and Risk», IMF (2012), pp. 6.

**5. A última década e meia tem assistido a esforços substanciais para melhorar a transparência orçamental nas economias avançadas, emergentes e em desenvolvimento.** Se os acontecimentos históricos mais recentes têm revelado uma melhoria na transparência orçamental entre países, a crise asiática no final da década de noventa acentuou as lacunas no reporte orçamental tanto no setor público como no privado, também no que respeita às ligações entre ambos (Lane *et al.*, 1999). Desde então, tem havido um esforço combinado aos níveis internacional, regional e nacional para:

- **Desenvolver uma arquitetura global de normas e padrões de transparência orçamental.** O cerne desta arquitetura normativa tem sido o Código de Boas

Práticas para a Transparência Orçamental do FMI, bem como os respetivos manuais e guias (IMF 2007a e 2007b). Estes materiais têm sido apoiados pelo Manual de Estatísticas das Finanças Públicas (*Government Finance Statistics Manual*, GFSM) (GFSM 1986 e 2001) no âmbito do reporte estatístico, e pelas Normas Internacionais de Contabilidade do Setor Público (*International Public Sector Accounting Standards*, IPSAS) da Federação Internacional de Contabilistas (*International Federation of Accountants*, IFAC) na área de contabilidade;<sup>8</sup>

- **Reforçar a monitorização do cumprimento dessas normas e padrões.** Ao nível internacional, o ROSC consistiu no primeiro diagnóstico mais abrangente sobre transparência orçamental. O Fundo elaborou 111 relatórios ROSC desde 1999, abrangendo 94 países. O FMI, o Banco Mundial e outros parceiros internacionais também realizaram 285 avaliações de Despesa Pública e Responsabilidade Financeira (*Public Expenditure and Financial Accountability*, PEFA) que abrangeram 135 países e tiveram um componente significativo de transparência orçamental.<sup>9</sup> Ao nível regional, instituições como a Agência de Estatísticas Europeia (*European Statistics Agency*, Eurostat) têm-se revelado uma força motriz na harmonização de práticas de reporte orçamental entre os membros da UE. No seio da sociedade civil, a Parceria Orçamental Internacional (*International Budget Partnership*, IBP) desenvolveu o seu próprio instrumento, o Inquérito Orçamental Aberto (*Open Budget Survey*, OBS) de avaliação da transparência orçamental, que atualmente abrange mais de 100 países<sup>10</sup>; e
- **Melhorar a transparência orçamental ao nível nacional.** Desde final da década de noventa que tem havido melhorias significativas na abrangência, qualidade e

---

<sup>8</sup> As primeiras IPSAS – sobre a Apresentação de Relatórios Financeiros – foram publicadas em maio de 2000. Desde então, foram publicadas mais 31 IPSAS que abrangeram uma variedade de tópicos, incluindo fluxos de caixa, instrumentos financeiros, apresentação de informação orçamental nas demonstrações financeiras, acordos de concessão de serviços (incluindo parcerias público-privadas), bens intangíveis e passivos contingentes.

<sup>9</sup> Nas 285 avaliações PEFA, 133 são atualmente públicas, 84 são finais (patrocinadas pela agência líder, mas ainda não divulgadas publicamente) e 68 estão ainda em fase de conceção. Estão a decorrer ou a ser planeadas outras 45 avaliações. Se, por um lado, cerca de 40% da informação reunida através do ROSC de transparência orçamental também pode derivar de uma avaliação PEFA, por outro lado, a PEFA não fornece uma avaliação abrangente da transparência orçamental.

<sup>10</sup> O Inquérito Orçamental Aberto da IBP, composto por 92 perguntas (<http://internationalbudget.org/what-we-do/open-budgetsurvey/full-report/>), avalia a disponibilidade de oito documentos orçamentais principais, a abrangência dos dados contidos nestes documentos e a eficácia da supervisão orçamental fornecida pela legislatura, pelas instituições supremas de auditoria e pelo público. As respostas a estas questões estão compiladas de forma a poderem gerar um valor do Índice Orçamental Aberto que é usado para classificar o nível relativo de transparência de cada um dos países.

oportunidade do reporte orçamental dos países, independentemente da escala de rendimento, em resposta a pressões internacionais, regionais e locais. De acordo com o OBS de 2010, 87% dos países inquiridos publicaram os seus orçamentos anuais em 2010 e o conteúdo da documentação orçamental de vários países foi alargado. Um número cada vez maior de governos produz atualmente contabilidade de exercício ou estatísticas orçamentais com base nas normas internacionais, incluindo países com rendimentos médios, como a Colômbia, as Filipinas e a Rússia. No geral, as medidas sintéticas da transparência orçamental, tais como o Índice Orçamental Aberto da IBP, apresentam um aumento na pontuação média, de 46 em 2006 para 50 em 2010 (de um total de 100).

#### 6. No entanto, mantêm-se as deficiências substanciais na transparência orçamental:

- Primeiro, **as lacunas e inconsistências nas normas de transparência orçamental** permanecem significativas em áreas tais como a cobertura de instituições públicas, o tratamento de ativos e passivos, o reporte de transações e outros fluxos económicos, e a comparação entre dados preditivos e dados reais.
- Segundo, **a implementação governamental de normas internacionais de contabilidade e reporte estatístico não tem acompanhado** o desenvolvimento das próprias normas. Apesar de as primeiras IPSAS terem sido publicadas em 2000 e de o *GFSM* revisto ter sido promulgado em 2001, de 182 países, apenas 55 adotaram em pleno o *GFSM 2001* para o reporte estatístico até 2010<sup>11</sup> e menos de 20 países adotaram em pleno as IPSAS, as Normas Internacionais de Reporte Financeiro (*International Financial Reporting Standards*, IFRS) ou normas idênticas em matéria de contabilidade (IFAC, 2008).
- Terceiro, a **monitorização da transparência orçamental diminuiu** nos últimos anos. Depois de atingir um pico de 21 países em 2002, o número anual de países que passaram por um ROSC orçamental diminuiu para apenas um em 2011. Este foi o resultado de uma combinação do decréscimo na procura e da redução dos

---

<sup>11</sup> De acordo com o [FMI \(2010b\)](#), 124 países conseguiram transformar a sua apresentação nacional no formato *GFSM 2001*. No entanto, apenas 55 países reuniram e reportaram diretamente os dados do *GFSM 2001*.



recursos do Fundo alocados a esta área. Além disso, a monitorização da transparência orçamental por parte de outras instituições não tem sido suficiente para evitar os défices e as dívidas não reportados em algumas economias avançadas.

### **III. TRANSPARÊNCIA ORÇAMENTAL E RISCOS ORÇAMENTAIS**

**7. A transparência orçamental desempenha um papel importante na avaliação e gestão de riscos orçamentais.** Os riscos orçamentais são fatores que dão origem a diferenças entre a situação orçamental previsional e a real (Cebotari, 2008). Estas diferenças podem resultar de i) uma compreensão incompleta da situação orçamental dos governos; ii) choques exógenos às finanças públicas ou iii) alterações endógenas nas definições da política orçamental. Se, por um lado, as melhorias na transparência orçamental não podem eliminar estes riscos, por outro, podem ajudar os decisores políticos e o público a compreendê-los e a responder aos mesmos. Por exemplo:

- Um reporte mais frequente e oportuno em matéria de desenvolvimento orçamental pode ajudar a assegurar que as previsões orçamentais sejam baseadas num entendimento o mais atualizado possível da situação orçamental real e facilitar respostas políticas rápidas aos choques;
- Os requisitos de sinceridade orçamental<sup>12</sup>, as comparações com previsões independentes e os cenários alternativos de previsão macro-orçamental podem ajudar a assegurar que as previsões orçamentais sejam credíveis e as definições da política orçamental sejam robustas no âmbito de resultados macroeconómicos distintos;
- As demonstrações dos riscos orçamentais podem aumentar a consciencialização da magnitude de eventuais choques às finanças públicas e encorajar os governos a mitigarem ou a arranjam alternativas para esses riscos;

---

<sup>12</sup>As disposições legais obrigam os governos a assegurar que todos os documentos orçamentais são baseados na informação mais atualizada existente em matéria de condições macroeconómicas e de custos das políticas governamentais.

- O alargamento da cobertura institucional no que respeita ao reporte orçamental público pode reduzir o âmbito da atividade financeira extraorçamental cujos custos podem mais tarde ter repercussões para as finanças públicas;
- A implementação de normas de contabilidade e estatísticas internacionais podem realçar os custos ou obrigações ocultos e incentivar os governos a orçamentarem os mesmos;
- Alinhar as metodologias e as normas de previsão orçamental, orçamentação e reporte pode ajudar a eliminar inconsistências não explicadas entre as previsões e os resultados reais da execução orçamental; e
- A publicação de relatórios de auditoria de acordo com as normas internacionalmente aceites pode realçar fraquezas no controlo financeiro das finanças públicas ou nas práticas de contabilidade, levando a que os governos resolvam as mesmas.

**8. A crise recente tem revelado falhas na compreensão dos governos relativamente à sua situação orçamental subjacente e eventuais choques a essa situação.** A Caixa 2 mostra os dez países que revelaram os maiores aumentos inesperados na dívida bruta das administrações públicas em percentagem do PIB entre 2007 e 2010 e identifica os fatores que contribuíram para essa deterioração. Constata-se que:

- **23 por cento do aumento deveu-se a informação incompleta acerca da situação orçamental subjacente dos governos.** Particularmente, a falta de dados oportunos e fiáveis acerca do défice e da dívida públicos contribuiu para um colapso na confiança dos mercados na Grécia e em Portugal. As obrigações ocultas ou implícitas perante entidades públicas e parcerias público-privadas (PPP) fora do perímetro das administrações públicas repercutiram-se nas finanças públicas quando a crise eclodiu na Grécia, na Alemanha, na Islândia, em Portugal e nos EUA. Na Grécia, em Portugal e na Espanha, os sistemas de orçamentação baseados em fluxos de caixa, contabilidade e reporte não conseguiram captar nem controlar os compromissos em matéria de despesas, resultando numa acumulação de pagamentos em atraso antes e durante a crise;
- **37 por cento do aumento deveu-se a uma subestimação da probabilidade e escala dos choques na situação orçamental do governo.** Particularmente, o

impacto financeiro da queda inesperada na produção foi um fator determinante em todos os países e o principal motivo para o aumento inesperado do passivo das administrações públicas em cinco países. O apoio urgente a instituições financeiras em dificuldades foi o segundo maior choque geral e a maior fonte de risco orçamental na Alemanha, na Islândia, nos Países Baixos e no Reino Unido. Enquanto alguns países modelaram cenários financeiros alternativos antes da crise, nenhum previu uma queda tão grande e contínua ou reconheceu a escala da sua exposição implícita aos setores financeiro e imobiliário privados<sup>13</sup>;

- **18 por cento do aumento pode ser atribuído a medidas políticas discricionárias introduzidas na sequência da crise.** O impacto líquido variou de país para país consoante o objetivo: estimular a economia (França, Alemanha, Países Baixos, Portugal, Espanha, Reino Unido e EUA) ou consolidar a situação orçamental (Grécia, Islândia e Irlanda); e
- **Os restantes 22 por cento de aumento deveram-se a outros fatores.**

#### **Caixa 2. Origens dos choques orçamentais durante a crise**

Para os dez países que registaram os maiores aumentos não antecipados na dívida bruta das administrações públicas entre 2007 e 2010, a tabela abaixo apresenta uma desagregação de um aumento não previsto em três principais fatores:

- **Um entendimento incompleto da situação orçamental subjacente** na véspera da crise conforme revelado por a) revisões ao défice e à dívida pública em 2007, b) revisões devido à inclusão de obrigações ocultas às sociedades públicas, PPP e outras entidades públicas que ficaram fora do perímetro da administração pública, e c) ajustes da contabilidade de caixa para a contabilidade de exercício por forma a captar pagamentos em atraso e outras dívidas passivas líquidas que não foram captadas nas previsões iniciais da contabilidade de caixa da receita e da despesa;
- **Uma apreciação insuficiente da escala e probabilidade de choques exógenos à situação orçamental pública** incluindo d) alterações inesperadas nas condições macroeconómicas (saídas, pagamento de juros e taxa de câmbio) e e) materialização de responsabilidades contingentes implícitas ao setor financeiro, e
- **Choques endógenos à situação orçamental do governo** sob forma de: f) medidas políticas não previstas para estimular os resultados ou consolidar a situação orçamental na sequência da crise.

<sup>13</sup> Na verdade, é pouco provável que qualquer uma das avaliações de risco orçamental à norma realizadas antes de 2007 que se centraram na modelação dos choques de um ou dois desvios-padrão tenha captado a magnitude da exposição aos riscos. Ainda assim, mais análises do setor macroeconómico e financeiro teriam pelo menos realçado alguma da exposição aos choques e os canais através dos quais poderiam desempenhar esse papel e, em qualquer um dos casos, seria útil no caso de mais choques ordinários.

**Origens de Aumentos não Antecipados na Dívida das Administrações Públicas entre 2007 e 2010**  
(percentagem do PIB de 2010)

|   | FR   | DE<br>++ | NL   | ES   | PT   | GB   | EUA  | GR   | IE   | IS    | Média ponderada* |
|---|------|----------|------|------|------|------|------|------|------|-------|------------------|
| PREVISÃO DE 2007 PARA A DÍVIDA BRUTA DE 2010                        | 62,4 | 59,8     | 39,4 | 31,2 | 61,2 | 42,5 | 64,2 | 73,2 | 23,4 | 28,5  | 58,5             |
| <b>Situação orçamental subjacente (a+b+c)</b>                       | 1,7  | 3,2      | -2,4 | 1,8  | 11,3 | 3,7  | 8,1  | 16,3 | 1,3  | 10,9  | 6,0              |
| Revisões ao défice e à dívida de 2007 (a)                           | 1,7  | 1,8      | -0,9 | -0,1 | 0,1  | 1,5  | 7,1  | 2,5  | 1,6  | 4,0   | 4,7              |
| Alterações ao perímetro das administrações públicas (b)+            | -0,7 | 1,4      | -0,2 | 0,6  | 9,4  | 1,9  | 0,9  | 11,2 | -0,1 | 2,5   | 1,1              |
| Ajustes da contabilidade de caixa para a contabilidade de exercício | 0,7  | 0,0      | -1,3 | 1,3  | 1,7  | 0,3  | 0,0  | 2,6  | -0,2 | 4,5   | 0,2              |
| <b>Choques exógenos (d+e)</b>                                       | 8,4  | 12,8     | 14,2 | 15,4 | 8,1  | 17,0 | 6,3  | 40,0 | 60,2 | 39,5  | 9,8              |
| Fatores macroeconómicos, dos quais:                                 | 8,3  | 4,7      | 5,2  | 13,0 | 4,4  | 8,9  | 3,8  | 38,4 | 35,7 | -3,3  | 6,0              |
| Resultados do choque  | 7,8  | 6,3      | 6,3  | 13,9 | 4,4  | 8,3  | 5,2  | 34,6 | 30,3 | -18,8 | 6,9              |
| Pagamentos de juros   | 0,5  | -1,6     | -1,1 | -0,9 | -0,2 | 0,6  | -1,4 | 3,8  | 5,4  | 3,5   | -0,9             |
| Taxas de câmbio   | 0,0  | 0,0      | 0,0  | 0,0  | 0,2  | 0,0  | 0,0  | 0,0  | 0,0  | 12,0  | 0,0              |
| Intervenções do setor financeiro (e)                                | 0,0  | 8,1      | 9,0  | 2,5  | 3,6  | 8,1  | 2,5  | 1,6  | 24,5 | 42,8  | 3,8              |
| <b>Alterações da política (f)</b>                                   | 2,3  | 3,8      | 1,9  | 4,9  | 4,7  | 1,1  | 6,4  | -8,0 | -9,9 | -4,3  | 4,7              |
| <b>Outros fatores (g)</b>   | 2,1  | -0,3     | 6,5  | 1,9  | 3,7  | 6,2  | 8,3  | -6,7 | 7,5  | 21,6  | 5,9              |
| <b>DÍVIDA MAIS ELEVADA DO QUE O ESPERADO (a+b+c+d+e+f+g)</b>        | 14,4 | 19,5     | 20,2 | 24,0 | 27,8 | 28,0 | 29,1 | 41,7 | 59,1 | 67,7  | 26,4             |
| <b>PIB MAIS BAIXO DO QUE O ESPERADO (h)**</b>                       | 5,5  | 3,9      | 3,3  | 6,0  | 4,4  | 4,6  | 5,3  | 27,9 | 9,9  | -3,5  | 5,4              |
| <b>AUMENTO NO RÁCIO DÍVIDA/ PIB (a+b+c+d+e+f+g+h)</b>               | 20,0 | 23,4     | 23,5 | 30,0 | 32,2 | 32,6 | 34,3 | 69,6 | 69,1 | 64,3  | 31,8             |

\* Média ponderada da Paridade do Poder de Compra (PPC) do PIB.

+ Inclui reclassificações das entidades públicas, PPP, bancos privados e plano de reabilitação de Empresas Subsidiadas pelo Estado.

++ As alterações à intervenção do perímetro financeiro das administrações públicas incluem o impacto estimado das responsabilidades transferidas para as novas entidades do setor público criadas, considerando as operações da administração central e subnacional. Sendo «dívida pública» um conceito bruto, negligencia-se o aumento simultâneo nos ativos públicos. Considerando esta questão, o efeito da dívida líquida ascendeu a 1,4 por cento do PIB, tendo sido registado como défice. A Comissão da UE avaliou o componente de ajuda destas transferências em cerca de 0,8 por cento do PIB.

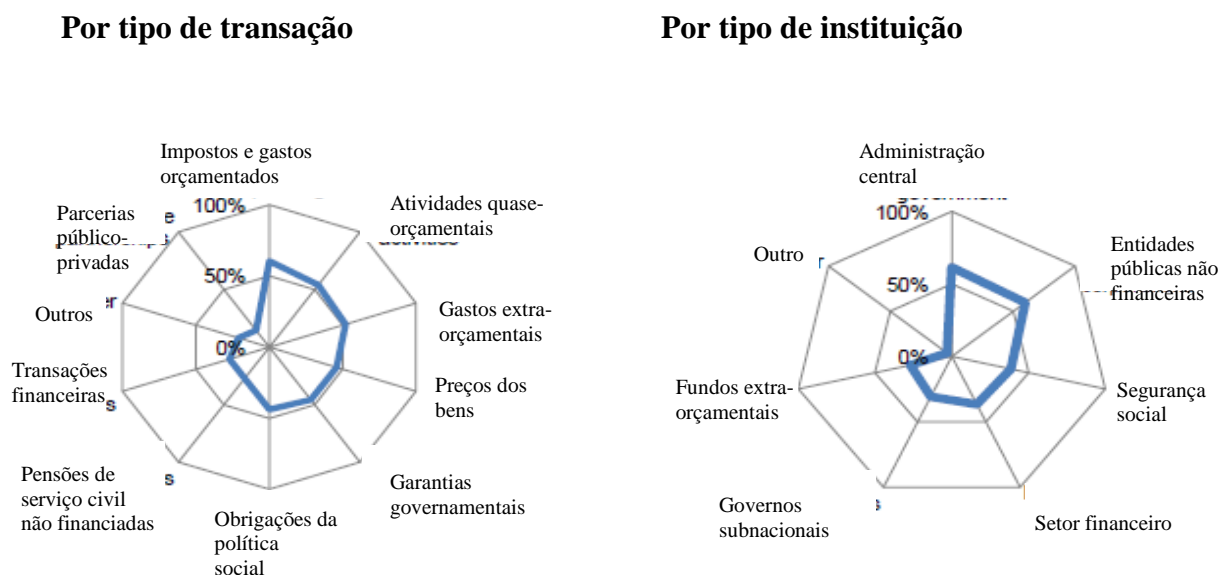
\*\* O aumento no rácio da dívida em percentagem do PIB devido ao erro de previsão do PIB do denominador, em vez de uma dívida nominal mais elevada.

Fonte: Estimativas do pessoal, WEO, Eurostat, relatórios do Artigo IV, Controlo Financeiro do FMI e documentos orçamentais do país.

Adaptado de “Fiscal Transparency, Accountability and Risk”, IMF (2012), pp. 11

**9. Estes resultados acerca das fontes de riscos orçamentais são apoiados por um estudo mais abrangente das perceções dos colaboradores do FMI.** O estudo realizado no início de 2012 baseou-se em questões colocadas aos economistas do Departamento de Assuntos Orçamentais (*Fiscal Affairs Department*, FAD) de 48 países com o objetivo de identificar a natureza dos principais riscos orçamentais nos seus países. Os resultados do estudo, compilados na Figura 2 e no Anexo I indicam que, em termos de transações, os choques macroeconómicos a nível das receitas e dos gastos orçamentados são a fonte mais comum de riscos orçamentais em todas as regiões. Seguem-se as atividades quase-orçamentais, gastos extraorçamento, garantias governamentais e obrigações da segurança social. Nas origens institucionais desses riscos, as entidades públicas foram vistas como representando um risco quase tão grande como um choque no orçamento da administração central, seguindo-se as instituições de segurança social, o setor financeiro e os governos subnacionais.

**Figura 2. Origens de risco orçamental por instituição e por transação (resultados do estudo realizado pelo FAD)**



**Nota:** Os dados referem-se à porção de países da amostra (n=48) para os quais uma determinada transação ou instituição foi indicada como sendo uma fonte de risco orçamental significativo.

Adaptado de «Fiscal Transparency, Accountability and Risk», IMF (2012), pp. 12.

## **IV. REFORÇO DAS NORMAS E PRÁTICAS DE TRANSPARÊNCIA ORÇAMENTAL**

10. Para ajudar os decisores políticos e os cidadãos a compreender e a procurar soluções para as fontes de risco orçamental, as normas e práticas de transparência orçamental têm de melhorar nas suas várias dimensões: a) cobertura mais completa das instituições do setor público; b) reporte mais abrangente dos ativos e passivos; c) reconhecimento de uma gama mais vasta de transações e de outros fluxos económicos; d) reporte orçamental mais frequente e oportuno; e) abordagem mais rigorosa à previsão financeira e análise de risco; e f) alinhamento de normas para orçamentos, estatísticas e contas. Esta secção considera as implicações destas prioridades de reforma nas normas e práticas atuais em matéria de transparência orçamental.

## ***A. Cobertura das instituições públicas***

**11. Durante mais de uma década, as normas estatísticas internacionais e regionais têm-se focado no alargamento do âmbito do reporte orçamental para abranger as administrações públicas.** O *GFSM 2001* do FMI, o SEC95 (*Social and Economic Council*, Conselho Económico e Social) da UE e o SCN 2008 (*System of National Accounts*, Sistema de Contabilidade Nacional) da ONU realçam um setor público consolidado como unidade relevante das políticas orçamentais e do reporte estatístico sobre desenvolvimentos financeiros. A administração pública é composta por todas as entidades controladas por uma administração central, estatal ou local ou fundos da segurança social e que estão envolvidas essencialmente em atividades não comerciais.<sup>14</sup> Houve progressos significativos desde os anos noventa no alargamento da cobertura institucional dos reportes orçamentais às administrações públicas, particularmente na Europa e na América Latina (Figura 3). Para além disso, alguns países da América Latina, incluindo o Brasil, a Colômbia, a Costa Rica, as Honduras, o Panamá e o Uruguai, preparam dados para o setor público não financeiro que consolidam a administração pública e todas as entidades públicas não financeiras.<sup>15</sup> Um conjunto de países avançados, incluindo a Austrália, a Islândia e o Reino Unido, publica estatísticas orçamentais abrangendo todo o setor público, que consolidam as administrações públicas e todas as entidades não financeiras e financeiras (incluindo o Banco Central).<sup>16</sup>

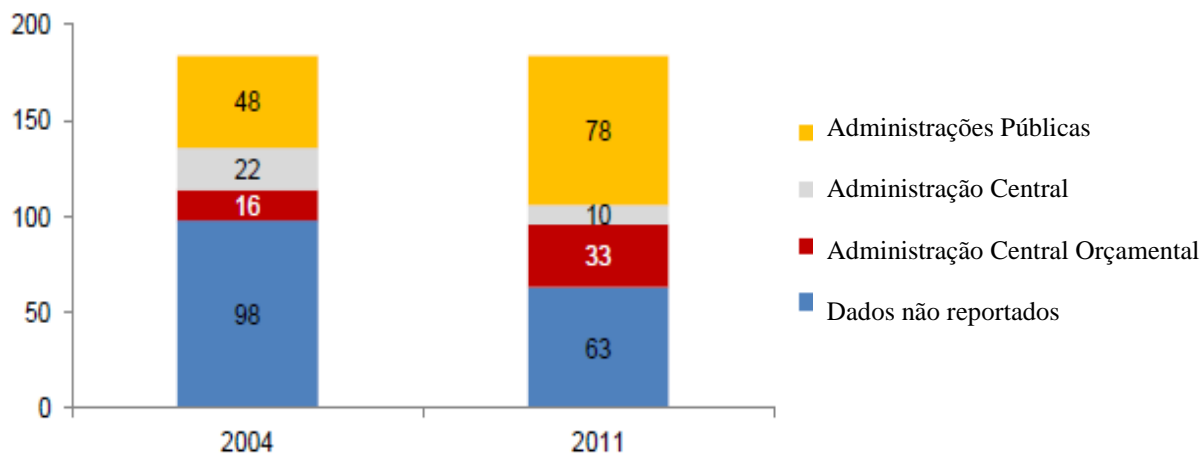
---

<sup>14</sup>As normas estatísticas e de contabilidade internacionais definem o controlo governamental em termos muito semelhantes, como a autoridade e a capacidade para dirigir as políticas ou atividades de outra entidade quando os resultados de tal direção podem gerar benefícios fiscais ou de outra ordem para o governo, ou expô-lo a uma carga ou perda financeira. Segundo o SCN 2008, os indicadores de controlo incluem a detenção da maioria das ações com direito a voto, o poder para nomear a maioria dos membros do conselho de administração ou o poder para dissolver uma entidade.

<sup>15</sup>As estatísticas financeiras do Brasil, das Honduras e do Uruguai consolidam não só todas as sociedades não financeiras, como também o Banco Central.

<sup>16</sup>Desde janeiro de 2011 que as estatísticas do setor financeiro do Reino Unido têm também incluído as instituições financeiras privadas adquiridas pelo governo na sequência da crise. No entanto, estas instituições financeiras recentemente adquiridas estão excluídas dos agregados orçamentais do setor público para fins de política orçamental.

**Figura 3. Cobertura das instituições relativamente às estatísticas das finanças públicas**  
(Número de países)



Fonte: *Anuário das Estatísticas Financeiras Públicas (Government Financial Statistics Yearbook, GFSY)*.

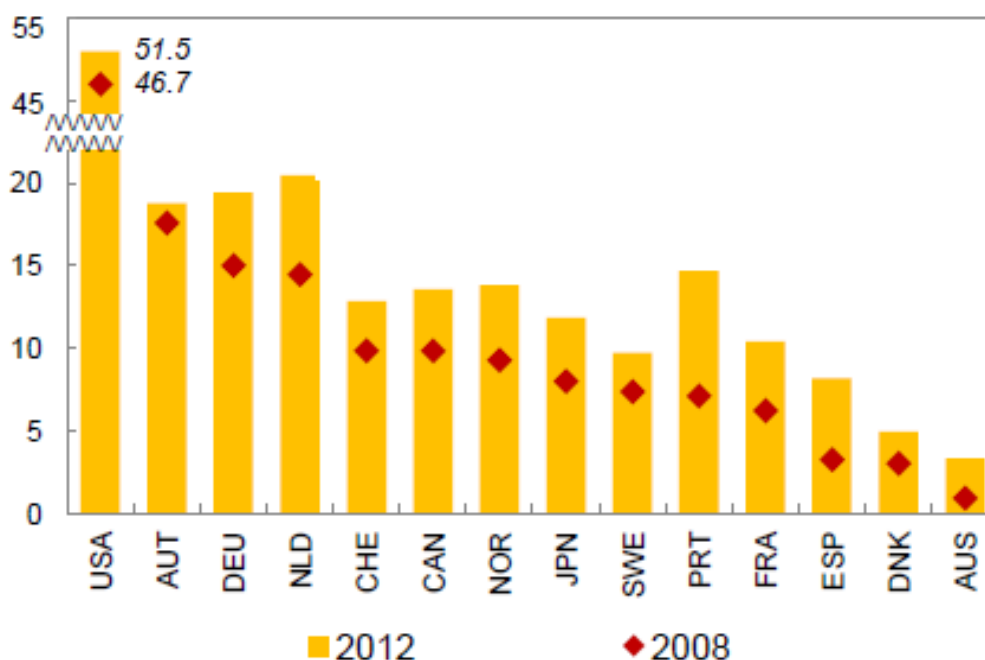
Os dados reportados e publicados pelo FMI não são necessariamente os mesmos que os dados publicados no país ou usados nas análises orçamentais internas. Para o objetivo deste gráfico, o reporte é definido como reporte de receitas.

Adaptado de «Fiscal Transparency, Accountability and Risk», IMF (2012), pp. 13.

**12. No entanto, na maioria dos países existe um conjunto de entidades públicas exteriores às administrações públicas cujas atividades podem ter – e têm – implicações orçamentais.** Estas englobam as entidades não financeiras e entidades públicas financeiras (incluindo o Banco Central). Apesar das privatizações de grande escala desde os anos oitenta, as empresas públicas ou controladas pelo Estado continuam a constituir parte significativa da atividade económica, mesmo em economias avançadas. A dívida em curso das empresas ligadas ao Estado (à exceção do Banco Central) em 14 países avançados contabilizou 8,4 triliões de dólares americanos ou 25 por cento do seu PIB agregado em 2008 e aumentou para 10,6 triliões de dólares americanos ou 29,5 por cento do PIB agregado (Figura 4) desde o despoletar da crise (IMF, 2012a).



Figura 4. Dívida em curso de empresas ligadas ao Estado<sup>1/</sup> (Porcentagem do PIB)



Fonte: FMI (2012) *Fiscal Monitor – Balancing Fiscal Policy Risks*.

Obrigações emitidas por instituições financeiras e não financeiras públicas ou ligadas ao Estado sujeitas a disponibilidade de dados. Para os Estados Unidos, os dados incluem títulos garantidos por créditos hipotecários e outras garantias governamentais de empresas subsidiadas pelo Estado.

Adaptado de «Fiscal Transparency, Accountability and Risk», IMF (2012), pp. 14.

**13. As entidades públicas devem participar em qualquer análise de fundo das finanças públicas, dado que as suas dívidas são frequentemente, implícita ou explicitamente, garantidas pelo governo.** Esta situação foi aparente nas crises na América Latina nos anos oitenta, mas foi novamente revelado na eclosão da crise da dívida soberana na Europa, onde o enfoque do Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC) no défice e na dívida pública criou incentivos para os governos direcionarem a atividade orçamental para as entidades públicas (ver Caixa 3). Nos E.U.A. a classificação da Fannie Mae e da Freddie Mac como Empresas Subsidiadas pelo Estado (GSE) exteriores às contas públicas federais tornaram-nas uma forma atrativa de dar um apoio quase orçamental ao

mercado hipotecário sem aumentar a dívida pública federal bruta reportada (IMF, 2003). A materialização da garantia implícita do governo federal para a Fannie Mae e a Freddie Mac em 2008 aumentou o déficit federal em 291 mil milhões de dólares (2 por cento do PIB) e deu origem a compromissos cumulativos de cerca de 100 mil milhões de dólares na década seguinte.<sup>17</sup> Nos Emirados Árabes Unidos, o resgate financeiro do Dubai pelo vizinho Abu Dhabi deveu-se em parte a uma acumulação não sustentável das responsabilidades por empresas ligadas ao Estado, como a Dubai World, que já havia acumulado 86 mil milhões de dólares (79 por cento do PIB) em dívida em janeiro de 2010 em comparação com apenas 24 mil milhões de dólares (21 por cento do PIB) em dívida do governo do Dubai.<sup>18</sup>

---

<sup>17</sup>O aumento de 291 mil milhões de dólares no déficit corresponde à estimativa do valor atual bruto de fluxos de caixa antecipados realizada pelo Gabinete do Orçamento do Congresso (*Congressional Budget Office*, CBO) (CBO, 2009).

<sup>18</sup>Ver [IMF \(2010c\)](#). Os valores entre parêntesis correspondem a uma percentagem do PIB do Dubai e dos Emirados Árabes Unidos do Norte.

### Caixa 3. Definição do perímetro público: problemas na fronteira

Sujeitar as finanças públicas a um controlo intenso cria problemas na fronteira entre o governo e o resto da economia. Se o orçamento da administração central for colocado sob visão microscópica, o governo sentir-se-á tentado a direcionar os gastos para uma categoria extraorçamental. Se a atenção for desviada para a administração pública, esta sentir-se-á tentada a direcionar os gastos para as entidades públicas. Por exemplo, na Europa, as regras orçamentais aplicam-se ao défice e à dívida da administração pública, e o teste que o Eurostat aplica para determinar quando uma entidade pública está incluída na administração pública é se pelo menos 50 por cento das suas despesas estão cobertas por vendas no mercado.<sup>1/</sup> Existe, portanto, um incentivo para desviar os gastos para as entidades públicas cujas atividades comerciais cobrem atualmente mais de 50 por cento dos seus custos. Tal desvio de custos diminui a qualidade das estatísticas orçamentais, reduz a eficácia das regras orçamentais e põe em causa o desempenho financeiro das entidades públicas.

O Eurostat e as agências estatísticas nacionais detetam com frequência tais problemas e reclassificam as entidades como administração pública. Tal melhora a exatidão das estatísticas e a eficácia das regras, mas também pode criar problemas ao nível da gestão orçamental ao gerar alterações amplas, inesperadas e retrospectivas nos dados orçamentais que têm apenas uma ligação ténue com as alterações da realidade orçamental. Por exemplo, em 2009, foi decidido que a Irish Rail deveria ser reclassificada como administração pública, com efeito a partir de 2006. Em Espanha, a classificação adequada das empresas públicas é revista apenas a cada cinco anos, por isso as atividades quase orçamentais das empresas públicas podem passar despercebidas durante alguns anos e as reclassificações podem retrospectivamente provocar alterações em vários anos de dados.<sup>2/</sup>

Estes problemas particulares seriam resolvidos se o âmbito da análise orçamental fosse alargado ao setor público, que inclui todas as empresas que o Estado pode controlar (e consequentemente dirigir em termos de gastos e empréstimos). Naturalmente que uma análise mais cuidadosa das finanças do setor público conduziria a disputas na fronteira entre os setores privado e público, e tentaria os governos a criar entidades sobre as quais a sua influência ficaria um pouco aquém da definição operacional de controlo, ou imporia encargos regulamentares mais pesados às empresas privadas. No entanto, a fronteira do setor público poderia apresentar-se mais estável do que na administrações públicas sendo que, por exemplo, as empresas privadas têm incentivos mais fortes do que as sociedades públicas para resistir à interferência nas suas operações e, ao contrário do governo, são tipicamente obrigadas a aplicar as normas internacionais de contabilidade, entre outras, que requerem clareza quanto às entidades que *elas* controlam.

1/ Ver Eurostat (2011c).

2/ Ver Eurostat (2011a e b).

**14. Os bancos centrais também podem ser a origem de uma atividade quase orçamental (AQO) significativa no setor público mais alargado.** Nos anos oitenta e noventa, a AQO dos bancos centrais em algumas economias emergentes e em desenvolvimento contribuíram para deteriorações significativas e inesperadas na posição geral do setor público. Estas AQO tomaram a forma de empréstimos bonificados, práticas de taxas de câmbio múltiplas ou aquisição de ativos depreciados. Enquanto os lucros ou perdas dos bancos centrais derivados de operações de política monetária convencional raramente excedem uma pequena percentagem do PIB, as perdas do setor público derivadas das AQO variaram entre 5 por cento do PIB na Jamaica no início dos anos noventa e 29 por cento do PIB no Zimbabué em 2006.<sup>19</sup> Por sua vez, o impacto líquido das intervenções dos bancos centrais no setor público tem-se tornado mais complexo devido à recente crise, conforme apresentado na Caixa 4.

**15. A transparência das atividades do Banco Central seria aumentada se as demonstrações financeiras fossem preparadas de acordo com as normas internacionais.** Os bancos centrais têm tendência para utilizar sistemas de reporte e contabilidade mais avançados do que os governos, sendo que muitos seguem a contabilidade de exercício e preparam as suas demonstrações financeiras de acordo com as normas internacionais como as IFRS. No entanto, alguns bancos centrais afastam-se dessas normas quando consideram tais afastamentos justificados. Por exemplo, alguns bancos centrais consideram certos requisitos de divulgação no que respeita às responsabilidades contingentes inadequados à sua função quando agem como entidade prestamista de última instância. Os bancos centrais também adotam bases de avaliação para certos ativos financeiros que divergem dos especificados nas normas aplicáveis. Por último, alguns bancos centrais não publicam uma demonstração de fluxos de caixa, porque consideram que tal demonstração é de relevância limitada para as partes interessadas. Tais práticas podem comprometer a transparência do conjunto das demonstrações financeiras de todas as administrações que consolidam as demonstrações financeiras do banco central. Se tal acontecer, tais afastamentos das normas podem também conduzir a que as demonstrações financeiras de todas as administrações públicas não recebam uma opinião de auditoria sem reservas. Por isso, os bancos centrais devem ser encorajados a seguir normas

---

<sup>19</sup> Ver [Dalton and Dziobek \(2005\)](#); [Mackenzie and Stella \(1996\)](#); e [IMF \(2010d\)](#).

internacionalmente reconhecidas na sua totalidade, apesar de (conforme discutido no parágrafo 17) também ser necessária alguma informação complementar para permitir a consolidação com as contas do setor público.

**16. Alargar a cobertura institucional da análise orçamental melhoraria o entendimento dos riscos orçamentais e levaria os governos a resistirem à tentação de utilizar as entidades públicas como veículos para as AQO.** Enquanto a administração pública se mantém como enfoque adequado para as regras e objetivos orçamentais, os dados orçamentais para a administração pública e os seus subsectores devem ser complementados pela publicação de dados comparáveis noutras áreas do setor público, incluindo as entidades públicas não financeiras e as entidades públicas financeiras (incluindo o banco central). À medida que o entendimento da relação financeira entre a administração pública e o setor público mais alargado melhora, os governos devem ter como objetivo a publicação de dados financeiros consolidados para o setor público não financeiro e para o setor público como um todo. O Guia do Departamento de Estatística (*Statistics Department, STA*) de 2008 sobre a Consolidação das Estatísticas do Setor Público Não Financeiro<sup>20</sup> e uma nota técnica do FAD a ser publicada brevemente sobre a supervisão financeira das entidades públicas irão fornecer uma orientação operacional aos países sobre a forma de alargamento do âmbito do reporte e supervisão financeiros.

**17. No entanto, existem desafios significativos na avaliação da situação financeira de todo o setor público.** Muitos surgem devido a diferenças conceituais e práticas entre a contabilidade usada pelos governos nacionais e pelas entidades públicas:<sup>21</sup>

- As entidades públicas que utilizam a contabilidade comercial não consideram habitualmente o investimento em ativos fixos como um custo (dado que cria um ativo correspondente nos balanços), enquanto a maioria dos governos trata as

---

<sup>20</sup> [Wickens, 2008](#).

<sup>21</sup> Algumas destas divergências conceituais (particularmente em torno do investimento e da consolidação de responsabilidades) poderiam ser eliminadas se os governos implementassem normas de reporte de contabilidade de exercício, tais como o *GFSM 2001* e as *IPSAS* que se focam no balanço de operação como a medida principal do desempenho financeiro do governo e no valor bruto geral como a medida principal da situação financeira do governo.

despesas de capital como um custo, sendo que aumenta a sua medida primária do défice (necessidade líquida de financiamento);

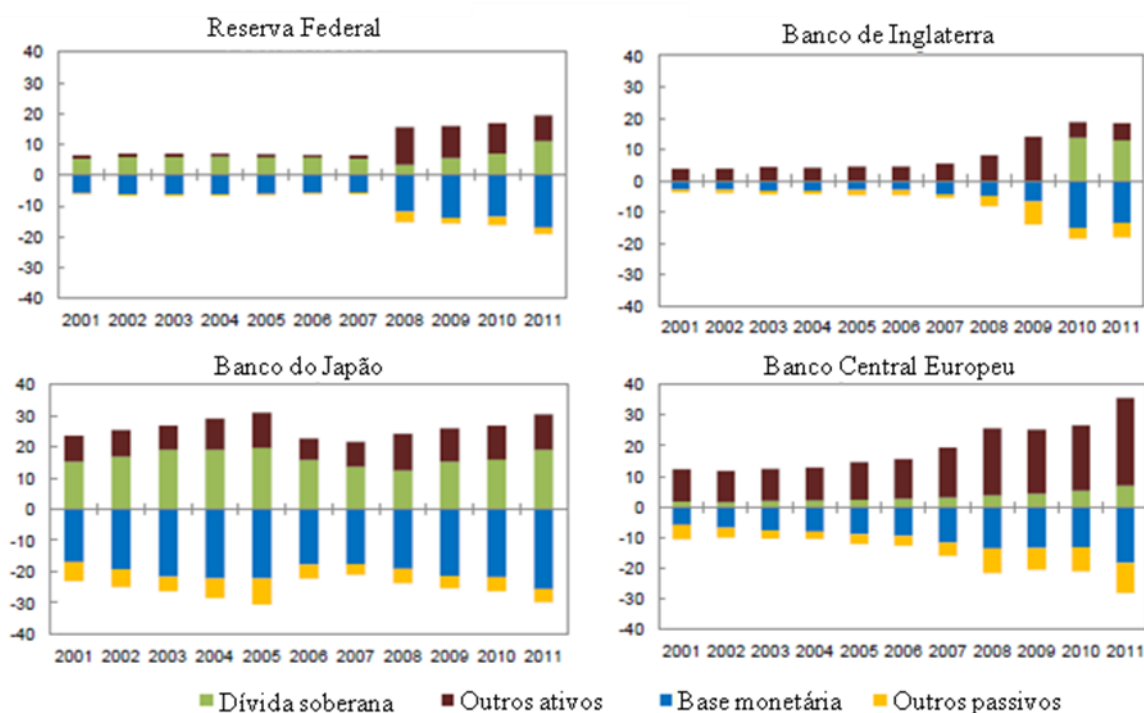
- As receitas derivadas de atividades comerciais voluntárias são conceitualmente diferentes das dos governos que resultam de tributação obrigatória, por isso, a simples soma de ambos aumentaria o encargo fiscal;
- A consolidação dos passivos ilíquidos das empresas públicas com as da administração central poderia levar a um exagero da vulnerabilidade financeira do setor público dado que as responsabilidades das entidades públicas correspondem tipicamente aos ativos comerciais; e
- Consolidar o Banco Central e a parte restante do setor público requer um tratamento diferente das responsabilidades monetárias do banco central, enquanto a emissão de moeda geralmente não dá origem a um desequilíbrio orçamental.

#### Caixa 4. Bancos centrais e intervenções no setor financeiro

Desde o início da crise financeira em 2008 que os balanços do banco central se alargaram significativamente em várias economias avançadas. Entre 2007 e 2011, os passivos do Banco Central Europeu duplicaram e os da Reserva Federal e do Banco de Inglaterra mais do que triplicaram em dimensão. No final de 2011, os ativos e os passivos destes bancos centrais representavam entre 15 e 30% do PIB. Esta expansão deveu-se a compras diretas e indiretas aceleradas de dívida soberana e de outros ativos (tais como títulos garantidos por hipotecas) de bancos privados.

Conforme apresentado na figura abaixo, estas aquisições de ativos foram inicialmente financiadas através de aumentos da massa monetária (impressão de moeda) para corresponder aos níveis elevados da procura de liquidez do mercado financeiro. Este aumento da massa monetária representou cerca de metade do aumento das responsabilidades do Banco Central Europeu, três quartos da Reserva Federal e do Banco Central de Inglaterra e mais de 90 por cento do Banco do Japão.

**Ativo e passivo do Banco Central nos EUA, no RU, no Japão e na Zona Euro, 2001-11 (percentagem do PIB)**



Fontes: Relatórios Anuais da Reserva Federal, do BCE, do Banco do Japão e do Banco de Inglaterra, Estatísticas Internacionais de Finanças do FMI.

Adaptado de “Fiscal Transparency, Accountability and Risk”, pp. 18.

O impacto líquido desta expansão dos balanços dos bancos centrais nas finanças públicas como um todo foi positivo no curto prazo. Este benefício mais a curto prazo surge inicialmente na forma dos rendimentos de senhoriação decorrentes de uma menor restritividade quantitativa que aumentou de menos de ½ por cento do PIB por ano antes da crise para mais de 2 por cento do PIB ao ano desde 2008 pelos países desenvolvidos selecionados. O aumento das aquisições da dívida soberana pelo banco central também permitiu melhorar a situação orçamental do setor público ao reduzir o seu passivo líquido para o setor privado e ao ajudar a manter os custos de empréstimo soberano baixos.

