

Curso Breve sobre a Reforma do Sistema Orçamental Português

Instituto de Direito Económico, Financeiro e Fiscal

Faculdade de Direito, Universidade de Lisboa

Tempo e Conselho das Finanças Públicas

Rui Nuno Baleiras

Vogal Executivo

Conselho das Finanças Públicas

Lisboa, 23 de Abril de 2012

Índice

1. Introdução
2. Motivação para a criação de um “fiscal council”
3. *O Conselho das Finanças Públicas*

2. Motivação para a criação de um “fiscal council”

Interdependência dinâmica nas finanças públicas

- Interdependência dinâmica
 - Decisões presentes são condicionadas por decisões tomadas no passado
 - Decisões presentes condicionam decisões futuras
- Restrição orçamental pública estática ou de curto prazo



$$G_t - T_t + i_t B_{t-1} = \Delta H_t + \Delta B_t$$

Variáveis em termos nominais

No que se segue, assumiremos $\Delta H_t = 0$

- A interdependência dinâmica não envolve apenas dois períodos (t e $t - 1$)
- É muito mais profunda
- (...)
- Restrição orçamental dinâmica ou de longo prazo

$$\beta_0 = \sum_{t=1}^{+\infty} s_t v^t$$

β_0 : Dívida inicial em % do PIB

s_t : Excedente primário do ano t em % do PIB

Factor de desconto intertemporal ($v \equiv \frac{1+y}{1+i}$)



Dívida inicial amarra contas públicas para sempre!

- Não é possível ter défices primários todos os anos
- Restrição pressupõe solvabilidade do Estado (*capacidade de pagar dívida enquanto for vivo*)

Decisores políticos têm consciência da restrição orçamental de longo prazo?

- Evidência para membros da OCDE (dívida pública *bruta* em % do PIB)

Table 17.6 in Burda and Wyplosz (2009), p. 428

428 PART IV MACROECONOMIC POLICY IN A GLOBAL ECONOMY

 **Table 17.6 Gross Public Debt, Various Countries, 1970–2007 (% of GDP)**

	1970	1980	1990	2000	2007
Austria	18.5	35.8	57.2	69.4	64.2
Belgium	61.9	74.5	125.8	113.4	87.3
Denmark	n.a.	43.7	66.4	57.1	31.3
Finland	n.a.	13.6	16.3	52.3	42.4
France	40.0	29.7	38.6	65.2	71.9
Germany	17.5	30.2	40.4	60.4	66.2
Greece	18.8	22.8	79.6	114.9	103.8
Ireland	n.a.	69.5	93.3	37.8	29.2
Italy	55.1	86.6	97.3	121.6	116.9
Japan	12.0	55.0	68.6	136.7	180.3
Netherlands	65.5	59.1	87.8	63.9	53.4
Norway	41.7	39.7	29.4	34.1	76.0
Spain	n.a.	19.9	47.7	66.5	42.8
Sweden	29.1	47.2	46.7	65.7	46.5
UK	80.9	55.9	32.9	45.6	47.2
USA	46.3	41.7	63.0	55.2	62.2

Source: OECD, *Economic Outlook*.

Razões para crescimento da dívida pública (em % do PIB)

- Tudo o que explica *lei de Wagner* (crescimento da despesa)
 - Ideológicas
 - Tecnológicas (saúde, defesa, etc.)
 - Automatismos em programas de despesa
 - Burocracia
 - Grupos de interesse
 - Etc.
- Integração e desregulação dos mercados financeiros (alavancagem)
- (...)
- Miopia política

Evidência da rest. orç. de longo prazo

- Evolução do excedente orçamental primário do SPA em quatro países

Figure 7.9 in Burda and Wyplosz (2009), p. 168.

