



Conselho das Finanças Públicas
Portuguese Public Finance Council

Abordagem Orçamentária, Controle e Sustentabilidade na Administração Pública

Miguel St. Aubyn
vogal executivo - Conselho das Finanças Públicas – Portugal

Natal, 21 de outubro de 2019

Parte A – Sustentabilidade das Finanças Públicas

- Sustentabilidade das Finanças Públicas – o que é?
- Trajetória da Dívida Pública
- Riscos Orçamentais
- Uma questão ideológica?
- O processo orçamental e a sustentabilidade – o curto e o longo prazo

Parte B - As IFIs (*Independent Fiscal Institutions*)

- Algumas características das IFIs
- As IFIs na União Europeia
- O Conselho das Finanças Públicas em Portugal



Conselho das Finanças Públicas
Portuguese Public Finance Council

Parte A

Sustentabilidade das Finanças Públicas



Sustentabilidade das Contas Públicas – o que é?

As Finanças Públicas são sustentáveis:

se os planos de despesa, ou seja, se a despesa assumida no presente *incluindo todos os compromissos no futuro*, poder vir a ser efetivamente realizada, *sem que para tal se venha a incumprir* com as obrigações relacionadas com a *dívida pública* entretanto assumida

Algumas implicações importantes:

1. às despesas assumidas deverá corresponder um plano de receitas que possibilite uma trajetória estável, não explosiva, para a dívida pública
2. A internalização da noção de sustentabilidade implica uma orientação da decisão política para o cálculo de impactos de custos e benefícios intertemporais
3. a sustentabilidade financeira do Estado é algo que depende do passado, de decisões contemporâneas, *mas também do que virá a suceder no futuro*

Trajectoria da dívida pública

Dívida no final do ano = Dívida no início do ano + Despesas - Receitas + Ajustamentos défice/dívida


- Saldo orçamental

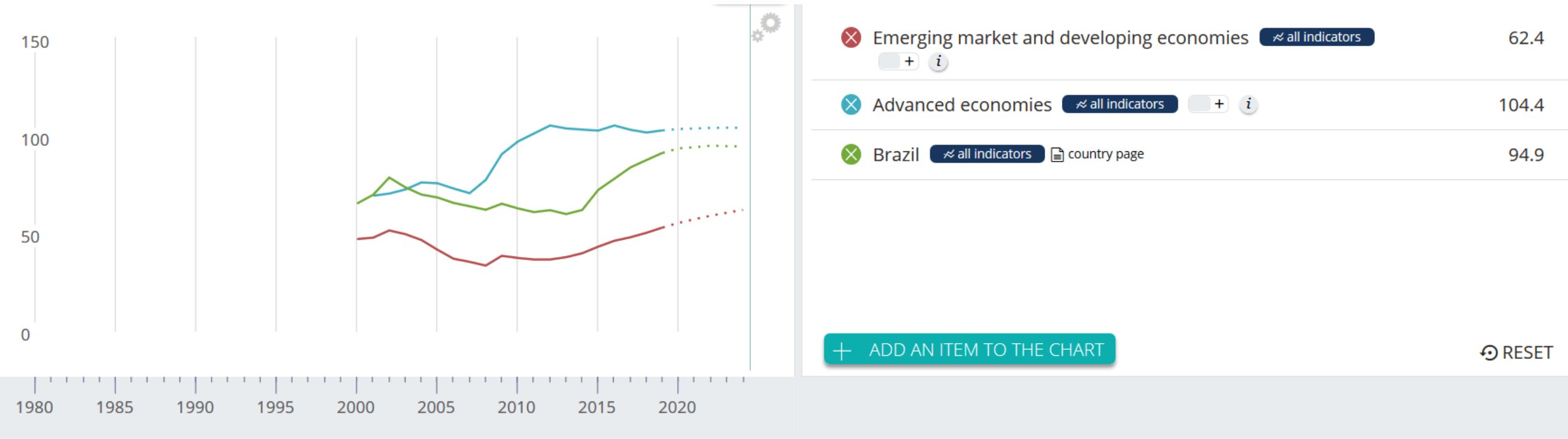
Variação da dívida = - Saldo orçamental + Ajustamentos défice/dívida

Variação da dívida = Despesas sem juros + juros pagos - Receitas + Ajustamentos défice/dívida


Despesa total

Juros pagos $\approx$ taxa de juro x dívida

Trajetória da dívida pública



A trajetória da dívida pública é habitualmente expressa em *percentagem do PIB*.

Variáveis que afetam esta trajetória:

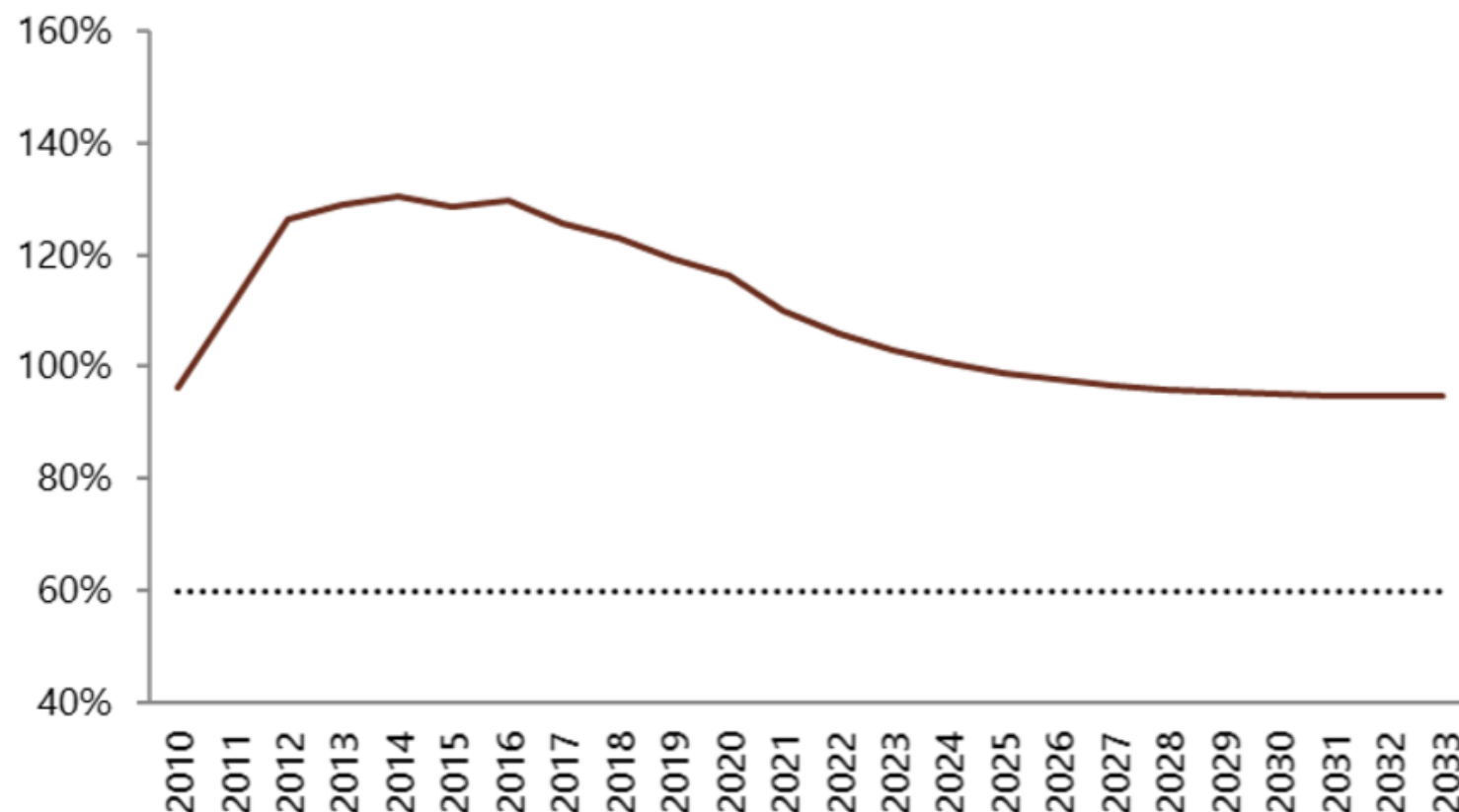
- a taxa de crescimento do PIB
- a taxa de juro
- o valor inicial da dívida pública
- a receita e a despesa pública (saldo orçamental primário)
- ajustamentos défice-dívida