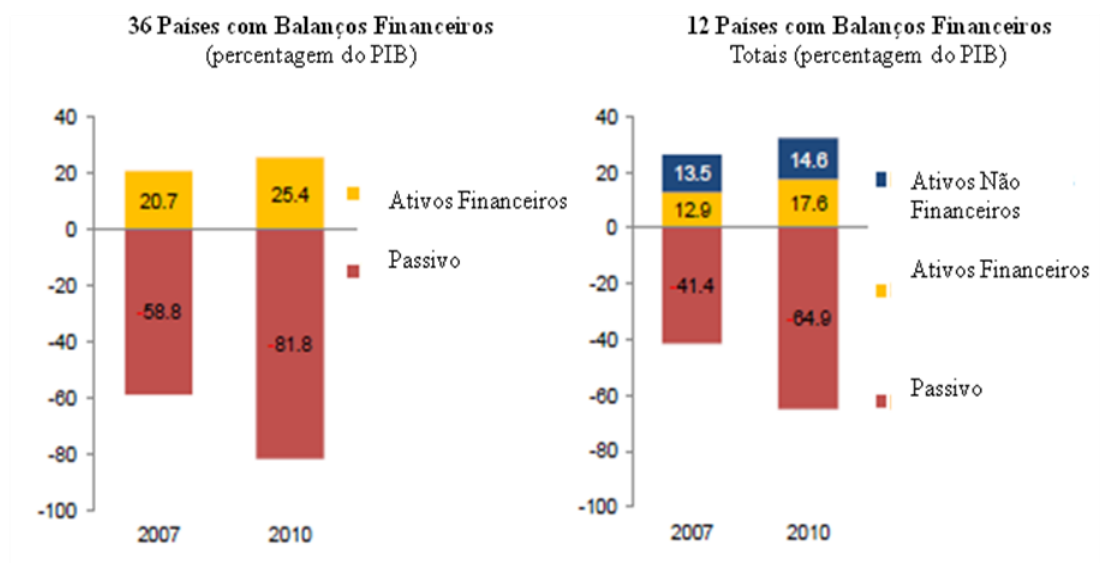
No entanto, o impacto orçamental a longo prazo é mais incerto. À medida que a procura de dinheiro real regressa ao nível normal, o mesmo acontecerá aos rendimentos «puros» (i.e., não inflacionários) da senhoriação. Os bancos centrais também podem ter dificuldades em diminuir o volume de ativos conforme um lucro adequado, particularmente se i) a qualidade desses ativos tiver entretanto sido prejudicada; ii) os requisitos de financiamento do governo se mantiverem elevados; ou iii) os aumentos futuros das taxas de juro reduzirem o valor de mercado dos instrumentos de taxa fixa. No pior cenário, para o setor público como um todo, as perdas incorridas pelo banco central na sua carteira de ativos poderão criar uma necessidade de injeção de capital por parte do governo para recapitalização do banco central.



## B. Reporte de ativos e passivos

18. **Mesmo antes da crise atual, os governos mantinham existências significativas de ativos e passivos financeiros e não financeiros.** Em 2007, os 36 governos que produziram balanços comunicaram carteiras de ativos de, em média, 21 por cento do PIB, com ações e outras participações, moeda e depósitos a representarem os maiores instrumentos nos seus portfólios financeiros. Em alguns países, particularmente aqueles que constituíram grandes fundos de riqueza soberana, as participações estatais de ativos financeiros podem ser duas ou mais vezes o PIB. Os 12 estados que produzem balanços completos reportaram participações de ativos não financeiros de 14 por cento do PIB em média, correspondendo os edifícios e as propriedades à maior parte do total. No entanto, em países com grandes dotações de recursos naturais, os ativos não financeiros públicos também podem representar vários múltiplos do PIB.

**Figura 5. Evolução dos balanços financeiros do setor público**



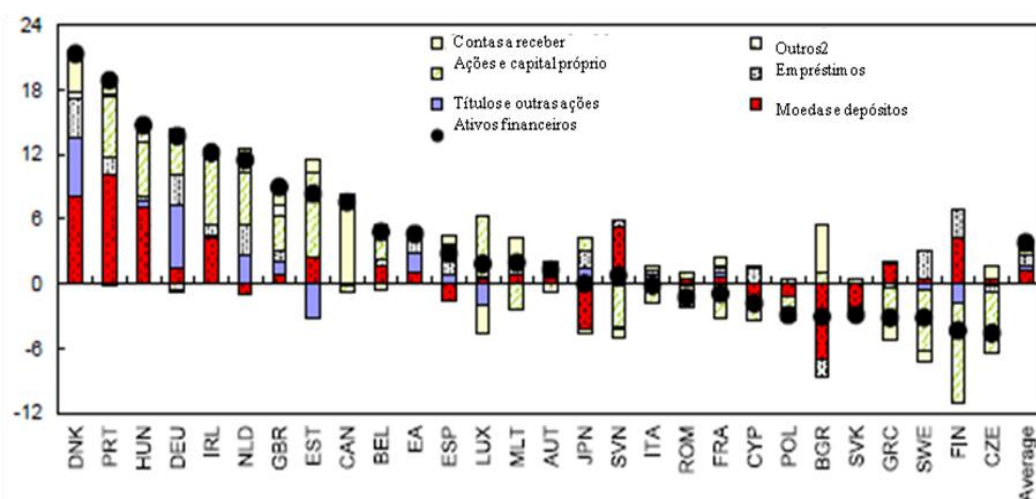
Fonte: *GFSY 2007; GFSY 2010*.

Adaptado de «Fiscal Transparency, Accountability and Risk», IMF (2012), pp. 19.

19. **A crise levou a uma expansão e diversificação dos ativos públicos, especialmente em economias avançadas.** Conforme apresentado na Figura 5, as participações públicas de ativos financeiros aumentaram em média cerca de 4 a 5 por cento do PIB, enquanto o passivo aumentou em mais de 20 por cento do PIB desde 2007. O aumento foi mais

dramático nos países cujos governos alargaram o apoio financeiro em larga escala aos bancos e às instituições financeiras em dificuldades para lhes fornecer liquidez, manter a confiança e estimular a atividade económica. Em resultado disso, os Estados adquiriram novos ativos financeiros significativos (tais como ações em instituições financeiras) e assumiram novos passivos e passivos contingentes (tais como garantias sobre determinadas classes de ativos privados). Como se apresenta na Figura 6, cerca de 30 por cento do aumento nas participações públicas de ativos financeiros desde 2007 derivou da aquisição de moeda e depósitos, 25 por cento cada de aquisições de empréstimos e títulos, e o restante de contas a receber e outros ativos financeiros. Os desafios contabilísticos apresentados por estas intervenções são analisados abaixo e na Caixa 5.

**Figura 6. Alteração dos ativos financeiros das administrações públicas 2007-T3 2011<sup>1/</sup> (Percentagem do PIB)**



Fontes: FMI, Fiscal Monitor, Abril de 2012.

Nota: EA = Zona Euro

<sup>1/</sup> Para a França, a Alemanha e o Japão, os dados são de 2010. Para todos os outros países, os dados referem-se a ações no final do terceiro trimestre de 2011 em percentagem do PIB de 2011.

<sup>2/</sup> Inclui ouro monetário e Direitos de Saque Especiais (DSE), derivados financeiros e reservas técnicas de seguros.

Adaptado de «Fiscal Transparency, Accountability and Risk», IMF (2012), pp. 20.

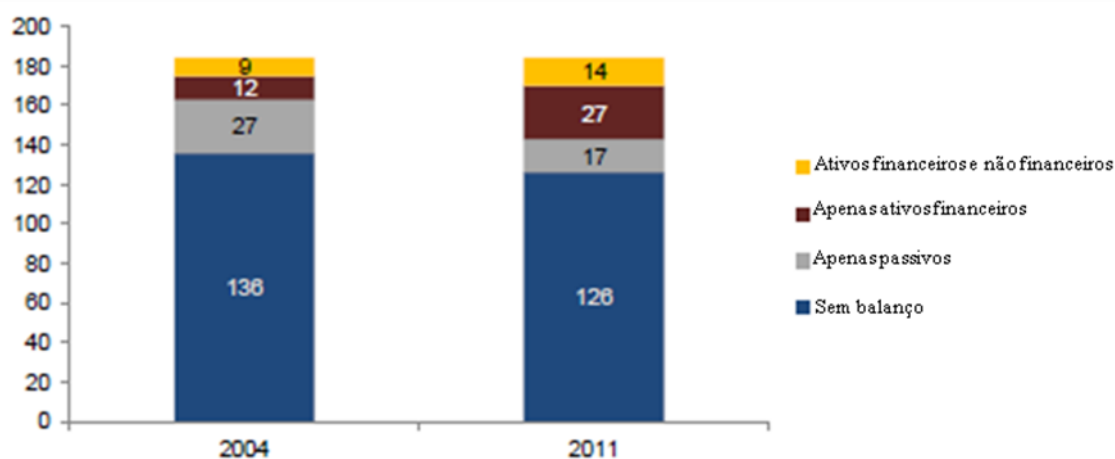
### Caixa 5. Contabilização das intervenções do governo no setor financeiro

A escala, a variedade e a complexidade das intervenções do governo no setor financeiro em resposta à atual crise apresenta desafios às normas de reporte financeiro. Os desafios chave incluem:

- **Cobertura das demonstrações financeiras:** Muitas das intervenções financeiras foram realizadas pelo banco central ou por um veículo com um objetivo específico, habitualmente não consolidadas com as demonstrações financeiras do próprio governo. Para além disso, mesmo nos casos em que as intervenções resultam numa aquisição de uma participação maioritária e do controlo da gestão de uma entidade por parte do Estado, essa entidade pode não estar consolidada, o que dificulta a avaliação do impacto líquido da crise na demonstração de resultados das contas públicas.
- **Avaliação dos ativos e passivos, dos ganhos e das perdas:** Enquanto a maioria dos governos que reporta com base na contabilidade de exercício valoriza os ativos e passivos adquiridos por meio das suas intervenções numa base de aproximação do valor justo ou da quantidade recuperável, o tratamento de ganhos e perdas subsequentes no valor desses ativos varia do não reconhecimento ao reconhecimento total e inclusão na medida do excedente ou défice público. Outros governos que reportam numa base de fluxos de caixa podem não reportar de todo os ativos e passivos nem reconhecer qualquer valoração de ganhos e perdas.
- **Informação sobre passivos contingentes:** Enquanto a maioria dos países divulga a quantidade de títulos e outros passivos contingentes do governo às instituições financeiras de alguma forma, muito poucos reconhecem as provisões para as quantidades que podem ser pagas mediante estes acordos.

20. **Embora as normas de reporte apelem ao fornecimento de balanços financeiros, poucos estados podem contabilizar a sua situação financeira global.** Tanto o *GFSM 2001* como as IPSAS solicitam que as demonstrações financeiras dos governos incluam balanços financeiros que reportem o valor dos ativos e passivos financeiros e não financeiros públicos.<sup>22</sup> Conforme apresentado na Figura 7, nos últimos seis anos, o número de países a reportar dados sobre os ativos e passivos financeiros ao FMI aumentou de 21 em 2004 para 41 em 2011, incluindo quase todos os países da UE. No entanto, a grande maioria dos países continua a fornecer dados não exaustivos sobre os seus ativos e passivos financeiros, o que torna difícil avaliar o seu valor financeiro líquido global.

**Figura 7. Reporte de ativos e passivos**  
(Número de países)



Fonte: *GFSY 2004; GFSY 2011*.

Nota: Para eliminar as complicações do reporte tardio, os dados referem-se a recolhas de ativos e passivos publicadas dois anos antes do ano indicado. Os dados reportados ao FMI não são necessariamente os mesmos que os dados publicados no país ou utilizados na análise financeira doméstica.

Adaptado de «Fiscal Transparency, Accountability and Risk», IMF (2012), pp. 21.

21. **Verificou-se ainda menos progresso na divulgação de informação acerca do valor de ativos não financeiros.** Entre 2004 e 2011, o número de países capazes de fornecer ao

<sup>22</sup> O [FMI \(2011e\)](#) fornece uma orientação pormenorizada sobre a medição da dívida.

FMI balanços completos, incluindo ativos e passivos financeiros e não financeiros, e uma imagem global da situação líquida do setor público aumentou de 9 para 14. Para muitos países, um dos ativos mais valiosos é um recurso mineral de subsolo, como, por exemplo, petróleo, gás, diamantes ou metais preciosos ou industriais. Contudo, apenas 13 países reportaram ao Fundo dados sobre as reservas e a diminuição de ativos que ocorrem naturalmente, apesar de estarem incluídos 47 países que dependem da exploração desses ativos para mais de metade das suas receitas de exportação (IMF, 2011d). O reporte limitado dos ativos do subsolo é uma reflexão parcial das complexidades associadas à avaliação do valor do mercado de tais ativos que requer uma estimativa da dimensão das reservas do subsolo, do cronograma e custo da extração e da evolução dos preços das matérias-primas. No entanto, estão a ser feitos progressos no sentido de desenvolver os requisitos de reporte necessários nesta matéria – atualmente, espera-se que o Governo Federal dos EUA reporte direitos proporcionais de exploração da produção de reservas federais de petróleo e gás como informação complementar, e uma proposta para desenvolver um setor público internacional uniformizado nesta área que ainda está a ser considerado.

**22. A contabilização total das implicações financeiras de intervenções relacionadas com a crise requer não só um balanço abrangente, como também uma abordagem mais sofisticada no tratamento de passivos contingentes.** Grande parte do apoio público concedido às instituições financeiras, às empresas e às famílias afetadas pela crise foi dado sob forma de garantias governamentais sobre os seus ativos ou passivos. Conforme apresentado na Figura 8, **a quantidade** de títulos garantidos pelo governo emitidos por instituições privadas e públicas aumentou mais de dez vezes desde a crise de 120 mil milhões de dólares em 2008 para 1,4 triliões de dólares em 2012. As normas estatísticas atuais não permitem o reconhecimento da maioria das garantias ou dos outros passivos contingentes ou provisões relacionadas no balanço do setor público, a não ser que já tenham sido (ou até terem sido) **acionadas ou liquidadas**.<sup>23</sup> Enquanto as IPSAS requerem o reconhecimento de contratos de garantia financeira a um valor justo, as provisões relacionadas com outros passivos contingentes são apenas reconhecidas quando o

---

<sup>23</sup> O GFSM 2001 não requer a divulgação exaustiva de passivos contingentes como itens de memorando no balanço.

pagamento for considerado provável (i.e., mais de 50% de probabilidade),<sup>24</sup> o que representa uma tentação forte para os governos classificarem estes passivos como pouco «prováveis» dependendo da análise dos seus auditores externos. À medida que os governos procuram consolidar as suas situações financeiras, também ficarão tentados em fornecer mais assistência ao setor privado na forma de garantias, em vez de subsídios ou empréstimos diretos. Por exemplo, desde março de 2012 que o governo do RU anunciou novas garantias governamentais no valor de 20 mil milhões de libras (1,3 por cento do PIB) para encorajar a retoma dos empréstimos bancários comerciais às pequenas empresas e mais 50 mil milhões de libras (3,2 por cento do PIB) para promover o investimento privado em infraestruturas e exportações.<sup>25</sup>

**23. A reflexão plena nos relatórios financeiros públicos do impacto das intervenções financeiras governamentais relacionadas com a crise também requer uma reconsideração do tratamento de crédito mal parado e de cobranças duvidosas.** À medida que as suas carteiras de empréstimos e garantias ao setor privado aumentaram, os governos têm vindo a ficar cada vez mais expostos ao risco de crédito associado a estes instrumentos. As normas de contabilidade requerem o reconhecimento de qualquer alteração no grau de probabilidade de amortização nestes itens como forma de despesa. No entanto, segundo normas estatísticas, as más dívidas amortizadas são reconhecidas como outros fluxos económicos e as provisões para dívidas duvidosas não são reconhecidas, mas apenas divulgadas como itens de um memorando. Apesar de os esforços para harmonizar as normas estatísticas e contabilísticas serem contínuos, uma harmonização total poderá não ser alcançável devido aos diversos objetivos destes quadros concetuais. Particularmente, segundo as normas estatísticas, as provisões para passivos contingentes ou dívidas duvidosas não são reconhecidas, maioritariamente porque reconhecer provisões nas contas financeiras do Estado na qualidade de garante ou credor, mas não do recipiente da garantia ou do devedor, iria resultar num tratamento assimétrico e é contrário ao conceito fundamental do balanço a ser mantido na estatística das contas nacionais para a economia como um todo. Por outro lado, a necessidade de refletir a situação financeira do Estado de forma verdadeira e justa requer o reconhecimento destes pontos. Uma opção para

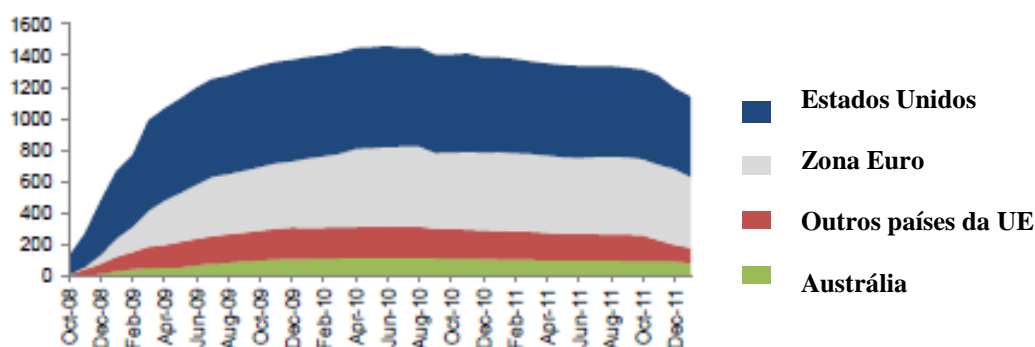
---

<sup>24</sup>Mesmo quando o valor esperado não é reconhecido em contas, as IPSAS não requerem a informação relevante acerca da dimensão, natureza e beneficiário da garantia a ser divulgada nas notas às contas.

<sup>25</sup>HM Treasury, National Loan Guarantee Scheme (<http://www.hm-treasury.gov.uk/nlgs.htm>) e “UK Guarantees”, Written Ministerial Statement by Lord Sassoon (July, 18, 2012)

preencher esta lacuna seria incluir informação complementar nestes pontos e vários agregados de resumo em relatórios estatísticos.

**Figura 8. Obrigações pendentes garantidas pelo Governo**



Fontes: Dealogic e estimativas do FMI.

Nota: Garantias estatais nos títulos emitidos pelos bancos públicos e privados, e instituições financeiras. A dívida a curto prazo não está aqui incluída. Os países incluídos na amostra são: Austrália, Áustria, Bélgica, Dinamarca, França, Alemanha, Grécia, Irlanda, Luxemburgo, Países Baixos, Portugal, Eslovénia, Espanha, Suécia, Reino Unido e Estados Unidos. Os dados respeitantes à Grécia não são atualizados desde Julho de 2011.

Adaptado de «Fiscal Transparency, Accountability and Risk», IMF (2012), pp. 23.

**24. Em suma, fornecer uma imagem mais abrangente da situação soberana líquida geral requer normas de reporte internacionais para capturar um intervalo mais amplo de ativos e passivos contingentes.** Particularmente, existem razões para:

- Complementar as normas estatísticas e contabilísticas existentes com orientações relativas ao reconhecimento dos ativos de subsolo face a uma incerteza ou informação incompleta acerca do seu valor;
- Solicitar o reconhecimento de provisões relativamente a uma gama mais ampla do passivo contingente nas contas e estatísticas resumidas complementares fornecidas para que se possa atribuir um valor fiável às quantidades. Estes passivos contingentes deverão ser avaliados no seu mercado, a um valor atual justo ou esperado, considerando a probabilidade do passivo designado e o prazo de

quaisquer pagamentos que daí resultem, a não ser que exista um caso moral claro para o não reconhecimento; e

- Apresentar vários agregados nas estatísticas financeiras para complementar a informação fornecida de acordo com as normas estatísticas existentes. Particularmente, se o *GFSM 2001* não pode ser revisto a curto e médio prazos para reconhecer as provisões para os passivos contingentes e as dívidas duvidosas, estes poderão ser incorporados, para fins analíticos, num balanço financeiro que complemente os agregados convencionais como empréstimos líquidos.

### ***C. Contabilização de transações e outros fluxos económicos***

**25. As pressões orçamentais também podem fazer com que alguns governos concebam transações específicas que reduzam artificialmente os défices ou dívidas reportados publicamente.** Por exemplo, vários governos europeus, incluindo Portugal e França, reduziram os seus défices principais assumindo as pensões de entidades públicas ou privadas, contabilizando os ativos dos planos de pensão como receita (Koen e van der Noord, 2005). Tal é possível porque, apesar de as obrigações dos governos para fazerem com que os pagamentos de pensão futuros terem um custo real, estes não são contabilizados como passivo nas estatísticas orçamentais de acordo com as regras orçamentais europeias. Noutros países, como a Espanha, os governos subnacionais procuraram vender e, ao mesmo tempo, arrendar novamente os edifícios de escritórios.

**26. A possibilidade de manipular o cronograma das transações comunicadas para reporte de um défice mais baixo é em parte um artefacto de predominância da contabilidade de caixa.** Os défices determinados com base nos fluxos de caixa podem ser reduzidos simplesmente ao adiar o desembolso de dinheiro, por exemplo, não pagando contas a tempo, tal como aconteceu com a Grécia, Portugal e Espanha ao nível subnacional. O *GFSM 2011*, a ESA95 e as IPSAS procuram resolver este problema ao requererem o registo das receitas e das despesas no momento em que o valor é transferido e não quando o pagamento é realmente efetuado, o que significa que o adiamento do pagamento não afeta o défice. Conforme apresentado na Figura 9, no decorrer dos últimos sete anos, o número de países a reportar dados ao FMI com base na contabilidade de exercício parcial ou total aumentou de 38 para 64. No entanto, a maioria dos países



continua a registrar e a reportar todas as transações do estado apenas com base na contabilidade de caixa.

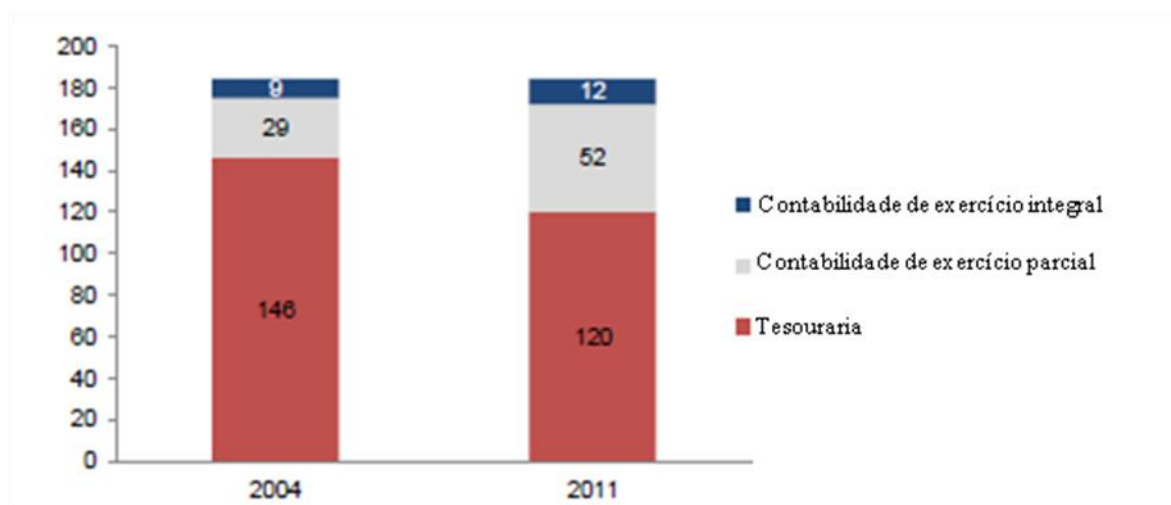
**27. As transações de instrumentos derivados são outra área importante na qual as normas têm vindo a ser desenvolvidas, mas o reporte público está muito aquém do desenvolvimento pretendido.** O *GFSM 2001* prevê um reconhecimento de ativos e passivos em relação a *swaps*, futuros e outros derivados – contratos frequentemente utilizados na gestão da dívida, por exemplo, para cobertura dos riscos de taxa de juro e de taxa de câmbio. As IPSAS têm requisitos semelhantes e também requerem a divulgação de informação adicional acerca desses derivados. No entanto, muitos governos ainda não agem em conformidade com estas normas, particularmente os requisitos para reconhecer alterações nos valores do mercado dos contratos de derivados após a sua entrada em vigor. Visto que os passivos derivados não estão incluídos na medida da dívida de Maastricht, os *swaps* fora de mercado eram por vezes usados na Europa antes da crise para pedir dinheiro emprestado sem reportar a dívida adicional.<sup>26</sup> Apesar de a lacuna de *swaps* fora de mercado ter sido colmatada, os passivos ordinários derivados ainda estão excluídos da medida da dívida de Maastricht e por isso estão sujeitos a uma análise menos minuciosa do que outros passivos. Esta situação criou incerteza acerca dos passivos dos governos que têm usado derivados.

---

<sup>26</sup> Ver, por exemplo, Eurostat (2010).

**Figura 9. Base para reporte dos fluxos do Governo**

(Número de países)



Fonte: *GFSY 2004; GFSY 2011*.

Nota: A contabilidade de exercício parcial inclui países que reportam transações e outros fluxos económicos numa base de contabilidade de exercício, mas não preparam um balanço integral. A contabilidade de exercício integral inclui países que registam transações e outros fluxos económicos numa base de contabilidade de exercício e publicam um balanço completo.

Adaptado de «Fiscal Transparency, Accountability and Risk», IMF (2012), pp. 25.

**28. É necessária uma ação ao nível internacional, regional e nacional para acelerar a mudança de registo de caixa para um registo integral de contabilidade de exercício de transações e para contabilizar outros fluxos económicos nos relatórios orçamentais.**

Ao nível internacional, os definidores de normas precisam de fornecer uma orientação prática na sequência da adoção e implementação de normas de reporte com base numa contabilidade de exercício, baseados em experiências bem sucedidas em economias avançadas e emergentes. Com base nos conselhos anteriores, os colaboradores do FAD irão preparar uma nota de orientação sobre os passos operacionais que incluem a mudança de contabilidade de tesouraria para uma contabilidade de exercício integral.<sup>27</sup> As entidades que definem as normas ao nível regional, como o Eurostat, precisam de explorar a

<sup>27</sup> Base na orientação mais geral conforme apresentada por Khan e Mayes (2009).

possibilidade de alinhamento do tratamento das contas a pagar, derivados e outros instrumentos financeiros com normas do GFSM 2001 e das IPSAS mais completas.<sup>28</sup> Finalmente, ao nível nacional, os governos precisam de atualizar os seus sistemas e práticas de contabilidade para registar as despesas e as receitas quando o valor é transferido, e contabilizar outros fluxos económicos não transacionais. É provável que tais melhorias sejam feitas gradualmente à medida que as instituições financeiras, sistemas e capacidade públicos sejam melhorados. Durante o processo de mudança para um reporte baseado numa contabilidade de exercício, é importante que os países retenham uma boa compreensão de e controlo sobre a sua situação de tesouraria, dada a ligação aos requisitos de liquidez do estado.

#### ***D. Frequência e oportunidade do reporte orçamental***

**29. A falta de informação atempada acerca da situação orçamental real também pode ser uma fonte importante de risco.** As estratégias financeiras e os orçamentos são habitualmente preparados e aprovados antes do início do exercício aos quais se referem. A informação atempada acerca do estado das finanças públicas para o ano corrente é fundamental para estabelecer a linha de referência para as definições orçamentais. Conforme apresentado na Figura 10, pouco mais de metade de todos os países publicam atualmente relatórios orçamentais para a administração central numa base mensal, sendo o reporte dos restantes países realizado trimestralmente, semianualmente ou anualmente. Tanto na Grécia como em Portugal, a falta de dados atempados acerca dos desenvolvimentos orçamentais no próprio ano contribuiu para revisões importantes das estimativas iniciais da dívida e do défice da administração pública nos anos financeiros atual e anterior. Estas grandes revisões *ex post* tornaram os planos de ajustamento orçamental desatualizados pouco após terem sido aprovados e prejudicaram a credibilidade das declarações da política orçamental dos governos.

**30. Enquanto as normas de reporte estatístico exigem um reporte orçamental detalhado das administrações públicas com periodicidade trimestral, os governos devem considerar publicar relatórios<sup>29</sup> com periodicidade mensal.** Dados os atrasos no reporte na produção de dados trimestrais, muitas vezes, os governos têm apenas duas

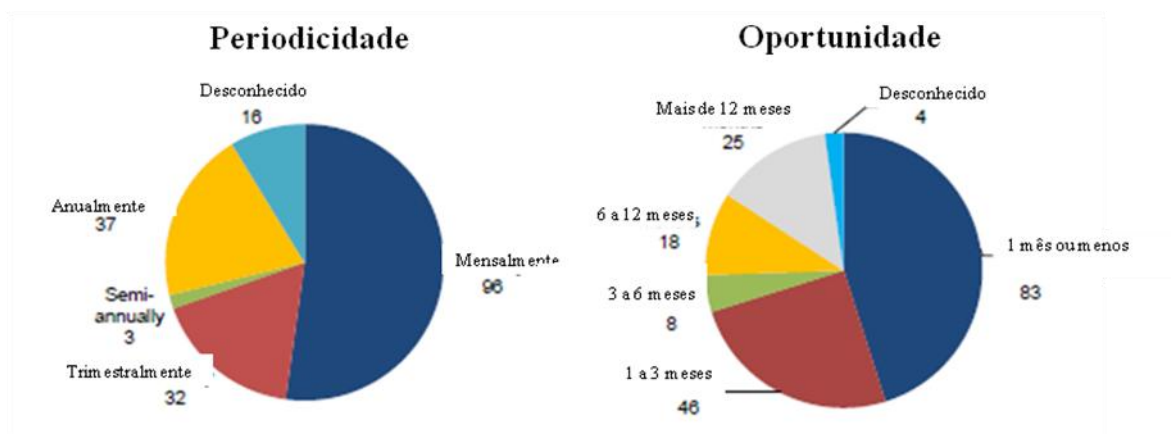
---

<sup>28</sup>O Eurostat está atualmente a realizar uma avaliação da adequação de implementar as IPSAS nos Estados Membros ([http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/public\\_consultations/consultations/ipsas](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/public_consultations/consultations/ipsas)).

<sup>29</sup>As normas estatísticas requerem o reporte tanto das transações como das situações.

observações de desenvolvimentos financeiros por ano antes de apresentarem os seus planos financeiros e orçamentos. Esta questão é particularmente problemática para os países com regras orçamentais que relacionam o desempenho orçamental anterior e a definição da política orçamental futura. Sendo que todas as regras orçamentais se aplicam cada vez mais a uma administração pública consolidada, os organismos de normalização necessitam de informações mais frequentes sobre o desempenho orçamental das administrações públicas. A publicação de dados provisórios numa base mensal com um atraso de um mês proporcionaria aos governos entre oito e dez observações antes de submeterem os seus planos e orçamentos às respetivas legislaturas. Se por um lado estes dados mensais provisórios irão certamente ser menos detalhados, mais voláteis e sujeitos a uma maior revisão do que os dados estatísticos trimestrais, por outro lado, podem ajudar a melhorar o entendimento dos decisores políticos e do público quanto aos desenvolvimentos e padrões orçamentais no próprio ano.

**Figura 10. Periodicidade e oportunidade de reporte orçamental da Administração Central**  
(Número de países)



Fonte: Base de Dados da Disseminação Padrão de Dados Especiais (*Special Data Dissemination Standards*, SDDS); Base de Dados da Norma Geral de Disseminação de Dados (*General Data Dissemination Standards*, GDDS).

Adaptado de «Fiscal Transparency, Accountability and Risk», IMF (2012), pp. 27.

### ***E. Previsão e planejamento orçamentais***

31. **Se por um lado se tem assistido a um esforço sustentável para desenvolver e disseminar normas para um reporte orçamental *retrospectivo*, o mesmo não se pode dizer no que respeita ao reporte orçamental *prospectivo*.** Atualmente, não existem normas internacionalmente aceites para o conteúdo e a apresentação de orçamentos e documentos relacionados. Em resultado disso, a metodologia, a elaboração e o horizonte temporal das previsões orçamentais e dos orçamentos propriamente ditos varia muito entre países. O Inquérito sobre as Práticas e Procedimentos Orçamentais de 2007-08 elaborado pela OCDE em 97 países identificou lacunas na previsão a vários níveis:

- Metodologia, em que mais de um terço dos países distingue sistematicamente o impacto orçamental de políticas existentes e novas, tornando difícil manter o Estado a par da adequação e implementação de decisões discricionárias em matéria de tributação e despesa;
- Elaboração, em que menos de metade dos países prepara estimativas orçamentais plurianuais desagregadas, dificultando a compreensão das implicações de distribuição das políticas orçamentais ou a comparação de planos orçamentais atuais com orçamentos anuais futuros; e
- Horizonte, em que três quartos das previsões orçamentais dos países contempla atualmente os próximos três a quatro anos, mas menos de um quarto produz regularmente o tipo de projeção orçamental a longo prazo (30 anos ou mais) necessário para avaliar a sustentabilidade e a equidade entre as gerações das políticas orçamentais atuais (OECD, 2007).

32. **Além disso, a maioria das previsões orçamentais dos países baseia-se num cenário único, central e com exploração limitada das implicações de pressupostos alternativos.** É fundamental melhorar o entendimento da ordem de grandeza e probabilidade dos riscos orçamentais para salvaguardar a solvência orçamental futura. O Código e outras normas de transparência orçamental, tais como as Boas Práticas para a Transparência Orçamental da OCDE, requerem que os governos incluam na sua documentação orçamental cenários alternativos macroeconómicos e orçamentais, bem como declarações quantificadas de riscos orçamentais discretos como garantias, PPP e

outros passivos contingentes. No entanto, mesmo no seio das economias avançadas, menos de metade disponibiliza este tipo de exploração sistemática dos riscos na situação orçamental (OECD, 2007).

**33. Uma nova norma de previsão orçamental poderia ajudar a melhorar a qualidade e a consistência do reporte orçamental prospetivo.** De acordo com a norma, as previsões orçamentais teriam de:

- Cobrir um horizonte temporal e um conjunto de instituições mínimos;
- Apresentar projeções económicas, demográficas e outros pressupostos subjacentes;
- Identificar separadamente o impacto das medidas da nova política e incluir todas as políticas governamentais anunciadas na previsão «pós-medidas», mesmo quando essas medidas ainda têm de ser legisladas ou implementadas;
- Fornecer uma projeção da receita por rubrica de receita principal e de despesa por categoria económica, ministério e programa, quando relevante;
- Fornecer uma reconciliação de alterações materiais desde a última previsão orçamental;
- Analisar o impacto de distribuição das políticas do governo nos agregados familiares; e
- Incluir regularmente projeções orçamentais a longo prazo com base numa gama plausível de pressupostos previsionais.

**34. A norma também iria requerer a divulgação e a análise de riscos orçamentais através:**

- Da apresentação de cenários orçamentais na base de vários pressupostos económicos;
- De uma declaração de riscos financeiros distintos (tais como catástrofes naturais, garantias e outros passivos contingentes), indicando o seu valor máximo, a probabilidade e o valor esperado, sempre que possível, e uma relação das ações de mitigação empreendidas; e

- De uma explicação de como estes riscos têm sido considerados na definição da situação orçamental geral.

### ***F. Alinhamento de orçamentos, estatísticas e contas***

35. Uma fonte final de risco orçamental observada no decorrer da atual crise é a **divergência nos conceitos de reporte utilizados em orçamentos *ex ante*, estatísticas e contas *ex post***. Por exemplo, na UE, os Estados Membros preparam regularmente previsões e planos orçamentais numa base de fluxos de caixa,<sup>30</sup> ao passo que os limites do PEC relativamente aos défices e às dívidas se baseiam numa contabilidade de exercício alterada,<sup>31</sup> fazendo com que o orçamento seja um instrumento imperfeito para cumprir os objetivos do PEC *ex post*. Por exemplo, na Grécia, em Portugal e em Espanha, a falta de controlo sobre e a contabilização das contas a pagar e dos pagamentos em atraso aos fornecedores foram uma fonte significativa de revisões *ex post* para os défices orçamentais inicialmente reportados à Comissão Europeia. Conforme apresentado na Caixa 7, o desejo de promover uma maior transparência e responsabilidade ao nível nacional levou a que um número maior de países alinhasse as normas de reporte nos orçamentos, nas estatísticas e nas contas.

---

<sup>30</sup>Entre os 27 Estados Membros, apenas a Dinamarca e o Reino Unido preparam orçamentos com base numa contabilidade de exercício. A Áustria irá adotar a orçamentação com base na contabilidade de exercício a partir de 2013.

<sup>31</sup>De acordo com o PEC, o défice é medido com base na contabilidade de exercício, exceto quando o custo de aquisição de um ativo não financeiro é registado como despesa no ano de aquisição em vez de ser distribuído pela vida útil do ativo.

### Caixa 7. Alinhamento de documentos contabilísticos na Austrália, na Nova Zelândia e no Reino Unido

Em muitos países, os diversos documentos fiscais, tais como orçamentos, leis de dotações orçamentais, relatórios de execução orçamental, estatísticas financeiras e demonstrações financeiras são preparados em bases distintas, recorrendo a normas contabilísticas e a cobertura institucional diversas. Esta variação deve-se ao facto de serem frequentemente produzidas por diversas instituições com objetivos e circunscrições diferentes sendo, por isso, sido desenvolvidas em direções distintas. No entanto, este desalinhamento pode dificultar o acesso e a análise minuciosa da forma como os resultados orçamentais se relacionam com as dotações orçamentais iniciais e se estes resultados estão alinhados com as regras e as estratégias orçamentais. De modo a fornecer um panorama orçamental coerente e consistente em todas as fases do processo orçamental, alguns países já tomaram medidas para harmonizar ou alinhar a base de reporte nos diversos documentos de responsabilidade.

Um dos documentos *ex post* de prestação de contas da Austrália é o *Final Budget Outcome*, publicado três meses após o final do exercício. Este documento é preparado na mesma base da atualização orçamental e semestral e fornece uma comparação direta do resultado dos montantes orçamentais, tanto para os fluxos (receitas, despesas e balanços), bem como para as existências (dívida líquida e situação líquida) com todos os principais desvios explicados. Este documento também fornece uma comparação direta com as demonstrações financeiras para as administrações públicas, bem como os setores de entidades públicas financeiras e não financeiras. Todas as informações orçamentais baseiam em normas de reporte comuns, em grande parte em linha com o *GFSM 2001*, apesar de existirem alguns desvios destas normas quando as Normas Contabilísticas Australianas (sobretudo as IFRS) são utilizadas. Apesar de originarem algumas diferenças nos relatórios estatísticos, esses desvios e as respetivas fundamentações são divulgados na íntegra.

A Nova Zelândia elabora o seu relatório anual auditado três meses após o final do exercício. Este relatório fornece uma comparação pormenorizada dos números e execuções orçamentais, bem como uma breve análise das principais variações e uma descrição do progresso do governo na implementação da sua estratégia orçamental, conforme disposto no relatório da estratégia orçamental (pré-orçamental). Os orçamentos e as previsões orçamentais são preparados na mesma base contabilística (principalmente as IFRS) das contas. As previsões também estão em conformidade com a norma contabilística da Nova Zelândia que, entre outros aspetos, requer que as previsões sejam preparadas mediante a utilização das regras contabilísticas que se irão aplicar aos relatórios retrospectivos e que os pressupostos sejam «razoáveis e sustentáveis», consistentes ao nível interno e publicados.

O Reino Unido também tem procurado melhorar a consistência entre o reporte orçamental *ex ante* e *ex post* através do *Alignment Project* (Projeto de Alinhamento), cujo objetivo consistiu na elaboração de orçamentos, estatísticas e contas consistentes até junho de 2012. Anteriormente, o governo britânico preparava o seu orçamento numa base, submetia as estimativas de despesa à aprovação do Parlamento noutra base e elaborava as contas de recursos de final do exercício ainda noutra base. O resultado foi um desalinhamento significativo entre os três documentos contabilísticos, **ascendendo a cerca de 4% do PIB**. O *Alignment Project* estabeleceu uma linha visual clara entre os três documentos contabilísticos, reduziu a discrepância e aproximou vários elementos das IFRS.



**36. Parte das divergências acima referidas pode ser atribuída às diferenças nas normas de reporte aplicadas aos diversos documentos de prestação de contas.<sup>32</sup>** Os

problemas de responsabilidade derivados destas discrepâncias tornaram-se cada vez mais aparentes durante a crise, particularmente ao nível de:

- **Cobertura institucional.** Os orçamentos cobrem habitualmente as instituições especificadas como «orçamentais» na constituição nacional ou lei orçamental orgânica. As normas estatísticas focam-se em todas as instituições que se considera estarem envolvidas em atividades não comerciais, um grupo tipicamente mais vasto do que as entidades incluídas no orçamento da administração central. As normas contabilísticas também requerem a consolidação de todas as entidades vistas como entidades controladas pelo governo, muitas vezes um grupo ainda mais vasto, dado que também inclui entidades públicas. Isso significa que as instituições financeiras adquiridas pelos governos durante a crise não estariam, mediante as normas aplicáveis, tipicamente consolidadas com o resto do governo em orçamentos ou estatísticas. Por isso, as implicações financeiras de quaisquer alterações na situação financeira destas instituições para o setor público mais abrangente só serão inteiramente captadas em contas *ex post*, se de todo possível.
- **Registo de transações.** Os orçamentos são maioritariamente preparados numa base de contabilidade de caixa, ao passo que as contas e as estatísticas estão a ser cada vez mais preparadas com base na contabilidade de exercício. Além do problema no atraso do pagamento de despesas conforme acima explanado, esta discrepância também pode conduzir a provisões insuficientes para cobrir os custos totais e a longo prazo das decisões do governo. Por exemplo, nos EUA o orçamento de despesas do governo federal com base na contabilidade de caixa inclui uma média de 128 mil milhões de dólares de pagamentos de pensões e outros benefícios para antigos funcionários federais, mas não inclui o aumento adicional de 257 mil milhões de dólares em pensões e outras responsabilidades com benefícios, que se situaram nos 5,8 triliões de dólares (38,2 por cento do PIB) em 2011.<sup>33</sup>
- **Tratamento dos ganhos e perdas nos balanços.** Poucos países requerem uma

---

<sup>32</sup>A expressão «documentos de prestação de contas» refere-se a documentos de estratégia orçamental, ao documento orçamental anual, às estatísticas orçamentais do próprio ano e de final do exercício e às contas do próprio ano e de final do exercício.

<sup>33</sup>Ver *Office of Management and Budget* (2012) e *US Treasury* (2012).

provisão explícita nos orçamentos para depreciação, imparidades ou outras alterações no valor dos ativos e passivos.<sup>34</sup> Os países que adotaram em pleno o *GFSM 2011* nas suas estatísticas orçamentais ou as IPSAS para as suas contas devem (e cada vez mais o fazem) reconhecer ganhos e perdas nos ativos e passivos governamentais nas suas contas finais e, segundo as IPSAS, no seu balanço orçamental reportado. No entanto, dada a rápida expansão nos balanços do setor público durante a crise, os governos têm conhecimento destas alterações potencialmente grandes no valor dos ativos e passivos recém-adquiridos ao determinarem a sua situação orçamental a longo prazo no próprio orçamento.<sup>35</sup>

**37. Os organismos internacionais de normalização (como a ONU, o FMI, o Eurostat e o *International Public Sector Accounting Standard Board* ou IPSASB) devem ter por objetivo harmonizar as normas de reporte orçamental, as estatísticas e as contas.** A orientação relativa à cobertura institucional precisa de ser alinhada de modo a encorajar a cobertura vasta e consistente nos documentos orçamentais de prestação de contas. As normas para a previsão orçamental devem incluir normas para preparação de previsões orçamentais com base na contabilidade de caixa e de exercício, incluindo balanços provisórios que transmitam uma imagem mais clara das necessidades orçamentais dos governos, e que forneçam ao mesmo tempo a possibilidade de comparação com as estatísticas orçamentais com base na contabilidade de exercício e nas contas finais. O tratamento de passivos contingentes e a avaliação de ganhos e perdas devem estar mais intimamente alinhados nos orçamentos, nas estatísticas e nas contas de modo a que a consumação das alterações destes balanços não seja uma surpresa *ex post* para os organismos de normalização e observadores de políticas orçamentais. Naturalmente que a comparação em pleno de dados orçamentais prospetivos e retrospectivos nos países só poderá ser alcançada quando as normas e os sistemas nacionais utilizados para gerar os dados estiverem alinhados ou integrados. Como contributo para estes debates, o FAD, em consultoria com o STA, irá preparar uma comunicação com as suas posições sobre a integração do reporte orçamental nos orçamentos, nos relatórios estatísticos e nas

---

<sup>34</sup> Austrália, Nova Zelândia e Reino Unido.