168 PART III THE MACROECONOMY IN THE SHORT RUN

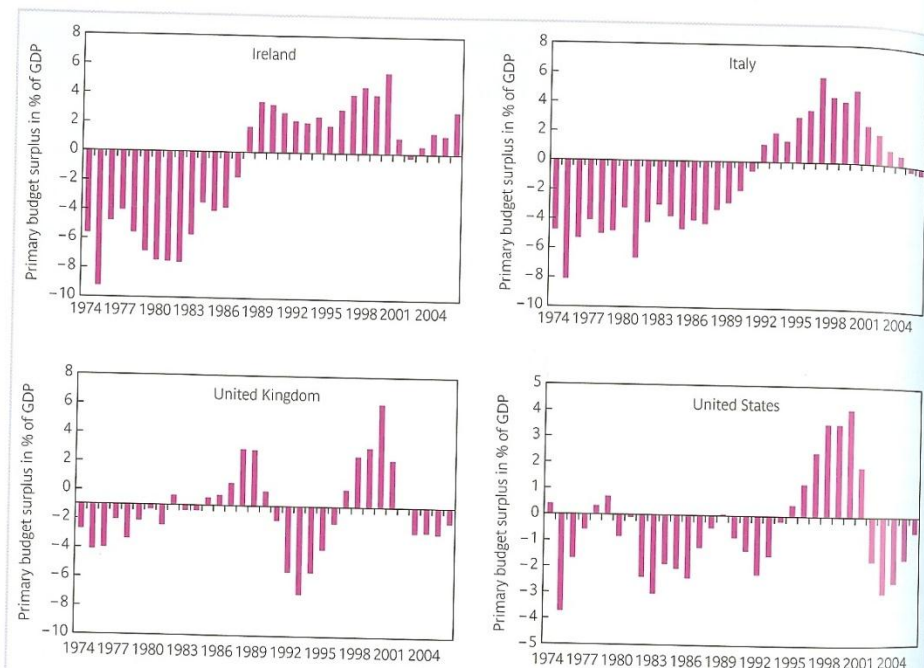


Fig. 7.9 Primary Consolidated Government Budget Surpluses, Four Countries, 1974–2006

Over time, primary budget balances must add up, in present-value terms, to initial public debt. Some governments, like the UK, have maintained primary budget balances on average over many years. Those that have allowed deficits to cumulate into large indebtedness will eventually have to run surpluses, as has been the case in Ireland, Italy, and the USA. Source: OECD, National Accounts.

Mas quando é que se atinge um nível excessivo de dívida pública?

- Não existe um valor pré-determinado
- É determinado pelo equilíbrio no mercado da dívida pública
- Subidas no prémio de risco fazem soar campainhas de alarme

$$\beta_t - \beta_{t-1} \simeq (i - y)\beta_{t-1} - s_t$$

- Um filme bem nosso conhecido é desencadeado:
 - Governo até quer estabilizar nível da dívida (lado esquerdo nulo)
 - Taxa de juro nominal sobe... Lado direito torna-se positivo
 - Obriga Governo a aumentar excedente (pol orçam contraccionista) para compensar e manter lado direito nulo
 - Mas isso reduz crescimento do produto, o que agrava encargos da dívida ($-y\beta \nearrow$ e exige mais austeridade...
 - Investidores assustam-se e reclamam taxa de juro mais elevada ($i\beta \nearrow$)
 - Mais austeridade para compensar...
 - Temos uma espiral recessiva!

Crucial evitar o toque das campanhas

- Exige uma visão de médio e longo prazo na condução das finanças públicas
- Mercado político não contém os incentivos apropriados para esta solução emergir naturalmente
- Que fazer?

Reforma do enquadramento orçamental

- Quadro orçamental plurianual
- Contabilidade de compromissos
- Instituição independente que condicione a margem de manobra dos decisores políticos quanto aos efeitos futuros de decisões contemporâneas
 - Monitorize evolução da sustentabilidade das finanças públicas
 - Emita recomendações prudenciais
 - Enriqueça conjunto de informação dos decisores
 - Políticos
 - Opinião pública

3. O Conselho das Finanças Públicas



CFP: O que é?

- *Conselho das Finanças Públicas:*
 - instituição nova
 - **uma instituição com uma natureza nova** em Portugal
- Estatutos
 - é politicamente independente
 - dirige-se obrigatoriamente a todos os cidadãos, bem como aos seus representantes políticos, em termos estritamente técnicos, mas necessariamente inteligíveis
 - não tem poderes de decisão, mas deve analisar as decisões tomadas e as suas consequências previsíveis

Missão: Estatutos, art.º 4º

(Lei n.º 54/2011, de 19 de Outubro)

- O Conselho tem como missão proceder a uma **avaliação independente** sobre
 - a consistência
 - o cumprimento
 - e a sustentabilidade da política orçamental,
- **promovendo ao mesmo tempo a sua transparência**, de modo a **contribuir para**
 - a qualidade da democracia e das decisões de política económica
 - e para o reforço da credibilidade financeira do Estado.

Atribuições: Estatutos, art.º 6º

- a) Avaliar os cenários macroeconómicos adoptados pelo Governo e a consistência das projecções orçamentais com esses cenários
- b) Avaliar o cumprimento das regras orçamentais estabelecidas
- c) Analisar a dinâmica da dívida pública e a evolução da sua sustentabilidade
- d) Analisar a dinâmica de evolução dos compromissos existentes, com particular incidência nos sistemas de pensões e saúde e nas parcerias público-privadas e concessões, incluindo a avaliação das suas implicações na sustentabilidade das finanças públicas
- e) Avaliar a situação financeira das regiões autónomas e das autarquias locais
- f) Avaliar a situação económica e financeira das entidades do sector público empresarial e o seu potencial impacto sobre a situação consolidada das contas públicas e sua sustentabilidade
- g) Analisar a despesa fiscal
- h) Acompanhar a execução orçamental.

