

Policy Briefs – Preparar o Futuro

2020_1_A PROSPETIVA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

INEVITÁVEL OU OBSTINAÇÃO?

A EXPERIÊNCIA DO FMI

A série de *Policy Briefs – Preparar o Futuro*, em 2020, pretende demonstrar a importância de dotar os Organismos da Administração Pública em Portugal de um pensamento estratégico.

Desde 2019, a Secretaria Geral integra a Rede da Comunidade de Prospetiva da Administração Pública dos países membros da OCDE ([OECD Foresight Community](#)). Resumidamente, esta estrutura transversal da OCDE dedica-se a apoiar as restantes direções da Organização e as administrações públicas dos países membros a **preparar o futuro**.

É inevitável preparar o futuro ou estamos obstinados a controlar o futuro no contexto de crescente volatilidade, incerteza, complexidade e ambiguidade? É inevitável para os Organismos da Administração Pública portuguesa preparar o futuro ou estão os mesmos obstinados em sobreviver?

Nos anos mais recentes, a prospetiva e o planeamento foram secundarizados, e praticamente desapareceram das atribuições da Administração Pública, absolutamente dedicada à resolução dos problemas de curto prazo e ao cumprimento escrupuloso do Plano de Assistência Económica e Financeira.

Carvalho e Alvarenga (2007)¹ referem que o objetivo da Prospetiva é explorar o futuro de forma:

- ✚ Organizada (e.g. construindo processos modulares a partir de múltiplas ferramentas em função dos objetivos definidos e recursos disponíveis).
- ✚ Estruturada (procurando categorizar e interligar os diferentes elementos relevantes para a análise).

¹ A Escola Francesa de Prospetiva no Contexto dos Futures Studies – Da "Comissão do Ano 2000" às Ferramentas de Michel Godet, Documento de Trabalho Nº 1/2007, Departamento de Prospetiva e Planeamento, Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional

- ✚ Consistente (procurando e justificando a coerência da combinação entre diferentes elementos de um exercício de *Prospetiva/Foresight*: elementos pré-determinados, tendências, incertezas, *wildcards*, sinais fracos.)
- ✚ Plausível (não confundindo criatividade e imaginação com fantasia).
- ✚ Útil (respondendo a necessidades específicas, estimulando a tomada de decisão e enquadrando a implementação e a monitorização de estratégias).

Assim, a Prospetiva é entendida nos Serviços de Prospetiva e Planeamento da Secretaria Geral do Ambiente como um exercício sistemático, organizado, estruturado, consistente, plausível e útil de preparação do futuro.

No primeiro número de 2020 dos *'Policy Briefs – Preparar o Futuro'* pretende-se mostrar o exemplo seguido no Fundo Monetário Internacional (FMI) da utilização da prospetiva na avaliação das políticas públicas macroeconómicas. A primeira evidência é a incorporação dos riscos climáticos nessa análise. O exemplo apresentado diz respeito ao papel do financiamento sustentável no contexto das alterações climáticas.

A EXPERIÊNCIA DO FMI NA APLICAÇÃO DA PROSPETIVA O FINANCIAMENTO SUSTENTÁVEL NO CONTEXTO DE ALTERAÇÕES CLIMÁTICAS

1. Após a superação da crise de 2008, o FMI começou a olhar para a prospetiva como um conjunto de ferramentas que faltava ao *mainstreaming* da política pública. Começou por integrar a prospetiva como em exercício interno, fazendo uma reflexão estratégica em cada um dos departamentos; atualmente, a principal tarefa desta Organização Multilateral é disseminar e mostrar aos seus países membros a necessidade de utilizar as ferramentas da prospetiva na definição das políticas públicas.

A atividade de prospetiva começou em 2014 no FMI, mas só recentemente é que foi incluída nas missões de monitorização macroeconómica pós programas de assistência económica e financeira. A prospetiva foi introduzida para explicar porque é que as estratégias definidas, para cada um dos países intervencionados, tinham falhado.

Um dos resultados mais interessantes foi a inclusão da instabilidade política de alguns dos países intervencionados, habitualmente considerado nas análises macroeconómicas tradicionais como um fator exógeno nos modelos. A instabilidade política dos países intervencionados foi um dos fatores determinantes no falhanço das estratégias aplicadas pelo FMI. O FMI reconheceu que, não eram compreendidos, devidamente, os riscos globais e externos como as alterações climáticas e desastres e catástrofes naturais; não incorporavam as questões da desigualdade, bem-estar e política interna dos países nos exames realizados.