<sup>35</sup> Isso não implica necessariamente que tais alterações devam ser reconhecidas ao determinar o défice nos orçamentos ou relatórios *ex post* ou que os governos tenham de alterar as definições da política orçamental em resposta a flutuações no curto prazo no valor dos seus ativos e passivos. Por exemplo, o *GFSM 2011* faz uma distinção entre as alterações no valor líquido devido a transações e ganhos e perdas de detenção.

demonstrações financeiras.

## **V. REFORÇO DO CONTROLO E INCENTIVO À TRANSPARÊNCIA ORÇAMENTAL**

**38. A promoção de uma maior transparência orçamental requer não só normas de reporte claras, mas também um controlo mais eficaz e uma execução do cumprimento dessas normas.** A pressão para uma maior divulgação da informação orçamental pode advir de:

a) instituições nacionais, tais como parlamentos, instituições superiores de auditoria, organismos nacionais de estatística, agências financeiras independentes e organizações profissionais e cívicas; b) instituições regionais, tais como uniões regionais, acordos monetários e agências de estatísticas; e c) instituições internacionais como o FMI, o Banco Mundial e a OCDE, organismos internacionais de normalização tais como a IFAC, o IPSASB e a Organização Internacional das Instituições Superiores de Controlo (*International Organisation of Supreme Audit Institutions, INTOSAI*) e os grupos de sociedade civil como a IBP e a recentemente criada *Global Initiative on Fiscal Transparency* (GIFT).<sup>36</sup> Esta secção analisa a eficácia destes três níveis de controlo e cumprimento da transparência orçamental, apresentando também algumas recomendações sobre como aumentar o seu impacto.

### ***C. Controlo nacional e regional da transparência orçamental***

**39. A pressão em prol de uma maior transparência orçamental provém habitualmente das instituições nacionais.** Os parlamentos, como representantes dos contribuintes, têm, na maioria dos países, um direito e um dever constitucionais de responsabilizar o governo pela utilização do dinheiro dos seus constituintes. Os parlamentos são habitualmente apoiados nesta tarefa pelas instituições superiores de

---

<sup>36</sup>A INTOSAI é a organização central para a comunidade de auditoria externa ao governo para promover o desenvolvimento e a transferência de conhecimento, melhorar as práticas de auditoria governamental mundialmente e as capacidades profissionais, prestando ajuda e influenciando os membros das instituições superiores de controlo (SAI). A GIFT é uma rede que reúne várias partes interessadas com o objetivo de promover e institucionalizar as normas globais e produzir melhorias contínuas na transparência orçamental, participação e responsabilidade em diversos países.

controle (SAI) e pelas agências de estatística nacionais. Mais recentemente, a proliferação de regras orçamentais e de leis relativas à prestação de contas têm sido acompanhadas pelo aumento de agências financeiras independentes cuja função consiste em fornecer a perspectiva de peritos externos sobre as previsões, políticas e desempenho orçamentais dos governos. Por último, os organismos profissionais nacionais como os institutos oficiais de contabilistas e auditores públicos também têm desempenhado um papel determinante ao exercerem pressão para a melhoria das práticas de reporte dos governos (Caixa 8).

**40. Se por um lado, o papel das legislaturas na definição de políticas tem vindo a ser cada vez mais importante, muitas continuam a ter falta de informação, tempo e poderes para responsabilizar o governo.** As mais recentes reformas nesta área incluem:

i) dar às legislaturas maior participação na formulação de uma política orçamental *ex ante*; ii) maior envolvimento nas decisões da política orçamental; iii) melhor e maior apoio analítico através dos serviços orçamentais do parlamento; e iv) mais informação e supervisão relativamente à execução orçamental. No entanto, o progresso nestas áreas tem sido algo lento, particularmente fora dos países desenvolvidos. De acordo com o último inquérito OBI, apenas 45 por cento dos parlamentos têm a oportunidade de analisar com minúcia antecipadamente o quadro político orçamental a médio prazo, que informa a preparação do orçamento anual. A situação é relativamente mais positiva entre os países desenvolvidos, onde 26 de 30 parlamentos recebem algum tipo de relatório pré-orçamental (OCDE, 2007). Além disso, quando o orçamento anual é enviado para discussão e aprovação, as legislaturas nem sempre têm o tempo e os recursos necessários para um controlo mais adequado. Por exemplo, mais de 30 por cento das legislaturas têm menos de seis semanas para debater e aprovar o orçamento de estado antes do início do ano, em comparação com o mínimo de três meses solicitados por orientação do FMI e da OCDE (INP, 2010).

**41. As SAI também desempenham um papel central na análise minuciosa da informação orçamental do governo, mas nem sempre têm plenos poderes para fazer cumprir as suas obrigações.** O OBS observou que cerca de 60 por cento das SAI são legal, financeira e operacionalmente independentes do Estado. Contudo, mais de metade dos relatórios de auditoria dos países sobre as contas anuais públicas ou não são

publicados ou são publicados mais de um ano mais tarde, o que reduz verdadeiramente o seu impacto. Além disso, um inquérito não publicado do FMI sobre as instituições orçamentais em cerca de 50 países revelou que, num terço dos países, o auditor geral não é obrigado a fornecer uma opção de auditoria sobre se as contas do Estado fornecem uma visão «verdadeira e justa» da situação orçamental do governo. Finalmente, mesmo nos países onde o auditor geral encontra irregularidades contabilísticas ou de outra ordem, o Estado é obrigado a reportar ao parlamento e ao público a forma como essas irregularidades estão a ser resolvidas em menos de um terço dos países (IBP, 2010).

### Caixa 8. O papel das instituições nacionais na promoção da transparência orçamental

As **legislaturas** são atores centrais em todas as fases do ciclo de gestão orçamental, desde o escrutínio *ex ante* e a aprovação da estratégia financeira e orçamental do governo, à monitorização durante o ano e o ajustamento das dotações orçamentais, e ao escrutínio *ex post* da utilização dos recursos públicos e acompanhamento da informação dos organismos de auditoria nacionais. As legislaturas exercem frequentemente estas funções através de diversos comités e organismos parlamentares, tais como comités de contas orçamentais, financeiras ou públicas e departamentos orçamentais parlamentares. Na França, os comités financeiros da Assembleia e do Senado eram a força motriz por detrás da lei orgânica orçamental do país de 2001 (*Loi Organique aux Lois de Finances*) que verifica as regras orçamentais e de contabilidade para aumentar a transparência orçamental em cada fase do ciclo de gestão orçamental.

As **instituições superiores de controlo (SAI)** desempenham um papel fundamental na identificação de lacunas na qualidade e fiabilidade das contas públicas e informação orçamental produzida pelos governos. A auditoria externa realizada por uma SAI é um meio fundamental através do qual a legislatura, em nome do contribuinte, analisa minuciosamente a forma como o Estado utiliza o dinheiro que lhe está consignado. Apesar de a maioria das SAI ter a responsabilidade primária pela auditoria da informação divulgada nas declarações financeiras do governo, algumas SAI deram passos para melhorar a compreensão e os lapsos das exposições orçamentais mais amplas do governo. Por exemplo, o National Audit Office Australiano realizou recentemente revisões às garantias, compensações e cartas de conforto do governo para avaliar a dimensão da exposição do governo; a adequação da gestão, monitorização e reporte do governo; e áreas a melhorar no âmbito da fiscalização e divulgação destes passivos contingentes.<sup>1/</sup>

Os **organismos de estatística nacionais** são fontes fundamentais de estatísticas orçamentais fiáveis durante o ano e anuais. Apesar de as funções e as responsabilidades destes organismos variarem de país para país, a sua independência institucional e operacional é importante para assegurar que estão em condições de confirmar (sem influência política) a abrangência, a qualidade e a fiabilidade de dados orçamentais produzidos pelos governos. Por exemplo, o princípio da independência profissional dos organismos estatísticos nacionais foi reconhecido pelo Parlamento e pelo Conselho Europeu no pacote legislativo *six-pack* (pacote legislativo de seis medidas) sobre governação económica melhorada que entrou em vigor em dezembro de 2011.<sup>2/</sup>

As **agências financeiras independentes** têm vindo a ser instauradas em cada vez mais países nos últimos anos com o objetivo de fornecer uma visão independente quanto à fiabilidade das previsões orçamentais e à sustentabilidade, e desempenho das políticas orçamentais. Também podem ser uma força motriz nas melhorias das práticas de transparência orçamental nacionais. Por exemplo, o *Congressional Budget Office* (CBO) nos E.U.A. foi a primeira instituição a fazer previsões orçamentais a longo prazo e publica agora a sua atualização anual do panorama geral do orçamento a longo prazo.

Os **órgãos profissionais** dos contabilistas e auditores do governo também têm vindo a desempenhar um papel cada vez mais importante na melhoria das práticas de reporte orçamental e no apoio da integridade profissional dos gestores financeiros do governo. Este é particularmente o caso de países como o Reino Unido onde todos os diretores financeiros ministeriais precisam de ter qualificações na área de contabilidade e ser membros certificados de uma associação de contabilidade profissional tal como o *Chartered Institute of Public Finance Accountants* (CIPFA).

1/ Ver Fiscal Exposures: Implications for Debt Management and the Role for SAIs,|| INTOSAI Public Debt Committee, fevereiro de 2003

2/ Diretiva do Conselho UE/85/2011

**42. Cidadãos, grupos cívicos e mercados também desempenham um papel fundamental na responsabilização do Estado pela utilização dos seus dinheiros e na exigência de melhoria da transparência.** O acesso à informação é uma condição prévia para os cidadãos compreenderem a forma como o governo está a utilizar os seus poderes para conduzir a política orçamental. Dado que o orçamento é o instrumento chave através do qual um governo traduz as suas políticas em ações, deve ser apresentado de forma clara ao público. Contudo, apenas 21 por cento dos países publicam atualmente um manual do orçamento para o cidadão. Enquanto muitos governos solicitam indicações por escrito das principais organizações relativamente às suas prioridades orçamentais, apenas 28 por cento das legislaturas organizam audiências públicas nas quais os cidadãos têm a oportunidade de dar um parecer relativamente a assuntos orçamentais. Na verdade, em mais de um terço dos países, todos os debates orçamentais entre os órgãos legislativos e executivos são realizados à porta fechada (IBP, 2010). Como fontes de receitas fiscais e de financiamento para os governos, os mercados também podem ser uma fonte importante de pressões para melhoria da transparência orçamental. No entanto, a falta de dados prontamente acessíveis entre países, em matéria de práticas de transparência orçamental tem sido um dos temas citados pelos grupos cívicos da sociedade, das empresas e de outras partes interessadas como um impedimento para os esforços internos e internacionais para promover uma maior transparência orçamental.<sup>37</sup>

**43. Os órgãos regionais desempenham um papel cada vez mais importante na harmonização das práticas de reporte orçamental e no reforço das normas de transparência entre os seus membros.** Estes esforços de harmonização são muitas vezes mais amplos em uniões monetárias onde é necessário que haja dados orçamentais oportunos, fiáveis e comparáveis por parte dos Estados Membros de forma a controlar e impor critérios de convergência orçamental regional. Na Europa, o Eurostat tem sido a força condutora por detrás da normalização do reporte pelos Estados Membros da UE através do desenvolvimento de um Sistema Europeu de Contas (*European System of Accounts*, ESA) comum e de atividades de harmonização das metodologias estatísticas em toda a região. Outra tarefa do Eurostat consiste em avaliar a qualidade e fiabilidade dos

---

<sup>37</sup> Ver [Petrie \(2003\)](#) para mais informações sobre estes aspetos.

dados orçamentais notificados pelos Estados Membros da UE à Comissão Europeia relativamente à conformidade com os limites definidos no Pacto de Estabilidade e Crescimento. Em África, a União Económica e Monetária da África Central (UEMOA) e a Comunidade Económica e Monetária da África Central (CEMAC) também têm sido catalisadoras na atualização e harmonização das práticas de reporte orçamental entre os países membros.

### ***B. Controlo internacional da transparência***

**44. O ROSC de Transparência Orçamental do FMI, fundado em 1999, é a principal ferramenta de avaliação da abertura das instituições nacionais de definição das políticas e práticas de reporte de transparência orçamental.** O quadro de avaliação do ROSC orçamental baseia-se no Código de Boas Práticas do Fundo para a Transparência Orçamental, atualizado em 2007, com base nas avaliações de observações dos países relativamente às boas práticas identificadas na versão anterior do Código.<sup>38</sup> O Código revisto manteve os quatro pilares iniciais de transparência orçamental: i) clareza dos papéis e das responsabilidades; ii) processos de orçamentação abertos; iii) disponibilidade da informação ao público; e iv) garantias de integridade. Também introduziu algumas boas práticas novas e alargou a cobertura de outras, incluindo nas áreas de acordos contratuais com empresas privadas, a publicação do manual do orçamento para o cidadão, os períodos de consulta para o orçamento e as alterações às leis e regulamentações, os relatórios periódicos sobre as finanças públicas no longo prazo e abertura quanto à compra e venda de ativos públicos. O módulo das estatísticas de finanças públicas do ROSC para a disseminação de dados do FMI complementa o ROSC orçamental ao avaliar a conformidade do país com as normas do FMI para o reporte estatístico.

**45. Apesar destas melhorias, o registo de transparência orçamental do ROSC na identificação de problemas que contribuíram para ou exacerbaram o impacto orçamental da recente crise foi diverso.** Dos dez países que registaram o maior aumento do passivo público durante a crise, nove tinham sido submetidos a um ROSC nos passados

---

<sup>38</sup>O Código revisto levou em consideração as sugestões do público geral, as autoridades dos países, as agências de desenvolvimento, as academias e as agências não governamentais que trabalham na área da transparência orçamental.



oito anos. Estes relatórios identificaram alguns dos principais problemas de transparência orçamental revelados pela crise (ver resumo no Anexo II), embora não todos. Os relatórios foram muito eficazes na identificação de uma cobertura inadequada dos relatórios orçamentais, falta de previsão orçamental a médio prazo e controlos fracos sobre a execução orçamental. Contudo, questões como a necessidade de análise do risco orçamental para explorar uma gama mais vasta de cenários de resultados ou uma melhor vigilância da exposição aos riscos do setor não eram habitualmente exploradas. Mesmo onde foram identificadas algumas insuficiências, a sua gravidade relativa não foi no geral quantificada e nem sempre lhes foi concedida a devida proeminência no resumo das recomendações.

**46. Esta e outras avaliações do programa<sup>39</sup> do ROSC acentuaram algumas insuficiências na perceção do próprio ROSC que podem ter reduzido o seu impacto:**

- A **metodologia** tem um «tamanho único» e não considera os diferentes níveis de capacidade institucional ou de desenvolvimento económico, o que torna difícil para os países com menor nível de cumprimento do ROSC traçarem um percurso de reforma sequencial desde as suas atuais práticas até às práticas recomendadas conforme definidas no Código e no Manual;
- A **avaliação** atribui igual importância equivalente à conformidade com todos os elementos do Código e foca-se na verificação da existência de instituições formais, em vez de se focar na validação da qualidade do seu resultado. Assim, é atribuído à avaliação o «sabor» de um mero exercício de «preenchimento de quadrículas» que pode falhar na identificação de exemplos de boas e más práticas informais e uma falha na distinção entre deficiências mais ou menos graves em termos de implicações da qualidade da informação publicada;
- Se, por um lado, os **relatórios** têm tendência para serem exaustivos e qualitativos na apresentação de resultados da avaliação, por outro, carecem de um resumo claro e acessível do desempenho de um país relativamente às normas absolutas definidas pelo Código e a outros agrupamentos de países comparáveis; e
- As **recomendações** nem sempre são integradas nas consultas e na vigilância do

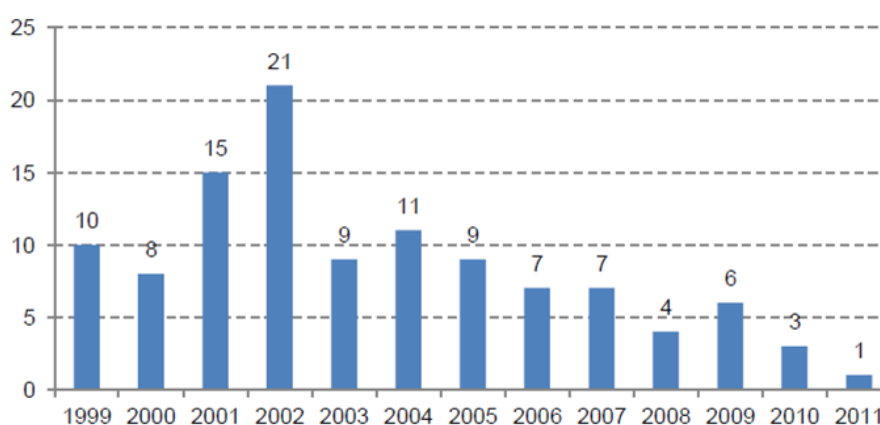
---

<sup>39</sup>Ver Petrie (2003) e FMI (2011a).

artigo IV ou seguidas pelos próprios países. No entanto, muitas vezes apresentam informação sobre a definição da condicionalidade estrutural para os países que têm programas do FMI em curso.

**47. Após o pico em 2002, o número anual de ROSC orçamentais diminuiu significativamente nos últimos anos.** Existem vários fatores que podem explicar a redução no número de ROSC orçamentais. Em primeiro lugar, vários países foram submetidos a avaliações iniciais e os benefícios de realizar mais atualizações são percebidos como limitados na ausência de reformas significativas ou alterações normativas do próprio ROSC. Em segundo lugar, conforme acima mencionado, o ROSC orçamental não fornece uma avaliação gradual de conformidade à melhor prática internacional, o que significa que é difícil para os países de rendimento baixo e médio recorrerem a avaliações repetidas como ferramenta de mapeamento do progresso dos seus esforços de reforma orçamental. Em terceiro lugar, o ROSC orçamental não beneficiou de uma ligação explícita de acesso ao financiamento do FMI ou de outras entidades externas. Em terceiro lugar, houve uma redução nos recursos necessários para realização dos ROSC, incluindo como resultado da redução efetuada em 2008.

**Figura 11. Número de ROSC Orçamentais<sup>1/</sup>**



Fonte: FMI (2011c).

<sup>1/</sup> Os números de ROSC orçamentais no gráfico incluem ROSC completos e atualizações.

Adaptado de «Fiscal Transparency, Accountability and Risk», IMF (2012), pp. 36.

**48. Solucionar estas lacunas nas avaliações da transparência orçamental requer ações para:**

a) reforçar as instituições nacionais e regionais de transparência orçamental; b) atualizar o Código e o Manual de Transparência Orçamental do FMI e reforçar a relação do Fundo com as entidades definidoras das normas; e c) adotar uma abordagem mais gradual, acessível e baseada no risco às avaliações do FMI em matéria de práticas de transparência orçamental.

***C. Reforçar as instituições nacionais e regionais de  
transparência orçamental***

**49. A eficácia das instituições nacionais na promoção de uma maior transparência orçamental depende do estatuto jurídico, dos recursos disponíveis e da capacidade.**

Para desempenharem as suas funções, as instituições de auditoria, as agências de estatística e as agências fiscais independentes devem:

- **Ser institucionalmente independentes do Estado.** Este requisito implica que estas instituições estejam estabelecidas na constituição ou legislação primária. Os diretores destas instituições devem ser selecionados com base no seu mérito profissional, mandatados por um período determinado pelo ou com o consenso da legislatura, e destituídos do cargo apenas se o motivo se dever a má conduta grave. Os orçamentos destas instituições devem fornecer uma certeza de financiamento a médio prazo e ser protegidos face a uma interferência não devida pelo executivo. Finalmente, estas instituições devem reportar diretamente à legislatura e ao público e não através do executivo;
- **Ter um papel bem definido no ciclo de gestão orçamental público.** As SAI devem apresentar ao parlamento um parecer de auditoria formal sobre as contas públicas; as responsabilidades e os procedimentos das agências de estatística relativamente à produção e disseminação das estatísticas orçamentais devem ser

publicados; os conselhos orçamentais devem ter competências claras relativamente à sua análise *ex ante* e *ex post* do desempenho orçamental; e os organismos profissionais técnicos de contabilidade do setor público; e

- **Ter os poderes legais para responsabilizar o governo.** Os governos devem i) ser obrigados a comparecer frente aos comités orçamentais parlamentares sempre que chamados a testemunhar; ii) ser obrigados a responder às recomendações do Auditor Geral atempadamente; iii) ser obrigados a fornecer às agências de estatísticas os dados necessários acerca das atividades do governo; iv) reconhecer o veredito do conselho orçamental acerca do seu desempenho orçamental; e v) assegurar que o pessoal financeiro relevante tem as qualificações profissionais necessárias e desempenham as suas atividades com integridade.

**50. Nas suas atividades de reforço e capacidades, o Fundo pode ajudar os governos a fomentar uma transparência orçamental mais forte e independente das instituições nacionais.** Estas incluem agências orçamentais independentes, comités de contas e comités parlamentares orçamentais, agências de estatísticas nacionais e instituições de auditoria suprema. A assistência técnica (AT) na área orçamental tem-se focado tradicionalmente e em primeiro lugar no Ministério das Finanças como agência principal de gestão orçamental. No entanto, existe um bom argumento em favor das missões de AT relevantes e outras atividades de reforço de capacidades na área orçamental para um maior envolvimento com essas instituições encarregues de responsabilizar o governo em matéria de transparência orçamental. O FAD considerará o aumento da sua rede de contactos, do âmbito de envolvimento e do portefólio das suas competências, de modo a englobar as atividades destas importantes instituições, procurando ainda identificar recursos externos e realocar recursos internos para estas atividades.

**51. As instituições regionais podem ajudar a melhorar a transparência, particularmente onde os seus esforços estão ligados a melhorias nas práticas de gestão orçamental dos seus membros.** A ideia de que a eficácia da vigilância orçamental regional depende da qualidade do orçamento e dos sistemas de contabilidade subjacentes dos Estados Membros fez com que a UE, a UEMOA e a CEMAC adotassem algum tipo de diretiva-quadro orçamental regional que estabelecesse o enquadramento dos quadros/para

os quadros gerais. Estas diretivas procuram harmonizar as leis do sistema orçamental dos Estados Membros, a nomenclatura orçamental, os planos de contas e o formato dos relatórios financeiros.<sup>40</sup> Estas uniões regionais também estabeleceram comités de monitorização entre países para supervisionar a implementação destas diretivas ao nível nacional. A implementação total destas reformas irá requerer um esforço concertado e sustentado da parte dos Estados Membros, conforme comprovado pelo facto de ter sido dado aos países da UEMOA e da CEMAC entre sete a dez anos para introduzir as alterações necessárias. O pessoal do Fundo tem fornecido assistência técnica a algumas instituições regionais, incluindo a UEMOA, a CEMAC e a Comunidade da África Oriental para ajudar a melhorar as práticas de reporte orçamental dos seus membros.

#### ***D. Atualização do Código e do Manual de Transparência Orçamental do FMI***

**52. O Código de Boas Práticas e o Manual sobre Transparência Orçamental precisam de ser revistos para refletirem os desenvolvimentos nas normas propostas na Secção III.** Entre outros, o Código e o Manual revistos necessitam de:

- Colocar maior ênfase no setor público consolidado como unidade mais vasta da análise orçamental;
- Referir mais sistematicamente as normas relevantes de reporte internacional, caso existam;
- Solicitar que os poderes dos governos emitam garantias e celebrem contratos de PPP para sejam claramente articulados na legislação orgânica orçamental;
- Encorajar a publicação de um conjunto completo de contas, incluindo balanços, que cubram o conjunto completo de ativos e passivos financeiros e finalmente não financeiros<sup>41</sup>;
- Incorporar novas normas de previsão orçamental, orçamentação e reporte de riscos orçamentais;
- Promover o reporte mensal sobre as finanças das administrações públicas,

---

<sup>40</sup>Ver Diretivas CEMAC n.ºs 1, 2, 3, 4 e 5/2008; Diretivas WAEMU n.ºs 1, 6, 7, 8, 9 e 10/2009; e Diretiva do Conselho da UE n.º 85/2011.

<sup>41</sup>Onde a norma diferenciada já existe (como no caso do GDDS, SDDS e SDDS Plus para reporte estatístico), o Código e o Manual irão procurar alinhar-se com estes objetivos.

particularmente para países com uma regra orçamental da administração pública e a publicação, no prazo de seis meses, de declarações orçamentais de fim de ano;

- Promover o alinhamento das normas de reporte utilizadas em orçamentos, estatísticas e contas com quaisquer discrepâncias restantes definidas nas tabelas de reconciliação;
- Assegurar que as instituições de supervisão e os cidadãos têm a informação de que necessitam para responsabilização dos governos.

**53. O Código e o Manual revistos também devem fornecer, para cada prática, uma descrição de práticas mínimas, de boas práticas e de melhores práticas.** Desta forma, todos os países teriam um conjunto de objetivos alcançáveis rumo à conformidade total com as normas internacionais, entre as quais, para cada prática individual inserida no Código:

- **Práticas mínimas** que seriam consideradas um requisito mínimo alcançável por todos os países;
- **Boas práticas** que iriam requerer capacidades mais desenvolvidas aos níveis institucional, humano e tecnológico; e
- **Melhores práticas** que incluiriam conformidade total com as normas internacionais relevantes e em linha com o atual «estado da arte».<sup>42</sup>

Conforme descrito abaixo, este Código e este Manual mais diferenciados também forneceriam a base para uma avaliação mais transparente, acessível e internacionalmente comparável do nível de transparência orçamental de um país. Na revisão do Código, do Manual e do ROSC de transparência orçamental, o pessoal do Fundo irá procurar explorar sinergias com a revisão contínua da PEFA (*Public Expenditure Financial Accountability*, Responsabilidade Orçamental nas Despesas Públicas) para racionalizar o encargo de conformidade que estas avaliações podem representar para as autoridades de cada país. O FAD está a planear uma consulta junto de partes interessadas externas sobre estas revisões ao Código e ao Manual.

---

<sup>42</sup> Por exemplo, no caso da cobertura institucional de relatórios financeiros, a cobertura da administração pública central seria considerada uma prática básica, a administração pública (e os seus subsetores) seria considerada uma boa prática e o setor público (e subsetores) seria considerado uma melhor prática.

**54. O Fundo também deve reforçar as suas relações institucionais com outros organismos de normalização, organismos profissionais e organizações voluntárias.** Tal pode ser alcançado tornando a ligação à conformidade com as normas internacionais relevantes nas áreas de orçamentação, estatística, contabilidade e auditoria mais explícita no Código e no ROSC revistos. O Fundo também está numa posição única para reforçar a coordenação entre os organismos de normalização, as organizações profissionais e os grupos de sociedade civil na área de reporte orçamental através de uma consulta regular e intensiva com estes organismos. Com base na *Data Gaps Initiative* do G20/IMFC, os objetivos desta consulta seriam: i) promover o alinhamento das normas de reporte internacional; ii) identificar e solucionar quaisquer lacunas na arquitetura normativa para a transparência orçamental; iii) rever o progresso da implementação dessas normas; e iv) identificar prioridades para assistência técnica e oportunidades para assistência mútua na área de reporte orçamental. Para permitir este papel de coordenação na área de reporte orçamental, o FMI também deve desempenhar um papel mais ativo junto dos principais organismos de normalização tais como o IPSASB. O pessoal do Fundo também deve prosseguir com o seu envolvimento ativo nas iniciativas entre várias partes interessadas e grupos de sociedade civis ativos na área da transparência orçamental.

### ***E. Monitorização multilateral mais eficaz da transparência orçamental***

**55. A eficácia das avaliações do Fundo relativamente às práticas de transparência orçamental também precisa de ser aumentada.** Particularmente, existe uma necessidade de elaborar um ROSC otimizado que se afaste do «exercício de preenchimento de quadrículas» do passado em favor de uma avaliação mais direcionada e substantiva da qualidade da informação orçamental publicada. Para um aspeto particular do reporte orçamental, o ROSC revisto não avaliaria apenas se as instituições formais estariam em conformidade com o Código, mas também se as atuais práticas de reporte orçamental fornecem um panorama exato do verdadeiro estado das finanças públicas. Ao fazê-lo, o objetivo seria avaliar as consequências dos desvios do Código e as suas implicações para a fiabilidade da informação pública quanto ao estado das contas públicas. Mais especificamente, o novo ROSC orçamental renovado irá:

- **Promover avaliações mais modulares focadas nas áreas principais do risco orçamental conforme recomendado pela Revisão das Normas e dos Códigos e a Revisão da Vigilância Trienal.**<sup>43</sup> Em vez de atribuir um peso semelhante a todos os aspetos do Código, estas avaliações direcionadas iriam focar-se em setores particulares (tal como a vigilância das entidades públicas) ou aspetos do reporte orçamental e da tomada de decisão (tal como a divulgação e a gestão de riscos orçamentais);<sup>44</sup>
- **Fornecer uma análise mais substantiva de adequação das práticas de reporte orçamental nestas áreas.** Em vez de uma abordar apenas uma comparação entre a conformidade de leis, regulamentações e documentos existentes, o ROSC revisto examinará se os dados orçamentais nacionais publicados fornecem aos organismos de normalização, ao público e à comunidade internacional uma imagem adequada do estado de e dos riscos para as finanças públicas, e estimar, tanto quanto possível, as implicações orçamentais de desvios do Código. Tal irá fornecer aos países uma noção mais clara das origens e da escala das vulnerabilidades estruturais orçamentais, bem como da base analítica para dar prioridade às reformas relacionadas com a transparência; e
- **Oferecer uma avaliação mais gradual, comparável e consequente das práticas dos países.** Em vez de comparar todos os países face a uma norma de melhor prática, a avaliação do ROSC revisto seria baseada no Código atualizado com diferenciações entre práticas básicas, boas e melhores prática em cada área. O relatório do ROSC final forneceria aos países um resumo mais acessível da posição de cada país relativamente às principais práticas de transparência, bem como a forma como se comparam com outros países. O ROSC também iria incorporar um plano de ação de transparência orçamental que fornecesse prioridade e sequência de modo a permitir às autoridades, aos departamentos de área do FMI e ao público a monitorização do progresso face às principais

---

<sup>43</sup> [FMI \(2011b\)](#). O 2011 *Standards and Codes Review Board Paper* recomendou alargar a metodologia dos ROSC direcionados (atualmente aplicados aos ROSC do setor financeiro) a um grupo mais alargado de ROSC.

<sup>44</sup> Os módulos do ROSC orçamental também poderiam ser usados como a base para uma avaliação de risco fiduciários para países que procuram avaliar os recursos do Fundo, incorporando as lições dos atuais pilotos de segurança orçamental. Ver [FMI \(2012b\)](#).



recomendações.

**56. Existe também uma necessidade de melhorar a disseminação da informação acerca do estado das práticas de transparência orçamental.** A informação básica acerca das práticas de reporte orçamental dos países pode ser encontrada numa variedade de fontes públicas, incluindo o *Dissemination Standards Bulletin Board* do STA e o Anuário de Estatísticas das Finanças Públicas (*Government Finance Statistics Yearbook*), a Base de Dados de Práticas Orçamentais da OCDE, os relatórios individuais do ROSC e da PEFA e o Inquérito de Orçamento Aberto do IBP (*IBP's Open Budget Survey*). No entanto, não existe uma única fonte de informação acessível e atualizada acerca do estado das práticas de transparência orçamental entre países. Por isso, o FAD propõe fornecer uma atualização regular das práticas de transparência orçamental nos vários países com base num conjunto de indicadores de transparência orçamental entre os diversos países que também poderia ser disponibilizado eletronicamente.

### ***F. Implicações em termos de recursos***

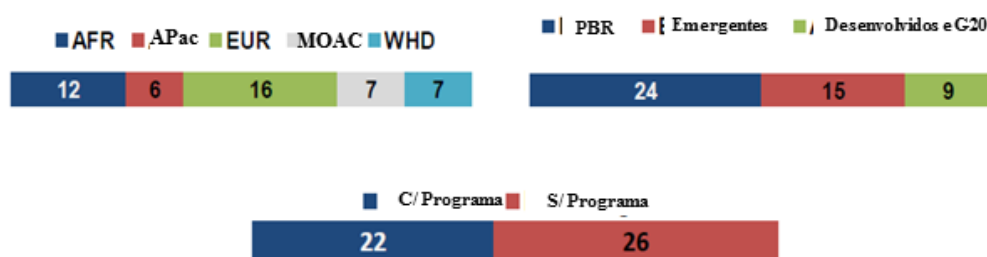
**57. Os custos das iniciativas propostas podem ser acomodados durante os próximos três anos dentro do orçamento do FAD.** O plano de negócio do FAD para 2013-2015 inclui uma afetação de recursos para desenvolvimento da política na área da transparência orçamental que será utilizada para financiar a revisão do Código, do Manual e do ROSC de Transparência Orçamental. O plano de alocação de recursos do FAD para 2013-2015 inclui provisões para dois a três ROSC por ano que podem ser usados para financiar pilotos de missões de avaliação da transparência revista em 2014 e 2015 em economias de baixo rendimento, emergentes e avançadas. O trabalho nas diversas notas de política e orientação e bases de dados pode ser feito a partir dos recursos existentes para a pesquisa e o desenvolvimento da política na área orçamental.

# ANEXO I. RESULTADOS DO INQUÉRITO DO FAD SOBRE TRANSPARÊNCIA E RISCO ORÇAMENTAIS

## *A. Visão geral dos países inquiridos*

Em janeiro de 2012 foi realizado um inquérito sobre transparência e risco orçamentais entre economistas do FAD em 48 países, refletindo uma variedade de níveis de rendimento, regiões e relações com o Fundo (Figura A1). O inquérito consistia na descrição da cobertura institucional, detalhes de consolidação e oportunidade dos relatórios orçamentais, bem como na indicação de atividades quase-orçamentais, inconsistências nas normas contabilísticas ou outros fatores que poderiam conduzir a uma discrepância entre os dados do balanço e os dados financeiros dos países que foram atribuídos a cada economista. Além disso, o inquérito solicitava aos economistas a indicação de entidades governamentais e atividades financeiras cuja volatilidade pudesse conduzir a um desvio entre os resultados orçamentais estimados e reais e em que medida esta volatilidade constituía uma ameaça.

**Figura A1. Rendimento, região e estado do programa do FMI dos países da amostra**



## *B. Cobertura institucional dos dados orçamentais*

A **cobertura institucional** dos dados orçamentais recebidos pelo Fundo é apresentada na Tabela A1:

**Tabela A1. Cobertura institucional dos dados publicados regularmente relativamente a fluxos orçamentais <sup>1/</sup>**

|                                 | Orçamento da<br>Administração<br>Central | Fundos<br>Extraorçamentais | <b>Administrações</b><br>Regionais<br>Locais | Entidades<br>e<br>Públicas<br>Não<br>Financeiras | Entidades<br>Públicas<br>Financeiras | Outros   |
|---------------------------------|--|----------------------------|--|--|--------------------------------------|----------|
| <b>Por Região</b>               |  |                            |  |  |                                      |          |
| África                          | 100                                      | 25                         | 25   | 0  | 0                                    | 0        |
| Ásia-Pacífico                   | 100                                      | 17                         | 67   | 0  | 0                                    | 17       |
| Europa                          | 100                                      | 38                         | 94   | 25   | 25                                   | 13       |
| Médio Oriente<br>e Ásia Central | 86                                       | 29                         | 57   | 14   | 0                                    | 0        |
| América Latina                  | 86                                       | 14                         | 29   | 57   | 14                                   | 14       |
| <b>Por Rendimento</b>           |  |                            |  |  |                                      |          |
| Em Vias de<br>Desenvolvimento   | 92                                       | 17                         | 38   | 13   | 0                                    | 0        |
| Emergentes                      | 100                                      | 38                         | 75   | 13   | 19                                   | 0        |
| Desenvolvidos<br>ou G20         | 100                                      | 38                         | 88   | 50   | 25                                   | 0        |
| <b>Todos</b>                    | <b>96</b>                                | <b>27</b>                  | <b>58</b>                                    | <b>19</b>  | <b>10</b>                            | <b>8</b> |
| dos quais, com<br>programa      | 95                                       | 36                         | 59   | 14   | 5                                    | 0        |
| dos quais, sem<br>programas     | 96                                       | 19                         | 58   | 23   | 15                                   | 15       |

1/ Percentagem da amostra para a qual a transação ou a entidade foram avaliadas como constituindo uma

ameaça.

### ***C. Oportunidade dos dados orçamentais***

A periodicidade e oportunidade dos dados orçamentais recebidos são as seguintes (Tabela A2):

**Tabela A2. Periodicidade e desfasamento no reporte de fluxos orçamentais publicados regularmente**

|                              | Periodicidade |               |            |       | Oportunidade           |                              |                            |                        |
|------------------------------|---------------|---------------|------------|-------|------------------------|------------------------------|----------------------------|------------------------|
|                              | Mensalmente   | Por Trimestre | Anualmente | Outro | Não mais do que um mês | Não mais do que um trimestre | Não mais do que seis meses | Não mais do que um ano |
| <b>Por Região</b>            |               |               |            |       |                        |                              |                            |                        |
| África                       | 50            | 33            | 8          | 8     | 17                     | 58                           | 17                         | 8                      |
| Ásia-Pacífico                | 83            | 17            | 0          | 0     | 67                     | 33                           | 0                          | 0                      |
| Europa                       | 63            | 25            | 6          | 6     | 44                     | 50                           | 6                          | 0                      |
| Médio Oriente e Ásia Central | 43            | 29            | 0          | 29    | 33                     | 67                           | 0                          | 0                      |
| América Latina               | 57            | 29            | 0          | 14    | 14                     | 86                           | 0                          | 0                      |
| <b>Por rendimento</b>        |               |               |            |       |                        |                              |                            |                        |
| Em Vias de Desenvolvimento   | 46            | 33            | 4          | 17    | 26                     | 61                           | 9                          | 4                      |
| Emergentes                   | 56            | 31            | 6          | 6     | 38                     | 56                           | 6                          | 0                      |
| Desenvolvidos ou G20         | 100           | 0             | 0          | 0     | 50                     | 50                           | 0                          | 0                      |

|                        |    |    |   |    |    |    |   |   |
|------------------------|----|----|---|----|----|----|---|---|
| <b>Todos</b>           | 58 | 27 | 4 | 10 | 34 | 57 | 6 | 2 |
| dos quais com programa | 64 | 18 | 5 | 14 | 36 | 59 | 5 | 0 |
| dos quais sem programa | 54 | 35 | 4 | 8  | 32 | 56 | 8 | 4 |

---

### ***D. Fiabilidade dos dados orçamentais***

Segundo os economistas especializados em assuntos orçamentais, existem duas preocupações relativamente à fiabilidade dos dados:

- **Atividades quase-orçamentais:** dos países incluídos na amostra, observou-se que 75 por cento tinham atividades quase-orçamentais exteriores aos dados orçamentais reportados. Os mais significativos foram empréstimos subsidiados e/ou recapitalização bancária reportados em 50 por cento dos países. Um outro aspeto significativo foi a prática de os governos cobrarem preços inferiores aos preços comerciais para bens como combustível, eletricidade e água reportada em 44 por cento dos países também foi significativa.
- **Discrepância estatística:** determinou-se que 35 por cento dos países apresentaram uma discrepância significativa (maior do que 1 por cento do PIB) entre o balanço geral do governo e os dados orçamentais para o nível de consolidação mais alto reportado. Tais discrepâncias tão significativas foram particularmente comuns na América Latina (80 por cento) e na região da Ásia-Pacífico (50 por cento). Deste subconjunto, a discrepância foi atribuída mais frequentemente às diferenças tanto nas bases da cobertura como contabilística entre estatísticas monetárias e orçamentais. Uma fonte adicional de discrepância foi a presença de operações extraorçamentais não capturada nos dados de receita e despesa.

**Tabela A3. Transações e instituições como fonte de risco orçamental**

|                                | Por Transação                    |   |                           |                              |                               |                            |                        |                    |                            |       | Por Instituição       |                         |                  |                             |                                    |                  |       |
|--------------------------------|----------------------------------|---|---------------------------|------------------------------|-------------------------------|----------------------------|------------------------|--------------------|----------------------------|-------|-----------------------|-------------------------|------------------|-----------------------------|------------------------------------|------------------|-------|
|                                | Impostos e despesas orçamentados | Pensões da função pública não financiadas | Despesas extraorçamentais | Atividades quase-orçamentais | Obrigações da política social | Preços das matérias-primas | Transações financeiras | Garantias estatais | Parcerias público-privadas | Outro | Administração central | Fundos extraorçamentais | Segurança social | Administrações subnacionais | Entidades públicas não financeiras | Setor financeiro | Outro |
| <b>Por Região</b>              |                                  |   |                           |                              |                               |                            |                        |                    |                            |       |                       |                         |                  |                             |                                    |                  |       |
| África                         | 75                               | 25  | 58                        | 67                           | 17                            | 92                         | 17                     | 42                 | 33                         | 25    | 92                    | 33                      | 17               | 8                           | 75                                 | 25               | 0     |
| Ásia-Pacífico                  | 17                               | 17  | 17                        | 50                           | 33                            | 67                         | 50                     | 50                 | 0                          | 33    | 67                    | 17                      | 17               | 33                          | 67                                 | 67               | 0     |
| Europa                         | 69                               | 25  | 50                        | 38                           | 75                            | 6                          | 31                     | 44                 | 13                         | 19    | 63                    | 19                      | 63               | 50                          | 56                                 | 56               | 6     |
| Médio Oriente e Ásia Central   | 71                               | 29  | 86                        | 57                           | 14                            | 43                         | 14                     | 29                 | 14                         | 29    | 57                    | 57                      | 43               | 57                          | 71                                 | 14               | 14    |
| América Latina                 | 43                               | 43  | 43                        | 71                           | 57                            | 43                         | 29                     | 71                 | 0                          | 0     | 43                    | 29                      | 57               | 14                          | 57                                 | 29               | 0     |
| <b>Por nível de rendimento</b> |                                  |   |                           |                              |                               |                            |                        |                    |                            |       |                       |                         |                  |                             |                                    |                  |       |
| Em Vias de Desenvolvimento     | 63                               | 29  | 58                        | 54                           | 29                            | 67                         | 29                     | 46                 | 21                         | 25    | 71                    | 33                      | 29               | 33                          | 75                                 | 38               | 4     |
| Emergentes                     | 56                               | 25  | 50                        | 63                           | 56                            | 25                         | 25                     | 50                 | 0                          | 13    | 63                    | 31                      | 44               | 31                          | 56                                 | 44               | 6     |

|                        |           |           |           |           |           |           |           |           |           |           |           |           |           |           |           |           |          |
|------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|----------|
| Desenvolvidos ou G20   | 63        | 25        | 38        | 38        | 63        | 25        | 25        | 38        | 25        | 25        | 63        | 13        | 75        | 38        | 50        | 38        | 0        |
| <b>Todos</b>           | <b>60</b> | <b>27</b> | <b>52</b> | <b>54</b> | <b>44</b> | <b>46</b> | <b>27</b> | <b>46</b> | <b>15</b> | <b>21</b> | <b>62</b> | <b>27</b> | <b>38</b> | <b>31</b> | <b>60</b> | <b>37</b> | <b>4</b> |
| dos quais com programa | 82        | 27        | 55        | 45        | 32        | 45        | 36        | 50        | 18        | 18        | 76        | 43        | 38        | 33        | 67        | 38        | 0        |
| dos quais sem programa | 42        | 27        | 50        | 62        | 54        | 46        | 19        | 42        | 12        | 23        | 58        | 19        | 42        | 31        | 65        | 38        | 8        |

---

### ***E. Fontes e gestão de riscos orçamentais***

No inquérito, também era pedido aos economistas para identificarem as principais fontes de riscos orçamentais no conjunto de países atribuído e avaliar a divulgação de risco orçamental e as práticas de gestão.

As **fontes de riscos orçamentais observadas** são apresentadas na Tabela A3.

Relativamente à divulgação de risco orçamental e às práticas **de gestão** (Tabela A4), os economistas reportaram:

- **Cenários macroeconómicos alternativos:** apenas 10 por cento dos países da amostra produzem cenários macroeconómicos alternativos e apenas 8 por cento produziram cenários orçamentais alternativos. Neste panorama, 38 por cento dos países avançados e do G20 forneceram cenários macro-orçamentais alternativos em comparação com os 6 por cento de países emergentes e nenhum país em vias de desenvolvimento.
- **Demonstrações de risco orçamental:** dois terços dos países incluídos na amostra não publicaram demonstrações de risco orçamental de qualquer natureza. Dos países que publicaram, a demonstração de risco mais frequentemente publicada foi uma descrição qualitativa dos riscos elaborada por 23 por cento dos países. Apenas 10 por cento dos países da amostra produziram uma declaração quantificada do risco orçamental.

