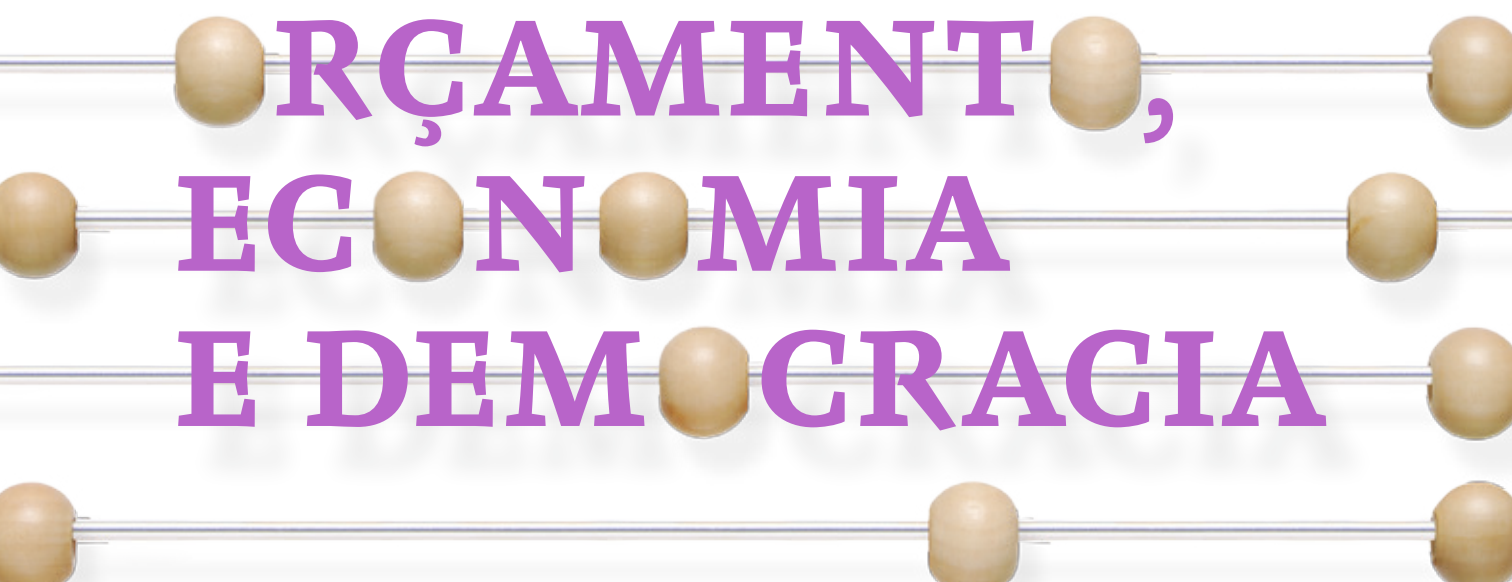




ORÇAMENT, ECONOMIA E DEMOCRACIA

Uma proposta de arquitetura institucional

Coordenador

Abel M. Mateus

André Azevedo Alves

Catarina Leão

Francesco Franco

José Tavares

Rita Calçada Pires



MATEUS, Abel M., é doutorado em Economia pela Pennsylvania University nos EUA e Agregado pela Universidade Nova de Lisboa. Foi Professor da UNL e UCP, administrador do BERD, presidente da Autoridade da Concorrência, administrador do Banco de Portugal, e economista sénior do Banco Mundial. É autor de cerca de 10 livros e mais de 120 artigos.

ALVES, André Azevedo, Professor na Universidade Católica Portuguesa, onde coordena o Centro de Investigação do Instituto de Estudos Políticos. Colabora também com a St. Mary's University, em Londres, como Reader in Economics, Political Economy and Public Policy. É membro da Mont Pelerin Society desde 2011.

LEÃO, Catarina, doutoranda em Ciência Política na Universidade de Oxford, Mestre em Governance, Leadership and Democracy Studies pelo Instituto de Estudos Políticos da Universidade Católica Portuguesa e Licenciada em Gestão pela Católica Lisbon School of Business and Economics.

FRANCO, Francesco, é Professor assistente na Nova School of Business and Economics. É doutorado em Economia pelo Massachusetts Institute of Technology. Os seus interesses de investigação incluem flutuações e macroeconomia aplicada, tópicos sobre os quais publicou em várias revistas académicas nacionais e internacionais. É membro do Conselho Superior de Estatística e membro da direcção do Institute of Public Policy. Trabalha também como consultor na r LX Partners.

TAVARES, José, doutorou-se em Economia pela Universidade de Harvard, especializando-se em Economia Política. Ensinou em Harvard, na UCLA e é professor na Universidade Nova de Lisboa e investigador do CEPR (Londres). Publicou em várias revistas e editoras académicas, incluindo a Princeton University Press, Harvard University Press, a MIT Press e a Oxford University Press, e a sua investigação foi comentada na revista Time e vários jornais, como o New York Times, entre outros. Mais em: josestavares.pt.

PIRES, Rita Calçada, Professora da Faculdade de Direito da Universidade NOVA de Lisboa, onde leciona Direito das Finanças Públicas, Direito Fiscal e Internacional Fiscal e Direito da Segurança Social, coordena o projecto de investigação iLab – Laboratório de Ideias sobre a Inovação Social. Foi adjunta no Ministério da Solidariedade e da Segurança Social e representante nacional no Grupo de Peritos da Comissão Europeia sobre a Empresa Social.



Largo Monterroio Mascarenhas, n.º 1, 7.º piso
1099-081 Lisboa
Telf: 21 001 58 00
ffms@ffms.pt

© Fundação Francisco Manuel dos Santos
Outubro de 2018

Director de Publicações: António Araújo

Título: Orçamento, economia e democracia: Uma proposta de arquitetura institucional

Autores: Abel Mateus
André Azevedo Alves
Catarina Leão
Francesco Franco
José Tavares
Rita Calçada Pires

Revisão do texto: João Ferreira

Design: Inês Sena
Paginação: Guidesign

Impressão e acabamentos: Guide – Artes Gráficas, Lda.

ISBN: 978-989-8943-17-0

As opiniões expressas nesta edição são da exclusiva responsabilidade dos autores e não vinculam a Fundação Francisco Manuel dos Santos. Os autores desta publicação adoptaram o novo Acordo Ortográfico. A autorização para reprodução total ou parcial dos conteúdos desta obra deve ser solicitada aos autores e ao editor.

ORÇAMENTO, ECONOMIA E DEMOCRACIA

**Uma proposta de arquitetura
institucional**

Coordenação

Abel M. Mateus

André Azevedo Alves

Catarina Leão

Francesco Franco

José Tavares

Rita Calçada Pires

ORÇAMENTO, ECONOMIA E DEMOCRACIA

**Uma proposta de arquitetura
institucional**

ÍNDICE

Orçamento, economia e democracia

Introdução

Capítulo 2

- 23 *Performance* da política orçamental em Portugal no contexto da União Europeia: diagnóstico e problemáticas

Capítulo 3

- 67 Estabilização da economia
68 1. A Função Estabilizadora da Política Orçamental
76 2. Estimação de uma regra orçamental para Portugal

Capítulo 4

- 91 Coordenação com as restantes políticas macro, sustentabilidade da dívida e regras orçamentais (fiscais)
91 4.1 Macroeconomia da Zona Euro e Portugal⁵⁴
101 4.2 Coordenação da Política Orçamental com restantes Políticas Macroeconómicas: análise empírica
105 4.3 Sustentabilidade Interna e Externa do Endividamento
120 4.4 Regras Orçamentais para Portugal

146 Outras referências

Capítulo 5

- 147 Redistribuição e política orçamental
147 1. Introdução e Motivação
148 2. Sobre os Dados
150 3. Desigualdade e Redistribuição
158 3.2. Rendimentos Extremos e Rendimentos Médios
160 3.3. Decis de Rendimento
166 3.4. Taxas de Imposto
168 3.5 Cálculo de Impactos Marginais

173 Referências

	Capítulo 6
175	Eficiência e eficácia económicas da despesa pública
177	6.1. Dimensão do Setor Público, Afetação de Recursos e Crescimento Económico
182	6.2. Eficiência da despesa pública corrente
202	6.3. Eficiência do Investimento Público Estatal e Paraestatal
	Capítulo 7
205	Reforma fiscal, incentivos e competitividade fiscal
206	a. Propriedades de um Sistema Fiscal Moderno e Reformas Fiscais
208	i. Distorções dos Impostos e <i>Excess Burden</i>
213	7.2 Impostos Diretos sobre Rendimento Pessoas Singulares
	Capítulo 8
239	Formulação e execução da política orçamental e processo orçamental
241	8.1. Arquitetura Institucional para a Formulação da Política Económica e Orçamental
246	8.2. Propostas para Aperfeiçoamento do Processo Orçamental
253	8.3. Reforma da Apresentação dos Documentos do Orçamento
259	8.3. A introdução do Orçamento por Resultados (<i>performance budgeting</i>)
266	8.4. Análise, avaliação, seleção e aprovação dos Projetos de Investimento Público
267	8.5. Avaliação de benefícios e custos das medidas de Política Económica e Social (incluindo medidas regulatórias)
268	8.6. Conclusões e Recomendações

	Capítulo 9
271	Controlo democrático do orçamento
271	1. Introdução e metodologia
273	2. Sistema eleitoral, sistema partidário, estabilidade governativa e política orçamental
278	3. O Parlamento e o impacto na política orçamental: legislaturas de arena e transformativas
281	4. Visões dos principais partidos políticos portugueses sobre regras orçamentais
283	5. Visões dos principais partidos políticos portugueses sobre a dívida pública e sua sustentabilidade
285	6. A influência do Presidente da República na aplicação das regras orçamentais
287	7. Conclusões: <i>rent-seeking</i> e <i>veto players</i> na política orçamental portuguesa
	Capítulo 10
297	Processo de formulação, de execução e de controlo orçamental²⁸⁹
298	1. Função de Sistematização e de Regulação
317	2. Função Garantística ou de Controlo: quadro legal do controlo orçamental
327	Sinalizações
328	Referências

Introdução

O objetivo deste estudo é analisar a situação atual da formulação e execução da política orçamental em Portugal, no contexto da União Europeia, e propor um conjunto de recomendações para a melhoria da sua eficácia, em termos dos objetivos de eficiência na afetação de recursos, estabilização da economia, sustentabilidade e equidade.