Riscos orçamentais e sustentabilidade



Riscos orçamentais e sustentabilidade

Gráfico 61 - Cenário de políticas invariantes do CFP e CE, dívida de Maastricht
(em % do PIB)



Fonte: Banco de Portugal, Comissão Europeia, CFP, INE e MF. Cálculos do CFP.



Riscos orçamentais e sustentabilidade

1) Riscos macroeconómicos

- crescimento económico
- ciclos económicos (recessões)

2) Riscos sobre a receita

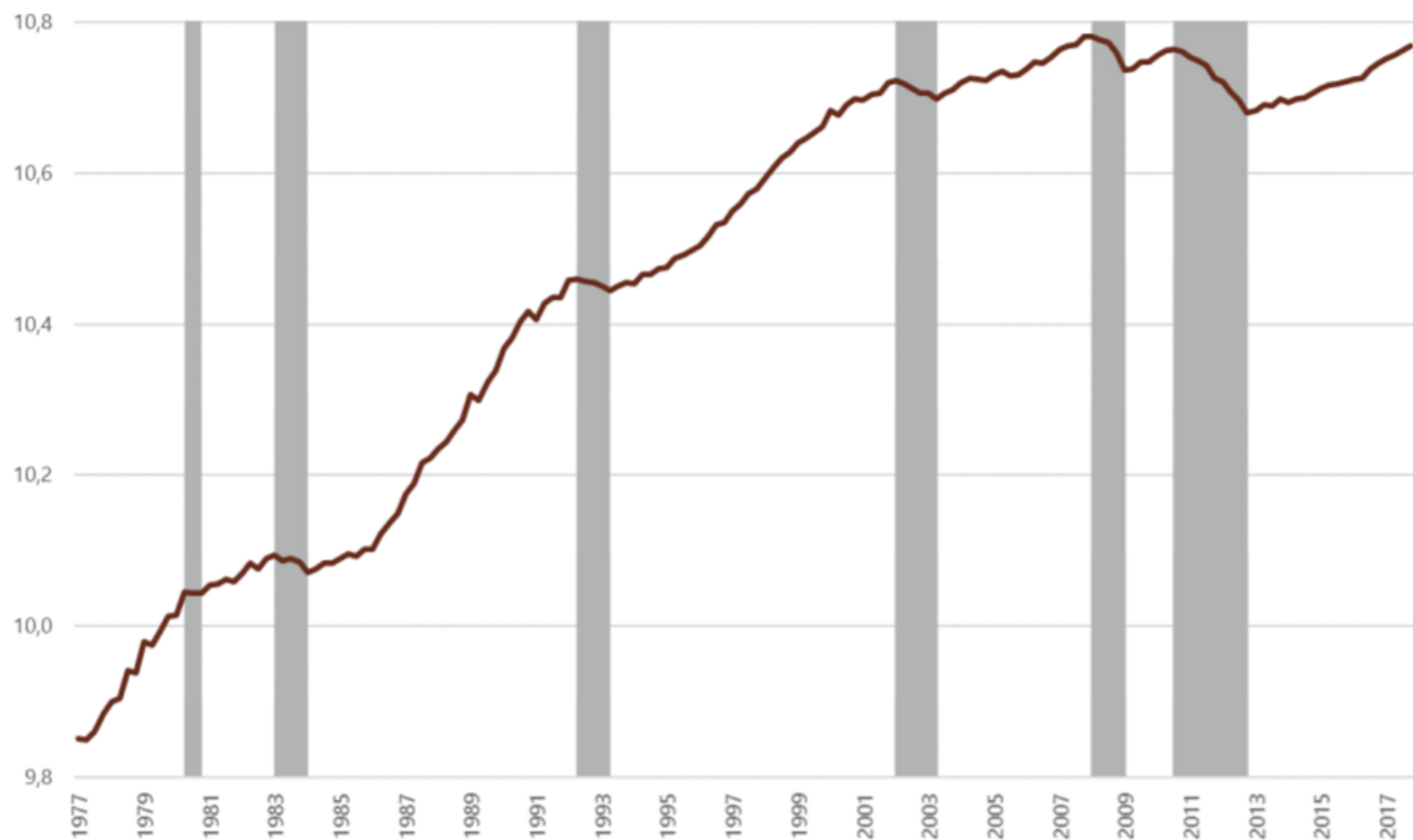
3) Riscos sobre a despesa

- Pensões
- saúde

4) Responsabilidades contingentes

- setor financeiro
- garantias concedidas, parcerias público-privadas e setor público empresarial

Gráfico 12 – PIB trimestral em volume (logaritmo), 1977-2017



Nota: As áreas a sombreado representam os períodos de recessão em Portugal.

Fontes: Banco de Portugal (séries longas trimestralizadas) e cálculos CFP.