**Tabela A4. Divulgação e gestão de risco orçamental**

|                   | Cenários macroeconómicos alternativos | Cenários orçamentais alternativos | Demonstração qualitativa de riscos orçamentais | Demonstração quantificada de riscos orçamentais | Outro | Nenhum |
|-------------------|---------------------------------------|-----------------------------------|--|---|-------|--------|
| <b>Por Região</b> |                                       |                                   |  |   |       |        |
| África            | 0                                     | 0                                 | 8  | 0   | 0     | 92     |



|                                    |           |          |           |           |          |           |
|------------------------------------|-----------|----------|-----------|-----------|----------|-----------|
| Ásia-Pacífico                      | 0         | 0        | 17        | 33        | 0        | 67        |
| Europa                             | 25        | 25       | 38        | 6         | 25       | 44        |
| Médio Oriente<br>e Ásia Central    | 14        | 0        | 29        | 14        | 0        | 71        |
| América Latina                     | 0         | 0        | 14        | 14        | 0        | 71        |
| <b>Por Nível de<br/>Rendimento</b> |           |          |           |           |          |           |
| Em Vias de<br>Desenvolvimento      | 4         | 0        | 8         | 4         | 0        | 92        |
| Emergentes                         | 6         | 6        | 31        | 13        | 6        | 63        |
| Desenvolvidos                      | 38        | 38       | 50        | 25        | 38       | 0         |
| <b>Todos</b>                       | <b>10</b> | <b>8</b> | <b>23</b> | <b>10</b> | <b>8</b> | <b>67</b> |
| dos quais, com<br>programa         | 14        | 10       | 24        | 5         | 5        | 76        |
| dos quais, sem<br>programa         | 4         | 4        | 19        | 12        | 12       | 62        |

---

## **ANEXO II: REVISÃO DOS ROSC ORÇAMENTAIS EM PAÍSES AFETADOS PELA CRISE**

Dos dez países que revelaram maior aumento nas responsabilidades das administrações públicas durante a crise (ver Caixa 2 do texto principal), 8 haviam passado por um ROSC de Transparência Orçamental nos oito anos anteriores. Este anexo resume os resultados de uma revisão das conclusões e recomendações destes ROSC, com enfoque nas seguintes questões:

- Que critérios foram utilizados pelos ROSC para fazer apreciações relativamente ao nível de transparência alcançado por cada um dos países? Que provas foram apresentadas para apoiar estas apreciações?
- Os ROSC identificam os principais problemas de transparência revelados pela crise? Foi atribuída a devida relevância e estes problemas? A seriedade relativa destes problemas foi analisada?
- As recomendações do ROSC foram implementadas pelas autoridades? Os relatórios posteriores da equipa ao abrigo do artigo IV avaliam o progresso na implementação das recomendações do ROSC?

### **Alemanha**

A Alemanha passou por um ROSC de Transparência Orçamental em 2003. O relatório concluiu que a Alemanha havia alcançado um «alto nível de transparência orçamental», indicando, em termos gerais, um corpus de textos legais e regulamentações orçamentais abrangente, preciso e respeitado, que atribui claramente funções e responsabilidades a ramos e níveis do governo e normas definidas para orçamentação, contabilidade e reporte a todos os níveis do governo que requerem divulgação de, não só receitas e despesas de caixa, como também de passivos contingentes, garantias, despesas fiscais e participações.

Ao mesmo tempo, o ROSC salientou que a propriedade pública das instituições financeiras é extensa em todos os níveis do governo e estas instituições realizam frequentemente atividades quase-orçamentais. A título de exemplo, o relatório salientou que, em alguns casos, os empréstimos não eram rigorosamente examinados na base de idoneidade creditícia e que muitas das instituições financeiras públicas continuavam a gozar de uma garantia governamental sobre todo o seu passivo, contribuindo para muito boas notações de crédito. Ao salientar que as atividades quase-orçamentais não pareciam ser abrangentes, os seus custos não eram estimados pelas autoridades nem incluídos nos documentos orçamentais. Desde que o ROSC foi publicado, diversas atividades quase-orçamentais foram transferidas para bancos de desenvolvimento especializados.

O relatório também salientou que os documentos orçamentais deveriam fornecer informação mais aprofundada acerca da estratégia macro-orçamental, riscos e tendências

estruturais. Além disso, a ausência de um mecanismo juridicamente vinculativo que obrigasse o governo a alcançar as metas do déficit e da dívida das administrações públicas exige uma maior clareza nos documentos orçamentais relativamente ao desempenho face às suas obrigações ao abrigo do Tratado de Maastricht. Desde então que esta questão foi resolvida, até certo ponto, pela adoção da regra designada «travão da dívida» da Constituição Alemã.

Os relatórios posteriores ao abrigo do artigo IV nada referiram a propósito da implementação das recomendações do ROSC.

### **França**

A França passou por um ROSC de transparência orçamental em 2000, seguido de três atualizações nos quatro anos seguintes. O relatório inicial mostrou que a França havia alcançado um alto nível de transparência orçamental, salientando os elevados padrões definidos na maioria dos aspetos do código. O relatório focou as melhorias mais recentes na cobertura e apresentação da informação orçamental, citando a informação mais completa relativamente aos ativos e passivos das administrações públicas bem como a divulgação de passivos contingentes e a alteração nas normas contabilísticas para refletirem os princípios de uma contabilidade de exercício em várias áreas. Esta avaliação parece ter sido fortemente corroborada durante a crise, em que praticamente o aumento da dívida se deveu a um choque nos resultados com fatores relativamente pequenos relacionados com a transparência.

Apesar dos resultados geralmente positivos, o relatório identificou um número de áreas a melhorar, incluindo uma identificação e um reporte de atividades quase-orçamentais mais claros na apresentação do orçamento; uma melhor apresentação da atividade orçamental que ocorre fora do processo de apropriação, tal como a emissão de passivo contingente, a atividade quase-orçamental e as despesas fiscais; e a melhoria da reconciliação de políticas definidas com resultados ao nível das administrações públicas. Os relatórios não apresentaram uma perspetiva mais real da importância ou prioridade destas questões, nem uma forma de resolver as mesmas.

Muitas destas questões foram resolvidas na *Loi Organique aux Lois de Finances* (LOLF), que entrou plenamente em vigor em 1 de janeiro de 2006. Além das apropriações

anuais, o governo tem de se comprometer com um quadro plurianual, fornecido em detalhe no relatório económico, social e financeiro anexado à Lei Orçamental. A primeira lei-quadro orçamental plurianual foi adotada em 2009. A LOLF também reforça os poderes de supervisão parlamentares, confirma a implementação com base na contabilidade de exercício e alarga os requisitos de informação.

As atualizações do ROSC incluíram informações acerca das melhorias do sistema francês, através da passagem da LOLF, particularmente no que respeita à análise melhorada das contribuições fiscais e de segurança social (atualizações de 2001 e 2002), análise da despesa (atualização de 2004), princípio de sinceridade (atualização de 2002) e apropriação da despesa com base nos resultados (atualização de 2001). No entanto, havia uma tendência de enfoque das atualizações nas ações realizadas pelo governo, com pouco acompanhamento relativamente às áreas problemáticas identificadas no relatório inicial. As recomendações do ROSC foram mencionadas em relatórios posteriores ao abrigo do artigo IV.

## **Grécia**

Entre 1999 e 2006, a equipa do Fundo preparou seis ROSC de Transparência Orçamental, incluindo dois relatórios completos e quatro atualizações. O relatório ROSC «experimental» de 1999 reconheceu, no geral, o progresso que as autoridades haviam feito em diversas áreas. Recomendou o esclarecimento do tratamento das entidades públicas, do investimento, das atividades quase-orçamentais e dos ativos estatais, indicando claramente a base contabilística subjacente às demonstrações financeiras orçamentais e auditadas apresentadas ao Parlamento. Além disso, recomendou «uma análise abrangente da sustentabilidade da situação orçamental do governo no relatório orçamental.» O relatório completo de 2005, ao mesmo tempo que salientou que a Grécia havia feito progressos ao cumprir os requisitos do código de transparência orçamental, particularmente na área de disponibilização pública de informação, apresentou preocupações acerca de deficiências específicas, incluindo a falta de um orçamento consolidado que cobrisse despesas ordinárias, de investimento e militares, um grande número de fundos extraorçamentais, cobertura inadequada, oportunidade e fiabilidade de reporte orçamental da administração pública, falta de controlo quanto aos compromissos e pagamentos em atraso, avaliação

inadequada do risco orçamental e falta de análise/monitorização sistemática dos objetivos da política orçamental. Apesar de o ROSC ter identificado várias deficiências que contribuíram para a crise orçamental na Grécia, não houve nenhuma tentativa para quantificar e estimar os custos orçamentais relativos.

Entre 1999 e 2005, os relatórios da equipa do Fundo ao abrigo do artigo IV apresentaram de forma consistente recomendações chave do ROSC sem um acompanhamento claro respeitante à implementação. O relatório da equipa ao abrigo do artigo IV referente a 1999 incluiu um resumo das recomendações dos ROSC para esse ano. O relatório da equipa em 2004 reforçou a necessidade de dados orçamentais oportunos e exatos, e alertou para a necessidade a que o governo reforçasse a integridade das contas públicas. Finalmente, o relatório da equipa em 2005 continha uma caixa com recomendações chave da reavaliação de 2005 que foi publicada como documento independente. No entanto, após 2005, os problemas de transparência orçamental tiveram menos atenção e os relatórios ao abrigo do artigo IV não apresentaram resultados do ROSC, não havendo sido solicitado mais nenhum acompanhamento.

### **Países Baixos**

Os Países Baixos passaram por um ROSC de Transparência Orçamental em dezembro de 2005. O ROSC mostrou que os Países Baixos haviam satisfeito ou excedido as expectativas de boas práticas no âmbito de cada um dos quatro princípios gerais do Código. Ao mesmo tempo, o ROSC salientou que os Países Baixos deveriam assegurar um reporte orçamental consistente por parte da administração pública para facilitar o cumprimento do SEC de 95, colocando maior ênfase no escrutínio e nos desenvolvimentos de reporte orçamental no setor da administração local e monitorizar de forma mais rigorosa as decisões financeiras dos ministérios competentes, particularmente no que respeita às PPP. O ROSC não incluiu uma análise explícita da ligação do setor orçamental-financeiro que não a da relação entre entidades estatais e entidades financeiras públicas que operavam maioritariamente em segmentos dedicados de mercados com alguma atividade quase-orçamental. A propriedade estatal de alguns bancos também implicava uma garantia implícita para as suas atividades de financiamento.

O relatório ao abrigo do artigo IV referente a 2006 resumiu as recomendações do ROSC e salientou que estão a ser consideradas pelo grupo de trabalhos oficial no âmbito de uma estratégia orçamental. O artigo IV referente a 2007 reiterou a mensagem principal do ROSC e salientou que muitos dos novos refinamentos ao quadro orçamental estavam em linha com recomendações anteriores da equipa, mas não diretamente relacionadas com quaisquer recomendações do ROSC.

## **Portugal**

Portugal passou por um ROSC em 2003. O relatório final salientou que Portugal cumpria os requisitos do código de transparência orçamental em várias áreas e havia feito progressos significativos no reforço da gestão e transparência orçamentais. Para justificar esta avaliação, o relatório salientou, em termos gerais, que a atribuição de responsabilidades aos diferentes níveis da administração pública foi claramente definida e as relações orçamentais intergovernamentais baseavam-se em princípios relativamente estáveis. O relatório também salientou que o processo de orçamentação se baseou num quadro legal claro e em mecanismos adequados de controlo interno e externo das operações do governo. Além disso, o relatório elogiou a nova legislação-quadro de orçamentação para melhoria da coordenação orçamental, dos requisitos de contabilidade e reporte em todos os níveis da administração pública.

No entanto, o relatório também identificou muitas das deficiências reveladas pela crise, incluindo: i) a falta de enfoque nas instituições periféricas do setor da administração pública, tais como as PPP e as empresas públicas, que foram subsequentemente reclassificadas na administração pública; ii) a falta de um quadro orçamental saudável a médio prazo, o que resultou num desvio orçamental contínuo na última década à medida que os objetivos orçamentais no longo prazo estavam consistentemente em falta; e iii) fragilidades na execução do orçamento, nos processos de reporte e contabilidade que resultaram numa grande acumulação despercebida de pagamentos de despesas em atraso.

O artigo IV referente a 2003 salientou com brevidade que a implementação das recomendações de um ROSC poderia facilitar a prossecução / o cumprimento eficiente dos objetivos orçamentais.

## **Espanha**

O ROSC de Transparência Orçamental de 2005 salientou que a Espanha havia feito progressos significativos no reforço das suas instituições financeiras e na disseminação de informação acerca das operações do governo. Também salientou que o quadro legal havia delineado claramente o âmbito e as responsabilidades da administração pública e dos seus subsectores, incluindo as suas relações com as entidades públicas.

Contudo, o ROSC levantou algumas preocupações acerca da falta de informação oportuna sobre as decisões orçamentais e contas ao nível subnacional. Para resolver estas preocupações, recomendou-se que os custos orçamentais nos médio e longo prazos e riscos associados a diversas formas de PPP a todos os níveis da administração pública fossem sistematicamente quantificados, divulgados de forma transparente na documentação orçamental e considerados nos cenários orçamentais e nas projeções no longo prazo. O relatório também recomendou que a análise dos riscos orçamentais e contingências nos documentos orçamentais fossem melhoradas.

O Artigo IV referente a 2006 salientou que, se por um lado haviam sido feitos progressos na implementação de algumas recomendações do ROSC de 2005, por outro, permanecia a necessidade de uma publicação mais extensa e oportuna dos dados orçamentais territoriais do governo, particularmente no que respeita à execução do orçamento, às atividades quase-orçamentais e ao passivo contingente. O artigo IV referente a 2007 reiterou as recomendações do ROSC de 2005 ao salientar que a transparência e a monitorização reforçadas permanecem os meios mais eficazes para garantir a disciplina orçamental aos níveis da administração regional e local.

## **Reino Unido**

O Reino Unido passou por um dos primeiros ROSC «experimentais» em março de 1999, cobrindo oito códigos e normas, incluindo a transparência orçamental. Enquanto a breve descrição concluiu que o Reino Unido havia alcançado um «nível de transparência muito elevado», não era claro qual a norma absoluta ou comparativa utilizada como base para esta avaliação resumo.

Se, por um lado, o relatório levantou preocupações acerca do facto de as estimativas de passivo contingente, despesas fiscais e atividades quase-orçamentais não

estarem integrados em documentos orçamentais, por outro lado, não houve uma tentativa de estimar a importância destes riscos orçamentais que não afirmam que a última «não era significativa». O reconhecimento limitado do governo britânico no âmbito dos cenários macro-orçamentais alternativos, o passivo contingente implícito ao setor financeiro privado interno e a exposição crescente às responsabilidades das parcerias público-privadas revelados durante a crise não foram amplamente discutidos.

O artigo IV posterior, publicado em 2000, mencionou o ROSC de 1999 e salientou que a transparência orçamental havia melhorado desde a avaliação, incluindo através de um reporte mais completo das despesas fiscais nos documentos orçamentais. No entanto, o artigo IV também realçou que são necessárias melhorias na área do reporte orçamental. Mais particularmente, a ausência de relatórios do tesouro frequentes com as respectivas análises do desempenho orçamental anual comparativamente às expectativas foi vista como um entrave à avaliação pública dos desenvolvimentos orçamentais.

### **Estado Unidos**

O ROSC orçamental americano de 2003 mostrou que o país «está em plena conformidade com a maioria dos elementos do Código do Fundo e define normas de melhor prática em muitas áreas.» Felicitou a clareza das funções e responsabilidades consagradas nos termos da Constituição Americana, a abertura do processo de orçamentação e a qualidade e o âmbito da documentação orçamental, incluindo uma análise detalhada da sensibilidade.

Não obstante, o ROSC também identificou algumas fragilidades incluindo preocupações quanto à falta de clareza na direção da política orçamental a longo prazo, a complexidade do processo orçamental do congresso e a necessidade de fornecer mais informação sobre os custos e os riscos associados às Empresas Subsidiadas pelo Estado como a Fannie Mae e a Freddie Mac e outros passivos contingentes. Desde o ROSC que tem havido pouco progresso concreto na resolução destas fragilidades apesar do número de tentativas por parte da administração, do congresso e de terceiros. No decorrer da crise, todas estas três questões complicaram os esforços dos decisores da política orçamental da administração.



O relatório da equipa do Fundo ao abrigo do artigo IV referente a 2003 continha uma caixa com as principais recomendações da avaliação do ROSC e os relatórios subsequentes do Artigo IV levantaram preocupações no âmbito de questões institucionais e questões relacionadas com Empresas Subsidiadas pelo Estado.

## REFERÊNCIAS

- Alt J.E., and D. D. Lassen, 2006, "Fiscal Transparency, Political Parties, and Debt in OECD Countries," *European Economic Review*, Volume 50, Issue 6, pp. 1403–39.
- Arbatli, Elif, and Julio Escolano, 2012, —Fiscal Transparency, Fiscal Performance and Credit Ratings, IMF Working Paper No. 12/156 (Washington: International Monetary Fund).
- Cebotari, Aliona, 2008, —Contingent Liabilities: Issues and Practice, IMF Working Paper No. 08/245 (Washington: International Monetary Fund).
- Dabla-Norris, E., and others, 2010, —Budget Institutions and Fiscal Performance in Low Income Countries, IMF Working Paper No. 10/80 (Washington: International Monetary Fund).
- Dalton, John, and Claudia Dziobek, 2005, —Central Bank Losses and Experiences in Selected Countries, IMF Working Paper No. 05/72 (Washington: International Monetary Fund).
- Eurostat, 2010, —Information Note on Greek Fiscal Data, November 15.
- \_\_\_\_\_, 2011a, EDP Dialogue Visit to Ireland, November 16–17, 2011, published March 18, 2011 (Luxembourg: Eurostat).
- \_\_\_\_\_, 2011b, EDP Dialogue Visit to Spain, February 17–18, 2011, published November 22, 2011 (Luxembourg: Eurostat).
- \_\_\_\_\_, 2011c, —Manual on Government Deficit and Debt: Implementation of ESA95, (Luxembourg: Eurostat, 2<sup>nd</sup> ed.).
- Gelos, G., and S. Wei, 2005, —Transparency and International Portfolio Holdings, *The Journal of Finance*, Vol. LX No. 6, pp. 2987–3020.
- Glennerster, R., and Y. Shin, 2008, Does Transparency Pay? *Staff Papers*, International Monetary Fund, Vol. 55, No.1, pp. 183–209.

Hameed, F., 2005, \_\_Fiscal Transparency and Economic Outcomes,“ IMF Working Paper No. 05/225 (Washington: International Monetary Fund).

International Budget Partnership (IBP), 2010, *Open Budget Survey*. Available via the Internet: <http://internationalbudget.org/what-we-do/open-budget-survey/full-report/> International Federation of Accountants (IFAC), 2008, —IPSAS Adoption by Governmentl Available via the Internet: [http://www.ifac.org/sites/default/files/downloads/IPSASB\\_Adoption\\_Governments.pdf](http://www.ifac.org/sites/default/files/downloads/IPSASB_Adoption_Governments.pdf)

International Monetary Fund (IMF), 2001, *Government Finance Statistics Manual, 2001*, (Washington: International Monetary Fund).

\_\_\_\_\_, 2003, *United States: Report on Observance of Standards and Codes—Fiscal Transparency*, IMF Country Report No. 03/243 (Washington).

\_\_\_\_\_, 2007a, *Guide on Resource Revenue Transparency* (Washington).

\_\_\_\_\_, 2007b, *Manual on Fiscal Transparency* (Washington).

\_\_\_\_\_, 2007c, *The Special Data Dissemination Standard: Guide for Subscribers and Users* (Washington).

\_\_\_\_\_, 2010b, —Government Finance Statistics to Strengthen Fiscal Analysis,|| SM/10/43 (Washington).

\_\_\_\_\_, 2010c, *United Arab Emirates—Staff Report for the 2009 Article IV Consultation*, IMF Staff Country Report No. 10/42 (Washington).

\_\_\_\_\_, 2010d, *Zimbabwe—Staff Report for the 2010 Article IV Consultation*, IMF Staff Country Report No. 10/186 (Washington).

\_\_\_\_\_, 2011a, *2011 Review of the Standards and Codes Initiative*, (Washington).

\_\_\_\_\_, 2011b, *2011 Triennial Surveillance Review and Review of the 2007 Decision: Concept Note* (Washington).

\_\_\_\_\_, 2011c, Report of the Joint Task Force of the IMF and the International Public Sector Accounting Standards Board (IPSASB)—Financial Reporting of Public Interventions to Assist the Financial Sector,|| SM/10/259.

\_\_\_\_\_, 2011d, *World Economic Outlook (WEO)*, April (Washington).

\_\_\_\_\_, 2011e, *Public Sector Debt Statistics: Guide for Compilers and Users* (Washington).

\_\_\_\_\_, 2012a, *Fiscal Monitor—Balancing Fiscal Policy Risks*, April (Washington).

\_\_\_\_\_, 2012b, *Fiscal Safeguards* (Washington).

\_\_\_\_\_, Forthcoming, —IMF Budget Institutions Database,|| (Washington).

INTOSAI Public Debt Committee, 2003, —Fiscal Exposures: Implications for Debt Management and the Role for SAIs,|| International Organization of Supreme Audit Institutions, available online at:

[http://www.issai.org/media\(229,1033\)/ISSAI\\_5430E.pdf](http://www.issai.org/media(229,1033)/ISSAI_5430E.pdf)

IPSASB (International Public Sector Accounting Standards Board), 2000a, IPSAS 1: Presentation of Financial Statements.

Irwin, Timothy, 2012, —Accounting Devices and Fiscal Illusions,|| IMF Staff Discussion Note 12/02 (Washington: International Monetary Fund).

Koen, V., and P. van den Noord (2005), —Fiscal Gimmickry in Europe: One-Off Measures and Creative Accounting,|| OECD Economics Department Working Papers, No. 417, (Paris: Organization for Economic Cooperation and Development).

Khan, Abdul, and Stephen Mayes, 2009, —Transition to Accrual Accounting,|| IMF Technical Note and Manual 09/02 (Washington: International Monetary Fund).

- Lane, Timothy D., and others, 1999, *IMF-Supported Programs in Indonesia, Korea, and Thailand: A Preliminary Assessment*, IMF Occasional Paper No. 178, (Washington: International Monetary Fund).
- MacKenzie, G.A., and Peter Stella, 1996, *Quasi-Fiscal Operations of Public Financial Institutions*, IMF Occasional Paper No. 142, (Washington: International Monetary Fund).
- Organization for Economic Cooperation and Development, 2007, —OECD Budget Practices and Procedures Database, (Paris).
- Petrie, Murray, 2003, —Promoting Fiscal Transparency: The Complementary Roles of the IMF, Financial Markets, and Civil Society, IMF Working Paper No. 03/199, (Washington: International Monetary Fund).
- United States, Congressional Budget Office (CBO), 2009, *The Budget and Economic Outlook: An Update*. (Washington).
- United States, Office of Management and Budget (OMB), 2012, *Analytical Perspectives: Budget of the US Government*, (Washington).
- United States, Department of the Treasury, 2012, *2011 Financial Report of the United States Government*, (Washington).
- Wickens, T., 2008, —Nonfinancial Public Sector Statistics-Consolidation, *Government Finance Statistics Manual 2011 Companion Material*, (Washington: International Monetary Fund).
- Weber, Anke, 2012, —Stock-Flow Adjustments and Fiscal Transparency: A Cross-Country Comparison, IMF Working Paper No. 12/39, (Washington: International Monetary Fund).

## 4. Análise da tradução

Conforme anteriormente descrito no capítulo 1 do presente projeto, neste capítulo serão abordados os principais desafios encontrados na tradução, bem como as respectivas estratégias adotadas para a sua resolução com base nas quatro categorias de problemas na tradução identificadas por Christiane Nord (1997: 75-76): pragmáticos, culturais, linguísticos e textuais (problemas específicos do texto). Dentro de cada uma das quatro categorias, serão dados exemplos específicos retirados da tradução do texto «Fiscal Transparency, Accountability and Risk» de inglês para português, apresentada no capítulo 3, bem como a explicação da estratégia adotada.

No presente projeto, foi traduzido um relatório do FMI da língua inglesa para a língua portuguesa, com o objetivo de, à luz da teoria funcionalista da tradução explanada por Nord, identificar e analisar os desafios colocados aquando da transposição de um texto económico de uma língua para outra.

Vejamos a análise dos fatores extratextuais na tradução realizada a par com a análise do texto de partida.

### 4.1 Fatores extratextuais

| <b>FATORES EXTRATEXTUAIS</b> |  |   |
|------------------------------|--|---|
|                              | <b>Texto de partida (TP)</b>   | <b>Texto de chegada (TC)</b>  |
| <b>Remetente</b>             | Departamento de Assuntos Orçamentais, FMI, em colaboração com o Departamento de Estatística<br><br>Aprovado por Carlo Cottarelli | O remetente neste caso é idêntico ao produtor do texto de chegada, a tradutora. |
| <b>Intenção</b>              | Informação referencial <sup>45</sup> , tom neutro e objetivo, por vezes  | Procurou-se manter o tom neutro/objetivo do texto. A                            |

<sup>45</sup> «Informar o destinatário acerca de um determinado assunto» (Nord, 1991: 49)

|                     |   |  |
|---------------------|---|--|
|                     | apelativo (intenção de apelar ao sentimento e à compreensão do destinatário).   | linguagem utilizada na tradução é formal, adequada ao público-alvo designado para a tradução.  |
| <b>Destinatário</b> | Embora o texto de partida não especifique diretamente o público-alvo, depreende-se que o relatório se destine aos países que fazem parte do FMI, atualmente 188, em particular os países afetados pela crise onde o FMI realizou ROSC nas duas últimas décadas. | Governos e partidos políticos de diversos países, nomeadamente dos países mais afetados pela crise económico-financeira mundial; estudantes universitários dos cursos de Economia e Finanças.  |
| <b>Meio</b>         | Publicação disponibilizada <i>online</i>  | A tradução será disponibilizada em formato papel e digital (CD), e posteriormente <i>online</i>  |
| <b>Local</b>        | Washington D.C., EUA  | Lisboa, Portugal   |
| <b>Tempo</b>        | 7 de agosto de 2012   | 2013-2014  |
| <b>Motivo</b>       | Disponibilizar informação acerca de um tema de preocupação mundial, a questão da transparência orçamental.  | Informar o público-alvo do texto de chegada acerca da questão da transparência orçamental e da situação do seu país em particular, caso o mesmo tenha sido auditorado pelo FMI. Dado que o FMI não publica os seus textos em língua portuguesa, considerou-se relevante disponibilizar a informação na língua de chegada de um dos |

|                        |                             |  |
|------------------------|-----------------------------|--|
|                        |                             | países mais afetados pela crise de 2008, Portugal. |
| <b>Função do texto</b> | Informativa (não literária) | Informativa (não literária)                        |

#### 4.2. Fatores intratextuais

Dentro dos fatores intratextuais, podemos identificar desafios colocados ao traduzir o relatório «Fiscal Transparency, Accountability and Risk».

|                 | <b>Texto de partida (TP)</b>   | <b>Texto de chegada (TC)</b>  |
|-----------------|--|---|
| <b>Assunto</b>  | <p>A transparência orçamental e recomendações para combater a opacidade relativa às finanças públicas; apresentação de estatísticas económico-financeiras relativas à dívida de países pertencentes ao FMI.</p> <p>Texto informativo (e algo apelativo na promoção da divulgação de dados)</p> <p>Fatores extratextuais como o tempo, o local e o remetente incluídos no título, intenção e motivo indicados no Sumário Executivo.</p> | <p>O assunto do texto traduzido é o mesmo que o do texto de partida, não houve qualquer alteração ou omissão, o relatório foi traduzido na íntegra.</p> <p>Manteve-se a função informativa na tradução, conferindo-se um «toque» mais apelativo na tradução do Sumário Executivo.</p> <p>O tempo, o local e o remetente foram alguns dos fatores extratextuais mantidos em relação ao texto de partida (<i>vide</i> acima), a intenção e o motivo também.</p> |
| <b>Conteúdo</b> | <p>O texto «Fiscal Transparency, Accountability and Risk» trata de questões de opacidade da transparência orçamental. É um</p>   | <p>O conteúdo da tradução não sofreu quaisquer alterações em comparação com o texto de partida. A tradução reflete o</p>  |



|                       |   |  |
|-----------------------|---|--|
|                       | <p>texto factual que apresenta estatísticas referentes ao grau de transparência orçamental e à dívida pública de diversos países. Além disso, o FMI procura também fornecer recomendações para a divulgação de informação de forma mais atempada, bem como quanto ao conteúdo dessa mesma informação que deve ser prestado. O texto de partida tem uma linguagem formal e adequada ao público-alvo a que se destina, em parte pela terminologia utilizada. Não existem marcas regionais da língua inglesa, mas nota-se que o texto foi escrito em inglês americano, como é possível verificar através da norma ortográfica seguida.</p> <p>O texto de partida também fornece informações acerca de fatores extratextuais, nomeadamente o recipiente, o tempo e o local.</p> | <p>mesmo conteúdo, o mesmo assunto. Continua a ser um texto atual, embora a tradução tenha sido realizada em 2013, o FMI ainda não publicou nova revisão em matéria de transparência orçamental.</p> <p>O público-alvo do texto também pouco diverge do texto de partida, embora tenha sido acrescentado mais um público, os estudantes de Economia e Finanças, sendo que se considera um tema importante para alunos das referidas áreas.</p> <p>A tradução foi realizada em português europeu, sem quaisquer marcas regionais, recorrendo à utilização do novo Acordo Ortográfico.</p> <p>Os fatores extratextuais, como o tempo e o local, foram mantidos na tradução, sendo que ambos fazem parte do título do texto de partida.</p> |
| <b>Pressuposições</b> |   | Do entendimento da tradutora do texto – o ouvinte – foram assumidos aspetos particulares da  |

|                              |   |  |
|------------------------------|---|--|
|                              |   | <p>cultura de partida, especialmente no que diz respeito ao léxico (<i>vide</i> abaixo). Não foi necessário adaptar a cultura de partida à cultura de chegada, visto que:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) Os fenómenos que podem ser considerados marcas da cultura de partida são pouco explícitos, relacionando-se maioritariamente com questões terminológicas;</li> <li>2) O público-alvo definido durante a realização da tradução é um público com conhecimentos da área;</li> <li>3) O local de emissão do texto, Washington D.C., é mantido na tradução, sendo o FMI uma entidade sediada nos EUA, não tendo sido identificada uma necessidade de alterar um aspeto desta ordem, parte integrante do relatório.</li> </ol> |
| <b>Composição do texto</b>   | Um relatório composto por um Sumário Executivo, cinco capítulos divididos em secções de A a F e dois anexos | Estrutura mantida na tradução  |
| <b>Elementos não-verbais</b> | Não foram identificados quaisquer elementos não-verbais   | Não foram identificados quaisquer elementos não-verbais  |

|                                   |  |   |
|-----------------------------------|--|---|
| <b>Léxico</b>                     | O texto contém uma forte componente de terminologia específica da área em que se insere, económico-financeira como por exemplo, <i>fiscal transparency, governments' fiscal position, fiscal deficits, CDS spreads, government finances, assets and liabilities, transactions and flows, ROSC.</i> | A terminologia utilizada na tradução foi recolhida de relatórios e outros textos elaborados e disponibilizados <i>online</i> por entidades como a União Europeia (de destacar o Banco Central Europeu, o Parlamento Europeu e o Tribunal de Contas), o Banco de Portugal e a CMVM.          |
| <b>Estrutura frásica</b>          | Frases por vezes longas, utilização de um adjetivo para vários substantivos, utilização frequente de artigos possessivos   | Procurou-se utilizar frases menos complexas, mais objetivas e mais fáceis de entender. Para evitar frases demasiado longas, algumas foram divididas em duas frases, a utilização de adjetivos foi moderada e procurou-se não aplicar demasiada carga de substantivos em apenas um adjetivo. |
| <b>Elementos suprasegmentares</b> | Utilização frequente de estilos (itálico, sublinhado e negrito) para realçar as ideias mais importantes ou ideias-chave do texto; ilustrações em formato de gráficos e tabelas que resumem a principal informação estatística.<br><br>Neste aspeto, destaca-se um                                  | O estilo itálico, negrito e sublinhado foi mantido na tradução, bem como marcas como pontos, tabelas, caixas e gráficos.<br><br>O erro relativo ao número da Caixa 6 omitido foi igualmente mantido.  |

|  |  |  |
|--|--|--|
|  | erro no original que relaciona com o número das caixas, em que a Caixa 6 não é referida. |  |
|--|--|--|

Passemos agora à análise dos desafios colocados ao traduzir o texto «Fiscal Transparency, Accountability and Risk» e às estratégias adotadas para resolver esses mesmos desafios.

### ***4.3 Problemas pragmáticos***

Os problemas pragmáticos referem-se às diferenças entre as situações comunicativas na cultura de partida e na cultura de chegada, que incluem aspetos como, por exemplo, o tempo e o local (Nord, 1991: 186-187). Para identificar eventuais problemas pragmáticos, é necessário fazer uma análise dos problemas extratextuais, nomeadamente o perfil e a intenção do autor do texto de partida, o leitor-alvo, o meio de comunicação, os locais e os tempos de produção e receção do texto (*idem*).

Ao nível do local, pode dizer-se que tem a menor relevância entre todos os aspetos extratextuais, ou seja, o facto de o texto de partida ter sido elaborado em Washington D.C. e a tradução em Portugal é pouco pertinente, atendendo ao seu carácter internacional, ou seja, o tema desenvolvido, a transparência orçamental, e as ações desenvolvidas pelo FMI para combater a opacidade orçamental nos diversos países que compõem o FMI, em particular os mais afetados pela crise económica.

O fator tempo tem menor relevância, dado que o texto de partida é aprovado em agosto de 2012, a tradução elaborada em 2013 e a temática da transparência orçamental continua a ser atual e sendo alvo de constante debate, em particular desde o despertar da crise económico-financeira em 2008. Nos últimos anos, as entidades de normalização económica e financeira têm procurado tornar a comunicação mais transparente, centrando-se a publicação de relatórios em matéria de transparência orçamental numa promoção e harmonização de um reporte mais oportuno e menos opaco.

No que diz respeito às intenções do autor do texto de partida, estão omissos elementos extratextuais que permitam descortinar as intenções do autor, bem como o público-alvo específico a quem o texto se destina. Não havendo menção expressa ao

público-alvo, a interpretação do texto de partida, permite concluir que se dirige ao setor público em primeira instância, aos governos e partidos políticos que terão de debater os orçamentos de estado dos respetivos países, aos profissionais e estudantes de Economia e Finanças, bem como pessoas que tenham conhecimentos suficientes da área que lhes permita compreenderem a mensagem.

Embora estes aspetos extratextuais possam ter um impacto na tradução de um texto, o mesmo não se aplica propriamente ao texto em questão devido ao seu carácter internacional, sendo que não refere um caso específico de análise da transparência orçamental, mas os países pertencentes ao FMI em geral, com enfoque particular nos países mais afetados pela crise económico-financeira e onde foram realizados ROSC (Relatórios de Cumprimentos das Normas e do Código de Transparência Orçamental) pelo FMI.

#### **4.4 Problemas culturais**

Segundo Nord, os problemas culturais derivam das diferenças nas normas e convenções que orientam o comportamento verbal e não-verbal no par cultural envolvido, dado que todas as culturas têm os seus próprios hábitos e convenções (1991: 186-187). Acerca da questão da lealdade, Nord refere ainda que *[loyalty] is filled by the demands of the specific translation concepts of the cultures in question* (Nord, 1997: 125), ou seja, se a cultura de chegada pretender uma reprodução literal do original, os tradutores não podem simplesmente traduzir de uma forma não literal sem explicar ao leitor o que fez e por que o fez (*idem*). A tarefa do tradutor consiste em agir como mediador das duas culturas (Bassnett: 2010: 82); e a mediação não passa por impor os conceitos específicos de uma cultura nos membros de outra comunidade cultural.

A tradução é uma atividade que envolve pelo menos duas línguas e duas culturas. A cultura está presente em todos os textos, mesmo nos técnicos (especializados), ainda que implicitamente. O tradutor é permanentemente confrontado com os problemas de como tratar os aspetos culturais implícitos no texto de partida e a técnica mais adequada para os transmitir na língua de chegada.

No caso da tradução em análise, os elementos culturais estão implícitos nas suas diversas estruturas frásicas e na terminologia. Embora não sejam referidos sistemas

económicos em particular que, como vimos em Petcovici e Ciortea na secção 2.1 do presente projeto, apresentam fortes desafios na transposição de um texto económico de uma língua para outra. Tendo o presente relatório um carácter internacional, os problemas culturais estão, na sua maioria, implícitos. No entanto, pode destacar-se um aspeto cultural explícito na tradução em expressões como *central government* e *general government* que, em português são traduzidas de acordo com a estrutura/organização política do estado português: a administração central (*central government*) e as administrações públicas (*general government*).

*Exemplo 1:*

Statistical standards focus on all institutions considered to be engaged in non-market activity, a group which is typically broader than just those entities included in the central government budget. (p. 30 do texto de partida)

Tradução: As normas estatísticas focam-se em todas as instituições que se considera estarem envolvidas em atividades não comerciais, um grupo tipicamente mais vasto do que as entidades incluídas no orçamento da administração central. (p. 81 do projeto)

*Exemplo 2:*

promote monthly reporting on general government finances, especially for countries with a general government fiscal rule, and the publication of audited year-end financial statements within six months (p. 38 do texto de partida)

Tradução: Promover o reporte mensal sobre as finanças das administrações públicas, particularmente para países com uma regra orçamental da administração pública e a publicação, no prazo de seis meses, de declarações orçamentais de fim de ano; (p. 94 do projeto)

*General government* e *central government* são duas expressões típicas da língua inglesa que designam uma estrutura política internacional. Ambas as expressões não têm uma tradução direta em português, pelo que é necessário fazer uma adaptação cultural das duas expressões.

#### 4.5 Problemas linguísticos

Nord refere que os problemas linguísticos advêm das diferenças estruturais ao nível do vocabulário e da sintaxe entre a língua de partida (LP) e a língua de chegada (LC). No que diz respeito ao léxico, alguns destes problemas podem ser causados pelos conhecidos «falsos amigos» (*false friends*) ou por situações de equivalência nula (termos ou expressões para os quais não existe tradução na língua de chegada, porque ainda não houve aprovação de uma tradução ou porque foram adotadas nessa mesma língua enquanto estrangeirismo. Temos o caso de *swap*, em que se manteve a palavra estrangeira, ou *area department*, caso em que ainda não existe uma tradução para designar os departamentos do FMI em língua portuguesa) ou equivalência múltipla (casos em que uma palavra tem mais do que uma tradução como o caso de *fiscal*, que pode ser traduzida como financeiro, fiscal ou orçamental, ou *government* que pode ser traduzida como governos, Estado ou público). Naturalmente que o tradutor procura utilizar diversas fontes para colmatar dúvidas terminológicas, dado que não detém todo o conhecimento necessário para realizar a tradução. As dificuldades surgem quando o tradutor se depara com uma palavra que, na LC, tem mais do que um significado (equivalência múltipla), sendo por vezes todos muito semelhantes; a dificuldade pode ser maior quando a palavra não existe em nenhum dicionário específico, aplicada a um determinado contexto ou numa determinada área (equivalência nula), apresentando apenas os significados mais comuns (*idem*).

Estas dificuldades também podem ocorrer devido a uma falta de conhecimento por parte do tradutor ao nível da gramática quer na LP, quer na LC. De salientar que, de acordo com o domínio ao qual a LP pertence, a tradução poderá obrigar à utilização de tempos verbais distintos ou tem ela própria regras gramaticais e sintáticas distintas (Nord, 1991: 186-187). De destacar também os verbos modais: línguas diferentes expressam a modalidade de formas distintas, como por exemplo *must/shall* em inglês que podem ser traduzidos da mesma forma em português (dever). A intensidade dos modais na língua inglesa varia, portanto, da portuguesa, *shall* (dever) tem menor intensidade do que *must* (ter de, dever).

##### *Exemplo 3:*

Central banks **should** therefore be encouraged to follow internationally recognized standards in full, though (as discussed in paragraph 17) some supplementary information

may also be required to allow for consolidation with public sector accounts. (p. 16 do texto de partida)

Tradução: Por isso, os bancos centrais **devem** ser encorajados a seguir normas internacionalmente reconhecidas na sua totalidade, apesar de (conforme discutido no parágrafo 17) também ser necessária alguma informação complementar para permitir a consolidação com as contas do setor público. (p. 60 do projeto)

*Exemplo 4:*

A new standard for fiscal forecasting **could** help to improve the quality and consistency of prospective fiscal reporting. The standard would require fiscal forecasts to: (p. 28 do texto de partida)

Tradução: Uma nova norma de previsão orçamental **poderia** ajudar a melhorar a qualidade e a consistência do reporte orçamental prospetivo. De acordo com a norma, as previsões orçamentais teriam de: (p. 78 do projeto)

A modalidade na língua portuguesa é traduzida através da utilização de tempos verbais distintos.

Se, por um lado, o léxico é uma estrutura aberta que pode integrar novas palavras ao longo do tempo ou adotar palavras de outras línguas, a estrutura morfosintática é esquemática, menos permeável à mudança, obrigando o tradutor a seguir as próprias regras definidas pelo sistema linguístico para o qual traduz.

Dentro da categoria dos problemas linguísticos, serão analisadas questões relacionadas com a sintaxe, atentando ao caso particular da construção adjetivo + substantivo (na língua de partida), e ainda problemas lexicais, nomeadamente de equivalência «direta» e múltipla de termos específicos da área económico-financeira.

#### **4.5.1 Problemas sintáticos**

Os problemas sintáticos incluem frases (mais) extensas, utilização de demasiadas orações relativas, utilização de diversas conjunções, utilização mais frequente de pronomes.

Como exemplo de frases mais extensas e que recorrem à utilização de conjunções, pronomes relativos e preposições indicativas de posse (*of*):



*Exemplo 5:*

On the institutional sources of those risks, public corporations were seen to pose almost as great a risk as shocks to the central government budget, **followed by** social security institutions, the financial sector, **and** subnational governments. (p. 12 do texto de partida)

Tradução: Nas origens institucionais desses riscos, as entidades públicas foram vistas como representando um risco quase tão grande como um choque no orçamento da administração central, **segundo-se** as instituições de segurança social, o setor financeiro e os governos subnacionais. (p. 53do projeto)

*Exemplo 6:*

This is possible because, **while** the governments' obligations to make future pension payments have a real cost, **this is not counted as** a liability in the fiscal statistics underlying Europe's fiscal rules. (p. 24 do texto de partida)

Tradução: Tal é possível porque, **apesar de** as obrigações dos governos para fazerem com que os pagamentos de pensão futuros terem um custo real, **estes não são contabilizados como** passivo nas estatísticas orçamentais de acordo com as regras orçamentais europeias. (p. 72 do projeto)

Embora este tipo de frase mais extenso não seja uma marca do tipo de texto de natureza económica, que habitualmente recorre a frases mais curtas, diretas e simples, optou-se por manter a mesma estrutura do texto de partida na tradução, porque se prende com as intenções do texto de partida, como vemos abaixo. Algumas frases do texto de partida, particularmente no sumário executivo, são caracterizadas pela utilização recorrente de conjunções coordenadas e orações relativas:

*Exemplo 7:*

The public sector boundary could, however, prove more stable **than that of** the general government, **since**, for example, private firms have stronger incentives **than** public corporations to resist interference in their operations **and, unlike** government, **are typically obliged to** apply international accounting standards **which, among other things**, require them to be clear about the entities that they control. (p. 15 do texto de partida)

Tradução: No entanto, a fronteira do setor público poderia apresentar-se **mais** estável **do que nas** administrações públicas **sendo que**, por exemplo, as empresas privadas têm incentivos **mais** fortes **do que** as sociedades públicas para resistir à interferência nas suas operações e, **ao contrário do** governo, **são tipicamente** obrigadas a aplicar as normas internacionais de contabilidade, **entre outras, que** requerem clareza quanto às entidades que *elas* controlam. (p. 59 do projeto)

*Exemplo 8:*

The limited reporting **of** subsoil assets is partly a reflection **of** the complexities associated with assessing the market value **of** such assets which requires estimates **of** the size **of** subsoil reserves, the time and cost profile **of** extraction, and the path **of** future prices for the commodity. (p. 21 do texto de partida)

Tradução: O reporte limitado **dos** ativos do subsolo é uma reflexão parcial **das** complexidades associadas à avaliação **do** valor do mercado de tais ativos que requer uma estimativa **da** dimensão **das** reservas **do** subsolo, **do** cronograma e custo **da** extração, e **da** evolução dos preços das matérias-primas. (p. 69 do projeto)

As frases acima são exemplos de uma utilização frequente da estrutura frásica comparativa, no primeiro caso, e da preposição de posse, no segundo caso. Na segunda frase, e dado que a língua portuguesa obrigada à correspondência de género, a tradução parece menos repetitiva que o original, onde é utilizado apenas a preposição *of*. A tradução utiliza a mesma preposição, no entanto, como existe contração da preposição com o artigo, as frases soam menos repetitivas, quase como que ritmicamente, do que em inglês.