Por política orçamental entende-se o conjunto de políticas do Estado que têm como subpolíticas a política fiscal, relativa aos impostos e contribuições, e a política da despesa e investimento públicos, com vista ao prosseguimento dos objetivos de eficiência, estabilização e equidade. Tanto quanto é do nosso conhecimento, uma análise aprofundada tal como a que aqui se formula constitui um estudo pioneiro no país e mesmo a nível internacional.

Neste estudo faz-se, também em termos pioneiros, uma análise multidisciplinar, integrando os aspetos económicos, políticos e jurídicos, para desta forma estudar e integrar, numa metodologia mais realista e completa, a decisão pública.

A motivação para este trabalho começou pela constatação de que é essencial para qualquer país desenvolvido ter uma capacidade de formulação de políticas do mais elevado nível científico e técnico, bem assim como ter uma arquitetura de decisão, controlo e avaliação da implementação da política que utilize as melhores práticas a nível mundial.

Tem havido nas últimas duas décadas inúmeras contribuições teóricas, desde a gestão administrativa pública à macroeconomia, à análise política e à teoria da fiscalidade, que muito contribuíram para a melhoria da eficiência da política orçamental. E essas contribuições traduziram-se, por exemplo, na introdução de sistemas fiscais simplificados (tipo *flat-tax*) nos países bálticos e Eslováquia, na reforma da fiscalidade sobre os lucros das sociedades baseados em teoria do *cash-flow* na Bélgica e Noruega, e na introdução de orçamentos do Estado *performance-based* na Holanda e Reino Unido, apenas para citarmos alguns exemplos. Todas estas experiências, que muito contribuíram para o desenvolvimento económico, maior participação social e mais transparência jurídica, passaram ao lado da evolução em Portugal. É, pois, urgente que se faça uma avaliação da sua importância e se avalie a sua aplicabilidade ao caso português.

Com a entrada na União Monetária e na Zona Euro, Portugal passou a estar sujeito a regras fiscais com vista a manter a estabilidade da economia e a sustentabilidade da dívida pública. Como veremos, esta experiência foi não só mal compreendida pelos nossos decisores de política económica, como completamente deturpada durante mais de uma década, não tendo evitado a grave crise económica e financeira de 2010, que ainda nos continua a afetar. Quais foram os motivos por que não se assegurou o funcionamento destas regras? Haverá regras superiores? Quais as motivações dos agentes políticos na interpretação destas regras? Estas são algumas das questões que interessa analisar.

As principais políticas macroeconómicas ao dispor de um país como Portugal, membro da Zona Euro, tendo em consideração a política monetária determinada pelo Banco Central Europeu, são a política orçamental e a política de crédito. De facto, desde o início da construção da Zona Euro, considerou-se que poderia não haver sincronização dos ciclos económicos, devido a choques específicos a cada país, ou a diferentes estruturas económicas que levassem a diferentes ritmos de propagação dos choques comuns ou até da própria política monetária única. Daí a necessidade de haver políticas orçamentais descentralizadas por países. Contudo, como veremos, existe necessidade de coordenação destas políticas devido a efeitos cumulativos entre os países, e regras fiscais que previnam o risco moral no comportamento dos países membros. Finalmente, e apesar da política monetária ser única, existe a possibilidade de cada país prosseguir políticas de regulação do risco, a nível do setor bancário, sobretudo na atribuição de créditos, que reflitam as condições específicas de cada país. Por exemplo, ao manipular regras como o rácio entre o valor do empréstimo e o do imóvel, é possível travar ou acelerar o crédito hipotecário.

Contudo, esta panóplia de políticas torna mais importantes as políticas estruturais, ou políticas dirigidas à oferta agregada ou capacidade produtiva ou PIB potencial da economia. Estas políticas visam em primeiro lugar obter uma afetação eficiente de recursos e uma distribuição equitativa, o que corresponde a estabelecer um quadro que sustente os incentivos à poupança, investimento em capital humano e físico e trabalho. Em segundo lugar, facilitar os mecanismos de crédito, ajustamento de salários e outros rendimentos, bem como as estruturas de mercado, com vista a estabelecer e preservar os equilíbrios macroeconómicos e o crescimento económico. Em terceiro lugar, promover a inovação e melhorias generalizadas de eficiência para sustentar o progresso técnico da economia.

A política orçamental (PO)¹ deve prosseguir as seguintes funções fundamentais: (i) Função de Estabilização – estabilização do nível de atividade económica contribuindo para a atenuação do ciclo económico, alisando a procura, pois os ciclos causam desemprego e inflação, que são ambos negativos

¹ Neste trabalho utiliza-se a expressão “política orçamental” para nos referirmos à política que abrange tanto a despesa como os impostos e outras receitas, assim como o défice. Em inglês, *Fiscal Policy* é muitas vezes utilizada na aceção de política orçamental, mas entre nós, a sua tradução literal, de “política fiscal”, refere-se apenas à política de impostos e fiscalidade.

para o bem-estar económico. De uma forma mais micro, prossegue a estabilização (*smoothing*) dos rendimentos individuais. Esta função é prosseguida através dos efeitos dos a) estabilizadores automáticos e b) medidas discricionárias do orçamento global do setor público, conjugadamente com a política monetária e de crédito. Simultaneamente a PO deve assegurar a sustentabilidade da dívida pública e externa; (ii) Equidade – contribuir para a equidade social interpessoal e intertemporal, evitando situações de exclusão social pelo acesso a um mínimo de satisfação das necessidades humanas e redistribuindo rendimento e riqueza em prol da solidariedade; e (iii) Eficiência – produzir os bens públicos, efetuar as transferências e estruturar os impostos para levar a uma afetação mais eficiente dos recursos e ao crescimento ótimo no longo prazo. Estas são as funções propostas por Richard Musgrave (1959, 1973) no seu clássico livro sobre Finanças Públicas, que era utilizado nas universidades nos anos 1960 e 1970.²

A intervenção do Estado na economia assume facetas distintas, que têm evoluído no tempo e que revelam variações substanciais entre economias, dependendo da sua estrutura setorial e grau de prosperidade, mas também das preferências dos cidadãos e do tipo de sistema político vigente. As políticas públicas estão longe de se limitar ao problema da provisão conjunta de bens públicos³ e hoje abarcam preocupações associadas ao crescimento da economia a longo prazo e à sua estabilização ao longo do ciclo económico, bem como à redistribuição entre diferentes classes de rendimento.⁴

Quais são as principais questões que este trabalho procura clarificar?⁵

1. Como poderiam os sucessivos governos ter utilizado a PO para reduzir as flutuações económicas? A política orçamental não desempenhou a sua função estabilizadora da economia portuguesa. Na melhor das hipóteses terá sido acíclica, o que é confirmado pela nossa análise estatística, econométrica e de um modelo DSGE. O modelo estrutural e estocástico neo-keynesiano confirma que apesar de ter havido uma componente anticíclica na regra fiscal seguida, houve elevadas e frequentes intervenções discricionárias do Estado (não esperadas) no sentido pró-cíclico. Detetámos uma apreciável expansão da PO (e do crédito) no período que antecedeu a entrada no euro. De 1995 a 2000 o défice da balança corrente externa deteriora-se de 3 a 10% do PIB e mantém-se neste valor até ao Programa de Ajustamento. A análise estatística mais fina confirma que os défices estruturais primários começaram a deteriorar-se em 1995, atingindo um recorde com a crise global. Só com o Programa de Ajustamento se começaram a reduzir significativamente, após 2013. Também há evidência de que o Estado terá tentado contrariar a estagnação de 2001 a 2008 com políticas expansionistas, mas que estas terão agravado a má

² A formulação da política orçamental como abrangendo três funções aparece pela primeira vez no artigo de Musgrave de 1939 “Voluntary Exchange Theory of Public Economy”. Segundo este esquema, a atividade do Estado deve separar-se em três funções ou “departamentos”: estabilização macroeconómica, redistribuição do rendimento e afetação dos recursos. A estabilização macroeconómica procura assegurar um elevado nível de emprego e estabilidade dos preços (aqui hoje incluiríamos também a sustentabilidade da dívida), a de redistribuição procura assegurar uma distribuição do rendimento mais equitativa e a de afetação de recursos procura que os recursos sejam utilizados de uma forma mais eficiente.

³ Ver Samuelson (1954) para uma definição estrita do conjunto de bens públicos, que a iniciativa privada tem dificuldade em prover de forma adequada.

⁴ Musgrave (1959) ofereceu uma primeira caracterização destes diferentes objetivos de política pública.

⁵ Muitas outras contribuições são feitas seja nos capítulos deste relatório, seja nos anexos. Aqui apenas destacamos as que nos parecem mais importantes.

afetação de recursos na economia, e assim pouco contribuído para a sua resolução. Mas o mais notável na evidência são as políticas expansionistas em períodos de baixo *output gap*. Por fim, temos dois episódios que são dominantes no período 1995-2015, período em que se concentra a análise: a forte política anticíclica de 2009 para combater os efeitos da crise global, que teve consequências desastrosas na dívida pública; e a crise de 2011 a 2014, em que a contração do défice necessária para ajustar os elevados desequilíbrios macroeconómicos levou à maior queda do PIB dos últimos cem anos.⁶

⁶ Estes dois episódios são de sentido contrário, o primeiro revela uma postura da PO fortemente anticíclica e o segundo uma postura fortemente pró-cíclica.

2. Terá Portugal respeitado nalgum período o PEG? *A posteriori*, os dados estatísticos confirmam que Portugal nunca respeitou o PEG desde a sua entrada no euro, exceto a partir de finais de 2016.

3. Como poderá o país melhorar a regra orçamental a seguir na PO? A melhoria da regra orçamental seguida por Portugal exige, desde logo, começar por respeitar as regras do Pacto de Estabilidade da União Europeia, o que não se fez de uma forma transparente desde a nossa entrada no euro. Em 2017 voltamos a sair do Procedimento dos Défices Excessivos, por conseguirmos um défice nominal abaixo dos 3%, mas a nossa dívida pública é mais do dobro do valor de referência do Pacto. Assim, a componente dominante da regra fiscal para as próximas duas décadas vai ser reduzir o peso da dívida. O respeito do PEG leva a que a PO seja anticíclica, mas é essencial continuar a aperfeiçoar as regras orçamentais. Por outro lado, a diminuição do risco de perda de acesso aos mercados financeiros internacionais é importante para reduzir o endividamento externo e manter um excedente da conta corrente externa.