Tornou-se evidente que era necessário perceber o papel dos atores como empresas e outros que não eram tão previsíveis e a necessidade de uma supervisão bilateral e multilateral que não trabalhe em silos (exemplo, a atuação do FMI no caso do ébola em África). As metodologias mais utilizadas pelo FMI são o [scenario planning](#) e as [metodologias pre-mortem](#).

2. Em dezembro de 2019, foi publicado pelo FMI o [‘Climate Change and Financial Risk’](#). Neste *paper* apresenta-se uma metodologia de categorização dos riscos financeiros (em físicos e de transição) perante as alterações climáticas. Demonstra-se como esta metodologia pode ser aplicada, quer internamente nos diversos departamentos do FMI, quer para capacitar os países intervencionados e constar como recomendações dos programas de assistência económica e financeira desenvolvidos (exemplo das

Bahamas e da Jamaica depois da passagem do furacão). Esta metodologia foi ainda apresentada no fora internacional onde o FMI participa como a *NGFS*².

Alterações Climáticas e Riscos Financeiros

'Climate Change and Financial Risk'



Climate Change and **FINANCIAL RISK**

Central banks and financial regulators are starting to factor in climate change
Pierpaolo Grippa, Jochen Schmittmann, and Felix Suntheim

a). O aumento da frequência dos fenómenos extremos, provocados pelas alterações climáticas e consequente destruição das infraestruturas e perdas de vidas humanas e de animais, demonstra que as atuais políticas continuam incapazes de impedir o aumento da temperatura média, mas tem o mérito de aumentar a consciencialização para a necessidade de investir em tecnologias limpas³.

b). A avaliação dos custos económicos provocados pelas catástrofes naturais está no seu início e as avaliações macroeconómicas tradicionais subavaliam o verdadeiro impacto provocado pelas alterações climáticas.

c). *Governos e investidores têm cada vez mais consciência do impacto das alterações climáticas no sistema financeiro.* Os riscos para o sistema financeiro podem ser categorizados em dois grandes grupos: riscos físicos (eventos extremos

² A Rede de Bancos Centrais e Reguladores para Ecologizar o Sistema Financeiro -Central Banks and Supervisors for Greening the Financial System.

³ FINANCE & DEVELOPMENT | December 2019,
<https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2019/12/climate-change-central-banks-and-financial-risk-grippa.htm>.

e alterações graduais do clima) e riscos de transição (associados às prioridades políticas, à adoção da tecnologia e às escolhas dos consumidores).

d). Em termos económicos os principais *custos das alterações climáticas* são: a destruição dos ativos e a perda de valor, a intensificação dos fluxos migratórios, a substituição de equipamentos, o aumento dos preços da energia com as deslocalizações e a disrupção económica, fatores estes que provocam a redução do valor dos ativos, diminuição do retorno dos investimentos, perda de valor para os acionistas, redução da produtividade, dos lucros e do crescimento económico, diminuição do rendimento das famílias e aumento da litigância afetando, naturalmente, as condições financeiras e o acesso ao crédito. Em condições mais restritivas de acesso ao crédito, a classificação de risco deteriora-se aumentando os riscos operacionais e financeiros do sistema financeiro.

e). Os *riscos físicos* (eventos extremos e alterações graduais do clima) são mais evidentes em economias com níveis de rendimento médio – baixo; os prémios dos seguros em caso de catástrofes naturais tornam-se mais elevados; perante o aumento das alterações climáticas os bancos e as seguradoras têm carteiras de ativos menos diversificadas, aumentando a sua exposição ao risco, dado que a probabilidade e o impacto provocado por fenómenos extremos implica uma correlação mais forte entre secas e cheias, fenómenos tradicionalmente considerados sem correlação.

f). Os *riscos de transição* (associados às prioridades políticas, à adoção da tecnologia e às escolhas dos consumidores) podem ter impactos significativos nos ativos das instituições financeiras, em particular, se assentarem sobre créditos a empresas baseadas nos hidrocarbonetos. Uma transição abrupta para uma economia de baixo carbono pode conduzir a uma disrupção económica: os custos de inação, estratégias mal desenhadas; a falta de coordenação entre os países terá consequências negativas ao nível dos fluxos de comércio internacional.

g). A estabilidade financeira fica ameaçada em contextos de ajustes rápidos do valor dos ativos (em especial no sentido da baixa) motivado pelo aumento dos riscos físicos. Os mercados financeiros começam a internalizar os riscos das alterações climáticas, mas os ativos ainda não refletem devidamente os impactos das alterações climáticas e do aquecimento global, nem o custo das políticas impostas para manter o aquecimento abaixo dos 2º graus centígrados.