De destacar a particularidade das frases mais longas, especialmente no sumário executivo, como no exemplo abaixo:

*Exemplo 9:*

These shortcomings in fiscal disclosure are due to a combination of gaps and inconsistencies in fiscal transparency standards, delays and discrepancies in countries' adherence to those standards, and a lack of effective multilateral monitoring of compliance with those standards. (p.3 do texto original)

Tradução: Essas deficiências na divulgação de informação orçamental devem-se a uma combinação de lacunas e inconsistências nas normas de transparência orçamental, atrasos e discrepâncias verificados na adesão dos diversos países a essas normas, e a uma falta de monitorização multilateral eficaz no cumprimento dessas mesmas normas. (p. 41 do projeto)

Certas frases, como a que se apresenta acima, não se incluem nas habituais frases curtas, simples e assertivas dos textos económicos. Particularmente no sumário executivo (do qual consta a frase do exemplo 10), a utilização de frases mais compridas é a preferida, sendo que é a parte mais «publicitária» do relatório, ou seja, uma apresentação do FMI relativa à existência de uma opacidade orçamental contínua, apesar dos esforços para a combater. Na presente tradução, estas frases mais longas são vistas como sendo intencionais, podendo fazer com que o leitor fique algo confuso e a compreensão total não

seja alcançada, isto é, tratando-se de uma explanação do autor do texto relativamente à tentativa de combate da opacidade orçamental, causar alguma desconcentração no leitor poderá ser intencional.

Também os verbos modais representam neste relatório uma importância em especial, dado que o mesmo inclui recomendações do FMI para o combate à opacidade orçamental. *Should* e *could* são os dois modais mais utilizados. Conforme explicado acima, a modalidade é expressa de forma distinta consoante a língua. Em inglês, os verbos modais indicam a intensidade da obrigação, ao passo que em português são por vezes traduzidos de forma semelhante (o caso de *must* e *should*).

*Exemplo 10:*

These contingent liabilities **should** be valued at their market, fair, or expected present value, taking into account the probability of the liability being called and the amount and timing of any resulting payments, unless there is a clear moral hazard case for non-recognition; (p. 23 do texto de partida)

Tradução: Estes passivos contingentes **deverão** ser avaliados no seu mercado, a um valor atual justo ou esperado, considerando a probabilidade do passivo designado e o prazo de quaisquer pagamentos que daí resultem, a não ser que exista um caso moral claro para o não reconhecimento; (p. 71 do projeto)

*Exemplo 11:*

While statistical reporting standards call for detailed quarterly general government fiscal reporting, 25 governments **should** consider publishing reports on a monthly basis. (p. 26 do texto de partida)

Tradução: Enquanto as normas de reporte estatístico exigem um reporte orçamental detalhado das administrações públicas com periodicidade trimestral, os governos **devem** considerar publicar relatórios com periodicidade mensal. (p. 75 do projeto)

*Exemplo 12:*

This **could** be done by making a more explicit link in the revised Code and ROSC to compliance with relevant international standards in the areas of budgeting, statistics, accounting, and audit. (p. 39 do texto de partida)

Tradução: Tal **pode** ser alcançado tornando a ligação à conformidade com as normas internacionais relevantes nas áreas de orçamentação, estatística, contabilidade e auditoria mais explícita no Código e no ROSC revistos. (p. 95 do projeto)

*Exemplo 13:*

FAD therefore proposes to provide a regular fiscal transparency update on a set of cross-country fiscal transparency indicators which **could** also be available electronically. (p. 41 do texto de partida)

Tradução: Por isso, o FAD propõe fornecer uma atualização regular das práticas de transparência orçamental nos vários países com base num conjunto de indicadores de transparência orçamental entre os diversos países que também **poderia** ser disponibilizado eletronicamente. (p. 97 do projeto)

Em português, recorre-se à utilização de tempos verbais distintos para indicar a intensidade da probabilidade. Nos exemplos 12 e 13, a tradução para o indicativo faz referência a recomendações/encorajamento para um cumprimento das normas internacionais; no exemplo 11, em que é utilizado o futuro simples, trata-se quase de uma obrigatoriedade para seguir uma determinada regra. Foi utilizado o tempo futuro, mas poderia também ser utilizado o tempo presente com indicação de futuro. Já no exemplo 14, foi utilizado o modo condicional, dado que se trata de uma possibilidade para qual não existe uma certeza forte, refere-se a uma sugestão/recomendação que pode ou não ser adotada.

No caso de *could*, o primeiro e o terceiro exemplos foram traduzidos no tempo condicional, dado que se tratam de possibilidades mais remotas ou mais difíceis de alcançar do que no segundo caso, em que é utilizado o tempo presente. O tempo condicional indica uma probabilidade mais remota ou difícil de alcançar do que *can* (poder no presente do indicativo).

No que diz respeito à estrutura frásica, uma das características sintáticas da linguagem especializada é a utilização de frases curtas e a combinação de expressões adjetivo-substantivos.

*Exemplo 14:*

Fiscal transparency is a **critical element** of **effective fiscal policymaking** and the management of fiscal risks. (p. 3 do texto original)

Tradução: A transparência orçamental é um **elemento fundamental** de uma **política orçamental eficaz** e de gestão de riscos orçamentais. (p. 41 do projeto)

General government consists of all entities that are controlled by **central, state or local government or social security funds** and are engaged primarily in non-market activities. (p. 13 do texto de partida)

Tradução: A administração pública é composta por todas as entidades controladas por uma **administração central, estatal ou local ou fundos da segurança social** e que estão envolvidas essencialmente em atividades não comerciais. (p. 55 do projeto)

Nos dois exemplos acima, 14 e 15, vemos que a língua românica obriga a uma alteração da ordem da estrutura adjetivo-substantivo para o inverso. Além disso, no exemplo 15, temos ainda a problemática de identificação do(s) substantivo(s) ao(s) qual(-ais) de refere o adjetivo. Entendeu-se que *central state local* se referia apenas a *government*, não também a *social security funds*, porque são expressões mais recorrentes ao longo do texto, utilizadas sem qualquer outro adjetivo.

#### 4.5.2 Problemas lexicais

Nesta subsecção, estão incluídas questões relacionadas com terminologia: equivalências nulas, múltiplas e diretas. Embora não referido por Christiane Nord, optou-se por incluir também alguns exemplos de equivalência «direta», ou seja, terminologia que consta de dicionários (como, por exemplo, o IATE<sup>46</sup>) e glossários elaborados pela União Europeia (o glossário da crise europeia do Parlamento Europeu<sup>47</sup>), bem como textos escritos por instituições internacionais, como o Banco Central Europeu (relatórios financeiros disponibilizados na página de Internet do BCE<sup>48</sup>). Os textos utilizados, disponíveis digitalmente, como bibliografia principal permitiram reunir terminologia específica da área já utilizada por entidades de normalização, como as instituições da União Europeia e o Banco de Portugal.

A economia é uma área de saber especializada que requer um conhecimento técnico, apresentando por conseguinte alguns problemas terminológicos ao tradutor. Os diversos textos disponibilizados por outros organismos de normalização que não o FMI (entidade cuja página Web está disponível em língua inglesa, francesa, espanhola, russa, árabe e chinesa, os relatórios e outros artigos muitas vezes apenas disponíveis em língua inglesa) foram a base principal de pesquisa terminológica. Os documentos consultados

---

<sup>46</sup> <http://iate.europa.eu/SearchByQueryLoad.do?method=load>

<sup>47</sup> <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+IM-PRESS+20100414FCS72750+0+DOC+XML+V0//PT>

<sup>48</sup> <https://www.ecb.europa.eu/ecb/html/index.pt.html>

*online* provêm das páginas Web da União Europeia (em particular da Comissão Europeia, do Parlamento Europeu, do Tribunal de Contas e do Banco Central Europeu), do Banco de Portugal e da CMVM, bem como da Direcção Geral do Orçamento, Ministério das Finanças. No caso do EUR-lex, embora seja uma base de dados exclusivamente jurídica, foi consultado o documento referente à «Orientação do Banco Central Europeu de 20 de setembro de 2011 relativa aos instrumentos e procedimentos de política monetária do Eurosistema». Também foi consultada a imprensa diária no Jornal *O Público* e o *Diário Económico* durante o tempo em que se procedeu à tradução, e que serviram de «confirmação» quanto à utilização dos termos e expressões utilizados em publicações documentais nos meios de comunicação em Portugal.

#### **4.5.2.1 Equivalências «diretas»**

As equivalências «diretas» referem-se a termos ou expressões utilizadas por organismos de normalização como o BCE ou o Banco de Portugal conforme mencionado anteriormente.

*Exemplo 16:*

Fiscal adjustment (p. 4 e 26 do texto de partida)

Tradução: ajustamento orçamental (p. 43 e 75 do projeto)

Ao pesquisar o termo *online*, por exemplo, em contraste com «ajuste orçamental», deparamo-nos com notícias dos principais jornais portugueses, nomeadamente *O Público* ou o *Expresso*, onde se escreve em artigos de economia «ajustamentos orçamentais, programas de ajustamento, aceleração do ajustamento orçamental, ajustamento de risco». Além disso, a tradução «ajustamento» surge também no IATE nas temáticas Economia, Finanças e Contabilidade. De considerar também o aparecimento da expressão em texto da especialidade, nomeadamente na Orientação do Banco Central Europeu, onde se lê «(...) o BCE efectua os ajustamentos necessários ao calendário normal, de forma a ter em consideração os feriados bancários em cada Estado-Membro.» (I. 331/1, 2011: 21).

*Exemplo 17:*

Government debt (p. 6, 11, 26 do texto de partida)

Tradução: dívida pública (p. 8, 57, 58 do projeto)

Desde 2008, ano em que a crise financeira eclodiu com a falência do banco de investimento norte-americano Lehman Brothers, que o termo «dívida pública» passa a fazer parte de todos os artigos publicados em semanários. De acordo com o glossário da crise financeira elaborado pelo Parlamento Europeu e divulgado *online* (*vide* referência bibliográfica no final) «**Dívida governamental ou dívida pública**: a quantidade de dinheiro que um governo deve aos seus credores também aumentou. É igualmente designada como dívida pública, na medida em que, no final, é aos contribuintes que compete o seu pagamento. Se um governo gastar mais do que recebe em impostos, tem de recorrer a dinheiro suplementar, geralmente através da venda de bens públicos.»

Tal como «ajustamento orçamental», também «dívida pública» é já uma expressão recorrente no âmbito económico-financeiro.

Um outro exemplo é precisamente o título do relatório.

*Exemplo 18:*

Fiscal Transparency, Accountability and Risk (p. 1 do texto de partida)

Tradução: Transparência orçamental, responsabilidade e risco (p. 37 do projeto)

À exceção da palavra *fiscal*, uma equivalência múltipla, como veremos já em seguida, o restante título foi uma tradução direta do inglês.

#### 4.5.2.2 Equivalências múltiplas

Nas equivalências múltiplas, estão incluídos termos e expressões com várias traduções possíveis, variando as mesmas consoante o contexto. Incluímos nesta secção *government*, *fiscal* e *liabilities*, termos que podem ter mais do que uma tradução. A decisão de usar um termo em lugar de outro está sobretudo relacionada com o contexto em que a palavra se insere.

*Government* é uma das palavras mais recorrentes no texto e pode ser traduzida como «governo», «Estado», «administração» ou «público» (adjetivo associado a Estado, que em inglês também aparecerá como *public*).

***Government* = governo**

*Exemplo 19:*

Governments' economic decisions (p. 4 do texto de partida)

Tradução: decisões económicas dos governos (p. 42 do projeto)

*Exemplo 20:*

(...) hold governments to account for their fiscal performance and their utilization of public resources. (p. 4-5 do texto de partida)

Tradução: (...) e para responsabilizar os governos quanto ao seu desempenho orçamental e à sua utilização dos recursos públicos. (p. 43 do projeto)

*Exemplo 21:*

First, the crisis revealed that, even among advanced economies, **governments'** understanding of their current fiscal position was inadequate, as shown by the emergence of previously unrecorded deficits and debts. (p. 4 do texto de partida)

Tradução: Primeiro, a crise revelou que, mesmo entre as economias mais avançadas, a compreensão dos **governos** relativamente à sua situação orçamental atual era inadequada, conforme demonstrado pelo aparecimento de défices e dívidas anteriormente não registados. (p. 43 do projeto)

Nos exemplos 19, 20 e 21, *government* é referido enquanto entidade reguladora e decisora das normas de um país. Também foram retirados exemplos idênticos de textos como «Estatísticas de Balança de Pagamentos» elaborado pelo Banco de Portugal ou «Modernização da contabilidade da UE» elaborado pela Comissão Europeia.

Já a tradução de *government* como «administração» está relacionada com as expressões *general government*, *local government* e *central government*. Para a tradução destas expressões, recorreu-se aos dicionários IATE e também ao Linguee, sendo as referências deste último retiradas de artigos publicados no EUR-lex. Os textos «Estatísticas da Balança de Pagamentos» do Banco de Portugal e os relatórios anuais do Banco Central Europeu (foram consultadas as versões em inglês e em português mais recentes, nomeadamente 2010, 2011, 2012 e 2013). *General government* refere-se às administrações públicas dos países, *central government* à administração central. O «Relatório Anual de



2012» do BCE e a «Síntese da Execução Orçamental 2011» do Ministério das Finanças, Direcção-Geral do Orçamento apresentam a tradução dos dois termos consoante acima indicado.

*Local government* e *regional government* referem-se, também mediante consulta dos documentos acima mencionados, às administrações locais e regionais.

### ***Government* = Estado**

#### *Exemplo 22:*

The outstanding debt of government-related enterprises (...) (p. 14 do texto de partida)

Tradução: A dívida em curso das empresas ligadas ao Estado (...) (p. 56 do projeto)

#### *Exemplo 23:*

(...) and other guarantees of government sponsored enterprises. (p. 14 do texto de partida)

Tradução: (...) e outras garantias governamentais de empresas subsidiadas pelo Estado. (p. 57 do projeto)

De um ponto de vista económico, e mediante a aplicação do termo ao caso português, «a noção de Estado consiste na existência de um conjunto de instituições que mantenham um poder público num território. Ou seja, é Estado quando a autoridade está institucionalizada. É uma estrutura política que constitui a face de uma nação.» Assim, nos exemplos acima, faz-se referência a empresas que têm na sua fundação intervenção/investimento do Estado.

### ***Government* = público**

#### *Exemplo 24:*

Government deficits and debts (p. 5 do texto de partida)

Tradução: Défices e dívidas públicos (p. 45 do projeto)

#### *Exemplo 25:*

Government accounting (p. 5 do texto de partida)

Tradução: Contabilidade pública (p. 44 do projeto)

*Exemplo 26:*

Government finance statistics (p. 5)

Tradução: Estatísticas das finanças públicas (p. 47 do projeto)

A definição económica de público está relacionada com Estado. Segundo o Infopédia<sup>49</sup>, público é algo «pertencente ou relativo ao povo, que é de todos, que se faz diante de todos, que está aberto ou acessível a todos, comum, relativo ou pertencente ao governo de um país.» Em certas ocasiões, tais como as que se indicam abaixo, *government* refere-se efetivamente a público, na medida em que não se referem propriamente à entidade estadual ou governamental, mas sim ao conceito de coisa comum, pertencente ao Estado.

No entanto, o problema de tradução do termo *government* não foi totalmente eliminado, já que algumas ocorrências se basearam na análise do co-texto imediato, do referente implícito da palavra no lugar onde a mesma aparece e que ajuda a identificar o contexto e, por conseguinte, a opção de tradução.

Tal como o substantivo *government*, o adjetivo *fiscal* também é recorrente no texto, e usado em combinações comuns com substantivos como *fiscal transparency fiscal risk* ou *fiscal reporting*. O termo pode ser traduzido como «fiscal» «orçamental» e eventualmente «público». No contexto do presente projeto, a tradução mais utilizada foi «orçamental» devido ao conteúdo do texto, a temática da transparência orçamental. Além disso, «fiscal» é um termo puramente contabilístico, ou seja, é habitualmente aplicado num contexto de contabilidade, impostos, ao fisco e à fiscalização. A maioria das ocorrências no texto relaciona-se efetivamente com transparência orçamental, tema central do relatório, às políticas e normas de orçamentação e apresentação de orçamentos aos organismos de normalização.

---

<sup>49</sup><http://www.infopedia.pt/lingua-portuguesa>

Alguns exemplos da utilização de «orçamental», «fiscal» e «público»<sup>50</sup>:

- fiscal transparency: transparência orçamental
- fiscal risk: risco orçamental
- fiscal reporting: reporte orçamental
- fiscal forecasting: previsão orçamental
- fiscal data: dados orçamentais
- fiscal opacity: opacidade orçamental
- fiscal management: gestão orçamental
- fiscal position / stance: posição orçamental
- fiscal burden: encargo fiscal
- contas públicas\*

Os vários textos consultados na área foram sobretudo Relatórios Anuais do BCE (versão inglesa e tradução para português) onde as ocorrências com o adjetivo *fiscal* (orçamental) permitem cobrir muitas das opções adotadas na tradução.

Relativamente a *fiscal* (fiscal), a palavra surge com menor frequência, sendo que a análise da componente fiscal não é um dos objetivos do texto.

\* Neste caso, *fiscal* foi traduzido como «público», visto tratar-se das contas pertencentes ao Estado, ou seja, públicas.

As possíveis traduções de *liabilities* são «passivo» e «responsabilidades».<sup>51</sup>

*Exemplo 27:*

Assets and liabilities

Tradução: ativos e passivos

*Exemplo 28:*

---

<sup>50</sup> Nestes casos, optou-se por não colocar a página específica da tradução, dado tratar-se de expressões e termos que surgem com frequência em todo o relatório.

<sup>51</sup> Tal como na nota anterior, optou-se igualmente por não colocar a página específica da tradução nestes exemplos por ocorrerem com frequência em todo o relatório.

Contingent liabilities

Tradução: passivo contingente

*Exemplo 29:*

Government liabilities

Tradução: responsabilidades das administrações públicas

*Exemplo 30:*

Accumulation of liabilities by government-related enterprises

Tradução: acumulação de responsabilidades por empresas ligadas ao Estado

O exemplo 27 trata-se de uma colocação que já está lexicalizada, ou seja, já está incluída no léxico económico-financeiro; o exemplo 28 trata-se também de uma expressão já lexicalizada, como é possível identificar em textos como «IAS 37 Provisões, Passivos Contingentes e Ativos»<sup>52</sup>; por sua vez, nos exemplos 29 e 30, a tradução como «responsabilidades» diz respeito ao facto de as expressões serem associadas à palavra *government* que, como já vimos, tem um equivalente polissémico em português, relacionando-se com a ligação às administrações públicas no caso do exemplo 29, ou de empresas públicas ou ligadas ao Estado (também uma colocação) no exemplo 30.

#### 4.5.2.3 Equivalências nulas

As equivalências nulas estão relacionadas com termos que não têm tradução na língua de destino. No presente relatório, identifica-se a ocorrência frequente da palavra *swap*, que não tem tradução em português. O termo foi incluído na língua portuguesa

*Exemplo 31:*

Credit default swap spreads (p. 5 do texto de partida)

Tradução: diferenciais de *swaps* de risco de incumprimento (p. 45 do projeto)

---

<sup>52</sup><http://www.ifrs.org/IFRSs/IFRS-technical-summaries/Documents/IAS37.pdf>

Apesar de se manter o estrangeirismo de uma das palavras na expressão, as restantes encontram-se aprovadas tanto no IATE<sup>53</sup> como no BCE *online*. No caso de *swap*, existe simplesmente um vazio lexical em português, pelo que prevalece a designação em inglês.

*Exemplo 32:*

IMF area departments (p. 40 do texto de partida)

Tradução: departamentos de área do FMI (p. 96 do projeto)

Segundo a página Web do FMI, *area departments* são os departamentos específicos por cada área geográfica. Estão divididos em cinco secções: Departamento Africano, Departamento Ásia-Pacífico, Departamento Europeu, Departamento do Médio Oriente e da Ásia Central e Departamento do Hemisfério Ocidental. Sendo que a página Web do FMI não inclui a versão portuguesa, a tradução da expressão *IMF area departments* foi livre, ou seja, baseou-se na melhor porque efetivamente efetivamente consideradas áreas geográficas e eventualmente áreas funcionais. Dado que as áreas funcionais estão também discriminadas no organigrama do FMI<sup>54</sup>, optou-se por traduzir precisamente por «departamentos de área».

*Exemplo 33:*

Dissemination Standards Bulletin Board (p. 41 do texto de partida)

Tradução: *Dissemination Standards Bulletin Board* (p. 97 do projeto)

---

<sup>53</sup> *Swap* de risco de incumprimento: Contrato em que uma das partes (o comprador do CDS), que detém títulos de dívida de rendimento fixo (ex. obrigações) emitidos por determinada entidade, compra à outra parte (o vendedor do CDS) uma protecção – espécie de "seguro" – contra o risco de incumprimento de dívida do emitente dos títulos. O risco é assim transferido do comprador do CDS para o vendedor, que garante ao comprador o recebimento dos juros e o reembolso dos títulos na data do seu vencimento em caso de incumprimento do emitente dos títulos.

<sup>54</sup> <https://www.imf.org/external/np/obp/orgcht.htm>

O exemplo 33 refere-se a um conselho que faz parte do FMI e está encarregue de disponibilizar acesso a informação dos sítios SDDS (*Special Data Dissemination Standard*, Base de Dados da Disseminação Padrão de Dados Especiais) (SDDS), do GDDS (*General Data Dissemination System*, Base de Dados da Norma Geral de Disseminação de Dados) e do DQRS (*Data Quality Reference*, Referência de Qualidade de Dados). Ao contrário do exemplo 32, optou-se por não traduzir a designação do Conselho, dado tratar-se de uma área departamental específica do FMI para a qual escolher uma tradução livre poderia não ter o mesmo significado da entidade e do que a mesma promove.

*Exemplo 34:*

Policy and guidance notes (p. 41 do texto de partida)

Tradução: notas de política e orientação (p. 97 do projeto)

*Policy and guidance notes* refere-se, tal como o nome indica, a notas de dois processos distintos, política e orientação. No entanto, tratando-se de documentação, *notes* poderia ser eventualmente traduzido de outra forma (anotações, por exemplo).

#### **4.6 Problemas específicos do texto**

Este tipo de problemas, de acordo com Nord, refere-se às questões que não podem ser incluídas em nenhuma das categorias anteriores, a situações específicas de comunicação únicas e que dependem de um determinado contexto.

No presente projeto, não foram encontrados outros problemas específicos, além de todos os mencionados.

## Conclusão

O termo «globalização» comporta uma diversidade ampla de significado e é ainda controverso, podendo ser analisado e aplicado em áreas tão diversas como a economia, a sociologia, a antropologia, a cultura. A globalização refere-se a um processo complexo multidimensional, que vai além de um «simples» fenómeno despoletado pelos avanços tecnológicos que promovem uma maior rapidez da comunicação e do transporte; compreende atualmente diversas áreas e pode ser olhada de modos tão distintos quanto aqueles que se propuser. Assim, cada ramo das ciências sociais tem uma perspectiva distinta de globalização, ou seja, cada disciplina privilegia a sua própria abordagem. De um modo geral, as perspectivas sociológica, geográfica e de estudos culturais têm tendência para ser mais abrangentes do que a economia, as ciências políticas e as relações internacionais. Entre analistas e decisores políticos, parece surgir um consenso relativo a algumas características da globalização: está a ser moldada pelas mudanças tecnológicas que envolvem a reconfiguração dos estados, anda de mão em mão com a regionalização e é desigual. Outro entendimento comum é que a globalização é sinónimo de compressão espaço-tempo, significando uma interação mais intensa em espaços mais amplos num tempo mais curto.

À medida que a distância diminui, a velocidade da interação social aumenta de tal modo que as crises e os acontecimentos de partes distantes do globo têm impacto imediato em todo o mundo. Por isso, a globalização desperta uma consciencialização crescente da forma como eventos distantes podem afetar fortunas locais e vice-versa, bem como a perceção pública da diminuição espaço-temporal.

A difusão acelerada das tecnologias digitais e de satélite tornaram a comunicação instantânea possível. O controlo da informação é pouco eficaz, o que faz com que indivíduos em todo o mundo sejam expostos a outras culturas. Nada, nem mesmo o facto de os indivíduos falarem línguas diferentes, pode impedir o fluxo de ideias e culturas. O inglês tornou-se a língua dominante, uma vez que fornece uma infraestrutura linguística poderosa, tal como qualquer sistema tecnológico, para transmitir ideias. A queda de barreiras entre nações conduziu à queda de barreiras linguísticas e culturais. Não há dúvida que as culturas são influenciadas através do contacto entre si. No entanto, esta influência não significa estandardização ou convergência cultural na direção do modelo cultural

mundial baseada na cultura americana ou europeia. De facto, as nações mantêm a sua variedade, complexidade e a diversidade cultural. A abertura da cultura é um fenómeno que reconhece diferenças entre culturas e permite beneficiar da riqueza das outras culturas.

A tradução desempenha um papel fundamental na promoção da globalização, mas também da localização, sendo que apela ao reconhecimento do valor de outras culturas e aos limites da cultura local. Pode dizer-se que a tradução convida e introduz a diferença; ao fazê-lo, permite ou força o «eu» a interagir com «o outro», contribuindo para a diversidade cultural. A promessa de proximidade só se mantém se houver uma garantia de possibilidade de tradução.

Enquanto processo de partilha de línguas e competências linguísticas que fazem parte de uma infraestrutura de comunicação global, a tradução permite a circulação de conhecimento, informação e ideias de discursos disseminados em diversas línguas. Na verdade, a globalização contemporânea testemunhou o aparecimento da língua inglesa como *lingua franca*, o que, contudo, não conduziu a uma diminuição no significado da tradução. As alterações tecnológicas promoveram uma maior tradução de conteúdos disponibilizados aos leitores à qual estes acedem em qualquer lugar no mundo e em qualquer momento.

A tradução de textos designados «técnicos» ou «de especialidade» representa o maior segmento do mercado de tradução, o que gera debates relativo à concetualização desta modalidade de texto.

O presente projeto incidiu na tradução de um texto de linguagem especializada, particularmente de natureza económico-financeira. Vimos as especificidades deste tipo de texto, nomeadamente que constitui um serviço comunicativo orientado para o leitor, cujo objetivo principal passa por apresentar informação a um público novo. Um dos desafios colocados à tradução de textos económicos diz respeito à necessidade de realizar, numa primeira instância, uma análise ao próprio sistema económico, à sua natureza e formas, sendo que se presencia aqui um confronto entre sistemas económicos.

O relatório aqui traduzido, intitulado «Fiscal Transparency, Accountability and Risk» é um texto de carácter internacional, isto é, trata de questões relacionadas com a transparência orçamental e o combate à opacidade da mesma por parte dos países constituintes do Fundo Monetário Internacional. Apesar dos sistemas económicos serem



diferentes, não foi necessário fazer uma comparação dos mesmos, devido precisamente ao seu caráter internacional.

Procedeu-se à tradução do relatório com base na visão funcionalista de Christiane Nord, que propõe uma abordagem à atividade tradutória em que o texto traduzido é um conjunto de especificidades, nomeadamente o público-alvo, a função ou os objetivos que se pretende que a tradução cumpra. Um dos aspetos mais importantes é a regra da coerência e que passa, segundo os funcionalistas, por os tradutores encontrarem as melhores soluções de modo a produzirem um texto em conformidade com a situação que lhes é apresentada.

A análise do texto de partida e conseqüentemente do texto de chegada (após a tradução) baseia-se na aplicação do modelo de Nord e consistiu na identificação dos desafios colocados durante a tradução, inseridos em quatro categorias nomeadas pela autora: problemas pragmáticos, problemas culturais, problemas linguísticos e problemas específicos do texto. Num texto de natureza económico-financeira, e também muito atual (aprovado em 2012), alguns dos problemas identificados por Nord estão implícitos, como os pragmáticos e os problemas específicos do texto. Os problemas linguísticos tiveram a maior representatividade, desde problemas lexicais, passando por problemas sintáticos e morfológicos. Os problemas de ordem cultural, embora na sua maioria implícitos, revelaram-se um desafio, na medida em que foi necessário fazer uma adaptação da estrutura organizacional (sistema político) ao caso específico português, dado que a tradução foi realizada para a língua portuguesa.

O resultado final é um trabalho experimental na área da tradução especializada e espera-se que a tradução e a sua análise possam vir a ser um documento de consulta em trabalhos deste tipo de texto, em particular no que diz respeito à necessidade de adaptação de estruturas governamentais internacionais para a situação concreta de Portugal. Para o efeito, foi levada a cabo uma pesquisa de diversos documentos de organizações igualmente internacionais, nomeadamente o Banco Central Europeu, que disponibiliza bases de documentos de consulta de jornais de especialidade e relatórios de normalização da linguagem.

De realçar que a tradução deste texto encontra a sua justificação na necessidade de compreensão das normas/recomendações em matéria de transparência orçamental por parte

do governo português, sendo este um dos exemplos e casos de maior incidência deste relatório, se as mesmas não são transparentes. Isso significa que as entidades normalizadoras deveriam promover uma maior transparência um maior entendimento das políticas internacionais, ao disponibilizar a informação na língua materna dos países onde atuam. A tradução resulta, assim, numa garantia de diferença no pressuposto da igualdade de normas internacionais.

## Fontes

INTERNATIONAL MONETARY FUND (2012), «Fiscal Transparency, Accountability and Risk», Prepared by the Fiscal Affairs Department in collaboration with the Statistics Department, Approved by Carlo Cottarelli, Washington D.C.  
Disponível online em <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2012/080712.pdf>

## Bibliografia

- APPADURAI, Arjun (1996), *Modernity at Large: Cultural Dimensions of Globalization*, Public Worlds, Volume 1, Londres: University of Minnesota Press Minneapolis-London.
- AVELING, Harry (2002) «Mistakes’ in Translation: A Functionalist Approach», A Paper Prepared for the Third Workshop on “The Art of Translation”, Londres: 19-20 September 2002..
- BASSNETT, Susan (2010), «The Translator as Cross-Cultural Mediator», Malmkjaer, Kirsten; Windle, Kevin (eds.), *Handbook of Translation Studies*, Oxford: Oxford University Press, pp. 94-107.
- BIELSA, Esperanca (2005), «Globalisation as Translation: an Approximation to the Key but Invisible Role of Translation in Globalisation», Centre for the Study of Globalisation and Regionalisation Working Paper No 163/05, Centre for Translation and Comparative Cultural Studies University of Warwick, pp. 1-15.
- BISHOP, Tiffany; REINKE, John; ADAMS, Tommy (2011). «Globalization: Trends and Perspectives», *Journal of International Business Research*, 10 (1), pp: 117-131.
- BYRNE, Jody (2006), *Technical Translation: Usability Strategies for Translating Technical Documentation*, University of Sheffield, Reino Unido: Springer Verlag.
- BYRNE, Jody (2010), «Are translators writing themselves out of existence?» in Kemble, Ian (eds.) *The Translator as a Writer*, Portsmouth: University of Portsmouth, pp. 14-27.
- CANTISTA, Maria José (2005). «Globalização: Alcance e Limites». Sessão solene de abertura do ano letivo de 2004/2005, Coleção Orações e Sapiência, Editora: Faculdade de Letras da Universidade do Porto, pp. 5-15.

- CHEUNG, Andy (2013), «A History of Twentieth Century Translation Theory and Its Application for Bible Translation», *Journal of Translation*, Volume 9, Number 1, pp 1-10.
- COLANDER, David (2002). «Globalization and Economics». Middlebury College Economics Discussion Paper No. 02-35.
- CRONIN, Michael (2013), *Translation in the Digital Age*, Londres e Nova Iorque: Routledge.
- CRONIN, Michael (2000), *Across the Lines. Travel, Language, Translation*, Cork: Cork University Press.
- GIDDENS, Anthony (2003), «The Globalizing of Modernity» in Held, David; McGrew, Anthony (eds.), *The Global Transformations Reader: An Introduction to the Globalization Debate*, segunda edição, UK: Polity Press, pp. 60-66.
- GIDDENS, Anthony (2006), *O Mundo na Era da Globalização*, sexta edição, Lisboa: Editorial Presença.
- HELD, David (2001), «Globalization, Corporate Practice and Cosmopolitan Social Standards», Paper presented at the conference, *Globalisierung und Sozialstandards*, 30/31, pp: 1-18.
- HELD, David; MCGREW, Anthony; GOLDBLATT, David; PERRATON, Jonathan (2003), «Rethinking Globalization» (eds.) «*The Global Transformations Reader: An Introduction to the Globalization Debate*, segunda edição, Polity Press in association with Blackwell Publishing Ltd, pp. 67-74.
- HELD, David; MCGREW, Anthony (2003). «The Great Globalization Debate: An Introduction» in David Held; Anthony McGrew, *The Global Transformations Reader: An Introduction to the Globalization Debate*, segunda edição, Reino Unido: Polity Press in association with Blackwell Publishing Ltd, pp. 1-50.
- NING, Zhao (2008), «Building an Appealing Image in the Translation of Soft News», *Translation Journal*, Volume 12, No. 4, China: English Department, Sanjiang University.
- NORD, Christiane (1991), *Text analysis in translation: theory, methodology, and didactic application of a model for translation-oriented text analysis*, Amsterdão/Nova Iorque: Rodopi.

- (1997), *Translating as a Purposeful Activity*, Reino Unido: St. Jerome Publishing.
- (2006), “Loyalty and fidelity in specialized translation”, *Tradução e Localização*, pp. 30-41.
- (2005). “Translating as a purposeful activity: a prospective approach”, article on an adapted version of a lecture with the same title held at the Koreanisches Institut of the University of Bonn, Germany, on 16 January, 2004. *TRADTERM*, 11, 2005, p. 15-28.
- PETCOVICI, Tania; CIORTEA, Raluca, (2013), «Translation and transfer of European economic reality», *Universitatea Tibiscus din Timisoara: Anale Seria Stiinte Economica*, pp: 215-222.
- PIETERSE, Jan Nederveen (1995), «Globalization as hybridization», Featherstone M.; Lash S.; Robertson R. (eds.), *Global Modernities*, London: Sage, pp. 45-68.
- PYM, Anthony (2003), «Globalization and the Politics of translation Studies», Paper delivered to the conference *Translation and Globalization* (Canadian Association of Translation Studies) in Halifax, Canada, 29 May 2003.
- SHANGQUAN, Gao (2000), «Economic Globalization: Trends, Risks and Risk Prevention», *Economic and Social Affairs, CDP Background Paper 1*, pp. 1-8.
- SHIYAB, Said M. (2010), «Globalization and its impact on translation», Shiyab, Said M.; Marilyn Gaddis Rose; Juliane House; John Duval (eds.), *Globalization and aspects of translation*, Cambridge: Cambridge Scholars Publishing, pp. 1-10.
- VENUTI, Lawrence (2004). *The Translator’s Invisibility: A History of Translation*, segunda edição, Londres e Nova Iorque: Routledge.

### ***Terminologia/dicionários/glossários***

- Financial Times lexicon, disponível em <http://lexicon.ft.com/term?term=globalisation>
- Glossário da crise financeira (Parlamento Europeu), disponível em <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+IM-PRESS+20100414FCS72750+0+DOC+XML+V0//PT>
- Economic glossary, Tribunal de Contas, disponível em <http://eca.europa.eu/portal/pls/portal/docs/1/1942215.PDF>

Glossário do Banco de Portugal em língua portuguesa e na versão bilingue, disponível em <http://www.bportugal.pt/pt-PT/Glossarios/Paginas/Glossario.aspx>

Língua e Terminologia da União Europeia, disponível em [http://europa.eu/publications/language-and-terminology/index\\_pt.htm](http://europa.eu/publications/language-and-terminology/index_pt.htm)

Terminologia Portuguesa disponível no servidor Europa (07.11.2012), disponível em [http://ec.europa.eu/translation/portuguese/guidelines/documents/glossaries\\_on\\_europa\\_pt.pdf](http://ec.europa.eu/translation/portuguese/guidelines/documents/glossaries_on_europa_pt.pdf)

Terminologia Callipe Interpreters, disponível em <http://www.calliope-interpreters.org/po/dictionaries.htm>

EUR-lex, disponível em <http://eur-lex.europa.eu/pt/index.htm>

IATE, InterActive Terminology for Europe, disponível em <http://iate.europa.eu/iatediff/SearchByQueryLoad.do?method=load>

Linguee, disponível em <http://www.linguee.com/>

Infopédia, disponível em <http://www.infopedia.pt/>

### ***Sítios Web relacionados com a área económica***

International Monetary Fund, página Web disponível em <http://www.imf.org> (acedido entre janeiro de 2013 e setembro de 2013)

DP Pobocikova, tese publicada em <http://pt.scribd.com/doc/216618576/DP-Pobocikova> (acedido em setembro de 2014)

Fundo Monetário Internacional (2014), «How does the IMF ENcourage Greater Fiscal Transparency?», disponível em <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/fiscal.htm> (acedido em 12 de fevereiro de 2013)

Banco Central Europeu, «Orientação do Banco Central Europeu de 20 de Setembro de 2011 relativa aos instrumentos e procedimentos de política monetária do Eurosistema», disponível em <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:331:0001:0095:PT:PDF> (acedido entre janeiro de 2013 e setembro de 2013)

- Relatório Anual do Banco de Portugal (2013), disponível em <http://www.bportugal.pt/pt-PT/PublicacoesIntervencoes/BCE/RelatorioAnual/Paginas/RelatorioAnual.aspx>  
(acedido entre janeiro de 2013 e setembro de 2013)
- Relatório Anual do Banco de Portugal (2012), disponível em <http://www.bportugal.pt/pt-PT/PublicacoesIntervencoes/BCE/RelatorioAnual/Publicacoes/rabce12pt.pdf>  
(acedido entre janeiro de 2013 e setembro de 2013)
- Diário Digital (2012), «Troika vai ser alvo de Investigação pelo Parlamento Europeu», disponível em [http://diariodigital.sapo.pt/news.asp?id\\_news=665386](http://diariodigital.sapo.pt/news.asp?id_news=665386)  
(acedido em 17 de fevereiro de 2013)
- International Monetary Fund (2013), «Portugal: Letter of Intent, Memorandum of Economic and Financial Policies, and Technical Memorandum of Understanding», disponível em <http://www.imf.org/External/NP/LOI/2013/PRT/061213.pdf>  
(acedido entre janeiro de 2013 e setembro de 2013)
- Carlos Fonseca, «Sétima Revisão da Troika, documentos traduzidos para português» (2013), disponível em <http://aventar.eu/2013/06/16/setima-revisao-da-troika-documentos-traduzidos-para-portugues/>  
(acedido janeiro de 2013 e setembro de 2013)
- Pereira, Paulo Trigueiro; Lobo, Marina (2010), «Transparência do processo orçamental em Portugal tem de ser melhorada», disponível em [http://www.jornaldenegocios.pt/opiniao/detalhe/transparecencia\\_do\\_processo\\_orcamental\\_em\\_portugal\\_tem\\_de\\_ser\\_melhorada.html](http://www.jornaldenegocios.pt/opiniao/detalhe/transparecencia_do_processo_orcamental_em_portugal_tem_de_ser_melhorada.html)  
(acedido em 14 de março de 2013)
- Epstein, Gerald, «A crise financeira global: evitar uma Grande Depressão e parar o actual Ciclo Destrutivo», disponível em <http://pt.mondediplo.com/spip.php?article416> (acedido em 14 de março de 2013)
- Comissão Europeia, «Modernização da contabilidade da UE: Melhor informação de gestão e maior transparência», disponível em [http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/publications/modern\\_accounts/modernising\\_EU\\_accounts\\_pt.pdf](http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/publications/modern_accounts/modernising_EU_accounts_pt.pdf) (acedido entre janeiro de 2013 e setembro de 2013)
- Portugal Economy, sítio Web em [www.peprobe.com](http://www.peprobe.com)

Antunes, José Engrácia, «Os Derivados», disponível em <http://www.cmvm.pt/CMVM/Publicacoes/Cadernos/Documents/C30Artigo4.pdf> (acedido entre janeiro de 2013 e setembro de 2013)

Banco de Portugal, «Estatísticas da balança de pagamentos», disponível em <http://www.bportugal.pt/pt-PT/Estatisticas/Dominios%20Estatisticos/Paginas/EstatisticasdaBalan%C3%A7adePagamentos.aspx> (acedido entre janeiro de 2013 e setembro de 2013)

Banco de Portugal, Departamento de Estatística, «Estatísticas de Balança de Pagamentos», disponível em <http://www.bportugal.pt/pt-PT/Estatisticas/MetodologiasenomenclaturasEstatisticas/Lists/FolderDeListaComLinks/Attachments/32/dm-bop-pt.pdf> (acedido entre janeiro de 2013 e setembro de 2013)

DFK & Associados, «NCRF 21 Provisões, passivos contingentes e activos contingentes», disponível em <http://www.dfk.pt/snc/NCRF%2021.pdf>

Oliveira, Jonas da Silva (2006), «Relato financeiro sobre provisões, passivos contingentes e activos contingentes: o caso português». disponível em [http://www.otoc.pt/downloads/files/1180445681\\_JonasSilvaOliveira4.pdf](http://www.otoc.pt/downloads/files/1180445681_JonasSilvaOliveira4.pdf) (acedido janeiro de 2013 e setembro de 2013)

Fundo Monetário Internacional, «Article IV Staff Reports - A Pilot Project», disponível em <http://www.imf.org/external/pubs/pilot.htm> (acedido entre janeiro de 2013 e setembro de 2013)

Governo de Portugal, Ministério da Defesa Nacional (2010), «Anuário Estatístico da Defesa Nacional», disponível em [http://www.portugal.gov.pt/media/857512/20121025\\_anuario\\_defesa\\_20101.pdf](http://www.portugal.gov.pt/media/857512/20121025_anuario_defesa_20101.pdf) (acedido entre janeiro de 2013 e setembro de 2013)

Fundo Monetário Internacional, «Staff of international civil servants», disponível em <http://www.imf.org/external/about/staff.htm#area> (acedido em 16 de março de 2013)

Instituto Português da Qualidade, Organismos de normalização setorial, disponível em [http://www1.ipq.pt/pt/normalizacao/organismosnacionaisnormalizacao/Pages/Entidades\\_Pareceras.aspx](http://www1.ipq.pt/pt/normalizacao/organismosnacionaisnormalizacao/Pages/Entidades_Pareceras.aspx) (acedido em 12 de abril de 2012)



Banco de Portugal, Conclusão da Consulta do FMI a Portugal, ao abrigo do Artigo IV, referente a 2003, disponível em <http://www.bportugal.pt/pt-PT/PublicacoesIntervencoes/OutrosOrganismos/FMI/Paginas/PIN0424.aspx> (acedido entre janeiro de 2013 e setembro de 2013)

OCDE, Avaliação do Processo Orçamental em Portugal, disponível em <http://www.oecd.org/portugal/42007650.pdf> (acedido em 10 de novembro de 2013)

Fundo Monetário Internacional (2003), «Portugal: Report on the Observance of Standards and Codes - Fiscal Transparency Module», disponível em <http://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.aspx?sk=17052.0> (acedido em 19 de abril de 2013)

Research Service Quick Guide (2010), «Simplifying Government Finance: The Alignment Project and how it will impact on Wales», disponível em <http://www.assemblywales.org/gg10-0015.pdf> (acedido em 20 de abril de 2013)

Banco Central Europeu, Relatórios anuais disponíveis em <https://www.ecb.int/pub/annual/html/index.en.html>

Graham, Carol (2001), «Perspectives on Globalization from the Emerging Market Economies», disponível em <http://www.brookings.edu/research/articles/2001/09/fall-globaleconomics-graham> (acedido em 20 de abril de 2013)

Aníbal, Sérgio (2013), «Transparência orçamental melhora em 2012, mas mantém-se entre as mais baixas da Europa», disponível em <http://www.publico.pt/economia/noticia/transparencia-orcamental-melhora-em-2012-mas-mantemse-entre-as-mais-baixas-na-europa-1581745> (acedido em 17 de abril de 2013)

Sindicato dos Magistrados do Ministério Público, «Orçamento português é o segundo mais opaco da Europa ocidental», disponível em <http://www.smppt.pt/?p=20394> (acedido em 18 de abril de 2013)

Open Budget Survey 2012, «Portugal fornece ao público informações significativas», disponível em <http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/OBI2012-PortugalCS-Portuguese.pdf> (acedido em 18 de abril 2013)

O Público, «Portugal corrige rácio da dívida pública para os 130,9%», disponível em <http://www.publico.pt/economia/noticia/banco-de-portugal-corrige-racio-da-divida-publica-para-os-1309-1606392> (acedido em 20 de setembro de 2013)

Jornal Expresso, «Banca rota nos EUA pode gerar crise pior que a de 2008», disponível em <http://expresso.sapo.pt/bancarota-nos-eua-pode-gerar-uma-crise-pior-que-a-de-2008=f833909> (acedido em 10 de outubro de 2013)

Jornal O Público, «FMI aprovou oitava tranche do empréstimo da *troika* a Portugal», disponível em <http://www.publico.pt/economia/noticia/fmi-aprovou-oitava-tranche-do-emprestimo-da-troika-a-portugal-1597195> (acedido em 17 de agosto de 2013)



UNIVERSIDADE CATÓLICA PORTUGUESA

A GLOBALIZAÇÃO E A TRADUÇÃO DE TEXTOS  
ESPECIALIZADOS: CASO PRÁTICO DE TRADUÇÃO DE UM  
TEXTO ECONÓMICO-FINANCEIRO

**ANEXOS**

Projeto apresentado à Universidade Católica

Portuguesa para obtenção do grau de mestre em Tradução

Por

Ana Filipa Trindade Duarte

Faculdade de Ciências Humanas

Setembro de 2014

# **Anexo A – Original do texto «Fiscal Transparency, Accountability and Risk»**

INTERNATIONAL MONETARY FUND

## **Fiscal Transparency, Accountability, and Risk**

Prepared by the Fiscal Affairs Department in collaboration with the Statistics Department

Approved by Carlo Cottarelli

August 7, 2012

| Contents  | Page |
|---|------|
| Executive Summary .....   | 3    |
| I. Introduction .....   | 4    |
| II. Why Fiscal Transparency? .....  | 5    |
| III. Fiscal Transparency and Fiscal Risks .....                               | 9    |
| IV. Strengthening Fiscal Transparency Standards and Practices.....            | 12   |
| A. Coverage of Public Institutions.....                                       | 13   |
| B. Reporting of Assets and Liabilities .....                                  | 19   |
| C. Accounting for Transactions and Other Economic Flows .....                 | 24   |
| D. Frequency and Timeliness of Fiscal Reporting.....                          | 26   |
| E. Fiscal Forecasting and Budget Planning .....                               | 27   |
| F. Aligning Budgets, Statistics, and Accounts.....                            | 28   |
| V. Strengthening Fiscal Transparency Monitoring and Incentives .....          | 31   |
| A. National and Regional Monitoring of Transparency .....                     | 32   |
| B. International Monitoring of Transparency .....                             | 34   |
| C. Strengthening National and Regional Fiscal Transparency Institutions ..... | 36   |
| D. Updating the IMF Fiscal Transparency Code and Manual .....                 | 38   |
| E. More Effective Multilateral Monitoring of Fiscal Transparency .....        | 39   |
| F. Resource Implications .....  | 41   |
| Figures   |      |
| 1. Fiscal Transparency and CDS Spreads .....                                  | 6    |
| 2. Sources of Fiscal Risk by Institution & Transaction .....                  | 12   |
| 3. Institutional Coverage of Government Finance Statistics .....              | 13   |
| 4. Outstanding Debt of Government-Related Enterprises (2008 and 2012).....    | 14   |
| 5. Evolution of Government Balance Sheets (2007–10) .....                     | 19   |
| 6. Change in General Government Financial Assets since 2007–11Q3 .....        | 20   |
| 7. Reporting of Assets and Liabilities.....                                   | 21   |

|   |    |
|---|----|
| 8. Outstanding Government-Guaranteed Bonds .....                                | 23 |
| 9. Basis for Recording of Government Flows .....                                | 25 |
| 10. Frequency and Timeliness of Central Government Fiscal Reporting.....        | 27 |
| 11. Number of Fiscal ROSCs.....   | 36 |
| <br>Boxes   |    |
| 1. Definitions: Accounting, Reporting, Transparency, and Risk .....             | 5  |
| 2. Sources of Fiscal Shocks during the Crisis.....                              | 11 |
| 3. Defining the Public Realm: Problems at the Border.....                       | 15 |
| 4. Central Banks and Financial Sector Interventions.....                        | 18 |
| 5. Accounting for Government Interventions in the Financial Sector .....        | 20 |
| 7. Aligning Accountability Documents in Australia, New Zealand, and the UK..... | 29 |
| 8. Role of National Institutions in Promoting Fiscal Transparency.....          | 33 |
| <br>Appendices  |    |
| I. Results of FAD Survey on Fiscal Transparency and Risk .....                  | 42 |
| A. Overview of Countries Surveyed.....  | 42 |
| B. Institutional Coverage of Fiscal Data.....                                   | 42 |
| C. Timeliness of Fiscal Data.....   | 43 |
| D. Reliability of Fiscal Data .....   | 43 |
| E. Sources and Management of Fiscal Risks .....                                 | 45 |
| II. Review of Fiscal ROSCs in Crisis-Hit Countries .....                        | 46 |
| <br>Appendix Tables   |    |
| A1. Institutional Coverage of Regularly Published Data on Fiscal Flows .....    | 42 |
| A2. Periodicity and Reporting Lag of Regularly Published Fiscal Flows.....      | 43 |
| A3. Transactions and Institutions as a Source of Fiscal Risk.....               | 44 |
| A4. Fiscal Risk Disclosure and Management .....                                 | 45 |
| References.....   | 51 |

## EXECUTIVE SUMMARY

Fiscal transparency is a critical element of effective fiscal policymaking and the management of fiscal risks. The last decade and a half has seen a concerted effort to develop a set of internationally accepted standards for fiscal transparency and to monitor and promote the implementation of those standards at the national level. This period has also witnessed a steady improvement in the comprehensiveness, quality, and timeliness of public financial reporting in countries across the income scale.