4. Ter-se-ia evitado a crise da dívida soberana de 2010 a 2014? Esta crise consubstanciou-se na perda de acesso aos mercados pelo Estado e na forte subida do financiamento de risco da dívida pública associada. É evidente que se se tivessem reduzido sistematicamente (e sobretudo ao longo da década que a precedeu) os défices orçamentais, e se se tivesse seguido uma política mais transparente dos défices, que evitasse a contabilidade criativa, e se os desvios orçamentais tivessem sido menores (menores erros de previsão e melhor controlo orçamental), se poderia ter evitado ultrapassar o limiar dos 90% da dívida, nível a partir do qual vários estudos indicam que o risco da dívida sobe fortemente.

5. Ter-se-ia evitado a crise económica e financeira de Portugal de 2010 até ao presente? Esta é uma questão mais complexa. A crise da economia manifestou-se, para além da crise da dívida pública, numa crise bancária e financeira, originada pelo sobre-endividamento das empresas e famílias e pela má gestão dos bancos, que teve por trás a paragem súbita dos

fluxos de financiamento privados externos. Assim, conclui-se que não bastava o bom comportamento da PO para evitar a crise da economia, como aliás os casos da Irlanda e Espanha mostram. Nestes países foi a crise do imobiliário e bancária que originou a crise macroeconómica e que depois veio a ter fortes implicações na dívida pública e na PO por causa da necessidade do *bailout* dos bancos. Como Martin e Philippon mostram, existe complementaridade entre a PO e as restantes políticas macroeconómicas, como as de estabilidade do setor bancário.

6. Terá que haver alteração do regime macroeconómico nas próximas duas décadas? Sim. Por causa do elevado nível da dívida pública e da necessidade de reduzir o seu peso, tanto a postura como as implicações da PO terão que ser bastante diferentes do passado. O regime da PO já evidencia desde 2014 uma alteração significativa, gerando excedentes primários persistentes, e a dívida pública começou a reduzir-se desde 2017. O modelo DSGE mostra que uma regra fiscal em que o objetivo de redução da dívida é maior leva a que o peso da componente anticíclica seja menor, pelo que teremos ciclos mais acentuados, com maior dificuldade em reduzir o desemprego quando se der um choque externo negativo.

7. Portugal é um dos países da UE com maior desigualdade económica. Qual o papel da PO na redução desta desigualdade? Conseguimos fazê-lo de uma forma eficiente? A PO em Portugal tem um efeito redistributivo significativo. Apesar de o país ter uma distribuição do rendimento de mercado das mais desiguais da EU, a progressividade do sistema fiscal e as transferências sociais conseguem colocar o país mais próximo da média, embora com índice de Gini superior. Dentro dos países do sul, somos o que tem maior efeito redistributivo. O principal obstáculo a conseguir uma PO mais redistributiva é a exiguidade e baixo rendimento da classe média, que limita os recursos mobilizáveis para essa política de distribuição. Contudo, existe ainda margem para melhorar a eficácia na redistribuição, continuando os esforços de tornar as transferências sujeitas a “condição de recursos”, embora no domínio das pensões seja necessária uma reforma institucional profunda.⁷ Também há evidência que a PO a partir de 2011 se tornou mais redistributiva, tendo havido uma redução da desigualdade líquida.

8. Como se comparam os níveis de eficiência e eficácia na educação, saúde e justiça? Em termos intertemporais e no seio da UE? Apesar das melhorias significativas nos índices de escolarização e qualidade da educação (testes PISA), e nos níveis de saúde (índices sanitários), existe uma ampla margem para melhorar a eficiência na produção de bens públicos.

⁷ Por exemplo, uma medida seria o plafonamento das pensões do sistema público, que se pratica na maioria dos países da OCDE, com pensão social universal.

De facto, e segundo alguns indicadores, Portugal continua a registar níveis de produtividade de cerca de 20 a 30% abaixo da média da UE.

9. Teremos um sistema fiscal eficiente (no sentido de minimizar as distorções na economia, seja sobre a poupança e investimento, trabalho ou lazer)? Como veremos, o nosso sistema fiscal causa distorções significativas na economia e está necessitado de uma reforma profunda que o alinhe com as reformas a nível internacional e incorpore os avanços teóricos das últimas décadas.

10. É no processo orçamental que é necessária uma revolução? De facto, o processo orçamental, apesar de algumas melhorias, está ainda dominado por práticas antiquadas e pela ótica da contabilidade de caixa. A nova Lei de Enquadramento Orçamental (LEO) representa um importante passo na modernização do processo, mas está ainda longe de ser implementada. E faltam passos de gigante para transformar o Orçamento Geral do Estado (OGE) de um mero controlo de caixa para um verdadeiro documento orientador das políticas económicas, com uma articulação entre grandes objetivos estratégicos, objetivos intermédios e setoriais, e programas especificados com recursos humanos e financeiros adequados. Os documentos do orçamento não estão orientados para a transmissão clara e transparente da PO de forma a permitir uma discussão informada destas políticas na sociedade civil e no Parlamento.

11. Será satisfatório o controlo democrático do orçamento? Na análise do processo orçamental detetam-se graves deficiências, como o domínio quase total do Executivo, sem um controlo efetivo democrático a nível do Parlamento, e com um papel algo polémico desempenhado recentemente pelo Tribunal Constitucional através dos chamados “acórdãos da crise”.

12. A nível da análise política expressa-se um certo ceticismo na endogeneização da disciplina fiscal necessária para a sustentabilidade da dívida, pelo que continuará a ser fundamental o papel da Comissão e Conselho Europeus no domínio do PEC. Classificamos o Parlamento como uma espécie de arena, sujeito ao domínio da liderança do Executivo. Por outro lado, sugere-se que a crise teve importantes implicações nos *veto players* nacionais.

13. Estará a intervenção dos órgãos de justiça constitucional e administrativa à altura de uma moderna democracia? A análise jurídica revela as insuficiências jurídicas no processo orçamental, sobretudo em termos do controlo do Parlamento e da polémica intervenção do Tribunal Constitucional. Também se expressa a mesma conclusão de que é fundamental o papel da UE nas regras fiscais, embora seja de destacar o papel recente do Conselho de Finanças Públicas. O Tribunal de Contas tem uma lei e poderes comparáveis aos seus congéneres europeus, mas não tem exercido o requerido

poder sancionatório. Finalmente expressa-se algum ceticismo na introdução de uma regra fiscal na Constituição por causa da sua oportunidade temporal no controlo orçamental,⁸ embora exista um claro desequilíbrio nas funções da PO a nível constitucional: acentua-se a equidade e minoram-se as funções de eficiência, estabilidade e solvabilidade.

Nos capítulos seguintes vai fazer-se uma maior especificação das recomendações que visam responder a estes grandes desafios da PO.

O presente trabalho visa dar resposta a três áreas fundamentais da PO: eficiência, redistribuição e estabilização. Em primeiro lugar, fazer o diagnóstico e avaliação da política orçamental, no contexto da UE e de 1995-2017, respondendo às seguintes questões:

- Porque e como chegamos à crise financeira do Estado (estabilidade e sustentabilidade)
- Eficiência da despesa e do sistema fiscal
- Equidade da PO
- Efetividade do controlo democrático político e judicial

Em segundo lugar vamos abordar os cenários futuros e os grandes desafios que se colocam à PO:

- Desendividamento: cenários para o défice e sustentabilidade da dívida pública
- Desafio do crescimento macro: essencial aumentar a eficiência da despesa
- Desafio do crescimento macro: a eficiência do sistema fiscal

Em terceiro lugar, vamos fazer recomendações concretas sobre as diferentes áreas da PO com indicação da sua prioridade e sequência:

- Como formular e conduzir a PO no contexto macro futuro
- Reformas do processo de decisão e controlo político e judicial
- Eficiência da despesa: como formular os estudos e que prioridades
- Eficiência fiscal: os grandes temas que devem ser abordados

Começamos por analisar, para o período considerado e na perspetiva da União Europeia, como o Estado Português tem desempenhado estas funções. De facto, é reconhecido por muitos economistas estudiosos da economia portuguesa que a reforma do setor público é uma das políticas mais importantes não só para um salto no PIB como para o crescimento económico do país.

Vamos agora descrever o plano deste relatório. O capítulo 2 faz uma análise da evolução da PO ao longo das últimas três décadas, de forma a identificar os grandes problemas da PO e diagnosticar os seus erros e qual

⁸ O país que mais experiência tem nesta matéria é a Alemanha. Contudo, apenas usou uma vez a intervenção do Tribunal Constitucional para controlar a regra fiscal, e o Tribunal sempre se limitou a usar os entendimentos dos restantes órgãos institucionais no seu julgamento. Esta experiência mostra, de facto, a limitação de oportunidade. No entanto, deve referir-se que a regra fiscal deve incluir-se na Constituição sobretudo em termos profiláticos, para que os governos a respeitem. Será, pois, necessário verificar se a arquitetura institucional e a cultura democrática levam, de facto, ao seu respeito, *a priori*, sem necessidade de recorrer ao controlo pelo Tribunal Constitucional, senão em circunstâncias muito excecionais.

a problemática envolvida, sintetizando as regularidades estatísticas através de 15 factos estilizados.

O capítulo 3 vai analisar a função de estabilização da PO, procurando responder à questão de se a política foi pró ou anticíclica. Começa por fazer uma apreciação dos multiplicadores da despesa pública e depois da distinção entre a parte automática do défice e a parte discricionária. Seguidamente, a questão da postura da PO é estudada por métodos econométricos e pela construção de um modelo de equilíbrio geral dinâmico, estocástico, de última geração.

O capítulo 4 aborda a coordenação da PO com as restantes políticas macroeconómicas com vista à estabilização, nomeadamente a política monetária, agora prosseguida pelo BCE, e a política de crédito. Seguidamente, aborda a importante questão dos fatores de acumulação da dívida e a sustentabilidade desta, começando por analisar as diferentes teorias e as metodologias utilizadas pelos organismos internacionais sobre sustentabilidade da dívida pública. Finalmente, faz-se uma análise prospetiva dos diferentes cenários e da sua exequibilidade.

O capítulo 5 estuda a função de redistribuição da PO e em que medida a PO consegue melhorar a equidade. Esta análise faz-se em termos comparativos no contexto da UE e em termos temporais nos últimos vinte anos. Estudam-se também as contribuições para a redistribuição dos impostos diretos e das transferências e da sua relativa eficiência em reduzir a desigualdade de distribuição de rendimentos.