Apresentação de relatórios, art.º 7º

- ...o Conselho produz, obrigatória e previamente à sua apreciação na Assembleia da República, relatórios sobre:
 - a) O Programa de Estabilidade e demais procedimentos no quadro regulamentar europeu do Pacto de Estabilidade e Crescimento;
 - b) O Quadro Plurianual de Programação Orçamental;
 - c) A proposta de Orçamento do Estado.
- ... deve igualmente produzir **relatórios regulares sobre a sustentabilidade das contas públicas** e outros que considere convenientes

Acesso à informação, art.º 8º

1. O Conselho tem **acesso a toda a informação de natureza económica e financeira necessária ao cumprimento da sua missão**, estando todas as entidades públicas obrigadas ao fornecimento atempado de tal informação, e aos esclarecimentos adicionais que lhes forem solicitados
2. Cabe ao Conselho definir o conjunto de informação a que tem de aceder de forma automática e regular, de acordo com um calendário predefinido
5. O incumprimento do dever de prestação de informação em tempo oportuno por parte das entidades públicas será objecto de divulgação na página electrónica do Conselho

Transparência

- Art.º 7.º, n.º 4: Todos os relatórios elaborados pelo Conselho são enviados ao Presidente da República, à Assembleia da República, ao Governo, ao Tribunal de Contas e ao Banco de Portugal e **disponibilizados na sua página electrónica**.
- Art.º 17.º, n.º 1: O conselho superior reúne obrigatoriamente:
 - a) Para avaliar os resultados da execução orçamental do ano anterior e as propostas contidas no Programa de Estabilidade;
 - b) Para apreciar o Quadro Plurianual de Programação Orçamental e a proposta de Orçamento do Estado.
- Art.º 17.º, n.º 8: As reuniões realizadas para efeitos do disposto no n.º 1 são seguidas de **audições parlamentares** ao presidente e ao vice-presidente, bem como de posterior **conferência de imprensa** de ambos.

Transparência

- Art.º 32.º: As análises e relatórios elaborados pelo Conselho são disponibilizados ao público na sua página electrónica, em língua portuguesa e língua inglesa
- A página electrónica deve conter:
 - a) Os dados relevantes sobre o Conselho, nomeadamente os diplomas legislativos que lhe dizem respeito, os regulamentos internos, a composição dos seus órgãos, incluindo os correspondentes elementos biográficos, e os relatórios de gestão e contas;
 - b) Os relatórios técnicos expressamente previstos no presente diploma, bem como os documentos de análise produzidos pelo Conselho;
 - c) Informação sobre situações de incumprimento em matéria de solicitação de informações.

Meios

- Art.º 26.º
 - n.º 1: O Conselho dispõe dos serviços técnicos necessários ao desempenho das suas atribuições
 - n.º 9: O pessoal dos serviços técnicos tem regime de exclusividade, não podendo desempenhar quaisquer outras funções públicas ou privadas

Independência: Estatutos

- Art.º 5.º , n.º 1 — O Conselho e os membros dos respectivos órgãos actuam de forma independente no desempenho das funções que lhes estão cometidas por lei e pelos presentes estatutos, não podendo solicitar nem receber instruções da Assembleia da República, do Governo ou de quaisquer outras entidades públicas ou privadas.
- Art. 5.º, n.º 2 — A independência financeira do Conselho, bem como a sua capacidade de cumprir integralmente a respectiva missão, são asseguradas financeiramente pelo Orçamento do Estado.
- Art. 12.º, n.º 3 — O conselho superior pode integrar até dois membros não nacionais, preferencialmente de outros Estados membros da União Europeia.
 - *Tem actualmente os Profs. Jürgen von Hagen (Vice-Presidente) e George Kopits (Vogal Não-Executivo), ambos não-residentes*

Consequências dos Estatutos para o tipo de trabalho do CFP

- O estatuto de independência do Conselho das Finanças Públicas,
- o direito de acesso à informação que lhe é estatutariamente conferido e
- o dever de transparência e divulgação pública do seu trabalho

têm como consequência a obrigatoriedade das suas análises cumprirem rigorosas condições de

- avaliação sistemática e completa da informação
- isenção, ponderação e qualidade técnica

Natureza das avaliações do CFP

- As avaliações do CFP não podem ser de natureza espontânea ou meramente opinativa
- Têm, pelo contrário, de assentar em análises tecnicamente fundamentadas, que tenham em consideração toda a informação disponível
- Devem incidir sobre a coerência das medidas com os seus objectivos de curto, médio e longo prazos
- Não compete ao *Conselho das Finanças Públicas* propor alternativas de política; CFP não é decisor político

Obrigado pela vossa atenção