Despite these advances, understanding of governments' underlying fiscal position and the risks to that position remains inadequate. This was demonstrated by the emergence of previously unreported fiscal deficits and debts and the crystallization of large, mainly implicit, government liabilities to the financial sector during the current crisis. These shortcomings in fiscal disclosure are due to a combination of gaps and inconsistencies in fiscal transparency standards, delays and discrepancies in countries' adherence to those standards, and a lack of effective multilateral monitoring of compliance with those standards. A revitalized fiscal transparency effort is needed to address the shortcomings in standards and practices revealed by the crisis and guard against a resurgence of fiscal opacity in the face of growing pressures on government finances. This requires action along three fronts.

First, fiscal transparency standards need to be updated to address gaps in and inconsistencies between those standards. In particular, the standards need to ensure that published fiscal reports (i) cover a wider range of public sector institutions; (ii) capture a broader range of direct and contingent assets and liabilities; (iii) recognize a wider range of transactions and flows; (iv) be published in a more timely manner; (v) take a more rigorous approach to fiscal forecasting and risk analysis; and (vi) present forecast and actual fiscal data on a consistent basis. Some standards also need to be supplemented by guidance on their implementation.

Second, the IMF needs to adopt a more modular, analytical, and calibrated approach to evaluating country compliance with fiscal transparency standards. This requires revisions to the Fiscal Transparency Code and Manual to reflect the above refinements in standards and provide a set of achievable milestones on the way to full compliance with those standards. The more graduated Code and Manual would provide the basis for a more focused and substantive fiscal ROSC which would (i) cater for modular assessments focused on key areas of fiscal risk; (ii) include an assessment of the adequacy and reliability of public information on the state of the fiscal accounts; and (iii) provide a comparable and actionable final report.

Third, national, regional, and international institutions need to strengthen incentives for improvements in fiscal transparency practices. This could be done by: (i) fostering national and regional constituencies for transparency, such as supreme audit institutions, national statistics agencies, fiscal councils, and regional surveillance bodies; (ii) strengthening the institutional relationships among international standard-setters; and (iii) providing regular updates on the state of fiscal transparency practices across countries.

## I. INTRODUCTION

1. **Fiscal transparency—defined as the clarity, reliability, frequency, timeliness, and relevance of public fiscal reporting and the openness to the public of the government’s fiscal policy-making process—is a critical element of effective fiscal management.**<sup>1</sup> Fiscal transparency helps ensure that governments’ economic decisions are informed by a shared and accurate assessment of the current fiscal position, the costs and benefits of any policy changes, and the potential risks to the fiscal outlook. Fiscal transparency also provides legislatures, markets, and citizens with the information they need to make efficient financial decisions and to hold governments to account for their fiscal performance and their utilization of public resources. Finally, fiscal transparency facilitates international surveillance of fiscal developments and helps mitigate the transmission of fiscal spillovers between countries.

2. **In the wake of the recent economic and financial crisis, there is a need to reassess international efforts to promote fiscal transparency for three reasons.** First, the crisis revealed that, even among advanced economies, governments’ understanding of their current fiscal position was inadequate, as shown by the emergence of previously unrecorded deficits and debts. Second, the crisis demonstrated that, in many cases, countries had substantially underestimated the risks to their fiscal prospects, especially those emanating from the financial sector. Third, the sharp deterioration of the fiscal stance that accompanied the crisis, and the related need for fiscal adjustment, have increased the incentives on governments to engage in activities which cloud the true state of their finances. A revitalized international fiscal transparency effort is therefore critical both to reflect the lessons of the crisis itself and to prevent a resurgence of fiscal opacity in its wake.

3. **The rest of this paper is divided into five sections.** Section II provides background on the benefits of fiscal transparency and on international efforts to promote fiscal transparency over the past decade; Section III explores the relationship between fiscal transparency and fiscal risks; Section IV considers the adequacy of prevailing fiscal transparency standards and practices in enabling governments to understand and manage those risks; Section V assesses the existing international, regional, and national mechanisms for monitoring and promoting compliance with fiscal transparency standards; and Section VI suggests issues for discussion.

---

<sup>1</sup> While this paper focuses on the public dissemination of fiscal information, many of its conclusions apply to the availability of information for policymakers even if not made public. Publication of this information brings the added benefits of improving its quality, compelling governments to confront its implications, and widening the debate on how to respond. See Box 1 for definitions of fiscal accounting, reporting, transparency, and risk.

### Box 1. Definitions: Accounting, Reporting, Transparency, and Risk

This paper deals with the distinct but related concepts of government accounting, fiscal reporting, fiscal transparency, and fiscal risk. For the purposes of the ensuing discussion:

- **government accounting** refers to the concepts, standards, rules, and systems used to generate the financial information used in fiscal reporting;
- **fiscal reporting** refers to the production of summary information about the past, present, and future state of the public finances for both internal (management) and external (accountability) uses;
- **public fiscal reporting** refers to the publication and dissemination of this summary information about the state of the public finances to citizens in the form of **fiscal forecasts** (in fiscal strategy or budget documents), **government finance statistics** (fiscal reports produced in accordance with statistical standards), or **government financial statements or accounts** (fiscal reports produced in accordance with accounting standards);
- **fiscal transparency** refers to the clarity, reliability, frequency, timeliness, and relevance of public fiscal reporting and the openness to the public of the government's fiscal policy-making process. Within this, **clarity** refers to the ease with which these reports can be understood by users, **reliability** refers to the extent to which these reports reflect the government's true financial position, **frequency** (or **periodicity**) refers to the regularity with which reports are published, **timeliness** refers to the time lag involved in the dissemination of these reports, **relevance** refers to the extent to which these reports provide users with the information they need to make effective decisions, and **openness** refers to the ease with which the public can understand, influence, and hold governments to account for their fiscal policy decisions; and
- **fiscal risks** are factors that lead to differences between a government's forecast and actual fiscal position.

## II. WHY FISCAL TRANSPARENCY?

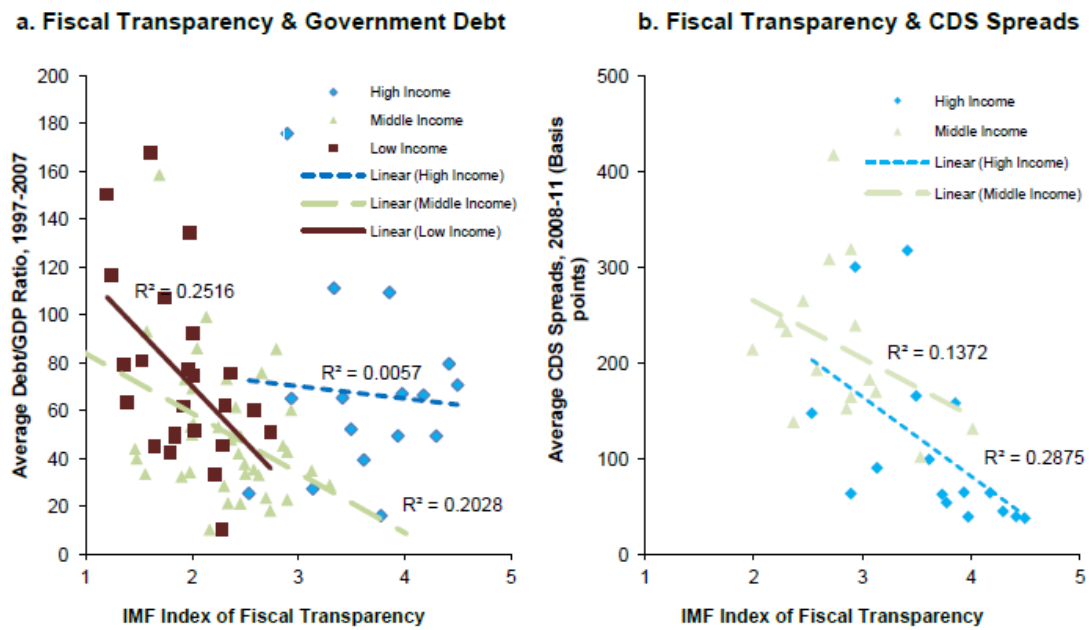
4. **The degree of fiscal transparency has been shown to be an important predictor of a country's fiscal credibility and performance.** A growing body of empirical research has highlighted the positive relationship between the degree of fiscal transparency and measures of fiscal sustainability (such as government deficits and debts), with a stronger correlation among low and middle income countries than among high income countries (Figure 1a). Empirical evidence also points to a positive relationship between the degree of fiscal transparency and market perceptions of fiscal solvency (such as credit default swap spreads on sovereign debt, credit ratings, and foreign equity investment), this time with a stronger correlation among high-income than middle-income countries (Figure 1b).<sup>2</sup> Recent

<sup>2</sup> [Hameed \(2005\)](#), and [Dabla-Norris and others \(2010\)](#) find that more transparent developing countries have better credit ratings and better fiscal discipline. This is supported by [Alt and Lassen \(2006\)](#) who find that a greater fiscal transparency is associated with lower public debt and deficits in 19 advanced economies. [Arbatli and Escolano \(2012\)](#) take this further by decomposing the relationship between transparency and credit ratings into the direct impact (reducing current uncertainty over the fiscal position) and the indirect impact (improving primary balance and gross debt over time), finding that the former dominates in developing countries, while the latter dominates in advanced economies. To clarify the direction of causality between fiscal transparency and outcomes, [Glennester and Shin \(2008\)](#) use the publication of IMF fiscal data and reports to identify a significant causal relationship between publication and quality assurance of fiscal information and lower government bond yields.



studies have also shown a positive relationship between fiscal obfuscation (such as the use of accounting stratagems to hide deficits and debts) and perceptions of sovereign default risk.<sup>3</sup> The recent loss of market confidence in governments with underestimated or hidden deficits underlines the link between fiscal credibility and openness.

**Figure 1. Fiscal Transparency and CDS Spreads<sup>1/</sup>**



Sources: World Economic Outlook (Debt to GDP); Staff estimates (Fiscal Transparency Index).<sup>1/</sup>

Source: Markit Five Year CDS (credit default swap)  
Note: Four outliers with very high average CDS spreads (Argentina, Greece, Pakistan, and Ukraine) are excluded.

<sup>1/</sup> Fiscal Transparency Index is based on data from two sources: fiscal ROSC reports (see Hameed, 2005) and Dabla-Norris and others (2010). See Weber (2012) for an explanation of how it is constructed.

**5. The last decade and a half has seen substantial efforts to improve fiscal transparency across advanced, emerging, and developing economies.** While recent history has seen a gradual improvement in fiscal transparency across countries, the Asian crisis of the late 1990s highlighted shortcomings in financial reporting in both public and private sectors and regarding the linkages between the two (Lane and others, 1999). Since then, there has been a concerted effort at the international, regional, and national level to:

<sup>3</sup> Weber (2012) identifies poor fiscal transparency as a key predictor of statistical discrepancies in published fiscal data as measured by stock-flow adjustments between general government net lending/borrowing and the change in net debt. Irwin (2012) notes a positive relationship between the use of accounting devices and perceptions of sovereign credit risks as measured by credit default swap spreads. Gelos and Wei (2005) find that fiscally more transparent countries tend to attract more foreign equity investment and are less vulnerable to withdrawals during times of stress.

- **develop a global architecture of fiscal transparency norms and standards.** The centerpiece of this normative architecture has been the IMF's Code of Good Practices on Fiscal Transparency and accompanying manuals and guides ([IMF 2007a](#), and [2007b](#)). These have been supported by detailed standards such as the IMF's *Government Finance Statistics Manual* ([GFSM 1986](#) and [2001](#)) in the area of statistical reporting and the International Federation of Accountants' (IFAC's) International Public Sector Accounting Standards (IPSAS) in the area of accounting;<sup>4</sup>
- **strengthen monitoring of compliance with those norms and standards.** At the international level, the Fiscal Transparency Report on Observance of Standards and Codes (ROSC) was the first comprehensive fiscal transparency diagnostic. The Fund has conducted 111 ROSCs since 1999, covering 94 countries. The IMF, World Bank, and other international partners have also undertaken 285 Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA) assessments covering 135 countries, which have a significant transparency component.<sup>5</sup> At the regional level, institutions such as the European Statistics Agency (Eurostat) have been a driving force behind the harmonization of fiscal reporting practices across EU member states. Within civil society, the International Budget Partnership (IBP) has developed its own instrument, the Open Budget Survey (OBS), for assessing budget transparency which now covers more than 100 countries;<sup>6</sup> and
- **improve fiscal transparency at the national level.** Since the late 1990s, there have been significant improvements in the comprehensiveness, quality, and timeliness of public fiscal reporting in countries across the income scale in response to international, regional, and domestic pressures. According to the 2010 OBS, 87 percent of countries surveyed published their annual budgets in 2010 and the content of many countries' budget documentation has expanded. A growing number of governments now produce accrual-based accounts or fiscal statistics based on

---

<sup>4</sup> The first IPSAS—on Presentation of Financial Statements—was issued in May 2000. Since then 31 more IPSASs have been issued covering a range of topics, including cash flows, financial instruments, presentation of budget information in financial statements, service concession arrangements (including public-private partnerships), intangible assets, and contingent liabilities.

<sup>5</sup> Of the 285 PEFA assessments, 133 are now public, 84 are final (endorsed by the lead agency but not yet made public) and 68 are in draft. Another 45 assessments are ongoing or planned. While around 40 percent of the information gathered through the fiscal transparency ROSC can also be derived from a PEFA evaluation, the PEFA does not provide a comprehensive assessment of fiscal transparency.

<sup>6</sup> The IBP's 92 question Open Budget Survey (<http://internationalbudget.org/what-we-do/open-budget-survey/full-report/>) assesses the availability of eight key budget documents, the comprehensiveness of the data contained in these documents, and the effectiveness of fiscal oversight provided by legislatures, supreme audit institutions, and the public. Answers to these questions are then compiled to generate an Open Budget Index value which is used to rank each country's relative level of transparency.

international standards, including middle-income countries such as Colombia, the Philippines, and Russia. More generally, synthetic measures of fiscal transparency such as the IBP's Open Budget Index (OBI) show an increase in the average country score from 46 in 2006 to 50 in 2010 (out of a possible 100).

6. **However, substantial shortcomings in fiscal transparency remain:**

- First, there remain significant **gaps and inconsistencies in fiscal transparency standards** in areas such as the coverage of public institutions, treatment of assets and liabilities, reporting of transactions and other economic flows, and the comparability between forecast and actual data.
- Second, **governments' implementation of international accounting and statistical reporting standards has lagged behind** the development of the standards themselves. Although the first IPSAS was issued in 2000 and the revised *GFSM* was promulgated in 2001, out of 182 countries, only 55 countries had fully adopted *GFSM 2001* for statistical reporting by 2010<sup>7</sup> and less than 20 countries have fully adopted IPSAS, International Financial Reporting Standards (IFRS), or similar standards for accounting (IFAC, 2008).
- Third, the IMF's **monitoring of fiscal transparency has waned** in recent years. After reaching a peak of 21 in 2002, the annual number of countries undergoing a fiscal ROSC or update has fallen to just one in 2011. This reflected a combination of falling demand and a reduction in Fund resources devoted to this area. Moreover, monitoring of fiscal transparency by other institutions has not been sufficient to prevent the substantial underreported deficits and debt in some advanced economies.

---

<sup>7</sup> According to [IMF \(2010b\)](#), 124 countries were able to transform their national presentation into *GFSM 2001* format. However, only 55 compiled and reported *GFSM 2001* data directly.

### III. FISCAL TRANSPARENCY AND FISCAL RISKS

7. **Fiscal transparency plays an important part in the evaluation and management of fiscal risks.** Fiscal risks are factors that give rise to differences between a government's forecast and actual fiscal position (Cebotari, 2008). These differences can be the result of (i) an incomplete understanding of the government's underlying fiscal position; (ii) exogenous shocks to the public finances; or (iii) endogenous changes in fiscal policy settings. While improvements in fiscal transparency cannot eliminate these risks, they can help policymakers and the public to understand and respond to them. For example:

- more frequent and timely public reporting of fiscal developments can help ensure that fiscal forecasts are based on the most up-to-date understanding of the current fiscal position and facilitate rapid policy responses to shocks;
- budget sincerity requirements,<sup>8</sup> comparisons with independent forecasts, and alternative macro-fiscal forecast scenarios can help ensure that fiscal forecasts are credible and fiscal policy settings are robust to a range of macroeconomic outcomes;
- fiscal risk statements can raise awareness of the magnitude of potential shocks to the public finances and encourage government to mitigate or provide for those risks;
- expanding the institutional coverage of public fiscal reporting can reduce the scope for off-budget fiscal activity whose costs can later rebound on the government;
- implementation of international accounting and statistical standards can highlight otherwise hidden costs or obligations and encourage governments to budget for them;
- aligning the methodologies and standards for fiscal forecasting, budgeting, and reporting can help eliminate unexplained inconsistencies between forecasts and outturns; and
- publication of audit reports in accordance with internationally accepted standards can highlight weaknesses in government financial control or accounting practices and prompt governments to address them.

8. **The recent crisis has revealed shortcomings in many governments' understanding of their underlying fiscal position and potential shocks to that position.** Box 2 looks at the ten countries that experienced the largest unexpected increases in general government gross debt as a share of GDP between 2007 and 2010 and identifies the factors that contributed to that deterioration. It finds that:

---

<sup>8</sup> Legal provisions obliging governments to ensure that all budget documents are based on the most up-to-date information about macroeconomic conditions and the cost of government policies.

- **23 percent of the increase was due to incomplete information about the government's underlying fiscal position.** In particular, a lack of timely and reliable data about the government's deficit and debt contributed to a collapse in market confidence in Greece and Portugal. Hidden or implicit obligations to public corporations and public-private partnerships (PPPs) outside the general government perimeter rebounded on the government finances when the crisis struck in Greece, Germany, Iceland, Portugal, and the US. In Greece, Portugal, and Spain, governments' cash-based budgeting, accounting, and reporting systems failed to capture and control expenditure commitments, resulting in an accumulation of payment arrears before and during the crisis;
- **37 percent of the increase was due to an underestimation of the likelihood and scale of shocks to the government's fiscal position.** In particular, the fiscal impact of the unexpected fall in output was an important factor in all countries and the principal reason for the unexpected surge in government liabilities in five. Emergency support to troubled financial institutions was the second largest shock overall and the largest source of fiscal risk in Germany, Iceland, the Netherlands, and the UK. While a number of countries modeled alternative fiscal scenarios before the crisis, none envisaged such a large and sustained fall in output or recognized the scale of their implicit exposure to the private financial and housing sectors;<sup>9</sup>
- **18 percent of the increase was attributable to discretionary policy measures introduced in the wake of the crisis.** Their net impact varied across countries depending on whether their overall aim was to stimulate the economy (France, Germany, Netherlands, Portugal, Spain, the UK, and the US) or consolidate the fiscal position (Greece, Iceland, and Ireland); and
- **the remaining 22 percent of the increase was due to other factors.**

---

<sup>9</sup> Indeed, it is unlikely that any of the standard fiscal risk assessments conducted before 2007 which focused on modeling shocks of one or two standard deviations would have caught the magnitude of the exposure to risks. Nevertheless, more analysis of macroeconomic and financial sector risks would have at least highlighted some of the exposure to shocks and the channels through which they would play out and, in any case, would be useful in case of more ordinary shocks.

### Box 2. Sources of Fiscal Shocks during the Crisis

For the ten countries that experienced the largest unanticipated increase in general government gross debt between 2007 and 2010, the table below decomposes the unforecast increase into three main factors:

- **an incomplete understanding of the country's underlying fiscal position** on the eve of the crisis as revealed by (a) revisions in the general government deficit and debt in 2007, (b) revisions due to the inclusion of hidden or implicit obligations to public corporations, PPPs, and other public entities that were previously outside the general government perimeter, and (c) cash-to-accrual accounting adjustments to capture arrears and other net payables that were not captured in initial cash-based forecasts of revenue and expenditure;
- **an insufficient appreciation of the scale and likelihood of exogenous shocks to the government's fiscal position** including (d) unexpected changes in macroeconomic conditions (including output, interest payments, and the exchange rate), and (e) crystallization of implicit contingent liabilities to the financial sector; and
- **endogenous shocks to the government's fiscal position** in the form of (f) unforecast policy measures either to stimulate output or consolidate the fiscal position in the wake of the crisis.

Sources of Unanticipated Increases in General Government Debt between 2007 and 2010  
(percent of 2010 GDP)

|  | Fra  | Ger <sup>†</sup> | Neth | Spn  | Port | UK   | US   | Grc   | Ire  | Ice   | Weighted Ave <sup>*</sup> |
|--|------|------------------|------|------|------|------|------|-------|------|-------|---------------------------|
| 2007 FORECAST FOR 2010 GROSS DEBT                            | 62.4 | 59.8             | 39.4 | 31.2 | 61.2 | 42.5 | 64.2 | 73.2  | 23.4 | 28.5  | 58.8                      |
| Underlying fiscal position (a+b+c)                           | 1.7  | 3.2              | -2.4 | 1.8  | 11.3 | 3.7  | 8.1  | 16.3  | 1.3  | 10.9  | 6.0                       |
| Revisions to 2007 deficit and debt (a)                       | 1.7  | 1.8              | -0.9 | -0.1 | 0.1  | 1.5  | 7.1  | 2.5   | 1.6  | 4.0   | 4.7                       |
| Changes to the general government perimeter (b) <sup>‡</sup> | -0.7 | 1.4              | -0.2 | 0.6  | 9.4  | 1.9  | 0.9  | 11.2  | -0.1 | 2.5   | 1.1                       |
| Cash to accrual adjustments (c)                              | 0.7  | 0.0              | -1.3 | 1.3  | 1.7  | 0.3  | 0.0  | 2.6   | -0.2 | 4.5   | 0.2                       |
| Exogenous shocks (d+e)                                       | 8.4  | 12.8             | 14.2 | 15.4 | 8.1  | 17.0 | 6.3  | 40.0  | 60.2 | 39.5  | 9.8                       |
| Macroeconomic factors (d), of which:                         | 8.3  | 4.7              | 5.2  | 13.0 | 4.4  | 8.9  | 3.8  | 38.4  | 35.7 | -3.3  | 6.0                       |
| Output shock   | 7.8  | 6.3              | 6.3  | 13.9 | 4.4  | 8.3  | 5.2  | 34.6  | 30.3 | -18.8 | 6.9                       |
| Interest payments  | 0.5  | -1.6             | -1.1 | -0.9 | -0.2 | 0.6  | -1.4 | 3.8   | 5.4  | 3.5   | -0.9                      |
| Exchange rate  | 0.0  | 0.0              | 0.0  | 0.0  | 0.2  | 0.0  | 0.0  | 0.0   | 0.0  | 12.0  | 0.0                       |
| Financial sector interventions (e)                           | 0.0  | 8.1              | 9.0  | 2.5  | 3.6  | 8.1  | 2.5  | 1.6   | 24.5 | 42.8  | 3.8                       |
| Policy changes (f)   | 2.3  | 3.8              | 1.9  | 4.9  | 4.7  | 1.1  | 6.4  | -8.0  | -9.9 | -4.3  | 4.7                       |
| Others factors (g)   | 2.1  | -0.3             | 6.5  | 1.9  | 3.7  | 6.2  | 8.3  | -6.7  | 7.5  | 21.6  | 5.9                       |
| HIGHER THAN EXPECTED DEBT (a+b+c+d+e+f+g)                    | 14.4 | 19.5             | 20.2 | 24.0 | 27.8 | 28.0 | 29.1 | 41.7  | 59.1 | 67.7  | 26.4                      |
| LOWER THAN EXPECTED GDP (h)**                                | 5.5  | 3.9              | 3.3  | 6.0  | 4.4  | 4.6  | 5.3  | 27.9  | 9.9  | -3.5  | 5.4                       |
| INCREASE IN DEBT/GDP RATIO (a+b+c+d+e+f+g+h)                 | 20.0 | 23.4             | 23.5 | 30.0 | 32.2 | 32.6 | 34.3 | 69.6  | 69.1 | 64.3  | 31.8                      |
| ACTUAL 2010 GROSS DEBT                                       | 82.4 | 83.2             | 62.9 | 61.2 | 93.4 | 75.1 | 98.5 | 142.8 | 92.5 | 92.8  | 90.6                      |

\* GDP PPP weighted average.

† Includes reclassifications of public corporations, PPPs, public banks and conservatorship of Government Sponsored Enterprises.

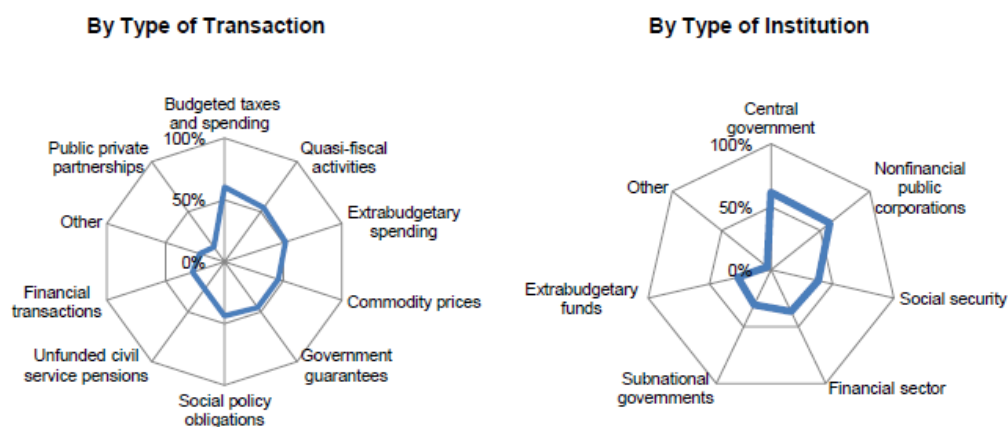
‡ Changes to the GG perimeter and financial sector intervention include the estimated impact of liabilities transferred to newly created government sector entities, taking into account operations from the central and subnational governments. As public debt is a gross concept, this neglects the simultaneous increase in government assets. Taking this into account, net debt effect amounted to 1.4 percent of GDP, which was recorded as a deficit. The EU Commission has assessed the aid element of these transfers at about 0.8 percent of GDP.

\*\* The increase in the debt to GDP ratio owing to the GDP forecast error of the denominator, rather than higher nominal debt.

Source: Staff estimates, WEO, Eurostat, Article IV reports, IMF Fiscal Monitor and country budget documents.

9. **These findings about the sources of fiscal risks are supported by a broader survey of the perceptions of IMF staff.** The survey conducted in early 2012 asked Fiscal Affairs Department (FAD) country economists working on 48 countries to identify the nature and sources of the main fiscal risks facing their countries. The results of the survey, summarized in Figure 2 and Appendix I, found that, in terms of transactions, macroeconomic shocks to budgeted revenue and spending are the most common source of fiscal risks in all regions. These are followed by quasi-fiscal activities, extrabudgetary spending, government guarantees, and social security obligations. On the institutional sources of those risks, public corporations were seen to pose almost as great a risk as shocks to the central government budget, followed by social security institutions, the financial sector, and subnational governments.

**Figure 2. Sources of Fiscal Risk by Institution and Transaction**  
(FAD Economist Survey Results)



Note: Data refer to the portion of sampled countries (n=48) for which a given transaction or institution was indicated to be a source of significant fiscal risk.

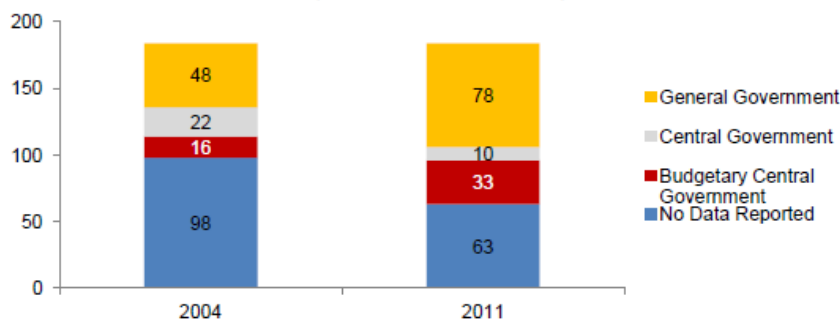
#### IV. STRENGTHENING FISCAL TRANSPARENCY STANDARDS AND PRACTICES

10. **To help policymakers and citizens to understand and address these sources of fiscal risk, fiscal transparency standards and practices need to improve along several dimensions:** (a) more complete coverage of public sector institutions; (b) more comprehensive reporting of assets and liabilities; (c) recognition of a broader range of transactions and other economic flows; (d) more frequent and timely fiscal reporting; (e) more rigorous approach to fiscal forecasting and risk analysis; and (f) alignment of standards for budgets, statistics, and accounts. This section considers the implications of these reform priorities for current fiscal transparency standards and practices.

### A. Coverage of Public Institutions

11. For over a decade, international and regional statistical standards have focused on expanding the scope of fiscal reporting to encompass the general government. The IMF's *GFSM 2001*, EU's *ESA95*, and the UN's 2008 *SNA* all emphasize the consolidated general government as the relevant unit for fiscal policy-making and statistical reporting on fiscal developments. General government consists of all entities that are controlled by central, state, or local government or social security funds and are engaged primarily in non-market activity.<sup>10</sup> Significant progress has been made since the 1990s in expanding the institutional coverage of fiscal reports to encompass general government, especially in Europe and Latin America (Figure 3). Moreover, a number of Latin American countries including Brazil, Colombia, Costa Rica, Honduras, Panama, Peru, and Uruguay prepare data for the nonfinancial public sector which consolidates the general government with all nonfinancial public corporations.<sup>11</sup> A handful of advanced countries including Australia, Iceland, and the UK publish fiscal statistics covering the entire public sector, which consolidate the general government with all nonfinancial and financial public corporations (including the central bank).<sup>12</sup>

**Figure 3. Institutional Coverage of Government Finance Statistics**  
(Number of countries)



Source: *Government Financial Statistics Yearbook (GFSY)*, 2004 and 2011.

Note: Data reported to and published by the IMF are not necessarily the same as data published in the country or used in domestic fiscal analysis. For the purpose of this graph, reporting is defined as reporting of revenue.

<sup>10</sup> International statistical and accounting standards define government control in broadly similar terms, as the authority and capacity to direct the policies or activities of another entity when the results of such direction can generate financial or other benefits for the government or expose it to a financial burden or loss. Under 2008 *SNA*, indicators of control include ownership of majority voting interest or "golden share," the power to appoint the majority of the board of directors, or the power to dissolve an entity.

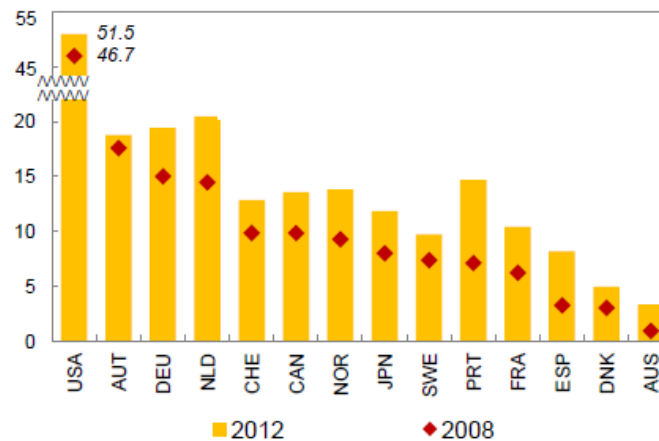
<sup>11</sup> Fiscal statistics in Brazil, Honduras, and Uruguay consolidate not only all nonfinancial public corporations but also the central bank.

<sup>12</sup> Since January 2011, the UK's public sector financial statistics have also included the private financial institutions acquired by the government in the wake of the crisis. However, these recently acquired financial institutions are excluded from the public sector fiscal aggregates targeted for fiscal policy purposes.



12. **However, in most countries there is a range of public entities outside the general government whose activities can and do have fiscal implications.** These comprise non-financial corporations and financial public corporations (including the central bank). Despite the large scale privatizations since the 1980s, government-owned or controlled corporations continue to account for a significant share of economic activity even in advanced economies. The outstanding debt of government-related enterprises (excluding the central bank) in 14 advanced countries amounted to US\$8.4 trillion or 25 percent of their aggregate GDP in 2008 and has risen to US\$10.6 trillion or 29.5 percent of aggregate GDP (Figure 4) since the crisis ([IMF, 2012a](#)).

**Figure 4. Outstanding Debt of Government-Related Enterprises<sup>1/</sup>**  
(Percent of GDP)



Source: IMF (2012) *Fiscal Monitor—Balancing Fiscal Policy Risks*.

<sup>1/</sup> Bonds issued by government-owned or government-related financial and nonfinancial institutions, subject to data availability. For the United States, it includes mortgage-backed securities and other guarantees of government sponsored enterprises.

13. **Public corporations need to be part of any comprehensive analysis of public finances since their debts are often implicitly or explicitly government-guaranteed.** This was apparent from fiscal crises in Latin America in the 1980s, but was revealed again in the run-up to the sovereign debt crisis in Europe, where the Stability and Growth Pact's (SGP) focus on general government deficit and debt created incentives for governments to shift fiscal activity into public corporations (see Box 3). In the USA, the classification of Fannie Mae and Freddie Mac as Government Sponsored Enterprises (GSE) outside the federal government's accounts made them attractive means of delivering quasi-fiscal support to the mortgage market without increasing the federal government's reported gross debt ([IMF, 2003](#)). The crystallization of the federal government's implicit guarantee to Fannie Mae and Freddie Mac in 2008 increased the federal deficit by US\$291 billion (2 percent of GDP) and

gave rise to cumulative commitments of around \$100 billion over the following decade.<sup>13</sup> In the United Arab Emirates, the financial rescue of Dubai by neighboring Abu Dhabi was due in part to the unsustainable accumulation of liabilities by government-related enterprises, such as Dubai World, which had accumulated as of January 2010 US\$86 billion (79 percent of GDP) in debt compared with just US\$24 billion (21 percent of GDP) owed by the government of Dubai.<sup>14</sup>

### Box 3. Defining the Public Realm: Problems at the Border

Subjecting government finances to intense scrutiny inevitably creates problems at the frontier between the government and the rest of the economy. If the central government budget is put under the microscope, the government will be tempted to move spending off-budget. If attention switches to the whole of general government, it will be tempted to shift spending to public corporations. In Europe, for example, fiscal rules apply to the deficit and debt of the general government, and the test that Eurostat applies to determine when a public entity is in the general government is whether at least 50 percent of its costs are covered by market sales.<sup>1/</sup> There is thus an incentive to shift spending to public corporations whose commercial activities currently cover more than 50 percent of their costs. Such cost shifting undermines the quality of fiscal statistics, reduces the effectiveness of fiscal rules, and undermines the financial performance of public corporations.

Eurostat and national statistical agencies often detect such problems and reclassify the corporations into the general government. This improves the accuracy of the statistics and the effectiveness of the rules, but it can also create problems for fiscal management by causing large, unexpected, and retrospective changes in fiscal data that bear only a loose connection to changes in fiscal reality. In 2009, for example, it was decided that Irish Rail should be reclassified into general government—with effect from 2006. In Spain, consideration of the appropriate classification of public corporations happens only every five years, so quasi-fiscal activities of public corporations can go undetected for years and reclassifications can change years of data retrospectively.<sup>2/</sup>

These particular problems would be solved if the scope of fiscal analysis were extended to the public sector, which includes all corporations that government can control (and therefore direct to spend or borrow). Of course, more intensive scrutiny of the finances of the public sector would lead to disputes at the boundary between the public and private sectors, and tempt governments to create entities over which the government's influence fell just short of the operational definition of control, or to impose heavier regulatory burdens on private firms. The public sector boundary could, however, prove more stable than that of the general government, since, for example, private firms have stronger incentives than public corporations to resist interference in their operations and, unlike government, are typically obliged to apply international accounting standards which, among other things, require them to be clear about the entities that *they* control.

1/ See Eurostat (2011c).

2/ See Eurostat (2011a and b).

14. **Central banks can also be a source of significant quasi-fiscal activity (QFA) in the wider public sector.** In the 1980s and 1990s, the QFA of central banks in some

<sup>13</sup> The US\$291 billion increase in the deficit is the Congressional Budget Office's (CBO) estimate of the net present value of anticipated cash flows. (CBO, 2009).

<sup>14</sup> See [IMF \(2010c\)](#). Figures in parentheses are as a percent of Dubai and northern emirates GDP.

emerging and developing economies contributed to significant and unexpected deteriorations in the overall financial position of the public sector. These QFAs took the form of subsidized lending, multiple exchange rate practices, or purchases of troubled assets. While central bank profits or losses from conventional monetary policy operations seldom exceed a few percent of GDP, the public sector losses from QFAs have ranged from 5 percent of GDP in Jamaica in the early 1990s to 29 percent of GDP in Zimbabwe in 2006.<sup>15</sup> By contrast, the net public sector impact of central banks' interventions in the wake of the recent crisis has been more complex, as discussed in Box 4.

**15. The transparency of central bank activities would be enhanced if they prepared their financial statements in accordance with international standards.** Central banks tend to have more advanced accounting and reporting than governments, with many following accrual accounting and preparing their financial statements in accordance with international standards such as IFRS. However, some central banks depart from those standards when they consider such departures justified. For example, some central banks consider certain disclosure requirements in respect of contingent liabilities to be inappropriate to their function when acting as lender of last resort. Central banks also adopt valuation bases for particular financial assets that differ from those specified by the relevant standards. Finally, some central banks do not publish a cash flow statement because they consider such a statement to be of limited relevance to their stakeholders. Such practices can impair the transparency of the whole-of-government financial statements that consolidate the financial statements of the central bank. When material, such departures from the standards may also lead to the whole-of-government financial statements failing to receive an unqualified audit opinion. Central banks should therefore be encouraged to follow internationally recognized standards in full, though (as discussed in paragraph 17) some supplementary information may also be required to allow for consolidation with public sector accounts.

**16. Broadening the institutional coverage of fiscal analysis would improve understanding of fiscal risks and reduce the temptation for governments to use public corporations as vehicles for QFA.** While general government remains an appropriate focus for fiscal rules and targets in most countries, fiscal data for the general government and its sub-sectors should be complemented by publication of comparable data on other parts of the public sector, including nonfinancial public corporations, and financial public corporations, (including the central bank). As understanding of the financial relationship between the general government and the wider public sector improves, governments should aim to publish consolidated fiscal data for the nonfinancial public sector and for the public sector as a whole. The Statistics Department's (STA) 2008 Guide on Consolidation of Nonfinancial Public Sector Statistics<sup>16</sup> and a forthcoming FAD technical note on the financial oversight of

<sup>15</sup> See [Dalton and Dziobek \(2005\)](#); [Mackenzie and Stella \(1996\)](#); and [IMF \(2010d\)](#).

<sup>16</sup> [Wickens, 2008](#).

public corporations will provide operational guidance to countries on how to broaden the scope of their fiscal reporting and oversight.

17. **There are significant challenges, however, in evaluating the financial position of the whole public sector.** Many of these arise due to conceptual and practical differences between the accounting used by national governments and public corporations:<sup>17</sup>

- public corporations that use commercial accounting do not typically regard investment in fixed assets as a cost (as it creates a corresponding asset on their balance sheet), while most governments treat capital expenditure as a cost as it increases their primary measure of the deficit (net borrowing);
- revenues from the voluntary commercial activities of public corporations are conceptually different from those that governments derive from compulsory taxation, therefore simply adding the two together would overstate the tax burden;
- consolidation of public corporations' gross liabilities with those of the general government could overstate the financial vulnerability of the public sector as the liabilities of public corporations are typically matched by commercial assets; and
- consolidating the central bank with the rest of the public sector requires a different treatment of the former's monetary liabilities, as the issuance of base money generally does not give rise to a fiscal imbalance.