O capítulo 6 estuda a função de eficiência da despesa pública, depois de tecer algumas considerações sobre a dimensão do setor público. Dada a enorme diversidade da despesa, escolheram-se apenas alguns dos setores de maior importância em termos de despesa para proceder a esta análise. Depois de tecer algumas considerações sobre a eficiência do setor administrativo, em geral, estudam-se com maior profundidade a educação (dividindo o setor em educação básica e secundária e educação superior), saúde, justiça (cível, e em particular a comercial) e pensões de velhice. A metodologia utilizada é em geral a da função de produção, que é a seguida pelos organismos internacionais. A análise faz-se em termos comparativos no contexto da UE, em termos temporais (1990 a 2015) e em termos da eficiência e eficácia.

O capítulo 7 estuda a questão da eficiência do sistema fiscal à luz da mais recente teoria dos impostos, abordando algumas questões levantadas pelas reformas fiscais mais recentes. Neste capítulo analisam-se em particular os impostos sobre rendimentos pessoais, as taxas médias e marginais e os seus impactos sobre os incentivos para trabalhar. Segue-se a análise dos impostos sobre os lucros das sociedades e das taxas estatutárias e efetivas de imposto, no contexto da UE e mais uma vez também temporal. Entre outros impostos

analisados destaca-se o IVA e a sua estrutura, mais uma vez em termos comparativos. Finalmente, o capítulo indica as grandes linhas de uma reforma fiscal futura necessária.

No capítulo 8 estuda-se o processo orçamental, os progressos alcançados e os próximos grandes passos que é necessário dar para melhorar a eficiência do processo. Começa-se pela análise da sua formulação, no contexto da política económica em geral, e identificam-se as principais deficiências quando o nosso país é comparado com os mais avançados. Seguidamente, analisa-se o importante papel das instituições independentes de aconselhamento, como o Conselho de Finanças Públicas e a UTAO. Depois de analisados os diferentes documentos que compõem o orçamento, propõe-se uma nova apresentação radicalmente diferente da atual. E que segue as melhores práticas internacionais. Esta nova apresentação seria mais transparente e amigável ao cidadão e permitiria um melhor controlo pelo Parlamento. Seguidamente, faz-se a análise do controlo pelas instituições europeias, Parlamento e tribunais, matéria que é sobretudo desenvolvida nos capítulos seguintes.

No capítulo 9 faz-se o estudo dos aspetos políticos da PO, das limitações que a formulação e execução da PO enfrenta devido à arquitetura e cultura políticas do país. Neste capítulo procura-se responder à questão: por que é que os governos e o Parlamento nunca atribuíram grande importância à disciplina orçamental? Esta questão é posta sobre os partidos políticos e o tipo de Parlamento que funciona entre nós. Também se aborda a questão da endogeneização das regras de disciplina orçamentais, que até agora só tem resultado por imposição das instituições comunitárias.

No capítulo 10 faz-se o estudo dos aspetos jurídicos que a atual arquitetura institucional determina na formulação, execução, controlo e auditoria do Orçamento, analisando também as responsabilidades dos tribunais competentes. Volta-se a analisar a questão do controlo administrativo pelos órgãos do Governo e pelo Parlamento. Finalmente, faz-se o estudo do controlo exercido pelo Tribunal Constitucional, sobretudo através dos acórdãos da crise.

Este relatório é complementado por um Anexo Estatístico e por um conjunto de Anexos que desenvolvem algumas das matérias aqui elaboradas, os quais estão disponíveis *online* em **ffms.pt**.

Capítulo 2

Performance da política orçamental em Portugal no contexto da União Europeia: diagnóstico e problemáticas

Abel M. Mateus

Neste capítulo vamos analisar os principais factos estilizados sobre a política orçamental (PO) em Portugal, concentrando-nos no período de 1995 a 2016,⁹ tendo em conta o período de pré-adesão ao euro, a que se seguiu a participação na União Monetária no ano de 1998, que constitui um novo regime macroeconómico.

⁹ Nalguns casos o período de análise estende-se a 1990.

Facto 1

Deficiências na condução da política orçamental no período democrático já originaram três intervenções das instituições internacionais, devido às crises financeiras provocadas pelo sobre-endividamento do Estado e externo do país. As crises de 1983-86 e 2011 provocaram recessões, a última das quais foi a mais séria dos últimos cem anos.

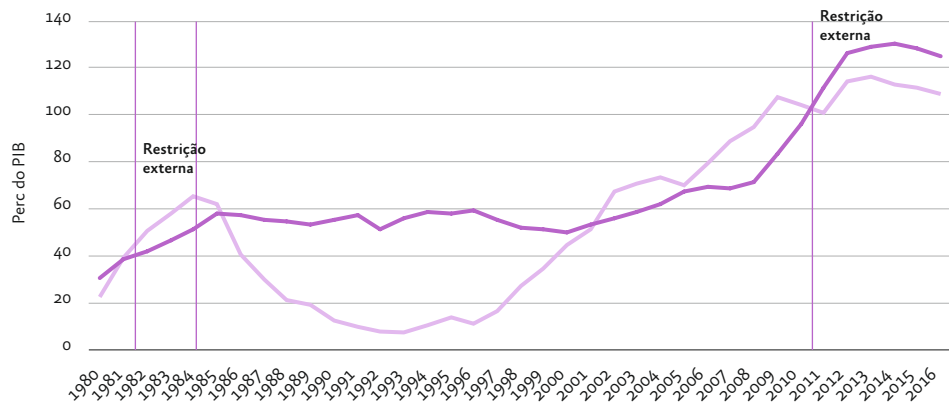
O sobre-endividamento do Estado e externo, aliás intimamente associados em Portugal através do efeito de défices gémeos, provocou sérias crises na economia portuguesa, que obrigaram os governos a recorrer ao auxílio das instituições internacionais. Nos dois primeiros episódios, a seguir à Revolução do 25 de abril, em 1977, e depois em 1983, em que Portugal tinha uma moeda própria, as crises foram devidas não só a elevados défices orçamentais, como à crise cambial que levou ao esgotamento das reservas em divisas. A crise de 2011 foi originada por elevados défices orçamentais ao longo de mais de 10 anos, acentuados pela crise global que apanhou a economia portuguesa com uma posição de elevada dívida do Estado, mas sobretudo de sobre-endividamento global da economia, com forte incidência na dívida externa (a Figura 2.1 mostra a forte subida do endividamento externo – medido pela Posição do Investimento Internacional – e público que levaram à intervenção externa).¹⁰

¹⁰ O período abarca dois regimes, pré-União Monetária e pós-União Monetária, marcada pelos anos 1990. No início dos anos 1980 bastou uma PII (Posição do Investimento Internacional) de 60% do PIB para originar a crise, em contraste com 100% em 2010. As análises do FMI indicam que quando este indicador sobe acima de 30% é um (entre outros) indicador de preocupação de uma possível crise de endividamento externo, para países em vias de desenvolvimento.

Figura 2.1 Portugal: Endividamento Público e Externo

— PII (simétrico)
— Div Pub

Fonte: AMECO e Eurostat
Legenda: PII (sim): Posição Líquida do Investimento Internacional, em unidades simétricas.



Como veremos, mais abaixo, a postura da política orçamental, em relação à sustentabilidade da dívida, revela ainda uma baixa interiorização das lições destas crises, que tiveram origem interna no sobre-endividamento dos agentes externos, e em que os *sudden stops* não foram mais do que a consequente retirada pelos investidores internacionais perante os elevados níveis de risco em que incorriam. Outros fatores, ligados à economia real, como a perda de competitividade e a má afetação dos recursos mobilizados pela economia, completaram o quadro originário das crises.

Facto 2

A política orçamental foi caracterizada por largos défices nominais e estruturais, que embora tenham respondido com moderação, de uma forma anticíclica nas recessões, não deixaram lugar para que esta função se exercesse plenamente. Esta situação deve-se à falta de consolidação orçamental em períodos de expansão económica, com *output gap* positivo.

A história da PO neste período é dominada pela política anticíclica em resposta à grande recessão mundial e pró-cíclica do programa de ajustamento.

A Figura 2.2 mostra a periodização dos ciclos económicos, marcando as recessões que sofreu a economia portuguesa desde 1990, e os défices orçamentais (estrutural e nominal ou global) que se verificaram. Os ciclos são aqui evidenciados através do *output gap*, que mede a diferença entre o PIB verificado e o PIB potencial.

Como se pode observar existiram quatro recessões¹¹ no período considerado, todas elas de cerca de um ano de duração, à exceção da recessão de 2011 a 2013, durante a qual foi aplicado o programa de ajustamento macroeconómico.

¹¹. Define-se recessão económica como o período em que o PIB, medido em termos trimestrais, teve pelo menos dois períodos sucessivos de taxas de crescimento negativo, em termos homólogos.

Também se pode observar no gráfico que o período a seguir a 2001 foi um longo período de quase estagnação, que normalmente se designa por *slump*.

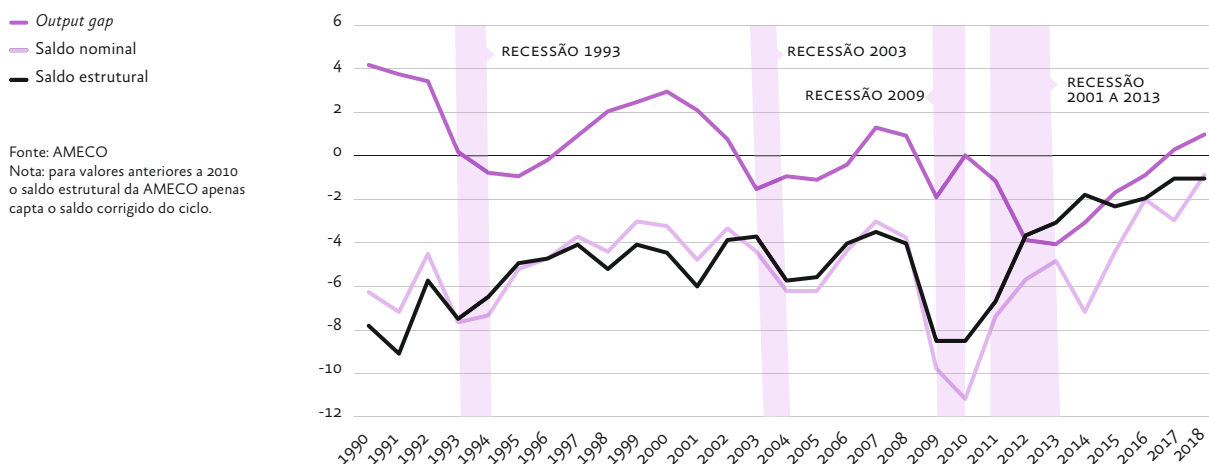
A recessão de 1993 esteve associada à recessão europeia do mesmo período, que teve origem em grande parte nas perturbações da convergência monetária e política cambial forçada para a moeda única e do *housing boom* que afetou profundamente os países nórdicos. A recessão iniciou-se no 1.º trimestre de 1993 mas teve uma curta duração, devido em primeiro lugar ao facto de a recuperação na Europa ter sido rápida, e aos estímulos orçamentais que foram lançados ao longo do ano. Note-se que o país entra na recessão com um défice nominal de 4,5% e estrutural de cerca de 6%, o que era já bastante elevado. Mesmo assim o défice alarga-se 3 pp, mantendo-se a este nível em 1994.