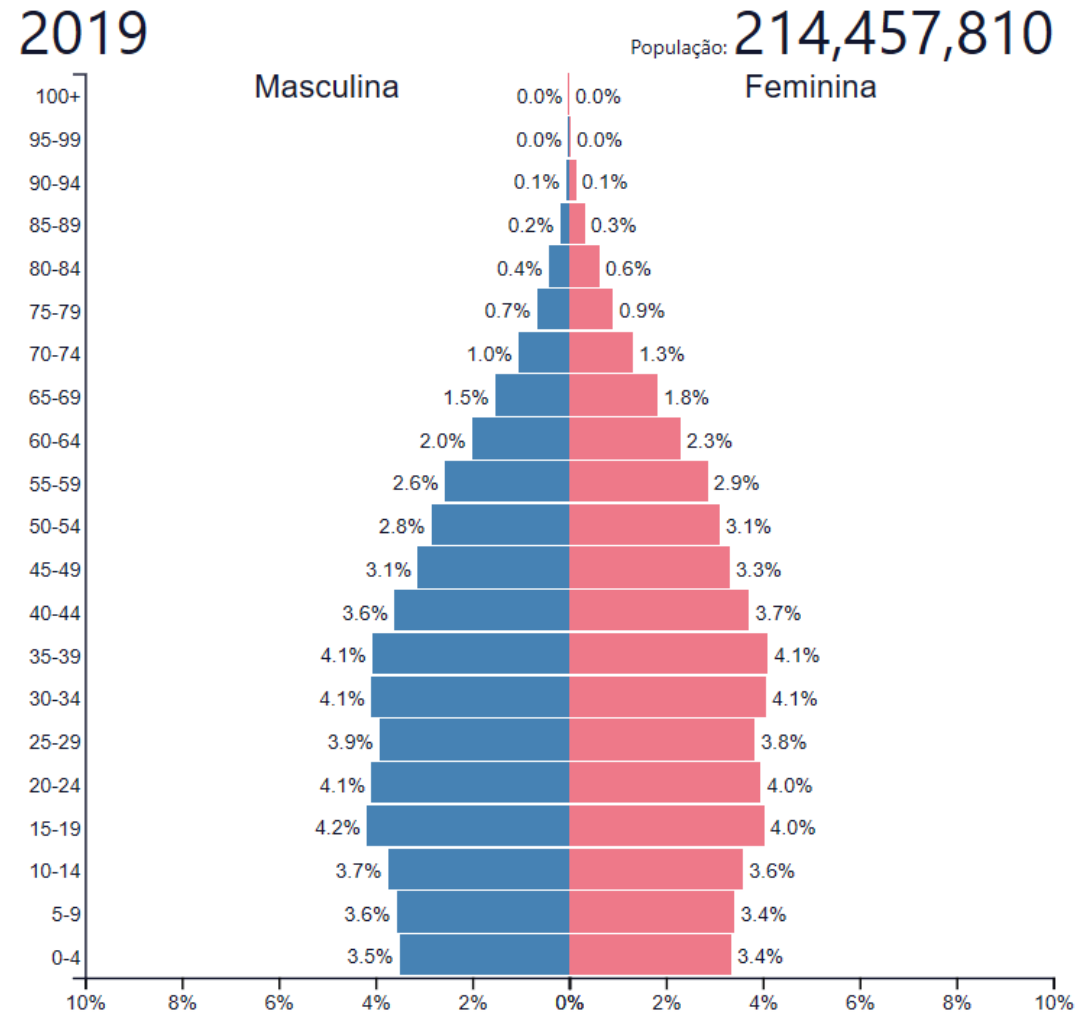
Quadro 2 – Recessões em Portugal desde 1977

<i>Pico</i>	<i>Cava</i>	<i>N.º de trimestres consecutivos com o PIB em queda</i>	<i>Quebra no PIB do pico à cava (%)</i>	<i>N.º de trimestres para o PIB alcançar o nível pré-recessão</i>
1980 T2	1980 T4	2	0,2	1
1983 T1	1984 T1	4	2,3	5
1992 T2	1993 T2	4	1,5	4
2002 T1	2003 T2	5	2,4	4
2008 T1	2009 T1	4	4,3	-
2010 T3	2012 T4	9	8,1	20
<i>Média</i>		5	3,1	

Fontes: Banco de Portugal (séries longas trimestralizadas) e cálculos CFP.

Usando uma distribuição binomial e assumindo que a probabilidade de recessão é independente em cada ano, conclui-se que a probabilidade de a economia portuguesa se encontrar em recessão num dado ponto em qualquer período de cinco anos é de aproximadamente 55%.