---

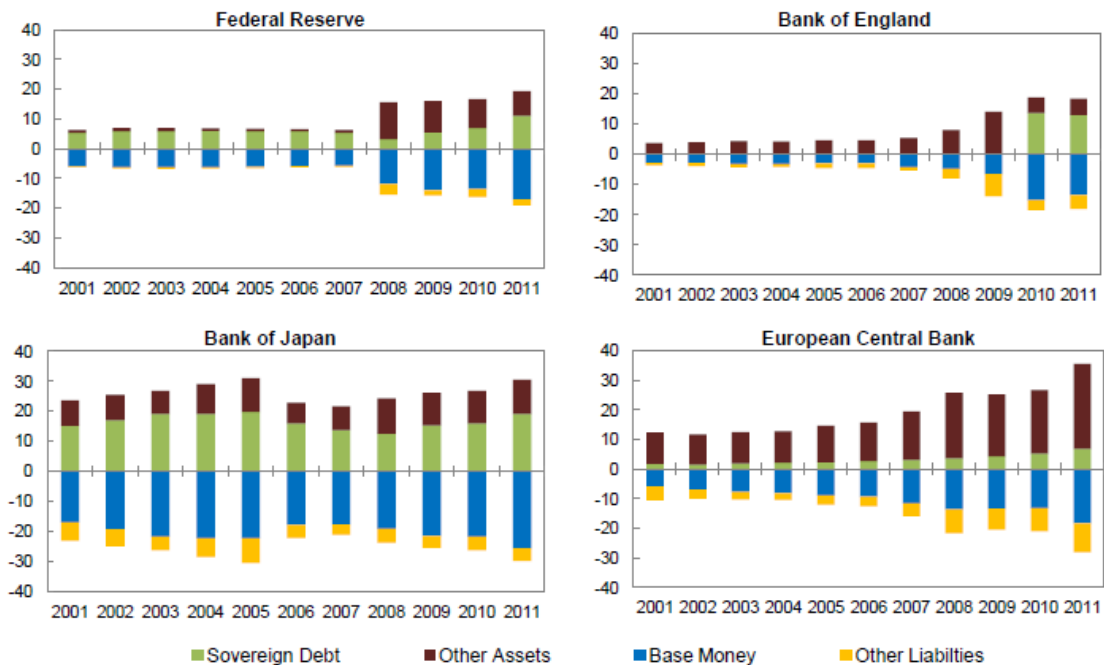
<sup>17</sup> A number of these conceptual differences (especially around treatment of investment and consolidation of liabilities) would be eliminated if governments implemented accrual-based reporting standards such as *GFMS 2001* and *IPSAS* which focus on the operating balance as the principal measure of the government's financial performance and the overall net worth as the principal measure of the government's financial position.

#### Box 4. Central Banks and Financial Sector Interventions

Since the start of the financial crisis in 2008, central bank balance sheets have expanded significantly in many advanced economies. Between 2007 and 2011, the liabilities of the European Central Bank doubled, and those of the Federal Reserve and Bank of England more than tripled in size. By the end of 2011, these central banks' assets and liabilities accounted for between 15 and 30 percent of GDP. This expansion has been due to stepped up direct and indirect purchases of sovereign debt and other assets (such as mortgage-backed securities) from private banks.

As shown in the figure below, these asset purchases have been primarily funded through increases in base money (quantitative easing) to meet high levels of financial market demand for liquidity. This increase in base money has accounted for around half of the increase in the European Central Bank's liabilities, three quarters for the Federal Reserve and Bank of England, and over 90 percent for the Bank of Japan.

Central Bank Assets and Liabilities in USA, UK, Japan, the Euro Area, 2001-11  
(percent of GDP)



Sources: Federal Reserve, ECB, Bank of Japan and Bank of England annual reports, IMF International Finance Statistics

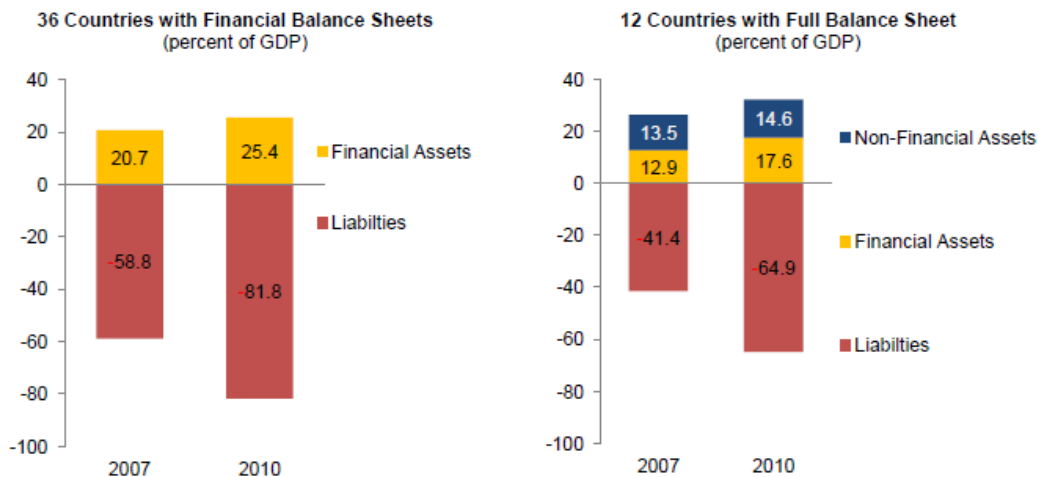
The net impact of this expansion of central bank balance sheets on the public finances as a whole has been positive in the short term. This near-term benefit comes primarily in the form of seigniorage revenues generated from quantitative easing which has increased from less than  $\frac{1}{2}$  percent of GDP per year before the crisis to over 2 percent of GDP per year since 2008 across selected advanced countries. Increased central bank purchases of sovereign debt have also flattered the overall public sector financial position by reducing its net liabilities to the private sector and helping to keep sovereign borrowing costs low.

However, the long-term fiscal impact of these interventions is more uncertain. As real money demand returns to normal so will "pure" (i.e., non-inflationary) revenues from seigniorage. Central banks may also find it difficult to wind down their sizable asset holdings at a profit, especially if (i) the quality of those assets has been impaired in the interim; (ii) government financing requirements remain high; or (iii) future interest rate rises reduce the market value of fixed-rate instruments. In a worst case scenario for the public sector as a whole, losses incurred by the central bank on its asset holdings could create a need for a capital injection from the government to recapitalize the central bank.

## B. Reporting of Assets and Liabilities

18. **Even before the current crisis, governments held significant stocks of financial and nonfinancial assets and liabilities.** In 2007, the 36 governments that produced financial balance sheets reported holdings of financial assets of 21 percent of GDP on average with shares and other equity and currency and deposits accounting for the largest instruments in their financial portfolios. In some countries, especially those that have built up large sovereign wealth funds, government holdings of financial assets can be two or more times GDP. The 12 governments that produce full balance sheets reported holdings of nonfinancial assets of 14 percent of GDP on average with buildings and land being the largest share of the total. However, in countries with large natural resource endowments, governments' nonfinancial assets can also be many multiples of GDP.

**Figure 5. Evolution of Government Balance Sheets (2007–10)**

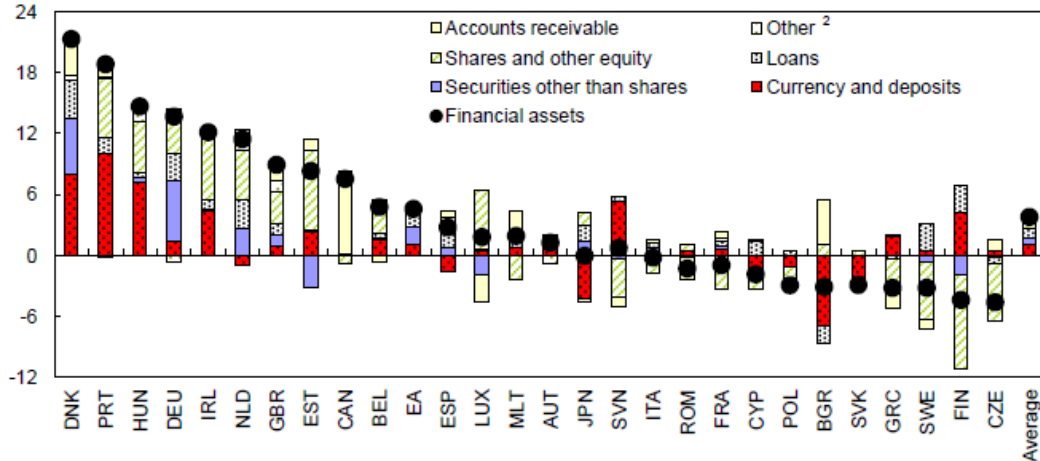


Source: *GFSY 2007*; *GFSY 2010*.

19. **The crisis has seen an expansion and diversification of government assets and liabilities, especially in advanced economies.** As shown in Figure 5, government holdings of financial assets have increased by around 4 to 5 percent of GDP on average while liabilities have increased by more than 20 percent of GDP since 2007. The increase has been most dramatic in those countries whose governments have extended large-scale financial support to distressed banks and financial institutions to provide liquidity, maintain confidence, and stimulate economic activity. As a result, governments acquired significant new financial assets (such as shares in financial institutions) and assumed new liabilities and contingent liabilities (such as guarantees over particular classes of privately held assets). As shown in Figure 6, around 30 percent of the increase in government holdings of financial assets since 2007 was from acquisition of currency and deposits, 25 percent each from acquisitions of loans and securities, and the remainder from accounts receivable and other

financial assets. The challenges of accounting for these interventions are discussed in Box 5 and below.

**Figure 6. Change in General Government Financial Assets 2007–11Q3<sup>1/</sup>**  
(Percent of GDP)



Sources: IMF, *Fiscal Monitor*, April 2012.

Note: EA: euro area.

<sup>1/</sup> For France, Germany, and Japan, data as of 2010. For all other countries, stock as of end of third quarter of 2011 in percent of 2011 GDP.

<sup>2/</sup> Includes monetary gold and Special Drawing Rights, financial derivatives, and insurance technical reserves.

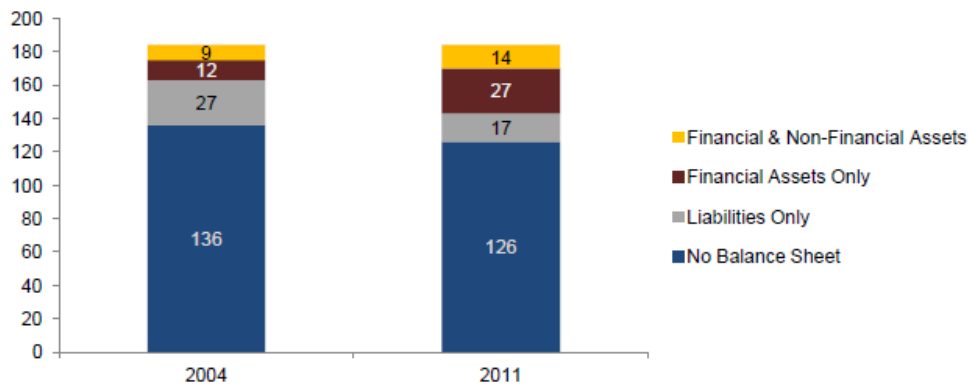
### Box 5. Accounting for Government Interventions in the Financial Sector

The scale, variety, and complexity of government interventions in the financial sector in response to the current crisis pose challenges for financial reporting standards and practices. Key challenges include:

- **Coverage of financial statements:** Many of the financial interventions have been undertaken by the central bank or a special purpose vehicle which are generally not consolidated with the government's own financial statements. Furthermore, even where the interventions result in the government acquiring a majority stake and managerial control over an entity, that entity may not be consolidated. This has made it difficult to assess the net impact of the crisis on the public sector balance sheet.
- **Valuation of assets and liabilities and gains and losses:** While most governments that report on an accrual basis value the assets and liabilities acquired as a result of their interventions on a basis that approximate their fair value or recoverable amount, the treatment of subsequent gains and losses in the value of those assets vary from non-recognition to full recognition and inclusion in the measure of the government's surplus or deficit. Other governments that report on a cash basis may not report the assets and liabilities at all or recognize any valuation gains and losses.
- **Information on contingent liabilities:** While many countries disclose the size of the government's guarantees and other contingent liabilities to financial institutions in some manner, very few recognize provisions for amounts that may be payable under these arrangements.

20. **While reporting standards call for the provision of balance sheets, relatively few governments can fully account for their overall financial position.** Both *GFSM 2001* and *IPSAS* call for government financial statements to include comprehensive balance sheets reporting the value of government financial and nonfinancial assets and liabilities.<sup>18</sup> As shown in Figure 7, over the past six years, the number of countries reporting data on financial assets and liabilities to the IMF has increased from 21 in 2004 to 41 in 2011, including almost all countries in the EU. However, the vast majority of countries continue to provide no comprehensive data on their financial assets and liabilities which makes it difficult to judge their overall net financial worth.

**Figure 7. Reporting of Assets and Liabilities**  
(Number of countries)



Source: *GFSY 2004*; *GFSY 2011*.

Note: To eliminate complications from late reporting, data captures the assets and liabilities published two years prior to indicated year. Data reported to the IMF are not necessarily the same as data published in the country or used in domestic fiscal analysis.

21. **Even less progress has been made in the disclosure of information about the value of nonfinancial assets.** Between 2004 and 2011, the number of countries that were able to provide the IMF with comprehensive balance sheets including both financial and nonfinancial assets and liabilities and an overall picture of government net worth increased from 9 to 14. For many countries, one of their most valuable nonfinancial assets is a subsoil mineral resource such as oil, gas, diamonds, or precious or industrial metals. However, only 13 countries reported data on the stock and depletion of naturally occurring assets to the Fund despite there being 47 countries which rely on the exploitation of such assets for over half of their export revenue [IMF \(2011d\)](#). The limited reporting of subsoil assets is partly a reflection of the complexities associated with assessing the market value of such assets which requires estimates of the size of subsoil reserves, the time and cost profile of extraction, and the path of future prices for the commodity. However, progress is being made in developing

<sup>18</sup> [IMF \(2011e\)](#) provides detailed guidance on the measurement of debt.



appropriate reporting requirements on this topic—the US federal government is now required to report estimated royalties from the production of federal oil and gas proven reserves as supplementary information, and a proposal to develop an international public sector standard in this area is under active consideration.

22. **Fully accounting for the fiscal implications of government’s crisis-related interventions requires not only comprehensive balance sheet data but also a more sophisticated approach to the treatment of contingent liabilities.** Much of the public support extended to crisis-hit financial institutions, businesses, and households was in the form of government guarantees over their assets or liabilities. As shown in Figure 8, the stock of government-guaranteed bonds issued by private and public financial institutions has increased more than ten-fold since the crisis from US\$120 billion in 2008 to US\$1.4 trillion in 2012. Current statistical standards do not allow for the recognition of most guarantees or other contingent liabilities or related provisions on the government balance sheet unless and until they have been called or crystallized.<sup>19</sup> While IPSAS requires the recognition of financial guarantee contracts at fair value, provisions related to other contingent liabilities are only recognized when payment is deemed to be probable (i.e., more than 50 percent likely).<sup>20</sup> This creates a strong temptation for governments to class these liabilities as just on the unlikely side of “probable” pending any review by their external auditors. As governments seek to consolidate their fiscal positions, they will also be tempted to offer further assistance to the private sector in the form of guarantees instead of subsidies or direct lending. For example, since March 2012 the UK government announced new government guarantees of £20 billion (1.3 percent of GDP) to encourage a resumption of commercial bank lending to small businesses and a further £50bn (3.2 percent of GDP) to promote private investment in infrastructure and exports.<sup>21</sup>

23. **Fully reflecting the impact of governments’ crisis-related financial interventions in public fiscal reports also requires a reconsideration of the treatment of bad and doubtful debts.** As their portfolios of loans and guarantees to the private sector have grown, governments have become more exposed to credit risk on these instruments. Accounting standards require the recognition of any change in the likelihood of repayment on these items as an expense. However, under statistical standards, bad debts written off are recognized as other economic flows and provisions for doubtful debts are not recognized but only disclosed as memorandum items. Although efforts to harmonize statistical and accounting standards

---

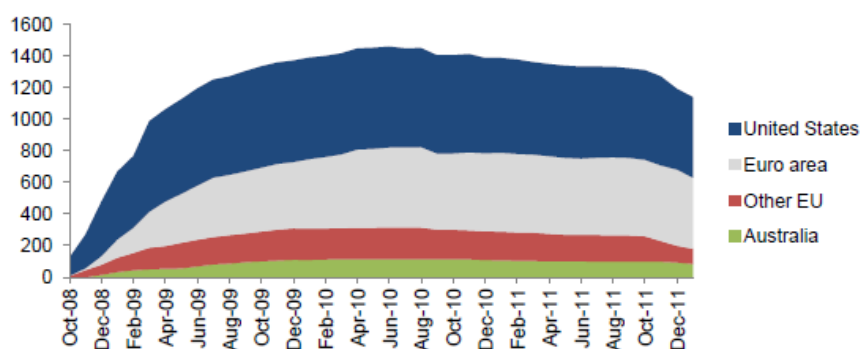
<sup>19</sup> *GFSM 2001* does require outstanding contingent liabilities to be disclosed as memorandum items to the balance sheet.

<sup>20</sup> Even when the expected value is not recognized in accounts, IPSAS does require relevant information about the size, nature, and beneficiary of the guarantee to be disclosed in the notes to the accounts.

<sup>21</sup> HM Treasury, National Loan Guarantee Scheme (<http://www.hm-treasury.gov.uk/nlgs.htm>) and “UK Guarantees,” Written Ministerial Statement by Lord Sassoon (July 18, 2012).

are ongoing, full harmonization may not be achievable given the different objectives of these frameworks. Specifically, under statistical standards provisions for contingent liabilities or doubtful debts are not recognized mainly because recognizing provisions in the financial accounts of the government as the guarantor or creditor, but not in those of the recipient of the guarantee or the debtor, would result in asymmetrical treatment and is contrary to the fundamental concept of balance being maintained in the national accounts statistics for the economy as a whole. On the other hand, the need to reflect the fiscal position of the government in a true and fair manner requires the recognition of these items. An option to bridge this gap would involve the inclusion of supplementary information on these items and multiple summary aggregates in statistical reports.

**Figure 8. Outstanding Government-Guaranteed Bonds**  
(US\$ billions)



Sources: Dealogic; and IMF staff estimates.

Note: State guarantees on bonds issued by private and public banks, and financial institutions. Short-term debt is not included. Countries included in the sample are: Australia, Austria, Belgium, Denmark, France, Germany, Greece, Ireland, Luxembourg, the Netherlands, Portugal, Slovenia, Spain, Sweden, the United Kingdom, and the United States. Data for Greece has not been updated since July 2011.

24. **In summary, providing a more comprehensive picture of overall sovereign net worth requires international reporting standards to capture a broader range of direct and contingent assets and liabilities.** In particular, there is a case for:

- supplementing existing statistical and accounting standards with guidance regarding the recognition of subsoil assets in the face of uncertainty or incomplete information about their value;
- requiring recognition of provisions in respect of a broader range of contingent liabilities in accounts and supplementary summary statistics provided that the amounts can be reliably valued. These contingent liabilities should be valued at their market, fair, or expected present value, taking into account the probability of the liability being called and the amount and timing of any resulting payments, unless there is a clear moral hazard case for non-recognition; and

- presenting multiple aggregates in fiscal statistics to supplement the information provided in accordance with existing statistical standards. In particular, if *GFSM 2001* cannot be revised in the short to medium term to recognize provisions for contingent liabilities and doubtful debts, these could be incorporated, for analytical purposes, in a fiscal balance that supplements the conventional aggregates such as net lending/borrowing.

### C. Accounting for Transactions and Other Economic Flows

25. **Fiscal pressures can also prompt some governments to design specific transactions that artificially reduce their publicly reported deficits or debt.** For example, several European governments, including Portugal and France, have reduced their headline deficits by taking over the pension schemes of public or private corporations, thus counting the receipt of the pension scheme assets as revenue (Koen and van den Noord, 2005). This is possible because, while the governments' obligations to make future pension payments have a real cost, this is not counted as a liability in the fiscal statistics underlying Europe's fiscal rules. In other countries, such as Spain, subnational governments sought to sell and simultaneously lease back government office buildings.

26. **The scope for manipulating the timing of reported transactions to report a lower deficit is partly an artifact of the predominance of cash accounting.** Cash deficits can be reduced simply by deferring the disbursement of cash, for example, by not paying bills on time as occurred in Greece, Portugal, and at the subnational level in Spain. *GFSM 2001*, ESA95 and IPSAS try to address this problem by requiring revenue and expenditure to be recorded at the point at which value is transferred rather than when the actual payment is made, which means that postponing payment does not affect the deficit. As shown in Figure 9, over the past seven years the number of countries reporting data to the IMF on a partial or full accrual basis has increased from 38 to 64. However, most countries continue to record and report all government transactions solely on a cash basis.

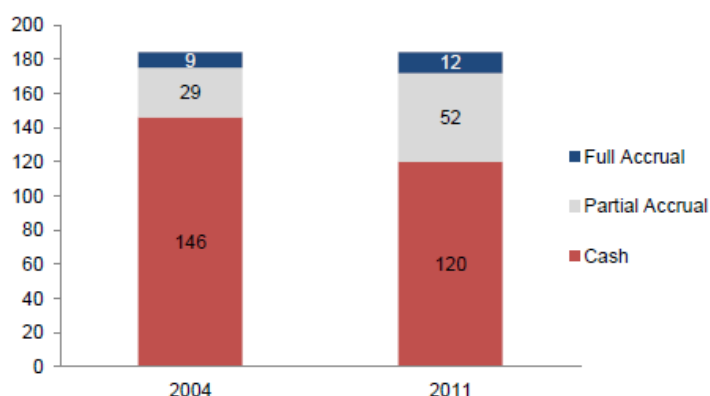
27. **Derivative transactions are another important area where standards have been developed, but public reporting lags far behind.** *GFSM 2001* provides for the recognition of assets and liabilities in relation to swaps, futures, and other derivatives—contracts often used in debt management, for example, to hedge interest- and exchange-rate risks. IPSAS has similar requirements and also requires the disclosure of additional information about those derivatives. However, many governments do not yet comply with these standards, especially the requirements to recognize changes in the market values of derivative contracts after they have been entered into. Because derivative liabilities are not included in the Maastricht measure of debt, off-market swaps were sometimes used in Europe before the crisis to borrow money without reporting additional debt.<sup>22</sup> Although the off-market-swap loophole

---

<sup>22</sup> See, for example, Eurostat (2010).

has been closed, ordinary derivative liabilities are still excluded from the Maastricht measure of debt and are therefore subject to less scrutiny than other liabilities. This has created uncertainty about the total liabilities of governments that have used derivatives.

**Figure 9. Basis for Reporting of Government Flows**  
(Number of countries)



Source: *GFSY 2004*; *GFSY 2011*.

Note: Partial accrual includes countries that report transactions and other economic flows on an accrual basis but do not prepare a full balance sheet. Full accrual includes countries that record transactions and other economic flows on an accrual basis and publish a full balance sheet.

28. **Action at the international, regional, and national level is required to accelerate the shift from cash to full accrual-based recording of transactions and to capture other economic flows in fiscal reports.** At the international level, standard-setters need to provide practical guidance on the sequencing of the adoption and implementation of accrual-based reporting standards, based on successful experiences in advanced and emerging economies. Building on its past advice in this area, FAD staff will prepare a guidance note on the operational steps involved in moving from cash to full accrual accounting.<sup>23</sup> Regional standard-setters such as Eurostat need to explore the scope for aligning treatment of accounts payable and derivative and other financial instruments with more comprehensive GFSM 2001 and IPSAS standards.<sup>24</sup> Finally, at the national level, governments need to upgrade their accounting systems and practices to record revenues and expenditures when value is transferred and capture other non-transactional economic flows. Such improvements are likely to be made only gradually as public financial management institutions, systems, and capacity are improved. In the process of moving to accrual-based fiscal reporting, it is

<sup>23</sup> This will build on the more general guidance offered in [Khan and Mayes \(2009\)](#).

<sup>24</sup> Eurostat is currently carrying out an assessment of the suitability of implementing IPSAS in EU member states ([http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/public\\_consultations/consultations/ipsas](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/public_consultations/consultations/ipsas)).

important that countries retain a firm understanding of and controls over their underlying cash position, given the link to the government's liquidity requirements.

#### **D. Frequency and Timeliness of Fiscal Reporting**

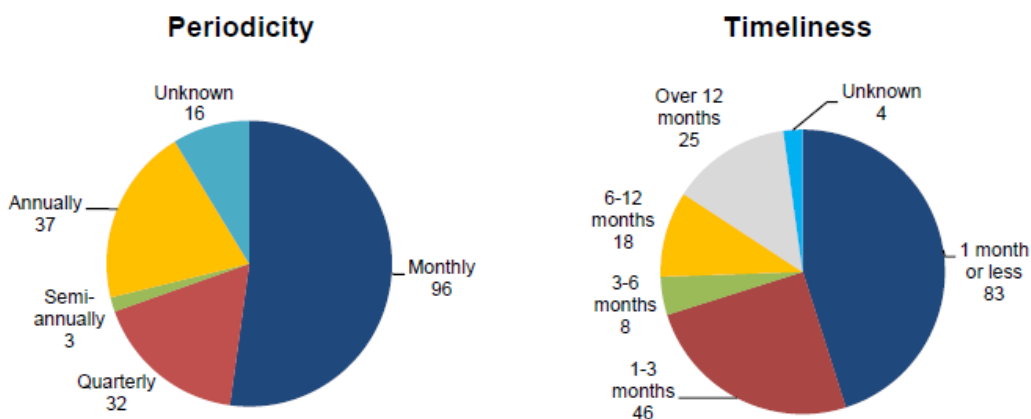
29. **Lack of timely information about the current fiscal position can also be an important source of risks.** Fiscal strategies and budgets are typically prepared and approved before the start of the financial year to which they refer. Timely information about the state of the government finances for the current year is critical to establishing the baseline for fiscal settings. As shown in Figure 10, just over half of all countries currently publish consolidated fiscal reports for central government on a monthly basis, with the remainder reporting quarterly, semi-annually, or annually. In both Greece and Portugal, a lack of timely data about in-year fiscal developments contributed to substantial revisions to initial estimates of the general government debt and deficit in the current and previous fiscal years. These large ex post revisions rendered their fiscal adjustment plans out of date shortly after they were approved and undermined the credibility of the government's fiscal policy statements.

30. **While statistical reporting standards call for detailed quarterly general government fiscal reporting,<sup>25</sup> governments should consider publishing reports on a monthly basis.** Given reporting lags in the production of quarterly data, it is often the case that governments have only two observations of in-year fiscal developments before they present their fiscal plans and budgets for the next financial year. This is especially problematic for those countries with fiscal rules that relate past fiscal performance to future fiscal policy setting. As those fiscal rules increasingly apply to the consolidated general government, policymakers need more regular feedback on general government fiscal performance. Publishing provisional data on a monthly basis with a one-month lag would give governments between eight and ten observations before they submit their fiscal plans and budgets to their legislatures. While these provisional monthly data will doubtless be less detailed, more volatile, and subject to greater revision than quarterly statistical data, they can help to improve policymakers' and the public's understanding of in-year fiscal developments and patterns.

---

<sup>25</sup> Statistical standards require reporting of both transactions and positions.

**Figure 10. Periodicity and Timeliness of Central Government Fiscal Reporting**  
(Number of countries)



Source: Special Data Dissemination Standards (SDDS) Database; General Data Dissemination Standards (GDDS) Database.

### E. Fiscal Forecasting and Budget Planning

31. **While there has been a sustained effort to develop and disseminate standards for retrospective fiscal reporting, the same cannot be said for prospective fiscal reporting.**

There are currently no internationally accepted standards for the content and presentation of the budget and related documents. As a result, the methodology, construction, and time horizon of fiscal forecasts and budgets vary greatly across countries. The OECD's 2007–08 Survey of Budget Practices and Procedures in 97 countries found shortcomings in forecast:

- **methodology**, where only one-third of countries systematically distinguish the fiscal impact of current and new policies, making it difficult to hold government to account for the adequacy and implementation of discretionary tax and spending decisions;
- **construction**, where less than half of countries prepare disaggregated multi-year budget estimates, making it difficult to understand the distributional implications of fiscal policies or compare current fiscal plans with future annual budgets; and
- **horizon**, where three quarters of countries' fiscal forecasts now extend three-to-five years ahead, but less than one quarter routinely produce the kind of long-term fiscal projections (i.e., for 30 years or more), required to judge the sustainability and intergenerational fairness of current fiscal policies (OECD, 2007).

32. **In addition, most countries' fiscal forecasts are based on a single, central scenario with limited exploration of the implications of alternative assumptions.** Improving understanding of the magnitude and likelihood of fiscal risks is critical to safeguarding government's future fiscal solvency. The Code and other fiscal transparency norms such as the OECD's Good Practices in Budget Transparency call on governments to include in their budget documentation both alternative macroeconomic and fiscal scenarios

and quantified statements of discrete fiscal risks such as guarantees, PPPs, and other contingent liabilities. However, even among advanced economies, less than half provide this kind of systematic exploration of the risks to their fiscal outlook (OECD, 2007).

33. **A new standard for fiscal forecasting could help to improve the quality and consistency of prospective fiscal reporting.** The standard would require fiscal forecasts to:

- cover a minimum time horizon and set of institutions;
- state the economic, demographic, and other assumptions underlying the fiscal projections;
- separately identify the impact of new policy measures and include all announced government policies in the “post-measures” forecast, even where those measures have yet to be legislated or implemented;
- provide a breakdown of revenue by main revenue heading and expenditure by economic category, ministry, and program where relevant;
- provide a reconciliation of material changes since the last fiscal forecast;
- analyze the distributional impact of government policies on households; and
- regularly include long-term fiscal projections based on a plausible range of forecast assumptions.

34. **The standard would also require disclosure and analysis of fiscal risks through:**

- provision of fiscal scenarios on the basis of various macroeconomic assumptions;
- a statement of discrete fiscal risks (such as natural disasters, guarantees, and other contingent liabilities) providing their maximum value, probability, and expected value wherever possible and an account of the mitigating actions being taken; and
- an account of how these risks have been taken into consideration in setting the overall fiscal stance.

#### **F. Aligning Budgets, Statistics, and Accounts**

35. **A final source of fiscal risk observed during the recent crisis is divergence in the reporting concepts used in ex ante budgets and ex post statistics and accounts.** For example, in the EU, member states typically prepare fiscal forecasts and budgets on a cash

basis<sup>26</sup> while the SGP limits on deficits and debts are on a modified accrual basis.<sup>27</sup> This makes the budget an imperfect instrument for meeting SGP targets ex post. For example, in Greece, Portugal, and Spain, lack of control over and accounting for payables and arrears to suppliers were a significant source of ex post revisions to fiscal deficits first reported to the European Commission. As discussed in Box 7, a desire to promote greater transparency and accountability at the national level has prompted a number of countries to align the reporting standards across budgets, statistics, and accounts.

#### **Box 7. Aligning Accountability Documents in Australia, New Zealand, and the UK**

In many countries, the various fiscal documents, such as budgets, appropriation acts, budget execution reports, financial statistics, and financial statements, are prepared on different bases, using different institutional coverage and accounting standards. This variation is due to the fact that they are often produced by different institutions for different purposes and constituencies and have therefore developed in different directions. However, this misalignment can make it difficult to assess and scrutinize how fiscal outcomes relate to the initial budget appropriations and whether these outcomes are in line with fiscal rules and strategies. In order to provide a coherent and consistent fiscal picture at all stages of the budget process, a number of countries have moved to harmonize or align the reporting basis across different accountability documents.

One of Australia's main ex post accountability documents is the Final Budget Outcome, which is published within three months of the end of the financial year. This document is prepared on the same basis as the budget and the mid-year update, and provides a direct comparison of the outcome to the budgeted amounts, both for the flows (revenues, expenditures and balances) as well as the stocks (net debt and net financial worth), with all major deviations explained. It also provides a direct comparison with the financial statements for the general government sector, as well as the nonfinancial and financial public corporations sectors. All fiscal information is based on common reporting standards, largely in line with *GFSM 2001*, although there are some departures from these standards when Australian Accounting Standards (mainly IFRS) are used. While this creates some differences to the statistical reports, these departures and their rationale are all disclosed.

New Zealand produces its audited annual report three months after the end of the financial year. This report provides a detailed comparison of budgeted amounts and outcomes, as well as brief analysis of the major variations, and a description of the progress the government has made in implementing its fiscal strategy, as laid out in the (prebudget) fiscal strategy report. Budgets and forecasts are prepared on the same accounting basis (mainly IFRS) as accounts. Forecasts also comply with New Zealand accounting standard that, among other things, requires that forecasts be prepared using the accounting rules that will apply to retrospective reports and that assumptions be "reasonable and supportable," internally consistent, and published.

The UK has also been seeking to improve the consistency between ex ante and ex post financial reporting through its Alignment Project which aimed to produce a consistent set of budgets, statistics, and accounts by June 2012. The UK government previously prepared its budget on one basis, presented the expenditure estimates for parliamentary approval on another, and produced its end-of-year resource accounts on yet another basis. The result was a significant misalignment between the three accountability documents, which added up to around 4 percent of GDP. The Alignment Project has established a clear line of sight between the three accountability documents, reduced this discrepancy, and brought the various elements closer to IFRS.

<sup>26</sup> Among the 27 EU member states, only Denmark and the UK prepare budgets on an accrual basis. Austria will adopt accrual budgeting from 2013.

<sup>27</sup> Under the SGP, the deficit is measured on an accrual basis, except that the cost of acquiring a nonfinancial asset is recorded as expenditure in the year of acquisition rather than being spread over the life of the asset.



36. **Part of the above divergence can be attributed to differences in the reporting standards applied to the various accountability documents.**<sup>28</sup> The accountability problems created by these discrepancies have become increasingly apparent in the wake of the crisis, especially discrepancies in:

- **Institutional coverage.** Budgets typically cover those institutions specified as budgetary in the national constitution or organic budget law. Statistical standards focus on all institutions considered to be engaged in non-market activity, a group which is typically broader than just those entities included in the central government budget. Accounting standards also require the consolidation of all entities regarded as controlled by government, which is often an even broader group as it includes public corporations. This means that the financial institutions acquired by governments in the wake of the crisis would typically not be consolidated with the rest of government in budgets or statistics under applicable standards. Therefore, the fiscal implications of any changes in the financial position of these institutions for the wider public sector will only be fully captured in ex post accounts, if at all.
- **Recording of transactions.** Budgets are largely prepared on a cash basis, while accounts and statistics are increasingly being prepared on an accrual basis. In addition to the problem of expenditure arrears discussed above, this discrepancy can also lead to underprovisioning for the full, long-term costs of government decisions. For example, in the US, the federal government's cash-based budget outlays include an average of US\$128 billion of payments for pensions and other benefits for former federal employees, but do not include the additional US\$257 billion annual average increase in pension and other benefit liabilities, that stood at US\$5.8 trillion (38.2 percent of GDP) in 2011.<sup>29</sup>
- **Treatment of balance sheet gains and losses.** Only a handful of countries require explicit provision in budgets for depreciation, impairments, or other changes in the value of assets and liabilities.<sup>30</sup> Those countries that have fully adopted *GFSM 2001* for fiscal statistics or IPSAS for the accounts should (and increasingly do) recognize gains and losses in government assets and liabilities in their final accounts and, under IPSAS, their reported fiscal balance. However, given the rapid expansion in public sector balance sheets in the wake of the crisis, governments need to be cognizant of

---

<sup>28</sup> The term accountability documents refer to fiscal strategy documents, the annual budget document, in-year and year-end fiscal statistics releases, and in-year and end-of-year accounts.

<sup>29</sup> See Office of Management and Budget (2012); and the US Treasury (2012).

<sup>30</sup> Australia, Iceland, New Zealand, and the United Kingdom.

these potentially large changes in the value of their newly acquired assets and liabilities when determining their long-term fiscal stance in the budget itself.<sup>31</sup>

**37. International standard-setting bodies (such as the UN, IMF, Eurostat, and IPSASB) should work to harmonize reporting standards for budgets, statistics, and accounts.** Guidance on the coverage of institutions needs to be aligned to encourage the broad and consistent coverage across financial accountability documents. Standards for fiscal forecasting need to include standards for the preparation of both cash and accrual budget forecasts, including forecast balance sheets, which give a clear picture of the government's financing needs while also being fully comparable with accrual-based fiscal statistics and final accounts. Treatment of contingent liabilities and valuation gains and losses should be more closely aligned across budgets, statistics, and accounts so the realization of these balance sheet changes does not consistently come as an ex post surprise to fiscal policymakers and observers. Of course, full comparability of prospective and retrospective fiscal data within countries will only be achieved when underlying national standards and systems used to generate the data are aligned or integrated. As an input into these discussions, FAD, in consultation with STA, will prepare a position paper on the integration of fiscal reporting across budgets, statistical reports, and financial statements.

#### V. STRENGTHENING FISCAL TRANSPARENCY MONITORING AND INCENTIVES

**38. Promoting greater fiscal transparency requires not only clear reporting standards but also effective monitoring and enforcement of compliance with those standards.** Pressure for greater disclosure of fiscal information can come from: (a) national institutions such as parliaments, supreme audit offices, national statistics bodies, independent fiscal agencies, and professional and civic organizations; (b) regional institutions such as regional unions, monetary arrangements, and statistics agencies; and (c) international institutions such as the IMF, World Bank, and OECD, international standard-setting bodies such as IFAC, IPSASB, and the International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI), and civil society groups such as IBP and the recently launched Global Initiative on Fiscal Transparency (GIFT).<sup>32</sup> This section reviews the effectiveness of these three tiers of fiscal transparency monitoring and enforcement and makes recommendations for how to enhance their impact.

---

<sup>31</sup> This does not necessarily imply that all such changes should be recognized in determining the deficit in budgets or ex post reports or that governments should change fiscal policy settings in response to short-term fluctuations in the value of their assets and liabilities. For example, *GFSM 2001* distinguishes between changes in net worth due to transactions and holding gains and losses.

<sup>32</sup> The INTOSAI operates as an umbrella organization for the government external audit community to promote development and transfer of knowledge, improve government auditing practices worldwide and enhance professional capacities, standing and influence of member supreme audit institutions (SAIs). The GIFT is a multi-stakeholder network working to advance and institutionalize global norms and bring continuous improvements in fiscal transparency, participation, and accountability in various countries.

### A. National and Regional Monitoring of Transparency

39. **Pressure for greater fiscal transparency has traditionally come from national institutions.** Parliaments, as representatives of taxpayers, have in almost every country a constitutional right and responsibility to hold the government to account for the use of their constituents' money. Parliaments are traditionally supported in this task by supreme audit institutions (SAIs) and national statistics agencies. More recently, the proliferation of fiscal rules and responsibility laws has been accompanied by the rise of independent fiscal agencies charged with providing an external expert perspective on the government's fiscal forecasts, policies, and performance. Finally, national professional bodies such as chartered institutes of public accountants and auditors have also been an important source of pressures for improvements in government reporting practices (Box 8).

40. **While legislatures' role in fiscal policymaking has grown in recent years, many continue to lack the information, time, and powers to hold governments to account.** Recent reforms in this area include (i) giving legislatures greater input into the formulation of ex ante fiscal policy; (ii) greater involvement in budget policy decisions; (iii) better analytical support through parliamentary budget offices; and (iv) enhanced information and oversight regarding budget execution. However, progress in these areas has been slow, especially outside advanced countries. According to the latest OBI survey, only 45 percent of parliaments are given the opportunity to scrutinize in advance the medium-term fiscal policy framework that informs the preparation of the annual budget. The situation is somewhat better among advanced countries, where 26 of 30 parliaments are provided with some kind of pre-budget report (OECD, 2007). Furthermore, when the annual budget is submitted for debate and approval, legislatures do not always have the time and resources to give it proper scrutiny. For example, over 30 percent of legislatures are given less than six weeks to debate and approve the government's budget before the start of the year, compared with the minimum of three months called for in IMF and OECD guidance (IBP, 2010).

41. **SAIs also play a central role in scrutinizing government financial information, but are also not always fully empowered to meet their obligations.** The OBS found that around 80 percent of SAIs are legally, financially, and operationally independent of government. However, over half of countries' audit reports on the government's annual accounts are either not published or published more than a year later—which greatly reduces their impact. Furthermore, an unpublished IMF survey of budget institutions in some 50 countries found that in one-third of countries, the auditor general is not obliged to provide an audit opinion as to whether the government's accounts provide a "true and fair view" of the government financial position. Finally, even where the auditor general finds accounting or other irregularities, in less than one-third of countries is the government obliged to report to parliament and the public on how those irregularities are being addressed (IBP, 2010).

### **Box 8. Role of National Institutions in Promoting Fiscal Transparency**

**Legislatures** are central actors at all phases of the financial management cycle from ex ante scrutiny and approval of the government's fiscal strategy and budget, to in-year monitoring and adjustment to budgetary appropriations, to ex post scrutiny of the use of public resources and follow-up on the findings of national audit bodies. Legislatures often exercise these functions through various parliamentary committees and bodies such as budget, finance, or public accounts committees, and parliamentary budget offices. In France, the financial committees of the Assembly and Senate were the driving force behind the country's 2001 organic budget law (*Loi Organique relative aux Lois de Finances*), which overhauled the budgetary and accounting rules to enhance fiscal transparency at every stage of the financial management cycle.

**Supreme audit institutions (SAIs)** play a key role in identifying gaps in the quality and reliability of government accounts and financial information produced by governments. External audit by an SAI provides a key means by which the legislature, on behalf of the taxpayer, scrutinizes how government uses the money voted to it. Although most SAIs have the primary responsibility for the audit of information disclosed in the government's financial statements, some SAIs have taken steps to improve the understanding and oversight of the government's wider financial exposures. For example, the Australian National Audit Office has recently conducted reviews of government guarantees, indemnities, and letters of comfort to assess the size of the government's exposure; the adequacy of the government's monitoring, management, and reporting arrangements; and areas for improving the oversight and disclosure of these contingent liabilities.<sup>1/</sup>

**National statistical bodies** are critical sources of reliable in-year and annual fiscal statistics. Although specific roles and responsibilities of these bodies vary across countries, their institutional and operational independence is important to ensure that they are in a position to verify (without political influence) the comprehensiveness, quality and reliability of fiscal data produced by governments. For example, the principle of professional independence of national statistical bodies was recognized by the European Parliament and the Council in the legislative "six-pack" on enhanced economic governance which entered into force in December 2011.<sup>2/</sup>

**Independent fiscal agencies** have been established in a growing number of countries in recent years to provide an independent view on the reliability of fiscal forecasts and the sustainability of fiscal policies and performance. They can also be a driving force in improvements in national fiscal transparency practices. For example, the Congressional Budget Office (CBO) in the US was the first to make long-term fiscal forecasts and now publishes its annual update of its long-term budget outlook.

**Professional bodies** of government accountants and auditors have also played an important role in improving government financial reporting practices and upholding the professional integrity of government financial managers. This is especially the case in countries like the UK where all ministerial financial directors need to hold an accounting qualification and be a certified member of a professional accounting association such as the Chartered Institute of Public Finance Accountants (CIPFA).

1/ See "Fiscal Exposures: Implications for Debt Management and the Role for SAIs," INTOSAI Public Debt Committee, February 2003.

2/ EU Council Directive #85/2011.

42. **Citizens, civic groups, and markets also have a vital part to play in holding governments to account for the use of their money and in pressing for transparency improvements.** Access to information is a precondition for citizens to understand how a government is using its powers to conduct fiscal policy. As the budget is the key instrument through which a government translates its policies into action, it should be presented clearly

to the public. However, only 21 percent of countries currently publish a citizens' guide to the budget. While many governments solicit written inputs from key organizations regarding their budget priorities, only 28 percent of legislatures organize public hearings at which citizens are given the opportunity to testify on budgetary matters. Indeed, in more than one-third of countries, all budgetary discussions between the legislative and the executive are conducted behind closed doors (IBP, 2010). As sources of both tax revenue and financing for governments, markets also can be an important source of pressures for fiscal transparency improvements. However, a lack of readily accessible cross-country data on fiscal transparency practices has been cited by civil society groups, businesses, and other stakeholders as an impediment to domestic and international efforts to promote greater fiscal transparency.<sup>33</sup>

43. **Regional bodies play an increasingly important role in harmonizing fiscal reporting practices and enforcing transparency standards among their members.** These regional harmonization efforts are often the most extensive in monetary unions where timely, reliable, and comparable fiscal data from member states are needed to monitor and enforce regional fiscal convergence criteria. In Europe, Eurostat has been the driving force behind the standardization of fiscal reporting across EU member states through the development of a common European System of Accounts (ESA) and activities to harmonize national statistical methodologies across the region. Eurostat is also tasked with assessing the quality and reliability of fiscal data notified by EU member states to the European Commission concerning their compliance with the limits set out in the Stability and Growth Pact. In Africa, the West African Economic and Monetary Union (WAEMU) and Central African Economic and Monetary Community (CEMAC) have also been catalysts for upgrading and harmonizing fiscal reporting practices among their member countries.