A recessão seguinte ocorre em 2003 com o PIB a cair apenas 0,9%, em parte acompanhando a recessão na Alemanha e quase estagnação em França, e com o investimento em construção em Portugal em queda e um consumo anémico. A recessão inicia-se no 1.º trimestre de 2003 e acaba no final do ano, mas sempre com taxas de crescimento baixas, como se referiu acima. Os défices nominal e estrutural alargam-se cerca de 1 pp em 2003 e continuam em torno de 6% do PIB até 2005.

A crise global económica e financeira teve também um impacto significativo sobre a economia portuguesa, levando a uma recessão que se inicia no 1.º trimestre de 2009 e vai até ao 4.º trimestre desse ano. A resposta da política orçamental foi sem paralelo na história das finanças públicas portuguesas, tendo-se registado um défice nominal e estrutural de 9,8 e 8,2% em 2009 e 2010, com uma variação de 6 e 4,3 pp. Apesar da frágil situação financeira do país e do Estado, esta forte política expansionista prosseguiu em 2010, tendo originado a mais séria crise financeira de mais de cem anos da economia portuguesa.

A recessão que ocorreu, originada pelo sobre-endividamento e o *sudden stop* nos financiamentos externos, iniciou-se no 1.º trimestre de 2011 e só terminou no 3.º trimestre de 2013. Aqui a postura da política orçamental foi claramente contracionista, devido à necessidade de ajustar os desequilíbrios macroeconómicos e parar o processo de endividamento, embora com uma enorme inércia. O défice nominal reduz-se de 11,2 para 2% do PIB entre 2010 e 2016 e o estrutural de 8,5 para 1,7%.

Figura 2.2. Postura da Política Orçamental



Em média, durante o período de 1990 a 2016, o défice nominal foi de 5,4% do PIB, o que iria necessariamente originar uma explosão da dívida pública, dados os parâmetros de crescimento da economia.

Em conclusão, uma análise do comportamento cíclico da política orçamental no período 1990-2016 é dominada pelas fortes flutuações no défice depois da crise global, primeiro no sentido anticíclico e depois pró-cíclico, o que condiciona qualquer interpretação econométrica. O que é também evidente é a persistência de elevados défices ao longo do período em análise, que levanta a questão fundamental de por que é que a restrição orçamental nunca foi tida em conta, independentemente do partido ou governo, e o desequilíbrio das contas públicas foi tão persistente, situação que só tem paralelo com a 1.^a República, que foi um período em geral reconhecido como democrático.

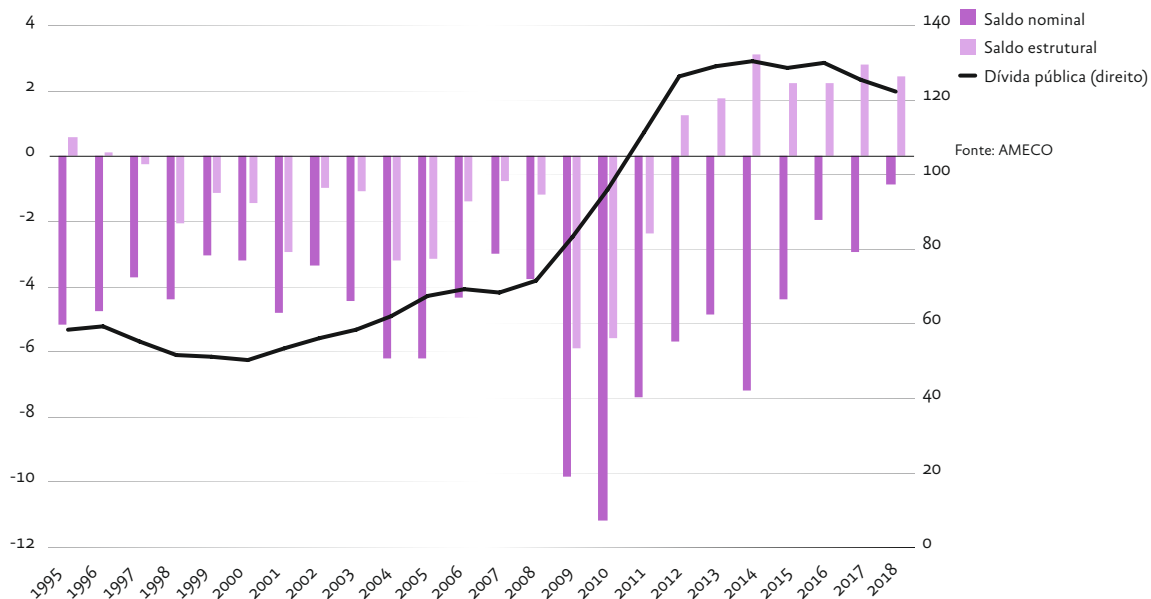
Facto 3

O acumular dos défices orçamentais ao longo das três últimas décadas, e sobretudo desde 2000, provocou uma explosão da dívida pública, tendo-se Portugal tornado um dos países mais endividados do mundo e o terceiro mais endividado da União Europeia. O problema da sustentabilidade da dívida pública (e externa) passou a ser a restrição mais importante da economia portuguesa.

Durante o período 1995 a 2016, o peso da dívida pública no PIB subiu de 58% em 1995 para 71,6% em 2007, em vésperas da crise financeira global, e depois começou a subir rapidamente, atingindo 96% em 2010. Com a crise financeira portuguesa saltou para 130,6% em 2014, tendo estabilizado em torno deste nível até 2016. Foi em 2004 que ultrapassou o nível de referência do PEC,

de 60% do PIB, e em 2010 o que consideramos ser o nível máximo tolerável pela economia portuguesa, dos 90% do PIB.

Figura 2.3. Saldos orçamentais e Dívida



Estes dados revelam um grande falhanço da política de supervisão multilateral da União Europeia, e em particular da Comissão Europeia, que deveria assegurar o cumprimento do Tratado de Maastricht e do Pacto de Estabilidade e Crescimento (ver Caixa 1). Em particular, como se sublinha nesta Caixa, até à revisão dos critérios do PEC, a Comissão Europeia nunca atribuiu a devida importância à dívida pública e à sua sustentabilidade.

CAIXA 1

O Grande Falhanço da Supervisão Multilateral e Global

Era visível (ver Figura 2.3) entre 2004 e 2006 a deterioração da situação orçamental em Portugal, com défices a ultrapassarem os 4% sem que houvesse uma recessão. Também eram conhecidos os problemas de contabilidade criativa utilizados para reduzir os défices. E tudo contabilizado, seria fácil concluir que a dívida pública, em cima da dívida das empresas e das famílias, estava em trajetória insustentável. Porém, a supervisão macroeconómica da UE – multilateral e o FMI – global, falharam em todos os aspetos. Falharam por não fazerem uma análise correta da situação, falharam por não fazerem cenários de evolução que mostrassem a possibilidade de uma crise financeira. Falharam porque não propuseram as medidas corretivas adequadas.

Erros da Comissão Europeia

A Comissão Europeia (e o Conselho) não só não alertou o Governo, como não exigiu medidas preventivas para começar a corrigir a situação orçamental que se deteriorava rapidamente. Entre outros, a nível do défice orçamental nominal e estrutural cometeu erros graves:

- Não investigou a situação financeira das empresas públicas,
- Não investigou os esquemas utilizados para efetuar despesa pública ou despesa que teria implicações futuras na dívida pública, como o caso das PPPs,
- Não criticou nem avaliou as consequências das manobras contabilísticas temporárias (ou *one-off*) para reduzir artificialmente o défice, como as sucessivas nacionalizações de fundos de pensões de empresas quase-públicas e mesmo privadas.

Outra insuficiência grave foi calcular o défice estrutural sem incorporar uma análise da sustentabilidade das contas externas. Esta necessidade de revisão do défice estrutural é sublinhada por Darvas e Simon da Brugel (*Filling the gap: open economy considerations for more reliable potential output estimations*, 2015/11).

Mas para além destes erros, não tomou em devida consideração o rácio da dívida pública que começava a disparar, e que qualquer simulação realista mostraria que estava numa trajetória insustentável. Essencialmente porque faltava incorporar a situação financeira de várias empresas públicas e as responsabilidades para o Estado implícitas nas PPPs. Isto deu-se, apesar de vários economistas nacionais terem chamado atenção para o problema (p.ex. Mateus (2002)).

Na análise do Programa de Estabilidade de 2005-2009 a Comissão reconhece que Portugal estava em situação de défice excessivo, mas dá ao país até 2008 para corrigir o défice e colocá-lo abaixo dos 3% do PIB. Reconhece que o programa é otimista, mas aceita um conjunto de medidas para aumentar as receitas e controlar as despesas, sem especificação concreta nem avaliação de impactos. No fundo, a análise do Programa e as recomendações não tinham qualquer efetividade e capacidade de *enforcement*.

O mesmo tipo de comportamento ocorreu com a Grécia. Primeiro, a decisão de realizar os Jogos Olímpicos na Grécia em 2004 implicou custos muito elevados para a economia e Estado (só o BEI prometeu 10 biliões de Euros), que deterioraram significativamente a dívida. Em 2006-2007 o *staff* da Comissão alertou que a situação macroeconómica estava a atingir desequilíbrios preocupantes, mas a Comissão Barroso resolveu encobrir a situação. Nessa altura o governo entra numa fase de expansão da despesa por razões eleitorais, recrutando 200 mil pessoas, entre outras medidas, que se revelariam catastróficas.