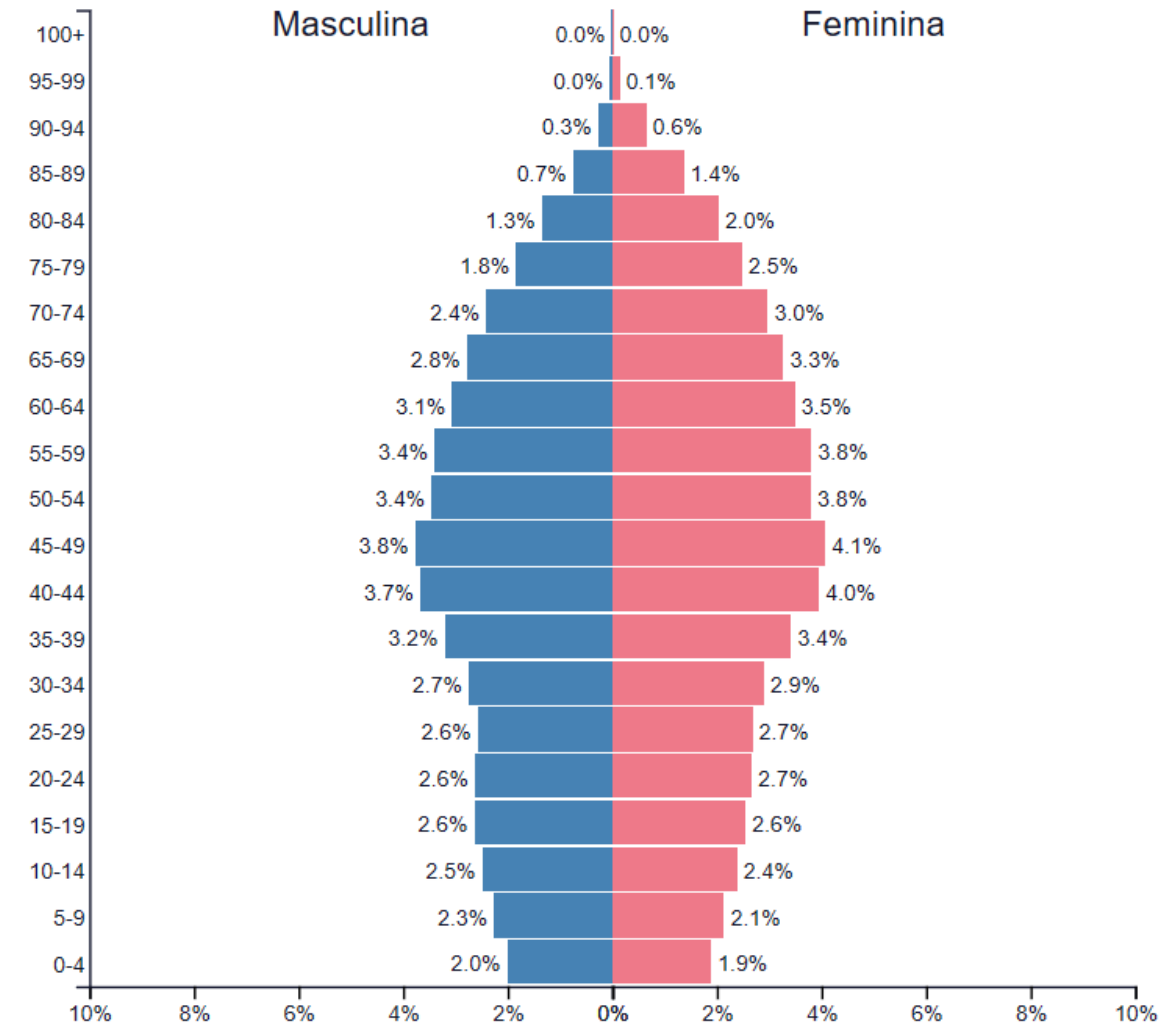
Brasil – estrutura etária da população



Portugal – estrutura etária da população

2019

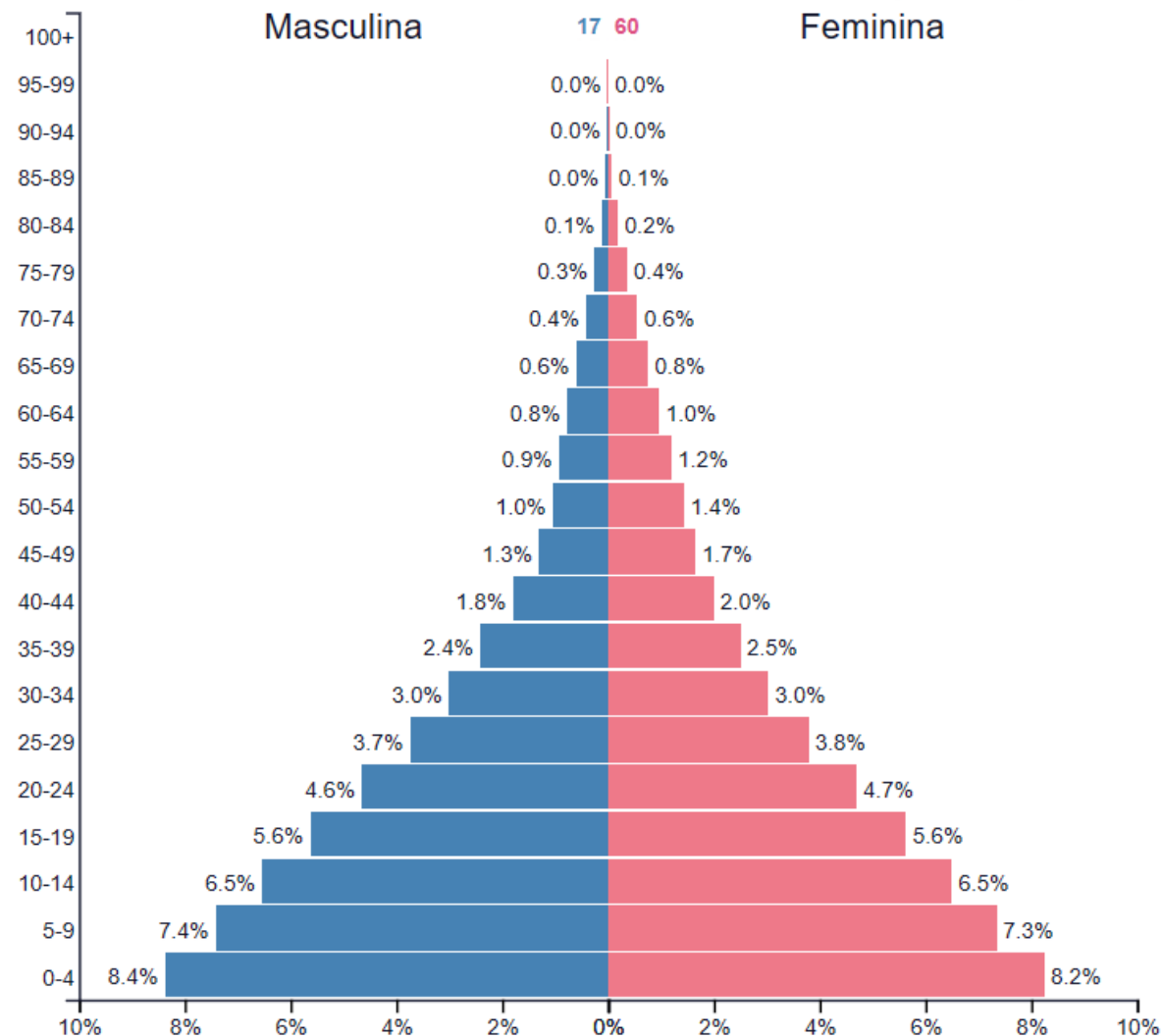
População: 10,195,466



Moçambique – estrutura etária da população

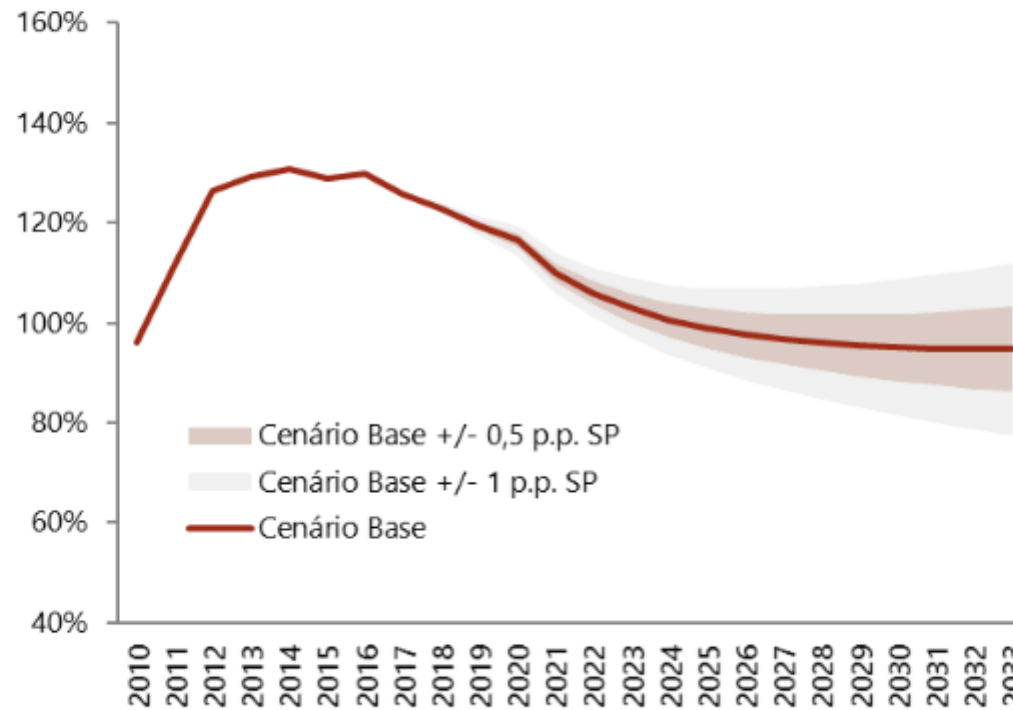
2019

População: 31,156,776



Riscos orçamentais e sustentabilidade – análise de sensibilidade

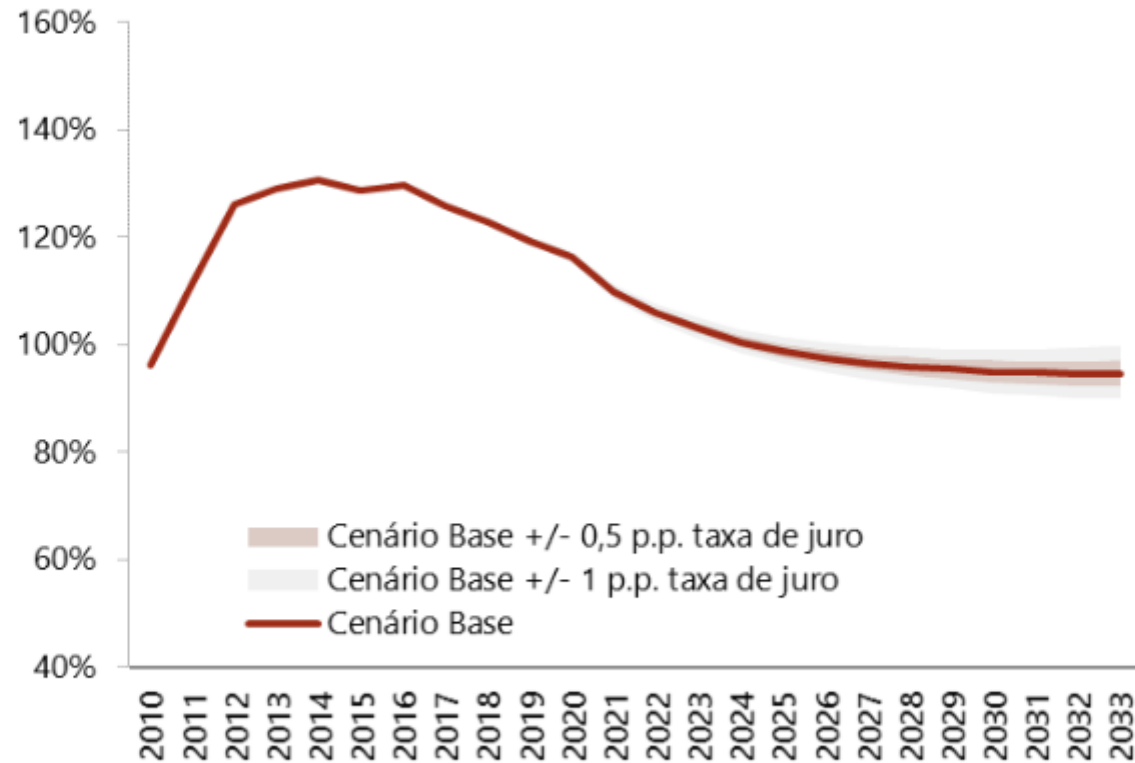