## B. International Monitoring of Transparency

44. **The IMF's Fiscal Transparency ROSC, established in 1999, is the principal tool for assessing the openness of national institutions for fiscal policy-making and the transparency of fiscal reporting practices.** The fiscal ROSC evaluation framework is based on the Fund's Code of Good Practices on Fiscal Transparency, which was updated in 2007, based on assessments of country observance relative to the good practices identified in the previous version of the Code.<sup>34</sup> The revised Code retained the original four pillars of fiscal transparency: (i) clarity of roles and responsibilities; (ii) open budget processes; (iii) public availability of information; and (iv) assurances of integrity. It also introduced some new good practices and broadened the coverage of others, including in the areas of contractual arrangements with private companies; publication of a citizens' guide to the budget;

<sup>33</sup> See [Petrie \(2003\)](#) for a discussion of these aspects.

<sup>34</sup> The revised *Code* took into consideration suggestions from the general public, country authorities, development agencies, academics, and nongovernmental agencies working in the area of budget transparency.

consultation periods for the budget and changes to laws and regulations; periodic reports on long-term public finances; and openness in the sale and purchase of government assets. The government finance statistics module of the IMF's data dissemination ROSC complements the fiscal ROSC by assessing country compliance with IMF standards for statistical reporting.

45. **Despite these refinements, the fiscal transparency ROSC's record in identifying problems that contributed to or exacerbated the fiscal impact of the recent crisis was mixed.** Of the ten countries that experienced the largest increase in government liabilities during the crisis, nine had undergone a ROSC within the previous eight years. These reports identified some but not all of the key transparency problems revealed by the crisis (see Appendix II for a summary). The reports were most effective in identifying inadequate coverage of fiscal reports, lack of medium-term fiscal forecasts, and weak controls over budget execution. However, issues such as the need for fiscal risk analysis to explore a broader range of output scenarios or better surveillance of exposure to financial sector risks were generally not explored. Even where shortcomings were identified, their relative seriousness was generally not quantified and they were not always given due prominence in the summary recommendations.

46. **This and other evaluations of the ROSC program<sup>35</sup> highlighted a number of shortcomings in the design of the fiscal ROSC itself that may have reduced its impact:**

- the **methodology** is one-size-fits-all and makes no allowance for different levels of institutional capacity or economic development. This makes it difficult for countries at a lower level of observance to use the ROSC to chart a sequenced reform path from their current practice to the best practices set out in the Code and Manual;
- the **assessment** places equal weight on compliance with all elements of the Code and focuses on verifying the existence of formal institutions rather than validating the quality of their output. This gives the evaluation the flavor of a "box ticking exercise" which can overlook examples of both good and bad informal practices and fails to distinguish between more or less serious deficiencies in terms of implications for the quality of published information;
- while the **reports** tend to be exhaustive and qualitative in presenting the results of the evaluation, they lack a clear and accessible summary of a country's performance both relative to the absolute standards set by the Code and to other comparable country groupings; and

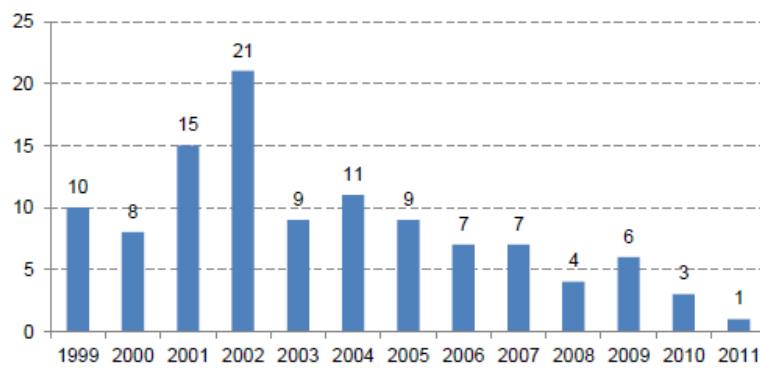
---

<sup>35</sup> See Petrie (2003), and [IMF \(2011a\)](#).

- the **recommendations** are not always integrated into Article IV consultations and surveillance, nor always followed-up by the countries themselves. However, they often inform the setting of structural conditionality for countries with IMF programs.

47. **After peaking in 2002, the annual number of fiscal ROSCs dropped significantly in recent years.** Various factors explain the reduction in the number of fiscal ROSCs. First, many countries have undergone initial assessments and the gains to undertaking further updates are perceived to be limited in the absence of significant reforms or changes to the ROSC standard itself. Second, as noted above, fiscal ROSCs do not provide for a graduated assessment of conformity to the best international practice which means it is difficult for low- and middle-income countries to use repeated assessments as a tool for charting the progress of their fiscal reform efforts. Third, the fiscal ROSC did not benefit from an explicit link with access to IMF or other official external financing. Finally, there was a reduction in the resources to deliver ROSCs, including as a result of the IMF downsizing undertaken in 2008.

**Figure 11. Number of Fiscal ROSCs<sup>1/</sup>**



Source: IMF (2011c).

<sup>1/</sup> The Fiscal ROSC numbers in the chart include full ROSCs and updates.

48. **Addressing these shortcomings in fiscal transparency evaluations will require actions to:** (a) strengthen national and regional institutions for fiscal transparency; (b) update the IMF Fiscal Transparency Code and Manual and strengthen the Fund's relationship with other international standard-setters; and (c) adopt a more graduated, accessible, and risk-based approach to IMF evaluations of fiscal transparency practices.

### C. Strengthening National and Regional Fiscal Transparency Institutions

49. **The effectiveness of national institutions in promoting greater fiscal transparency depends on their legal status, resources, and capacity.** To perform their functions, audit institutions, statistics agencies, independent fiscal agencies should:

- **be institutionally independent of government.** This requires these institutions to be established in the constitution or primary legislation. The heads of these institutions should be selected based on professional merit, appointed for a fixed term either by or

with the concurrence of the legislature, and removable only for serious misconduct. The budgets of these institutions should provide medium-term certainty of funding and be insulated from undue interference by the executive. Finally, these institutions should report directly to the legislature and the public and not through the executive;

- **have a well defined role in the public financial management cycle.** SAIs should be required to provide a formal audit opinion on government accounts to parliament; statistics agencies' responsibilities and procedures regarding the production and dissemination of government finance statistics should be publicized; fiscal councils should be given clear remits regarding their ex ante and ex post analysis of fiscal performance; and professional bodies should play a role in certifying the qualifications of government accountants; and
- **have the legal powers to hold government to account.** Governments should (i) be obliged to appear before parliamentary finance committees whenever called to testify; (ii) be required to respond to the auditor generals' recommendations in a timely manner; (iii) be obliged to provide statistics agencies with necessary data about government activities; (iv) recognize the fiscal council's verdict on their fiscal performance; and (v) ensure that relevant finance staff hold professional qualifications and conduct themselves with integrity.

50. **In its capacity building activities, the Fund can help governments foster strong and independent national institutions for fiscal transparency.** These would include independent fiscal agencies, parliamentary budget and accounts committees, national statistics agencies, and supreme audit institutions. Technical assistance (TA) in the fiscal area has traditionally focused primarily on the ministry of finance as the principal agency of fiscal management. However, there is a good case for relevant TA missions and other capacity-building activities in the fiscal area to engage more fully with those institutions charged with holding the government to account for fiscal transparency. FAD will consider further expanding its range of contacts, scope of engagement, and portfolio of skills to encompass the activities of these important institutions and will look to identify external resources and reallocate internal resources for these activities.

51. **Regional institutions can help improve transparency, especially where their efforts are linked to improvements in their members' financial management practices.** The realization that the effectiveness of regional fiscal surveillance depends on the quality of the underlying budgeting and accounting systems of member states prompted the EU, WAEMU, and CEMAC to adopt some form of regional budget frameworks directives. These directives seek to harmonize members' budget system laws, budget classification, charts of accounts, and the format of fiscal reports.<sup>36</sup> These regional unions have also established

<sup>36</sup> See CEMAC Directives # 1, 2, 3, 4, and 5/2008; WAEMU Directives # 1, 6, 7, 8, 9 and 10/2009; and EU Council Directive #85/2011.



cross-country monitoring committees to oversee national implementation of these directives. Full implementation of these reforms will require a concerted and sustained effort on the part of member states, as evinced by the fact that WAEMU and CEMAC countries have been given between seven and ten years to introduce the required changes. Fund staff has been providing technical assistance to a number of regional institutions including WAEMU, CEMAC, and the East African Community to help improve fiscal reporting practices across their members.

#### **D. Updating the IMF Fiscal Transparency Code and Manual**

52. **The Code of Good Practices and Manual on Fiscal Transparency need to be revised to reflect the developments in specific standards proposed in Section III.** The revised Code and Manual need to, inter alia:

- place greater emphasis on the consolidated public sector as the broadest unit of fiscal analysis;
- more systematically refer to relevant international reporting standards where they exist;
- require governments' powers to issue guarantees and conclude PPP contracts to be clearly articulated in organic budget legislation;
- encourage the publication of a full set of accounts, including comprehensive balance sheets covering the full range of financial and, eventually, nonfinancial assets and liabilities;<sup>37</sup>
- incorporate new standards for fiscal forecasting, budgeting, and fiscal risk reporting;
- promote monthly reporting on general government finances, especially for countries with a general government fiscal rule, and the publication of audited year-end financial statements within six months;
- promote the alignment of reporting standards used in budgets, statistics, and accounts with any remaining discrepancies set out in reconciliation tables; and
- ensure that external oversight institutions and citizens have the information they need to hold governments to account.

53. **The revised Code and Manual should also provide for each practice a description of basic, good, and best practice.** This would provide all countries with a set of

---

<sup>37</sup> Where a differentiated standard already exists (as in the case of GDDS, SDDS, and SDDS Plus for statistical reporting), the Code and Manual will look to align themselves with these milestones.

achievable milestones on the way towards full compliance with international standards within which, for each individual practice under the Code:

- **basic practices** would be considered as a minimum achievable by all countries;
- **good practices** would require more developed institutional, human, and technological capacities; and
- **best practices** would entail full compliance with relevant international standards and being in line with the current “state-of-the-art.”<sup>38</sup>

As discussed below, this more differentiated Code and Manual would also provide the basis for a more transparent, accessible, and internationally comparable assessment of a country’s level of fiscal transparency. In revising the fiscal transparency Code, Manual, and ROSC, Fund staff will look to exploit synergies with the ongoing review of the PEFA to streamline the compliance burden that these evaluations can put on country authorities. FAD plans to consult with external stakeholders on these revisions to the Code and Manual.

54. **The Fund should also further strengthen its institutional relationships with other international standard-setters, professional bodies, and voluntary organizations.** This could be done by making a more explicit link in the revised Code and ROSC to compliance with relevant international standards in the areas of budgeting, statistics, accounting, and audit. The Fund is also uniquely positioned to strengthen coordination between standard-setters, professional organizations, and civil society groups in the fiscal reporting area through more regular and intensive engagement with these bodies. Building on the G-20/IMFC Data Gaps Initiative, the aim of this engagement would be to (i) promote the alignment of international reporting standards; (ii) identify and address any gaps in the normative architecture for fiscal transparency; (iii) review progress in the implementation of those standards; and (iv) identify priorities for technical assistance and opportunities for mutual assistance in the fiscal reporting area. To enable it to play this coordinating role in the fiscal reporting area, the IMF should also play a more active role in key standard-setting bodies such as IPSASB. Fund staff should also continue its active engagement in multi-stakeholder initiatives and civil society groups active in the fiscal transparency area.

#### **E. More Effective Multilateral Monitoring of Fiscal Transparency**

55. **The effectiveness of the Fund’s assessments of national fiscal transparency practices also needs to be enhanced.** In particular, there is a need for an enhanced ROSC which moves away from the “box-ticking exercise” of the past in favor of a more targeted and substantive assessment of the quality of published fiscal information. For a particular

---

<sup>38</sup> For example, in the case of the institutional coverage of fiscal reports, coverage of central government would be considered basic practice, general government (and its subsectors) would be considered good practice, and public sector (and its subsectors) would be considered best practice.

aspect of fiscal reporting, the revised ROSC would not only assess whether formal institutions conform, in principle, with the Code, but also whether actual fiscal reporting practices provide an accurate picture of the true state of public finances. In doing so, it would look to evaluate the consequences of deviations from the Code and their implications for the reliability of public information on the state of the fiscal accounts. More specifically, the new revamped fiscal ROSC will:

- **cater for more modular evaluations focused on key areas of fiscal risk, as recommended by the 2011 Standards and Codes Review and Triennial Surveillance Review.**<sup>39</sup> Rather than placing equal weight on all aspects of the Code, these targeted evaluations would focus on particular sectors (such as oversight of public corporations) or aspects of fiscal reporting and decision-making (such as disclosure and management of fiscal risks);<sup>40</sup>
- **provide more substantive analysis of the adequacy of fiscal reporting practices in these areas.** Rather than merely review whether existing laws, regulations, and documents comply with the Code, the revised ROSC will examine whether a country's published fiscal data provide policymakers, the public, and the international community with an adequate picture of the state of and risks to the public finances and estimate, the extent possible, the fiscal implications of deviations from the Code. This will provide countries with a clearer sense of the sources and scale of structural fiscal vulnerabilities and analytical basis for prioritizing transparency-related reforms; and
- **offer a more graduated, comparable, and actionable assessment of country practices.** Rather than compare all countries against a best practice standard, the revised ROSC evaluation would be based on the updated Code which differentiates between basic, good, and best practices in each area. The final ROSC report would provide countries with a more accessible summary of where they stand against each of the key transparency practices as well as how they compare with other countries. The ROSC would also incorporate a prioritized and sequenced fiscal transparency action plan to enable authorities, IMF area departments, and the public to monitor progress against key recommendations.

---

<sup>39</sup> [IMF \(2011b\)](#). The 2011 Standards and Codes Review Board Paper recommended extending the methodology of targeted ROSCs (currently applied to financial sector ROSCs) to a larger group of ROSCs.

<sup>40</sup> Modules of the revised ROSC could also be used as the basis of a fiduciary risk assessment for countries seeking to access Fund resources, incorporating the lessons of the current fiscal safeguards pilots. See [IMF \(2012b\)](#).

56. **There is also a need to improve the dissemination of information about the state of fiscal transparency practices.** Basic information about countries' fiscal reporting practices can be found in a range of public sources including STA's Dissemination Standards Bulletin Board and Government Finance Statistics Yearbook, the OECD's Budget Practices Database, individual ROSC and PEFA reports, and the IBP's Open Budget Survey. However, there is no single, accessible, and up-to-date source of information about the state of fiscal transparency practices across countries. FAD therefore proposes to provide a regular fiscal transparency update on a set of cross-country fiscal transparency indicators which could also be available electronically.

#### **F. Resource Implications**

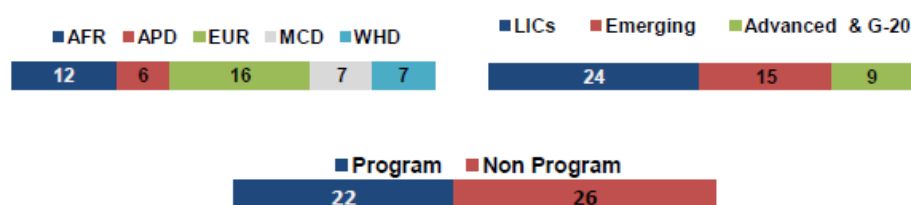
57. **The costs of the proposed initiatives can be accommodated over the next three years within FAD's budget.** FAD's FY2013–15 business plan includes an allocation for policy development in the fiscal transparency area which will be used to fund the revision of the Fiscal Transparency Code, Manual, and ROSC. FAD's FY2013–15 resource allocation plan includes provisions for two-three fiscal ROSCs per year which can be used to fund pilots of the revised transparency evaluation missions in FY 2014 and 2015 to low-income, emerging, and advanced economies. Work on the various policy and guidance notes, and databases can be met from existing resources for research and policy development in the fiscal area.

## APPENDIX I. RESULTS OF FAD SURVEY ON FISCAL TRANSPARENCY AND RISK

### G. Overview of Countries Surveyed

In January 2012, a survey of fiscal transparency and risks was conducted among FAD economists working on 48 countries, reflecting a range of income levels, regions, and relations with the Fund (Figure A1). The survey asked them to describe the institutional coverage, consolidation details, and timeliness of fiscal reports, and to indicate quasi-fiscal activities, inconsistencies in accounting standards, or other factors that could lead to a discrepancy between overall balance and financing data of the countries to which they were assigned. Furthermore, the survey asked economists to indicate government entities and financial activities whose volatility could lead to a deviation between budgeted and actual fiscal outcomes, and to what extent this volatility posed a threat.

**Figure A1. Income, Regional, and IMF Program Status of Sampled Countries**



### H. Institutional Coverage of Fiscal Data

The **institutional coverage** of the fiscal data received by Fund staff are presented in Table A1:

**Table A1. Institutional Coverage of Regularly Published Data on Fiscal Flows<sup>1/</sup>**

|                              | Central Government Budget | Extrabudgetary Funds | Regional and Local governments | Nonfinancial Public Corporations | Financial Public Corporations | Other    |
|------------------------------|---------------------------|----------------------|--------------------------------|----------------------------------|-------------------------------|----------|
| <b>By Region</b>             |                           |                      |                                |                                  |                               |          |
| Africa                       | 100                       | 25                   | 25                             | 0                                | 0                             | 0        |
| Asia and Pacific             | 100                       | 17                   | 67                             | 0                                | 0                             | 17       |
| Europe                       | 100                       | 38                   | 94                             | 25                               | 25                            | 13       |
| Middle East and Central Asia | 86                        | 29                   | 57                             | 14                               | 0                             | 0        |
| Latin America                | 86                        | 14                   | 29                             | 57                               | 14                            | 14       |
| <b>By Income</b>             |                           |                      |                                |                                  |                               |          |
| Developing                   | 92                        | 17                   | 38                             | 13                               | 0                             | 0        |
| Emerging                     | 100                       | 38                   | 75                             | 13                               | 19                            | 0        |
| Advanced or G-20             | 100                       | 38                   | 88                             | 50                               | 25                            | 0        |
| <b>All</b>                   | <b>96</b>                 | <b>27</b>            | <b>58</b>                      | <b>19</b>                        | <b>10</b>                     | <b>8</b> |
| of which, program            | 95                        | 36                   | 59                             | 14                               | 5                             | 0        |
| of which, non-program        | 96                        | 19                   | 58                             | 23                               | 15                            | 15       |

<sup>1/</sup>Percentage of sample for which given transaction or entity was assessed to pose fiscal risk.

### I. Timeliness of Fiscal Data

The periodicity and timeliness of fiscal data received is as follows (Table A2):

**Table A2. Periodicity and Reporting Lag of Regularly Published Fiscal Flows**

|                              | Periodicity |           |          |           | Timeliness             |                          |                         |                       |
|------------------------------|-------------|-----------|----------|-----------|------------------------|--------------------------|-------------------------|-----------------------|
|                              | Month       | Quarter   | Annual   | Other     | No More than One Month | No More than one Quarter | No More than Six Months | No More than One Year |
| <b>By Region</b>             |             |           |          |           |                        |                          |                         |                       |
| Africa                       | 50          | 33        | 8        | 8         | 17                     | 58                       | 17                      | 8                     |
| Asia and Pacific             | 83          | 17        | 0        | 0         | 67                     | 33                       | 0                       | 0                     |
| Europe                       | 63          | 25        | 6        | 6         | 44                     | 50                       | 6                       | 0                     |
| Middle East and Central Asia | 43          | 29        | 0        | 29        | 33                     | 67                       | 0                       | 0                     |
| Latin America                | 57          | 29        | 0        | 14        | 14                     | 86                       | 0                       | 0                     |
| <b>By Income</b>             |             |           |          |           |                        |                          |                         |                       |
| Developing                   | 46          | 33        | 4        | 17        | 26                     | 61                       | 9                       | 4                     |
| Emerging                     | 56          | 31        | 6        | 6         | 38                     | 56                       | 6                       | 0                     |
| Advanced or G-20             | 100         | 0         | 0        | 0         | 50                     | 50                       | 0                       | 0                     |
| <b>All</b>                   | <b>58</b>   | <b>27</b> | <b>4</b> | <b>10</b> | <b>34</b>              | <b>57</b>                | <b>6</b>                | <b>2</b>              |
| of which, program            | 64          | 18        | 5        | 14        | 36                     | 59                       | 5                       | 0                     |
| of which, non-program        | 54          | 35        | 4        | 8         | 32                     | 56                       | 8                       | 4                     |

### J. Reliability of Fiscal Data

According to fiscal economists there were two concerns regarding the reliability of the data:

- **Quasi-fiscal activities:** of the countries sampled, 75 percent were perceived to have known quasi-fiscal activity conducted outside the reported fiscal data. The most significant of these was subsidized lending and/or bank recapitalization reported in 50 percent of countries. Also significant was the practice of governments charging less than commercial prices for goods such as fuel, electricity, and water which was reported in 44 percent of countries.
- **Statistical discrepancy:** 35 percent of countries were determined to have a significant discrepancy (greater than 1 percent of GDP) between the government's overall balance and its financing data for the highest reported level of consolidation. Such significant discrepancies were especially common in Latin America (80 percent) and Asia-Pacific (50 percent). Of this subset, the discrepancy was most often attributed to the differences in both coverage and accounting bases between monetary and fiscal statistics. An additional source of discrepancy was the presence of extrabudgetary operations not captured in revenue and expenditure data.

**Table A3. Transactions and Institutions as a Source of Fiscal Risk**

|                              | By Transaction              |                                 |                         |                         |                           |                  |                        |                       |                             |           | By Institution     |                      |                 |                         |                                  |                      |          |
|------------------------------|-----------------------------|---------------------------------|-------------------------|-------------------------|---------------------------|------------------|------------------------|-----------------------|-----------------------------|-----------|--------------------|----------------------|-----------------|-------------------------|----------------------------------|----------------------|----------|
|                              | Budgeted taxes and spending | Unfunded civil service pensions | Extrabudgetary spending | Quasi-fiscal activities | Social policy obligations | Commodity prices | Financial transactions | Government guarantees | Public private partnerships | Other     | Central government | Extrabudgetary funds | Social security | Subnational governments | Nonfinancial public corporations | The financial sector | Other    |
| <b>By Region</b>             |                             |                                 |                         |                         |                           |                  |                        |                       |                             |           |                    |                      |                 |                         |                                  |                      |          |
| Africa                       | 75                          | 25                              | 58                      | 67                      | 17                        | 92               | 17                     | 42                    | 33                          | 25        | 92                 | 33                   | 17              | 8                       | 75                               | 25                   | 0        |
| Asia and Pacific             | 17                          | 17                              | 17                      | 50                      | 33                        | 67               | 50                     | 50                    | 0                           | 33        | 67                 | 17                   | 17              | 33                      | 67                               | 67                   | 0        |
| Europe                       | 69                          | 25                              | 50                      | 38                      | 75                        | 6                | 31                     | 44                    | 13                          | 19        | 63                 | 19                   | 63              | 50                      | 56                               | 56                   | 6        |
| Middle East and Central Asia | 71                          | 29                              | 86                      | 57                      | 14                        | 43               | 14                     | 29                    | 14                          | 29        | 57                 | 57                   | 43              | 57                      | 71                               | 14                   | 14       |
| Latin America                | 43                          | 43                              | 43                      | 71                      | 57                        | 43               | 29                     | 71                    | 0                           | 0         | 43                 | 29                   | 57              | 14                      | 57                               | 29                   | 0        |
| <b>By Income Level</b>       |                             |                                 |                         |                         |                           |                  |                        |                       |                             |           |                    |                      |                 |                         |                                  |                      |          |
| Developing                   | 63                          | 29                              | 58                      | 54                      | 29                        | 67               | 29                     | 46                    | 21                          | 25        | 71                 | 33                   | 29              | 33                      | 75                               | 38                   | 4        |
| Emerging                     | 56                          | 25                              | 50                      | 63                      | 56                        | 25               | 25                     | 50                    | 0                           | 13        | 63                 | 31                   | 44              | 31                      | 56                               | 44                   | 6        |
| Advanced or G-20             | 63                          | 25                              | 38                      | 38                      | 63                        | 25               | 25                     | 38                    | 25                          | 25        | 63                 | 13                   | 75              | 38                      | 50                               | 38                   | 0        |
| <b>All</b>                   | <b>60</b>                   | <b>27</b>                       | <b>52</b>               | <b>54</b>               | <b>44</b>                 | <b>46</b>        | <b>27</b>              | <b>46</b>             | <b>15</b>                   | <b>21</b> | <b>62</b>          | <b>27</b>            | <b>38</b>       | <b>31</b>               | <b>60</b>                        | <b>37</b>            | <b>4</b> |
| of which, program            | 82                          | 27                              | 55                      | 45                      | 32                        | 45               | 36                     | 50                    | 18                          | 18        | 76                 | 43                   | 38              | 33                      | 67                               | 38                   | 0        |
| of which, non-program        | 42                          | 27                              | 50                      | 62                      | 54                        | 46               | 19                     | 42                    | 12                          | 23        | 58                 | 19                   | 42              | 31                      | 65                               | 38                   | 8        |

44

### K. Sources and Management of Fiscal Risks

The survey also asked fiscal economists to identify the main sources of fiscal risks in their country assignment and evaluate their fiscal risk disclosure and management practices.

The sources of fiscal risks perceived are presented in Tables A3.

Regarding governments' fiscal risk disclosure and management practices (Table A4), economists reported:

- **Alternative macroeconomic scenarios:** only 10 percent of the countries sampled produce alternative macroeconomic scenarios and only 8 percent produced alternative fiscal scenarios. Within this, 38 percent of advanced and G-20 countries provided alternative macro-fiscal scenarios, compared with 6 percent of emerging and none of developing countries.
- **Fiscal risk statements:** two-thirds of countries sampled did not publish fiscal risk statements of any kind. Of those countries which did, the most commonly published fiscal risk statement was a qualitative description of risks produced by 23 percent of countries. Only 10 percent of countries sampled produced a quantified statement of fiscal risk.

**Table A4. Fiscal Risk Disclosure and Management**

|                              | Alternative macro-economic scenarios | Alternative fiscal scenarios | Qualitative statement of fiscal risks | Quantified statement of fiscal risks | Other    | None      |
|------------------------------|--------------------------------------|------------------------------|---------------------------------------|--------------------------------------|----------|-----------|
| <b>By Region</b>             |                                      |                              |                                       |                                      |          |           |
| Africa                       | 0                                    | 0                            | 8                                     | 0                                    | 0        | 92        |
| Asia and Pacific             | 0                                    | 0                            | 17                                    | 33                                   | 0        | 67        |
| Europe                       | 25                                   | 25                           | 38                                    | 6                                    | 25       | 44        |
| Middle East and Central Asia | 14                                   | 0                            | 29                                    | 14                                   | 0        | 71        |
| Latin America                | 0                                    | 0                            | 14                                    | 14                                   | 0        | 71        |
| <b>By Income Level</b>       |                                      |                              |                                       |                                      |          |           |
| Developing                   | 4                                    | 0                            | 8                                     | 4                                    | 0        | 92        |
| Emerging                     | 6                                    | 6                            | 31                                    | 13                                   | 6        | 63        |
| Advanced                     | 38                                   | 38                           | 50                                    | 25                                   | 38       | 0         |
| <b>All</b>                   | <b>10</b>                            | <b>8</b>                     | <b>23</b>                             | <b>10</b>                            | <b>8</b> | <b>67</b> |
| of which, program            | 14                                   | 10                           | 24                                    | 5                                    | 5        | 76        |
| of which, non-program        | 4                                    | 4                            | 19                                    | 12                                   | 12       | 62        |



## APPENDIX II: REVIEW OF FISCAL ROSCs IN CRISIS-HIT COUNTRIES

Of the ten countries that experienced the largest increase in government liabilities during the crisis (see Box 2 of the main text), eight had undergone a Fiscal Transparency ROSC within the previous eight years. This appendix summarizes the results of a review of the findings and recommendations of these ROSCs, with a particular focus on the following questions:

- What criteria did the ROSCs use to make judgments on the level of transparency the countries had achieved? What evidence was provided to support these judgments?
- Did the ROSCs identify the key transparency problems revealed by the crisis? Were these problems given sufficient prominence? Was the relative seriousness of these problems analyzed?
- Were the ROSC recommendations implemented by the authorities? Did subsequent Article IV staff reports assess progress in implementation of ROSC recommendations?

### Germany

Germany underwent a Fiscal Transparency ROSC in 2003. The report found that Germany had achieved “a high level of fiscal transparency,” citing, in general terms, a comprehensive, precise and carefully respected body of fiscal laws and regulations which clearly assigns roles and responsibilities for branches and tiers of government and set standards for budgeting, accounting and reporting at all levels of government which require disclosure of not only cash revenue and expenditure but also contingent liabilities, guarantees, tax expenditures, and equity holdings.

At the same time, the ROSC noted that public ownership of financial institutions is extensive at all levels of government, and these institutions often conduct quasi-fiscal activities. As an example, the report noted that in some cases loans were not strictly screened on the basis of creditworthiness, and that many public financial institutions still enjoyed a government guarantee over all of their liabilities, which contributed to very good credit ratings. While noting that quasi-fiscal activities did not appear to be extensive, their cost were not estimated by the authorities nor included in the budget documents. Since the ROSC was issued, many of the quasi-fiscal activities have been transferred to specialist development banks.

The report also noted that budget documents should provide more in-depth information on macrofiscal strategy, risks and structural trends. Further, a lack of a legally binding mechanism for committing the government to achieving its general government deficit and debt targets called for greater clarity in the budget documents regarding performance against its obligations under the Maastricht Treaty. This issue has since been addressed to some extent by the adoption of the so-called debt-brake rule in the German Constitution.

Subsequent Article IVs were silent on the implementation of ROSC recommendations.

## France

France underwent a fiscal transparency ROSC in 2000, followed by three updates over the following four years. The initial report found that France had achieved a high level of fiscal transparency, noting the very high standards set in most aspects of the code. The report focused on recent improvements to the coverage and presentation of fiscal information, citing more complete information on government assets and liabilities as well as disclosure of contingent liabilities, and the change in accounting standards to reflect accrual principles in a number of areas. This assessment seems to have been largely borne out during the crisis, where almost all of the increase in debt was due to the output shock, with relatively small transparency-related factors.

Despite the generally positive findings, the report identified a number of areas where improvements could be made, including clearer identification and reporting of quasi-fiscal activities in the budget presentation; better presentation of fiscal activity that occurs outside the appropriation process, such as issuance of contingent liabilities, quasi-fiscal activity and tax expenditures; and improving the reconciliation of stated policies with outcomes at the general government level. The reports gave no real sense of the magnitudes or priorities of these issues, nor how to resolve them.

Many of these issues were addressed in the *Loi Organique aux Lois de Finances* (LOLF), which has become fully effective on January 1, 2006. In addition to the annual appropriations, the government has to commit to a multi-annual framework, details of which are provided in the economic, social, and financial report attached to the Budget Act. The first multi-annual fiscal framework law was adopted in 2009. The LOLF also strengthens parliamentary oversight powers, confirms implementation of accrual-basis accounting, and broadens information requirements.

The ROSC updates provided details about improvements to the French system, through the passage of the LOLF, particularly regarding improved analysis of taxes and social security contributions (2001 and 2002 updates), analysis of expenditure (2004 update), principle of sincerity (2002 update), and results-based expenditure appropriation (2001 update). However, the updates tended to focus on actions the government had taken, with little follow up regarding the problem areas that had been identified in the initial report. The ROSC recommendations were featured in subsequent Article IV reports.

## Greece

Between 1999 and 2006, Fund staff prepared six Fiscal Transparency ROSCs, including two full reports and four updates. The 1999 “experimental” ROSC report was on the whole appreciative of the progress the authorities had made in various areas. It recommended clarifying the treatment of public corporations, investment, quasi-fiscal activities, and state assets, clearly stating the accounting basis underlying the budget and audited financial statements presented to parliament. Further, it recommended “a comprehensive analysis of

the sustainability of the government's fiscal position in the budget report." The 2005 full report, while noting that Greece had made progress in meeting the requirements of the fiscal transparency code particularly in the area of public availability of information, raised concerns about a range of specific deficiencies including the lack of a consolidated budget covering ordinary, investment, and military expenditure, large number of extrabudgetary funds, inadequate coverage, timeliness and reliability of general government fiscal reporting, lack of control over expenditure commitments and arrears, inadequate assessment of fiscal risk, and lack of systematic analysis/monitoring of fiscal policy objectives. Although the ROSCs identified many of the deficiencies contributing to the fiscal crisis in Greece, there was no attempt to quantify and estimate their relative fiscal costs.

Between 1999 and 2005, the Fund's Article IV staff reports on Greece consistently reported key ROSC recommendations, without a clear follow-up on the implementation. The 1999 Article IV staff report summarized the recommendations of the ROSC of that year. The 2004 staff report emphasized the need for timely and accurate fiscal data and urged the government to reinforce the integrity of the fiscal accounts. Finally, the 2005 staff report contained a box on the key recommendations of the 2005 reassessment, which was published as a standalone document. However, after 2005, fiscal transparency issues received less attention and Article IV reports were silent about the ROSC findings, and no further follow up was requested.

### **Netherlands**

The Netherlands underwent a Fiscal Transparency ROSC in December 2005. The ROSC found that the Netherlands met or exceeded good practice against each of the four general principles of the Code. At the same time, the ROSC noted that the Netherlands should ensure consistent fiscal reporting across general government to facilitate compliance with ESA 95, place more emphasis on scrutiny and reporting of fiscal developments in the local government sector, and more strictly monitor the financial decisions of line ministries, in particular with respect to PPPs. The ROSC did not include an explicit analysis of the fiscal-financial sector linkage other than the relationship between government and public financial corporations, which mostly operated in dedicated market segments with some quasi-fiscal activity. State ownership of some banks also implied an implicit guarantee for their funding activities.

The 2006 Article IV summarized the ROSC recommendations and noted that they are under consideration by the official working group contemplating a fiscal strategy. The 2007 Article IV reiterated the ROSC's key message, and noted that many of the new refinements to the fiscal framework were in line with earlier staff recommendations, but not directly related to any specific ROSC recommendations.

## Portugal

Portugal underwent a ROSC in 2003. The final report noted that Portugal met the requirements of the fiscal transparency code in several areas and it had been making significant progress in strengthening fiscal management and transparency. To justify this assessment, the report noted, in general terms, that the allocation of responsibilities between different levels of government was clearly defined and intergovernmental fiscal relations were based on relatively stable principles. The report also noted that budget process was based on a clear legal framework and adequate mechanisms of internal and external control of government operations are in place. Further, the report commended the new budget framework legislation for improving fiscal coordination, accounting and reporting arrangements requirements across all levels of the general government.

However, the report also identified many of the shortcomings revealed by the crisis, including: (i) a lack of focus on institutions on the periphery of the general government sector, such as PPPs and SOEs, that were subsequently reclassified into the general government; (ii) the lack of a sound medium-term budgetary framework, that resulted in continued fiscal drift over the decade as longer-term fiscal objectives were consistently missed; and (iii) weaknesses in budget execution, reporting and accounting processes, that resulted in a large and unobserved build up in expenditure arrears.

The 2003 Article IV report noted briefly that implementing the ROSC recommendations could facilitate the efficient achievement of fiscal objectives.

## Spain

Spain's 2005 Fiscal Transparency ROSC noted that Spain had made significant progress in strengthening its fiscal institutions and in disseminating information about the government's operations. It also noted that the legal framework clearly delineated the scope and responsibilities of the general government and its subsectors, including their relations with the public corporations.

However, the ROSC raised concerns about the lack of timely information on the fiscal decisions and accounts of the subnational tier. To address these concerns, it was recommended that medium- to long-term fiscal costs and risks associated with various forms of PPPs at all levels of government should be systematically quantified, transparently disclosed in budgetary documentation, and taken into account in fiscal scenarios and long-term projections. The report also recommended that the analysis of fiscal risks and contingencies in budget documents should be improved.

The 2006 Article IV noted that while there had been some progress in implementing some of the 2005 ROSC recommendations, considerable scope remained for more extensive and timely publication of territorial governments' fiscal data, in particular concerning budget execution, quasi-fiscal activities, and contingent liabilities. The 2007 Article IV reiterated the 2005 ROSC recommendations by noting that strengthened transparency and

monitoring remain the most effective means to secure fiscal discipline at the regional and local government levels.

### **United Kingdom**

The UK underwent one of the first “experimental” ROSCs in March 1999 covering eight codes and standards including fiscal transparency. While the brief account found that the UK had achieved a “very high level of transparency,” it was not clear what absolute or comparative standard was used as the basis for this summary assessment.

While the report raised concerns about the fact that estimates of contingent liabilities, tax expenditures, and quasi-fiscal activities were not integrated into budget documents, there was no attempt to estimate the importance of these fiscal risks other than to say that the latter was “not significant.” The UK government’s limited exploration of alternative macro-fiscal scenarios, large implicit contingent liabilities to the domestic private financial sector, and growing exposure to public private partnership liabilities revealed during the crisis were not explicitly discussed.

The subsequent Article IV, released in 2000, mentioned the 1999 ROSC and noted that fiscal transparency had improved since the assessment, including through fuller reporting of tax expenditures in budget documents. However, the Article IV also emphasized that improvements are needed in the area of budget reporting. Most notably, the absence of regular treasury reports analyzing fiscal performance during the year in relation to expectations was seen to hamper the public’s assessment of fiscal developments.

### **United States**

The US’s 2003 fiscal ROSC found that it was “fully compliant with most elements of the Fund’s Code, and sets best practice standards in many areas.” It praised the clarity of roles and responsibilities under the US Constitution, the openness of the budget process, and the quality and scope of the budget documentation including detailed sensitivity analysis.

Nonetheless, the ROSC also identified a number of weaknesses including concerns over the lack of clarity over the longer-term direction of fiscal policy, the complexity of the congressional budget process, and the need to provide greater information on the costs and risks associated with GSE such as Fannie Mae and Freddie Mac and other contingent liabilities. Since the ROSC, there has been little concrete progress in addressing these weaknesses despite a number of attempts on the part of the administration, congress, and third parties. In the wake of the crisis, all three of these issues complicated the administration’s fiscal policy making efforts.

The Fund’s 2003 Article IV staff report contained a box on the key recommendations of the ROSC assessment, and subsequent Article IV reports have raised concerns over the GSEs and institutional issues.

## REFERENCES

- Alt J.E., and D. D. Lassen, 2006, "Fiscal Transparency, Political Parties, and Debt in OECD Countries," *European Economic Review*, Volume 50, Issue 6, pp. 1403–39.
- Arbatli, Elif, and Julio Escolano, 2012, "Fiscal Transparency, Fiscal Performance and Credit Ratings" IMF Working Paper No. 12/156 (Washington: International Monetary Fund).
- Cebotari, Aliona, 2008, "Contingent Liabilities: Issues and Practice," IMF Working Paper No. 08/245 (Washington: International Monetary Fund).
- Dabla-Norris, E., and others, 2010, "Budget Institutions and Fiscal Performance in Low-Income Countries," IMF Working Paper No. 10/80 (Washington: International Monetary Fund).
- Dalton, John, and Claudia Dziobek, 2005, "Central Bank Losses and Experiences in Selected Countries," IMF Working Paper No. 05/72 (Washington: International Monetary Fund).
- Eurostat, 2010, "Information Note on Greek Fiscal Data," November 15.
- \_\_\_\_\_, 2011a, EDP Dialogue Visit to Ireland, November 16–17, 2011, published March 18, 2011 (Luxembourg: Eurostat).
- \_\_\_\_\_, 2011b, EDP Dialogue Visit to Spain, February 17–18, 2011, published November 22, 2011 (Luxembourg: Eurostat).
- \_\_\_\_\_, 2011c, "Manual on Government Deficit and Debt: Implementation of ESA95," (Luxembourg: Eurostat, 2<sup>nd</sup> ed.).
- Gelos, G., and S. Wei, 2005, "Transparency and International Portfolio Holdings," *The Journal of Finance*, Vol. LX No. 6, pp. 2987–3020.
- Glennerster, R., and Y. Shin, 2008, Does Transparency Pay? *Staff Papers*, International Monetary Fund, Vol. 55, No.1, pp. 183–209.
- Hameed, F., 2005, "Fiscal Transparency and Economic Outcomes," IMF Working Paper No. 05/225 (Washington: International Monetary Fund).
- International Budget Partnership (IBP), 2010, *Open Budget Survey*. Available via the Internet: <http://internationalbudget.org/what-we-do/open-budget-survey/full-report/>

- International Federation of Accountants (IFAC), 2008, “IPSAS Adoption by Government”  
Available via the Internet:  
[http://www.ifac.org/sites/default/files/downloads/IPSASB\\_Adoption\\_Governments.pdf](http://www.ifac.org/sites/default/files/downloads/IPSASB_Adoption_Governments.pdf)
- International Monetary Fund (IMF), 2001, *Government Finance Statistics Manual, 2001*,  
(Washington: International Monetary Fund).
- \_\_\_\_\_, 2003, *United States: Report on Observance of Standards and Codes—Fiscal Transparency*, IMF Country Report No. 03/243 (Washington).
- \_\_\_\_\_, 2007a, *Guide on Resource Revenue Transparency* (Washington).
- \_\_\_\_\_, 2007b, *Manual on Fiscal Transparency* (Washington).
- \_\_\_\_\_, 2007c, *The Special Data Dissemination Standard: Guide for Subscribers and Users*  
(Washington).
- \_\_\_\_\_, 2010b, “Government Finance Statistics to Strengthen Fiscal Analysis,” SM/10/43  
(Washington).
- \_\_\_\_\_, 2010c, *United Arab Emirates—Staff Report for the 2009 Article IV Consultation*,  
IMF Staff Country Report No. 10/42 (Washington).
- \_\_\_\_\_, 2010d, *Zimbabwe—Staff Report for the 2010 Article IV Consultation*, IMF Staff  
Country Report No. 10/186 (Washington).
- \_\_\_\_\_, 2011a, *2011 Review of the Standards and Codes Initiative*, (Washington).
- \_\_\_\_\_, 2011b, *2011 Triennial Surveillance Review and Review of the 2007 Decision:  
Concept Note* (Washington).
- \_\_\_\_\_, 2011c, Report of the Joint Task Force of the IMF and the International Public Sector  
Accounting Standards Board (IPSASB)—Financial Reporting of Public Interventions  
to Assist the Financial Sector,” SM/10/259.
- \_\_\_\_\_, 2011d, *World Economic Outlook (WEO)*, April (Washington).
- \_\_\_\_\_, 2011e, *Public Sector Debt Statistics: Guide for Compilers and Users* (Washington).
- \_\_\_\_\_, 2012a, *Fiscal Monitor—Balancing Fiscal Policy Risks*, April (Washington).

- \_\_\_\_\_, 2012b, *Fiscal Safeguards* (Washington).
- \_\_\_\_\_, Forthcoming, "IMF Budget Institutions Database," (Washington).
- INTOSAI Public Debt Committee, 2003, "Fiscal Exposures: Implications for Debt Management and the Role for SAIs," International Organization of Supreme Audit Institutions, available online at:  
[http://www.issai.org/media\(229,1033\)/ISSAI\\_5430E.pdf](http://www.issai.org/media(229,1033)/ISSAI_5430E.pdf)
- IPSASB (International Public Sector Accounting Standards Board), 2000a, IPSAS 1: Presentation of Financial Statements.
- Irwin, Timothy, 2012, "Accounting Devices and Fiscal Illusions," IMF Staff Discussion Note 12/02 (Washington: International Monetary Fund).
- Koen, V., and P. van den Noord (2005), "Fiscal Gimmickry in Europe: One-Off Measures and Creative Accounting," OECD Economics Department Working Papers, No. 417, (Paris: Organization for Economic Cooperation and Development).
- Khan, Abdul, and Stephen Mayes, 2009, "Transition to Accrual Accounting," IMF Technical Note and Manual 09/02 (Washington: International Monetary Fund).
- Lane, Timothy D., and others, 1999, *IMF-Supported Programs in Indonesia, Korea, and Thailand: A Preliminary Assessment*, IMF Occasional Paper No. 178, (Washington: International Monetary Fund).
- MacKenzie, G.A., and Peter Stella, 1996, *Quasi-Fiscal Operations of Public Financial Institutions*, IMF Occasional Paper No. 142, (Washington: International Monetary Fund).
- Organization for Economic Cooperation and Development, 2007, "OECD Budget Practices and Procedures Database," (Paris).
- Petrie, Murray, 2003, "Promoting Fiscal Transparency: The Complementary Roles of the IMF, Financial Markets, and Civil Society," IMF Working Paper No. 03/199, (Washington: International Monetary Fund).
- United States, Congressional Budget Office (CBO), 2009, *The Budget and Economic Outlook: An Update*. (Washington).
- United States, Office of Management and Budget (OMB), 2012, *Analytical Perspectives: Budget of the US Government*, (Washington).



United States, Department of the Treasury, 2012, *2011 Financial Report of the United States Government*, (Washington).

Wickens, T., 2008, "Nonfinancial Public Sector Statistics-Consolidation," *Government Finance Statistics Manual 2011 Companion Material*, (Washington: International Monetary Fund).

Weber, Anke, 2012, "Stock-Flow Adjustments and Fiscal Transparency: A Cross-Country Comparison," IMF Working Paper No. 12/39, (Washington: International Monetary Fund).