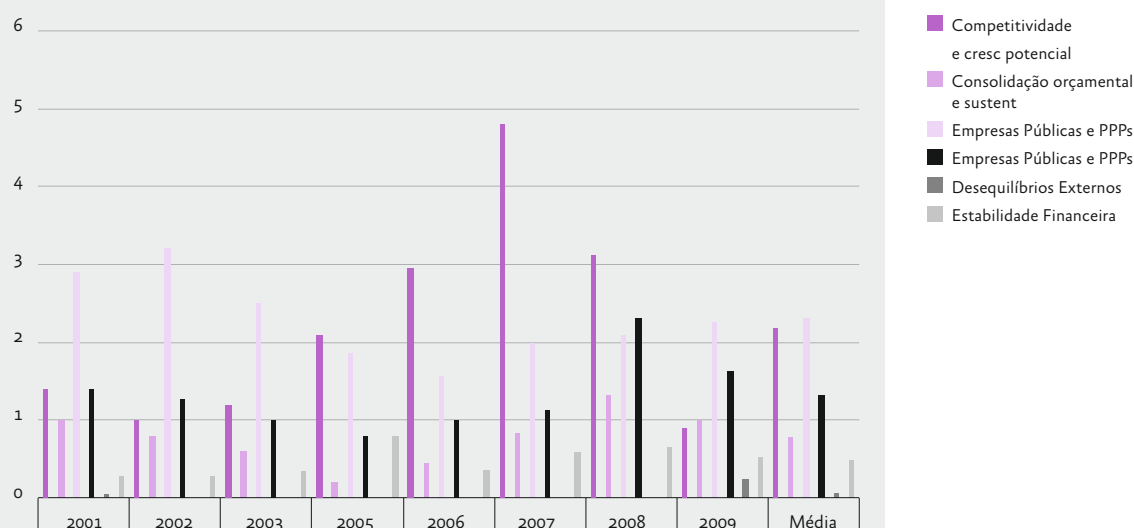
Erros do FMI

Um trabalho recente de Eichenbaum *et al.* (2016) sobre a supervisão do FMI a Portugal através do Article 4, fez uma análise detalhada dos relatórios sobre a situação macroeconómica em Portugal entre 2000 e 2009. Esta análise identifica erros graves a partir de 2006 e até 2009. O grande erro foi o não mencionar o excesso de procura como problema grave, no qual o défice orçamental e a expansão do crédito à economia via intermediação de fundos externos pela banca desempenhou um papel crucial,

como um fator que poderia levar a uma crise financeira, via *sudden stop*. O problema da balança corrente era resultado de perda de competitividade, que se manifestava também no *long slump* da economia. Embora se possa considerar que ambos os fatores contribuíram para o elevado déficit da balança corrente é indesculpável que o FMI não tenha enfatizado o excesso de procura e o problema do *sudden stop* dada a sua experiência internacional.

“Our most important criticism of the Fund’s post-2005 surveillance is that it gave too little attention to the possibility of a painful sudden stop in capital flows to Portugal and to the role of private sector borrowing in making Portugal vulnerable to a sudden stop. Instead, the IMF placed too much emphasis on a lack of competitiveness in Portugal’s export sector as a cause of the crisis.”

Figura 19 Frequência dos Tópicos nos Relatórios do Artigo IV do FMI (Média das menções por página)



O erro de diversos académicos e Banco de Portugal na visão sobre o endividamento externo

Esta viragem na posição do FMI em relação a Portugal (e Grécia) tem origem em posições tomadas em trabalho académico, de por exemplo, Blanchard e Giavazzi (Current Account Deficits in the Euro Area, BPEA, 2:2002), pg 148:

The fact that both Portugal and Greece are members of both the European Union and the euro area (the group of countries that use the euro as their common currency), and the fact that they are the two poorest members of both groups, suggest a natural explanation for today’s current account deficits. They are exactly what theory suggests can and should happen when countries become more closely linked in goods and financial markets. To the extent that they are the countries with higher expected rates of return, poor countries should see

an increase in investment. And to the extent that they are the countries with better growth prospects, they should also see a decrease in saving. Thus, on both counts, poorer countries should run larger current account deficits, and, symmetrically, richer countries should run larger current account surpluses.

Blanchard emendou esta visão num *paper* que apresentou num Seminário do BdP (em 2007).

Gaspar *et al.* (2004) sublinhavam que a expansão do crédito (e despesa) resultava da revisão em alta das expectativas dos portugueses ao entrar na UE que levaria a um maior nível de riqueza e rendimento. O problema é se esse maior nível de riqueza se concretizaria.

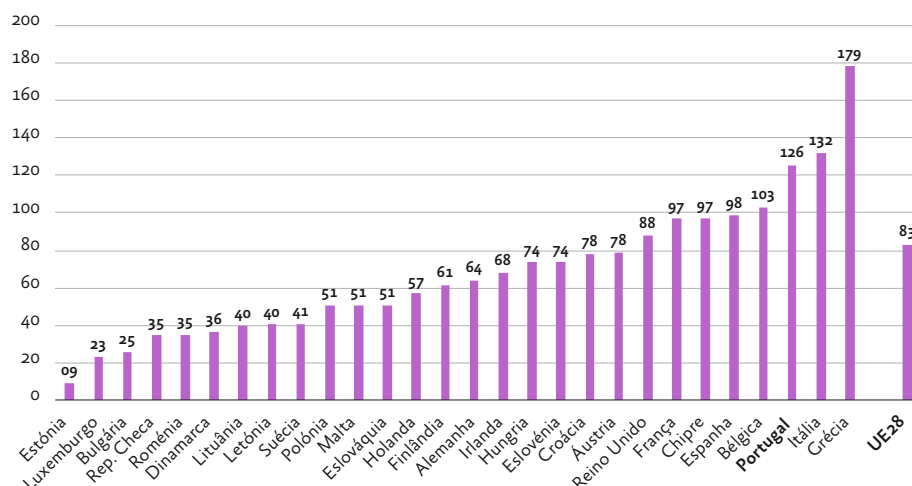
A ideia central do Banco de Portugal, expressa várias vezes pelo então Governador Vitor Constâncio, era que ninguém se deve preocupar com a balança de pagamentos do Texas, para a qual não existem até estatísticas, por fazer parte da união monetária dos EUA. O mesmo deveria aplicar-se à União Monetária Europeia. O problema é que o desequilíbrio macro deriva da agregação dos desequilíbrios micro dos agentes económicos, incluindo o Estado. Se estes persistissem e levassem a situação de sobre-endividamento em escala agregada poderia originar-se uma crise financeira. Foi esta a posição explicitada em Mateus (2004, 2010). Os exemplos de crises financeiras em diversos estados dos EUA são aí relatados.

¹². Em valor atualizado, o peso para a Grécia é de 139%, comparado com 154,5% para Portugal, devido ao alargamento de prazos e redução das taxas de juro de que a Grécia tem beneficiado dos credores oficiais comunitários.

Fonte: AMECO

Em 2016 Portugal era o terceiro país mais endividado da União Europeia, mas se considerarmos em valor atualizado a dívida pública,¹² é o segundo, muito próximo da Itália (Figura 2.4)

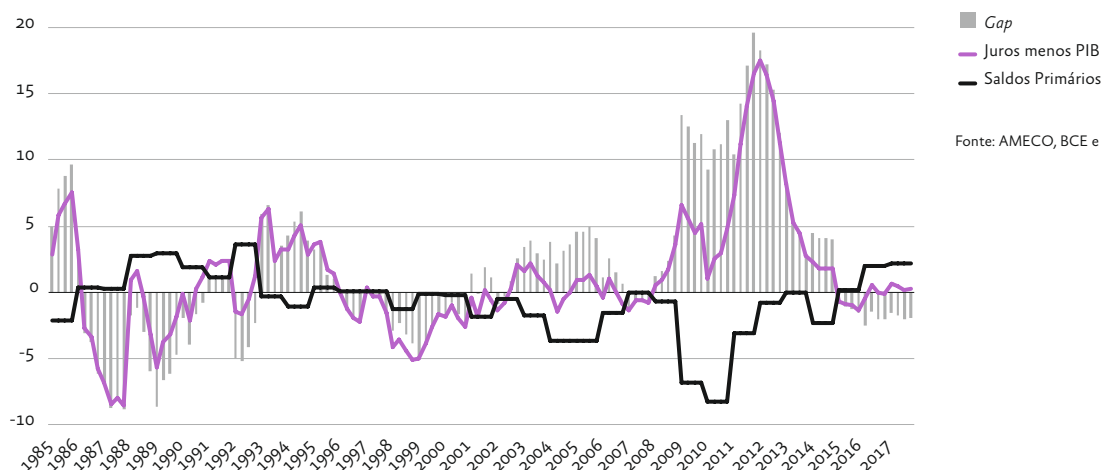
Figura 2.4 Peso da dívida pública no PIB (2016)



A equação dinâmica da dívida diz-nos que o peso da dívida pública no PIB cresce quando o excedente primário não consegue cobrir a diferença entre a taxa de juro nominal da dívida e a taxa de crescimento do PIB nominal. Designamos por *gap* da sustentabilidade o *gap* entre o excedente primário e esta diferença. As Figuras 2.5 e 2.6 mostram a evolução destes fatores desde 1985 a 2016, tomando a taxa de juro das obrigações a 10 anos.¹³ Como podemos observar, o *gap* da sustentabilidade oscilou entre positivo e negativo até 2008, tendo-se verificado largos períodos em que a taxa de juro real foi inferior ao crescimento real do PIB. A partir de 2008 o *gap* explodiu devido ao acentuar continuado do défice primário, mas sobretudo à subida do juro real, associada ao *sudden stop* e à queda do PIB.

¹³ E não a taxa de juro implícita na dívida, como deveria ser, por falta de dados coerentes em toda a série, e porque a taxa de mercado das OT (Obrigações do Tesouro) a 10 anos é mais facilmente perceptível.

Figura 2.5 *Gap* sustentabilidade



Fonte: AMECO, BCE e cálculos do autor

Figura 2.6 *Gap* Dívida e Défices Primários Acumulados



Fonte: baseada na Figura 2.4

A Figura 2.6 permite visualizar estes efeitos, em termos acumulados. Entre 2000 e 2008 acumularam-se significativos défices primários, mas os *gaps* acumulados apenas somam 33% do PIB, que foram também substancialmente compensados com receitas de privatizações, e outros fatores, como a desorçamentação,

¹⁴ Voltamos a lembrar que esta subida é sinalizada pela subida das *yields* das OT a 10 anos nos mercados secundários, mas o Estado não recorreu a este tipo de financiamento por ter perdido o acesso ao mercado, tendo o financiamento sido feito através de financiamentos de curto prazo e dos créditos oficiais do FMI e ESM/ EFSM (European Stability Mechanism / European Financial Stability Facility).