Gráfico 63 – Análise de sensibilidade a variações no saldo primário
(em % do PIB)



Fontes: Banco de Portugal, Comissão Europeia, CFP e INE. Projeções e cálculos CFP.

Riscos orçamentais e sustentabilidade – análise de sensibilidade

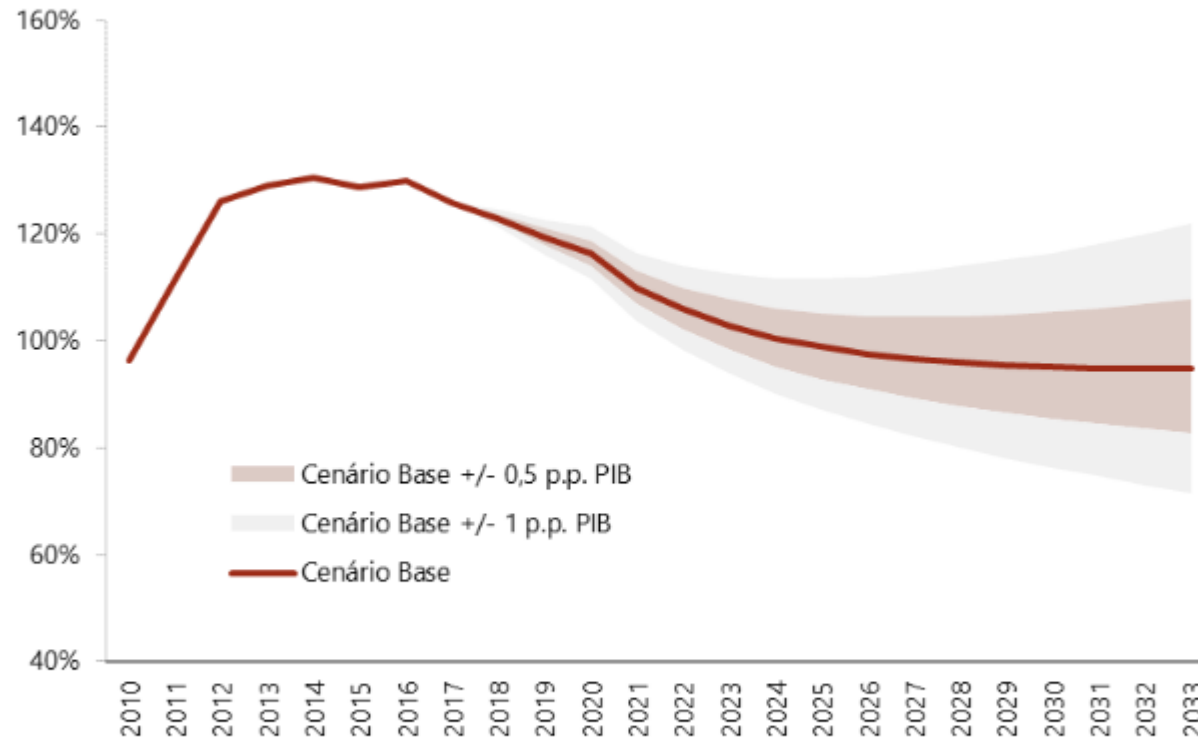
Gráfico 64 - Análise de sensibilidade a variações na taxa de juro implícita
(em % do PIB)



Fontes: Banco de Portugal, Comissão Europeia, CFP, IGCP, INE e MF. Projeções e cálculos CFP.