h). A Rede de Bancos Centrais e Reguladores para Ecologizar o Sistema Financeiro -*Central Banks and Supervisors for Greening the Financial System (NGFS)* - está a desenvolver uma metodologia para integrar os riscos resultantes das alterações climáticas na supervisão do sistema financeiro; nas políticas prudenciais os riscos climáticos devem ser entendidos como riscos sistémicos e integrados nas análises de risco e nos testes de stress como cenários de risco climático. A consideração dos riscos climáticos nos testes de stress dos bancos apela ao desenvolvimento e aplicação de metodologias inovadoras e fiáveis, não devendo a sua incorporação enfraquecer os rácios prudenciais, mas antes os robustecer.

i). As alterações climáticas têm impactos relevantes também ao nível da política monetária, devido à redução da produtividade e aumento da volatilidade dos preços. Nesse caso, os ativos (infraestruturas e equipamentos) mais expostos a alterações climáticas colocam novos desafios aos Bancos Centrais. A integração dos riscos climáticos nas operações de refinanciamento dos bancos centrais obrigará a rever o valor destes ativos. Podem ser pioneiros na integração da sustentabilidade nas suas decisões de investimento como os fundos de pensões, fundos próprios e reservas internacionais geridos diretamente pelos Bancos Centrais.

j). O Sistema Financeiro pode ter uma **dupla função**: na adaptação financiando a reconstrução, seguros contra catástrofes naturais, emissão de 'obrigações de prevenção de catástrofes' e na criação de mecanismos de partilha de riscos climáticos; na mitigação pelo apoio à redução das emissões; são um **instrumento eficiente para uma transição para uma economia de baixo carbono**, complementando o *policy mix* – aplicação de uma taxa sobre o carbono com um sistema de incentivos para a adoção de tecnologias limpas.

k). Em suma, as **alterações climáticas implicam tanto um risco como uma oportunidade para o sistema financeiro**: exigem investimentos muito avultados para as próximas décadas, essencialmente privado. A incorporação dos fatores ambientais, sociais e de governação deverão ser sistematicamente considerados nas decisões de investimento. O risco de *greenwashing*⁴ não é de desprezar. A fiabilidade da informação, estandardização de metodologias e a obrigação dos *disclosures*⁵ das empresas conterem informação de carácter ambiental constituem atualmente os principais desafios.

Fonte: FINANCE & DEVELOPMENT | December 2019, <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2019/12/climate-change-central-banks-and-financial-risk-grippa.htm>.

3. **Portugal** iniciou em março de 2019 o seu caminho para o financiamento sustentável com a criação do Grupo de Alto Nível para o Financiamento Sustentável; como membro ativo na Comissão Europeia no Grupo de Peritos dos Ministérios do Ambiente dos Estados-membros (TEG) desde o seu início em junho de 2018; na Rede dos Centros Financeiros para a Sustentabilidade do Programa Ambiente das Nações Unidas com o Centro Financeiro Lisboa, desde setembro de 2019.

Em julho de 2019 adotou o Roteiro para a Neutralidade Carbónica a atingir em 2050 acompanhado de uma **Carta de Compromisso** entre as 20 maiores entidades do Sistema Financeiro; encontra-se atualmente a estudar a viabilidade da criação de um Banco Verde.

Os atores relevantes em Portugal estão mobilizados e comprometidos; necessitam de capacitação e de participar mais ativamente em reuniões internacionais de partilha de boas práticas e de experiências.

Ao governo cabe o desenho de uma Estratégia para o Financiamento Sustentável que defina as prioridades nesta matéria para o nosso País.

Outras referências a consultar no FMI de aplicação da prospetiva:

<https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2016/12/31/Fiscal-Foresight-and-Information-Flows-25992>

<https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2019/12/pdf/climate-change-and-investing-in-resilience-simison.pdf>

Este resumo reflete a opinião de Susana Escária.

⁴ Branquear a atividade das empresas sugerindo que produz produtos amigos do ambiente: *Greenwashing is the process of conveying a false impression or providing misleading information about how a company's products are more environmentally sound. Greenwashing is considered an unsubstantiated claim to deceive consumers into believing that a company's products are environmentally friendly.* - <https://www.investopedia.com/terms/g/greenwashing.asp>

⁵ Terminologia do Sistema Financeiro. Significa a apresentação de toda a informação relevante de uma empresa em casos de decisão de investimento. - *Disclosure refers to the act of releasing all relevant information on a company that may influence an investment decision* - <https://www.investopedia.com/terms/d/disclosure.asp>