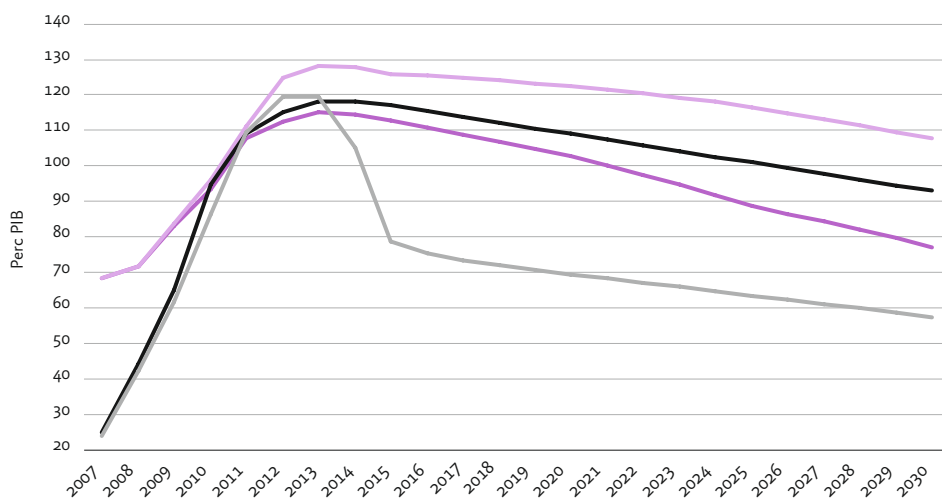
que veremos mais abaixo. No período da crise global, a soma dos *gaps* é de 103% do PIB, numa altura em que o acumulado dos défices primários atinge 63% do PIB. Durante a crise da economia portuguesa, a soma dos *gaps* atinge 134% do PIB, apesar de a soma dos défices primários ser apenas de 12% do PIB, em resultado do *sudden stop*, da forte subida dos juros¹⁴ que originou a perda do acesso aos mercados financeiros internacionais privados do Estado português.

A Figura 2.7 mostra a dificuldade que Portugal enfrenta em reduzir significativamente o peso da dívida pública, por exemplo em contraste com a Irlanda, que também experimentou uma crise económica séria entre 2010 e 2013, segundo projeções do FMI para as datas indicadas. Segundo a projeção de 2014, Portugal ainda teria uma dívida com o peso um pouco inferior a 110% em 2030.

Figura 2.7 Sustentabilidade Dívida Pública

— Portugal 2011
— Portugal 2014
— Irlanda 2011
— Irlanda 2015

Fonte: relatórios de seguimento do FMI



¹⁵ A estimativa da execução orçamental em t+1, regra geral da responsabilidade da Direção-Geral do Orçamento, efetuada a três meses do fim do ano para o próprio ano, tem evidenciado dificuldades de antecipação dos valores em Contas Nacionais, que resultam quer de dificuldades na previsão de receita e despesa em contabilidade pública, quer no tratamento dos ajustamentos necessários para contabilidade nacional. Porém, não existem dados publicados para decompor estes fatores.

¹⁶ Devido à mudança para o SEC2010, que ocorreu em setembro de 2014, o número de entidades classificadas no setor institucional das administrações públicas (S13) cresceu significativamente. O rácio do saldo em percentagem do PIB não foi muito afetado, mas os níveis de receita e de despesa subiram muito significativamente, o que empola o erro contabilístico para os anos anteriores a 2015.

Facto 4

A política orçamental foi caracterizada por largos erros de previsão, que mostram fortes deficiências na execução orçamental e elevados erros no registo estatístico, que distorceram a verdadeira situação financeira do Estado.

Defina-se como *erro de previsão* a diferença entre o valor de uma variável orçamentada, em termos de Contabilidade Nacional, no Orçamento do Estado no ano t, e o valor da mesma variável reportada como estimado, no Orçamento do Estado no ano t+1.¹⁵ Estes erros estão calculados na Figura 2.8. Defina-se como *erro contabilístico* a diferença entre aquele valor estimado e a estatística que é registada definitivamente – ou seja, reportada na base de dados do Eurostat em outubro de 2017. Estes erros estão calculados na Figura 2.8.¹⁶

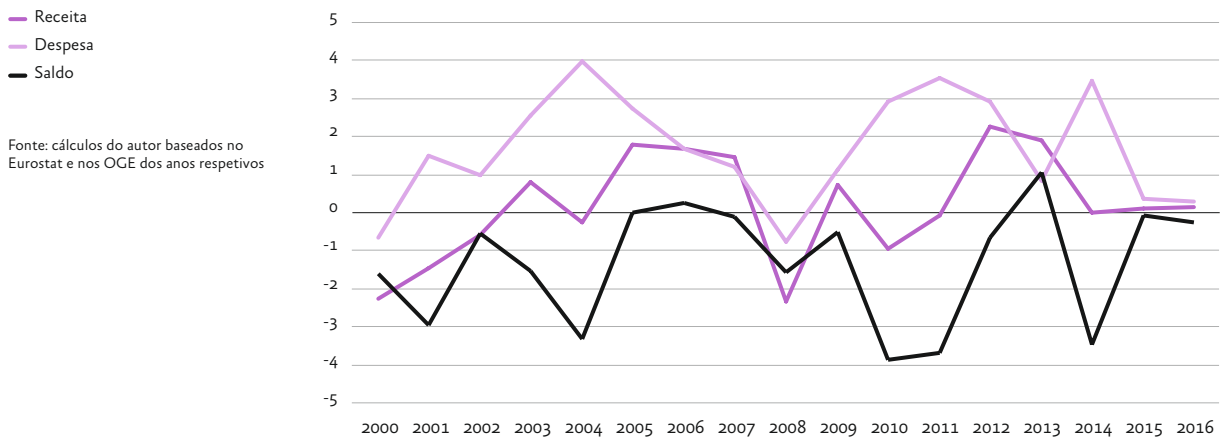
A taxa de subestimação média previsional do déficit do Orçamento Geral do Estado (OGE) é de 37% no período de 2000-2016, em valores absolutos. Este erro resulta da sobre-estimação da receita do SPA em 1,35 pp do PIB e de subestimação da despesa de igual montante, também em valores absolutos. Os maiores erros de previsão ocorreram durante a Grande Recessão global, com a previsão de um déficit inicial de 2,2% do PIB que acabou por se fixar em 9,3% em 2009, erro que se divide não só na queda da receita, mas sobretudo devido à explosão da despesa. O segundo maior desvio ocorreu em 2005 quando o governo socialista resolveu alterar significativamente o regime de previsões para “aderir mais de perto à realidade”. Já os desvios de 2013 e 2014 devem-se sobretudo às intervenções do Tribunal Constitucional.

Figura 2.8 Erros de Previsão



Outro desvio significativo, e ainda de maior importância, são os desvios provocados pela “contabilidade criativa”, que acaba por ser corrigida para ser compatibilizada com as regras do Eurostat. Os desvios do déficit nominal são ainda maiores do que os anteriores, devido a erros de previsão, representando um erro absoluto médio de 1,49 pp do PIB, equivalente a 45% da média dos défices. Somando os dois erros, temos um erro total absoluto médio de 82%, que é um valor inaceitável para um país desenvolvido. Em média, e em termos absolutos, o desvio na receita foi equivalente a 1,1 pp do PIB e na despesa total foi de 1,85 pp do PIB.

Figura 2.9 Erros Contabilidade



Existem ainda outros problemas estatísticos, que hoje são muitas vezes ignorados nas séries históricas das Finanças Públicas, e para os quais interessa chamar a atenção. O primeiro tem a ver com os investimentos realizados em Parcerias Público-Privadas (PPP), que caem fora do perímetro de investimento do Estado, mas que, por serem dívida contingente devido à natureza desequilibrada em que os contratos foram estabelecidos, acaba por originar ou défices de empresas públicas que depois passaram para o Estado, em termos de dívida, ou vão onerar os custos de financiamento futuro. Segundo as nossas estimativas, a correção a efetuar neste domínio é de cerca de 15 pp entre 1995 e 2009.

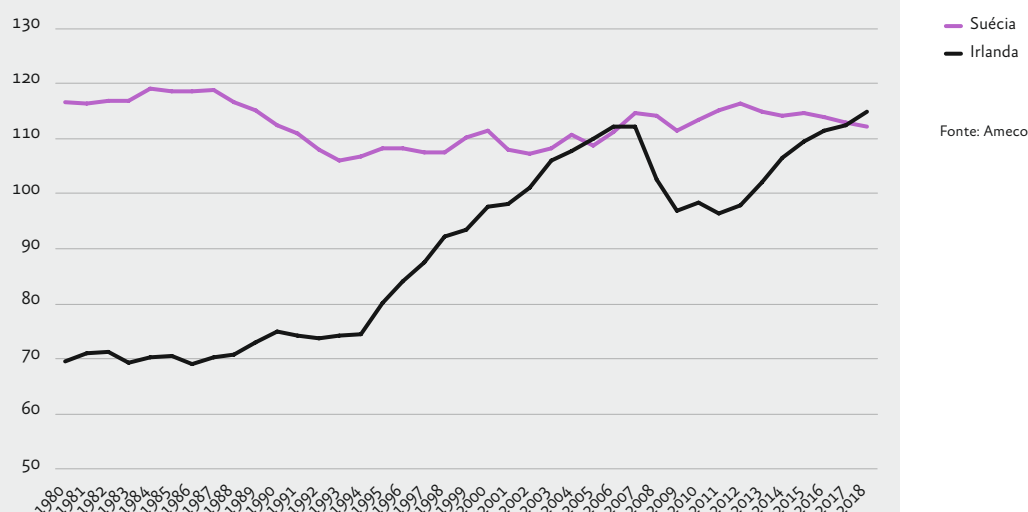
CAIXA 2

Reformas Estruturais, Política Orçamental e Crescimento

Existem dois casos paradigmáticos de grande sucesso de reformas estruturais profundas, abrangendo importantes áreas da Política Orçamental, que foram feitas como resposta a graves crises económicas, e que tiveram efeitos extremamente positivos no crescimento económico.

Dois casos são excecionais: As reformas da Suécia nos anos 1990 e as reformas na Irlanda de finais dos anos 1980 e inícios de 1990. O caso da Irlanda é notável, pois passou de um rendimento *per capita* de cerca de 65% da UE-15 em finais dos anos 1980 para cerca de 112% em 2007 (Figura 1). A Suécia já tinha nos anos 1980 um rendimento *per capita* próximo dos 120% da UE-15, mas caiu para 102% em 1993, com a crise, e depois recuperou para 118% nas vésperas da crise financeira – é um dos poucos países que passou incólume à crise.