Riscos orçamentais e sustentabilidade – análise de sensibilidade

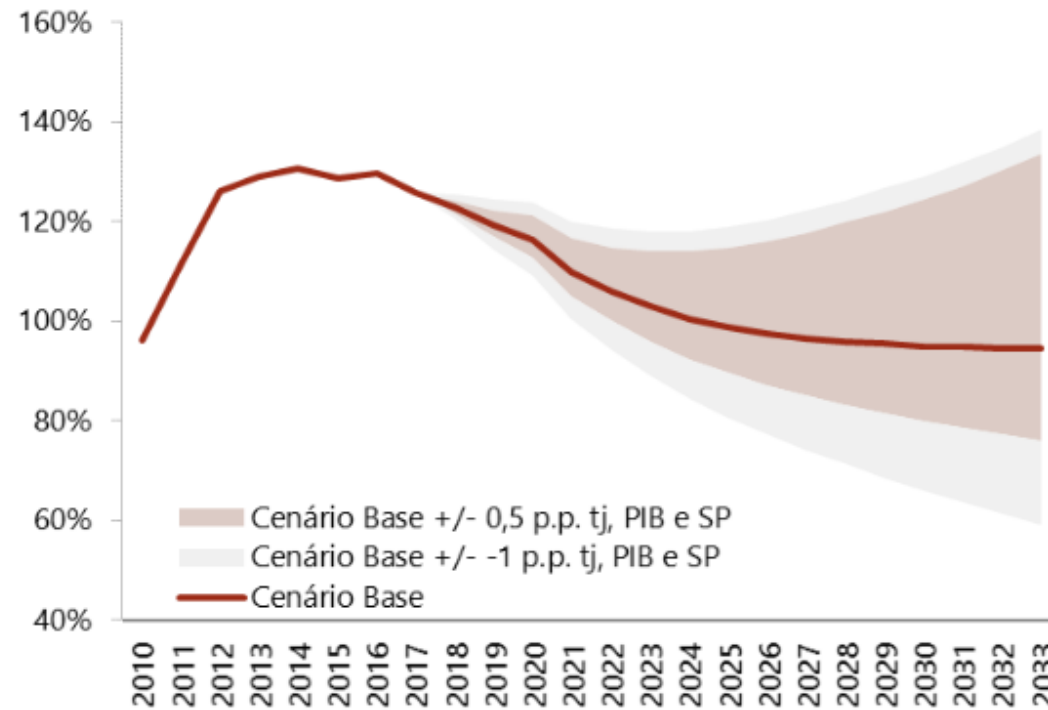
Gráfico 65 - Análise de sensibilidade a variações no crescimento do PIB
(em % do PIB)



Fontes: Banco de Portugal, Comissão Europeia, CFP, INE e MF. Projeções e cálculos CFP.

Riscos orçamentais e sustentabilidade – análise de sensibilidade

Gráfico 66 – Análise de sensibilidade a um choque simultâneo (PIB, taxa de juro implícita e SP)
(em % do PIB)



Fontes: Banco de Portugal, Comissão Europeia, CFP, IGCP, INE e MF. Projeções e cálculos CFP.

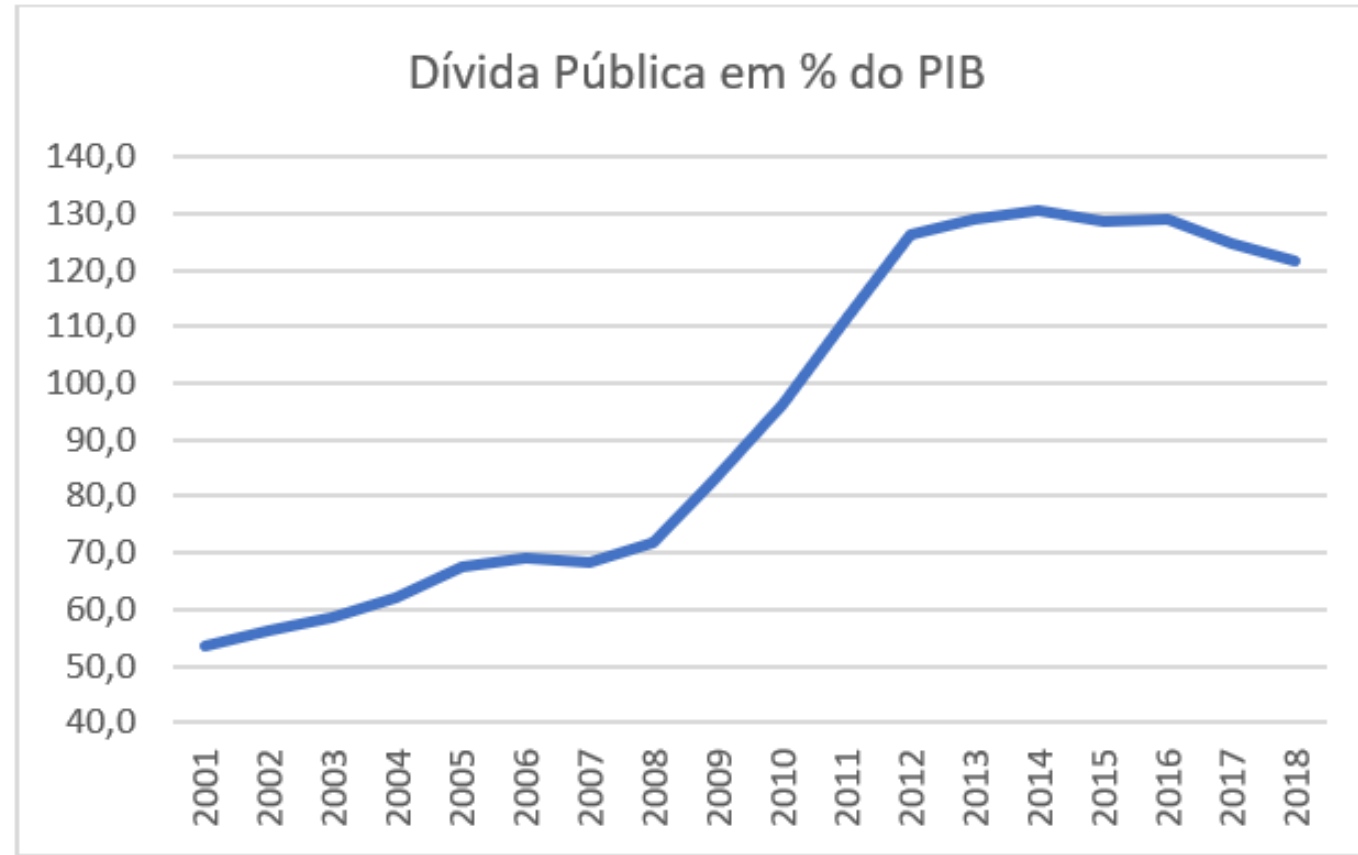


Uma questão ideológica?

Duas ideias erróneas sobre a sustentabilidade das finanças públicas:

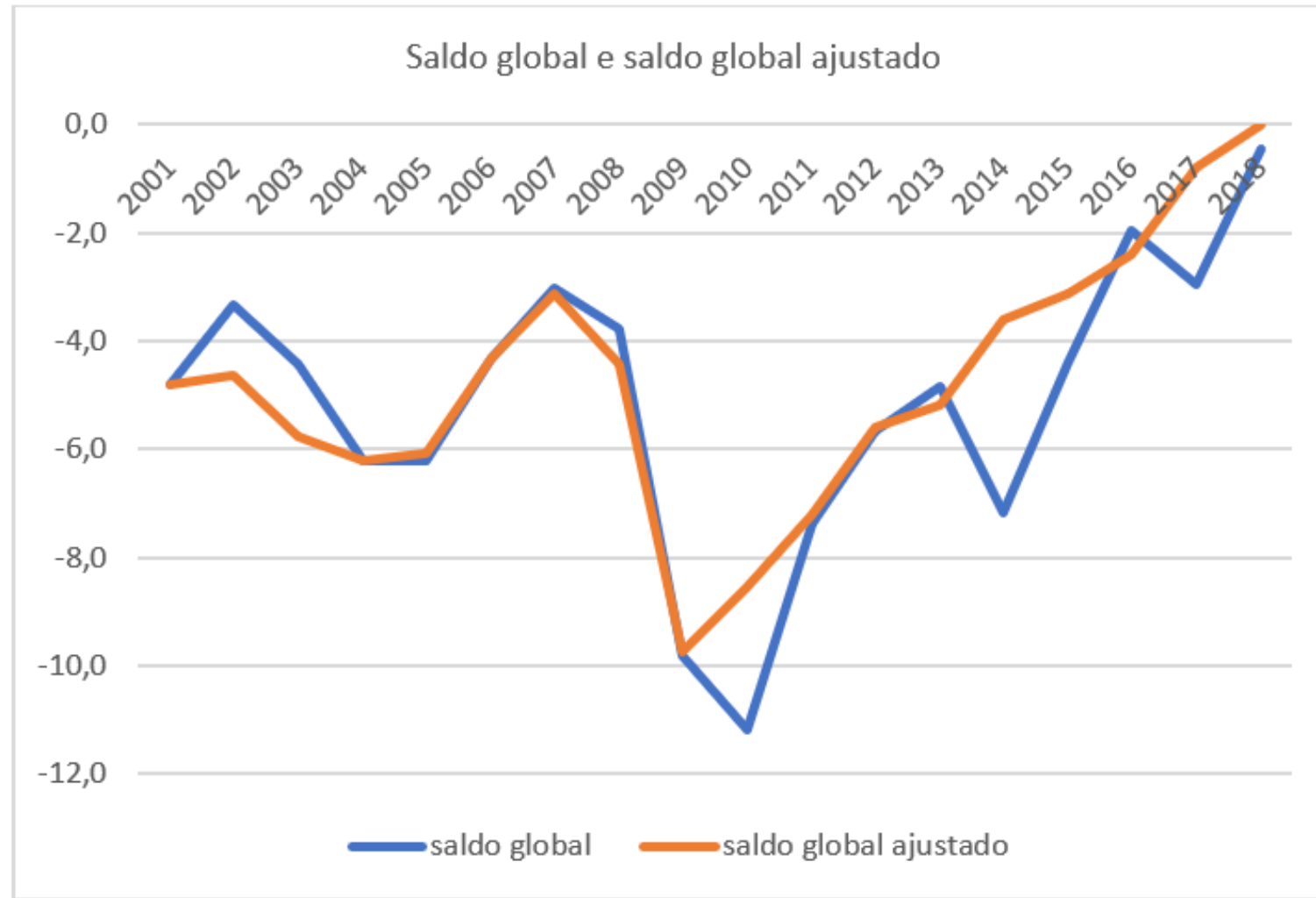
- 1) A preocupação com a sustentabilidade conduz à redução do papel social do Estado e à opção pelo aprovisionamento privado
- 2) A preocupação com a sustentabilidade não permite a utilização da política orçamental para fazer face a períodos recessivos

Experiência portuguesa de consolidação orçamental



Fonte: Conselho das Finanças Públicas, www.cfp.pt

Experiência portuguesa de consolidação orçamental



Fonte: Conselho das Finanças Públicas, www.cfp.pt

Experiência portuguesa de consolidação orçamental

	Despesa primária (% do PIB)	Receita total (% do PIB)
2001	41,1	39,3
2002	40,9	40,4
2003	42,7	40,9
2004	43,5	39,9
2005	44,1	40,5
2006	42,5	40,9
2007	41,5	41,5
2008	42,2	41,6
2009	47,2	40,4
2010	48,9	40,6
2011	45,7	42,6
2012	43,6	42,9
2013	45,1	45,1
2014	46,9	44,6
2015	43,6	43,8
2016	40,6	42,8
2017	41,8	42,7
2018	40,5	43,5

Fonte: Conselho das Finanças Públicas, www.cfp.pt



O processo orçamental e a sustentabilidade – o curto e o longo prazo

Existem incentivos que podem conduzir ao enviesamento no sentido do défice e do crescimento da dívida pública (inconsistência temporal da política orçamental):

- proveitos imediatos, custos futuros
- carácter anual das decisões orçamentais
- ciclo eleitoral
- *short termism*



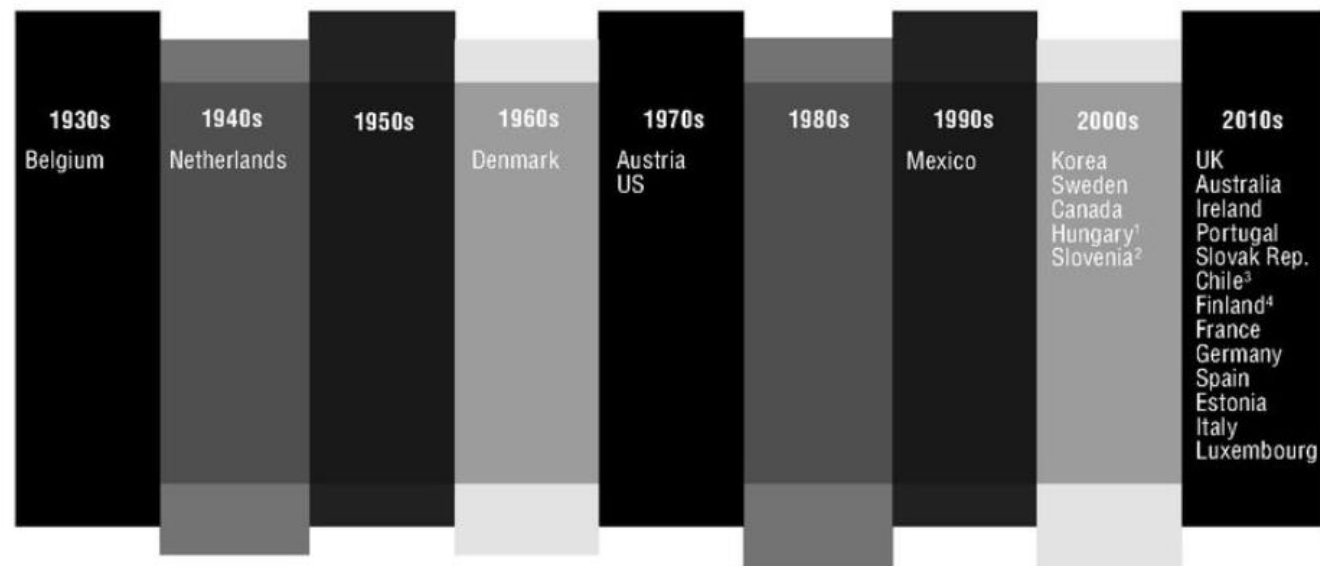
Conselho das Finanças Públicas
Portuguese Public Finance Council

Parte B

*As IFIs (Independent Fiscal
Institutions)*

Algumas características das IFIs

Figure 1. The growth of IFIs in the OECD



1. Hungary: The Office of the Fiscal Council in Hungary (established 2009) saw its resources significantly reduced at end 2010.
2. Slovenia: A first fiscal council with minimal resources ceased operations in 2012. A new fiscal council is in the process of being established.
3. Chile: A Fiscal Advisory Council was established in April 2013. Its members were replaced following elections. There have been proposals for reform to bring the council more in line with international standards.
4. Finland: In addition to the National Audit Office Fiscal Policy Evaluation Unit, a new Economic Policy Council was established in 2014 with a mandate to give ex ante policy advice.

Source: Designing effective independent fiscal institutions, Lisa von Trapp and Scherie Nicol, OECD



O que fazem, ou podem fazer, as IFIs:

1. Análise da sustentabilidade de longo prazo
2. Responsabilidade nas previsões orçamentais macroeconómicas
3. Responsabilidade na monitorização do respeito pelas regras orçamentais
4. Apoio direto ao parlamento na análise do orçamento
5. Avaliação do custo das políticas
6. Avaliação do custo dos programas eleitorais



Independência das IFIs: o caso português

Artigo 5.º

Independência

1 — O conselho e os membros dos respetivos órgãos atuam 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.

2 — A independência financeira do conselho, bem como a sua capacidade de cumprir integralmente a respetiva missão, são asseguradas financeiramente pelo Orçamento do Estado.



Independência das IFIs: o caso português

Artigo 8.º

Acesso à informação

- 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.
- 3 — O acesso à informação referido nos números anteriores obedece às restrições previstas na lei em matéria de segredo de Estado, de segredo de justiça e de sigilo bancário.
- 4 — Para efeitos da avaliação prevista na alínea a) do artigo 6.º, o Governo disponibiliza obrigatoriamente ao conselho os modelos macroeconómicos utilizados, bem como os pressupostos assumidos.
- 5 — O incumprimento do dever de prestação de informação em tempo oportuno por parte das entidades públicas será objeto de divulgação na página eletrónica do conselho.
- 6 — Se o incumprimento for considerado grave pelo conselho, deve ser comunicado ao Presidente da República, à Assembleia da República, ao Tribunal de Contas e ao Banco de Portugal.



Independência das IFIs: o caso português

Artigo 12.º Composição

- 1 — O conselho superior é um órgão colegial constituído por cinco membros.
- 2 — Os membros do conselho superior devem ser personalidades de reconhecido mérito, com experiência nas áreas económica e de finanças públicas e com elevado grau de independência.
- 3 — O conselho superior pode integrar até dois membros não nacionais, preferencialmente de outros Estados membros da União Europeia.
- 4 — São membros do conselho superior o presidente, o vice-presidente, um vogal executivo e dois vogais não executivos.
- 5 — O presidente e o vogal executivo são obrigatoriamente residentes em Portugal.
- 6 — O presidente será um cidadão nacional.
- 7 — Os membros do conselho superior não podem ser todos do mesmo género.



Independência das IFIs: o caso português

Artigo 13.º

Nomeação

1 — Os membros do conselho superior são nomeados pelo Conselho de Ministros, sob proposta conjunta do Presidente do Tribunal de Contas e do Governador do Banco de Portugal.

2 — Até 60 dias antes do final dos mandatos dos membros do conselho superior deve proceder-se à nomeação dos novos membros.

3 — Nos 30 dias posteriores à cessação do mandato de um membro do conselho superior,



Independência das IFIs: o caso português

Artigo 16.º ¹

Garantias de independência e incompatibilidades

1 — Sem prejuízo do disposto nas alíneas b), c), e), f), g) e h) do n.º 1 do artigo anterior, os membros do conselho superior são inamovíveis.

2 — Não pode ser nomeado membro do conselho superior quem seja, ou nos últimos dois anos tenha sido, Deputado ao Parlamento Europeu, Deputado de Parlamento Nacional, membro do Governo, membro dos Governos Regionais, de órgãos executivos das autarquias locais, de órgãos executivos nacionais de um partido político ou gestor público.

3 — Durante o seu mandato, os membros do conselho superior não podem desempenhar outras funções públicas ou privadas em Portugal nem em quaisquer outras entidades cujas atribuições possam objetivamente ser geradoras de conflitos de interesse com as suas funções no conselho.

4 — O disposto no número anterior não abrange o exercício de funções docentes no ensino superior e de



Independência das IFIs: o caso português

O CFP emite um parecer sobre as projeções macroeconómicas subjacentes aos programas de programação orçamental. Recentemente endossou com reservas as previsões macroeconómicas do projeto de plano orçamental para 2020.

Nos termos do número 4 do artigo 4.º do Regulamento n.º 473/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho de 21 de maio de 2013, em resultado da análise efetuada às previsões macroeconómicas subjacentes ao Projeto de Plano Orçamental para 2020, **o Conselho das Finanças Públicas endossa com reservas as estimativas e previsões apresentadas, tendo em conta que:**

- 1. A ausência de previsões macroeconómicas comparáveis produzidas por outras instituições dificulta a qualificação quanto à sua probabilidade;**
- 2. Os elementos explicitados neste parecer relativamente ao comportamento das componentes da procura, em particular das exportações e das importações em 2020, não permitem considerar o cenário apresentado como prudente, dados os elevados riscos descendentes que incidem na previsão de aceleração da atividade económica em 2020.**



Conselho das Finanças Públicas
Portuguese Public Finance Council

Obrigado
Miguel St. Aubyn

mstaubyn@cfp.pt