Figura 1 Grau de Convergência UE-15



Caso da Suécia

A Suécia entrou em finais dos anos 1980 numa séria crise económica. Perante os elevados défices da primeira metade dos anos 1980, o Governo resolveu aplicar um programa de consolidação orçamental (Figura 2). Mas, ao longo das duas décadas anteriores, a carga fiscal saltou de 36 para 44%, e em 1990 atingia cerca de 50% do PIB. Era conhecida na Europa como o país em que o Estado social e os impostos marginais tinham subido a níveis insustentáveis, que provocavam elevadas distorções na economia. Três crises afligiram a economia no início dos anos 1990. A crise imobiliária, com forte quebra nos preços dos imóveis, a crise bancária provocada pelo malparado no crédito hipotecário e uma crise cambial, devido ao país ter tentado manter a sua moeda no mecanismo de câmbios da CE.

Os graves problemas orçamentais e bancários, ao mesmo tempo que o País recusava entrar para o Euro, levaram as Autoridades a adotar medidas drásticas estruturais de correção dos desequilíbrios e instituir um novo regime macroeconómico de *inflation-targeting* que exigia disciplina orçamental. Os traços mais importantes são:

- Reforma fiscal do século: taxas marginais de imposto são drasticamente reduzidas (no IRS de 80 para 50%, no IRC de 50 para 30%) e alargamento da base de incidência. A carga de impostos e contribuições cai de 53 para 43% do PIB
- Redução drástica da despesa pública: corte no consumo público e transferências para famílias de 8 pp do PIB entre 1994 e 1998
- Desvalorização fiscal em 1992: corte nas contribuições sociais dos empregadores de 4 pp compensada por alargamento da base do IVA
- Introdução de uma regra fiscal: Excedente anual no orçamento de 2% (Figura 2), depois de debelada a crise, mas com alguma flexibilidade para estabilização
- Dívida Pública cai de 80% em 1994 para 30% em 2012.

Fonte: Ameco

Figura 2 Suécia: Saldo orçamental nominal em perecentagem do PIB

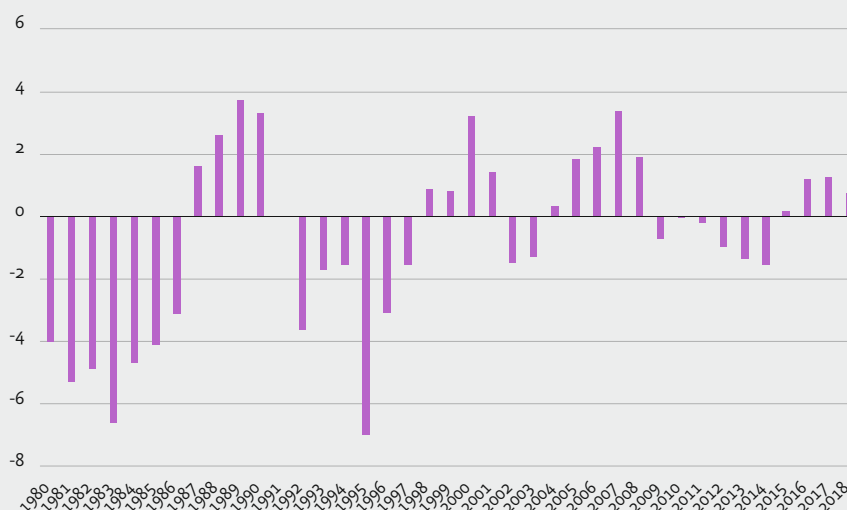
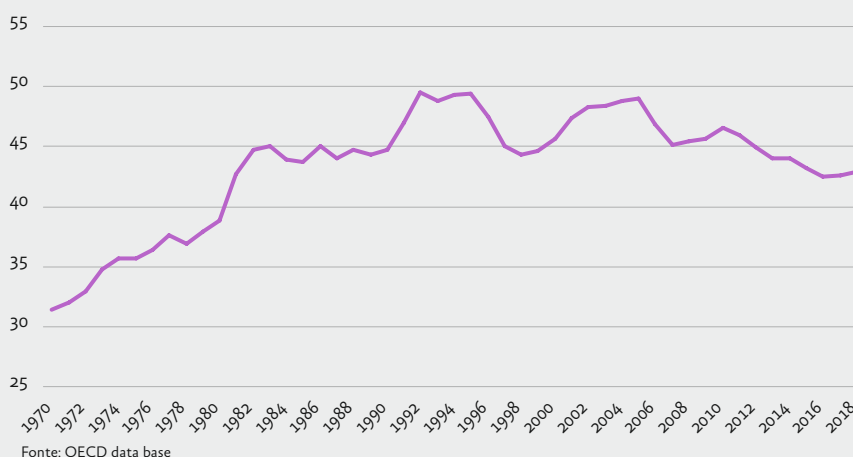


Figura 3 Suécia: carga fiscal em percentagem do PIB



Na Suécia o PIB está em 2017 25% acima do nível de 2005, um acréscimo superior ao conseguido por outras economias avançadas: EUA, Alemanha e outros países nórdicos.

Caso da Irlanda

Sucessivos governos tentaram no decurso dos anos 1980 combater a crise da dívida pública (Figura 4), atingindo 120% do PIB, e que resultara da política expansionista pró-cíclica nos finais da década anterior. A tentativa de reduzir o défice através do aumento dos impostos não teve sucesso, não só por ser pro-cíclica, mas porque os trabalhadores respondiam ao aumento de impostos exigindo aumentos salariais. Uma nova política foi implementada a partir de 1987 através dos Acordos Tripartidos, envolvendo o Governo, Associações Patronais e Sindicatos, realizados todos os 3 anos,

em que o Governo se comprometeu a reduzir os impostos contra o compromisso de moderação salarial pelos trabalhadores. Para o Governo conseguir reduzir os impostos numa situação de partida com elevados défices teve que cortar drasticamente a despesa corrente primária. Surpreendentemente, em vez de a economia entrar numa recessão, como os keynesianos argumentavam, a economia começou a crescer rapidamente. Este foi um dos episódios que deu origem à “contração fiscal expansionista” (multiplicador negativo) de Giavazzi e Pagano (1990).¹⁷ Barry e Devereux (1995)¹⁸ sugerem que esta contração fiscal foi de facto contracíclica, pois a procura agregada, suportada pela explosão das exportações, com o aumento da competitividade conseguida pela moderação salarial – pela promessa de cortes de impostos futuros (e o aumento da produtividade, que veremos abaixo que foi devida a outros fatores) cresceu de forma significativa.

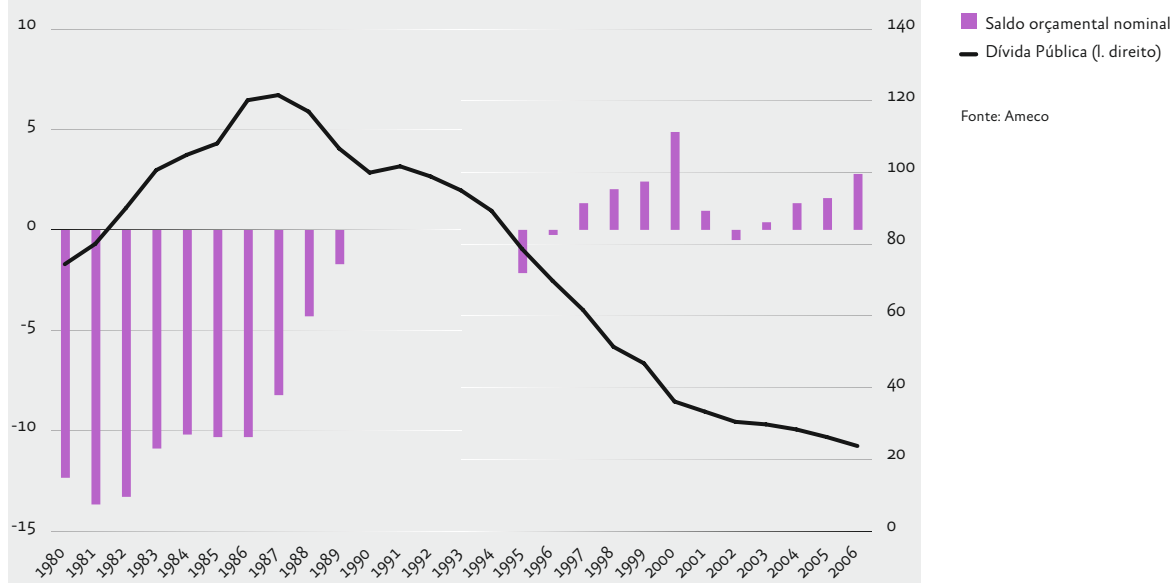
A carga fiscal passou de 38% em 1988 para 27% em 2002, tendo estabilizado a este nível posteriormente.

Dois fatores contribuíram para o aumento da produtividade. O primeiro foi a política educacional nas décadas de 1970 e 1980 de expandir a educação vocacional que criou um *pool* de mão de obra qualificada. O segundo foi o forte fluxo de Investimento Direto Estrangeiro dos EUA para a Europa, na segunda metade dos anos 1980 e 1990, que foi em grande parte canalizada para a Irlanda, em indústrias como as IT e farmacêuticas.

Também é importante referir a política monetária e cambial seguida no sentido de aumentar a competitividade da economia. A taxa de desemprego passou de 18% em meados dos anos 1980 para quase pleno emprego em meados de 1990.

Como se pode observar, a Dívida Pública caiu de 120 em 1987 para 40% em 2000, suportada pelo forte crescimento económico e por orçamentos passaram a excedentários a partir de 1996.

Figura 4 Irlanda: saldo orçamental e dívida pública



¹⁷ Giavazzi, F., and M. Pagano (1990) “Can Severe Fiscal Contractions be Expansionary? A Tale of Two Small Economies”, in O. Blanchard and S. Fischer (eds) National Bureau of Economic Research Macroeconomics Annual, 75-110.

¹⁸ Barry, F. (2000). Convergence is not Automatic: Lessons from Ireland to Central and Eastern Europe. World Economy.

Fonte: Ameco

A outra correção que interessa fazer tem a ver com a transferência/nacionalização dos fundos de pensões de empresas privadas ou quase-públicas para o setor público. Estas transferências foram feitas deliberadamente para reduzir os défices do respetivo ano da transferência, com consentimento do Eurostat, constituindo uma receita de capital, mas sem contabilizar as responsabilidades emergentes, que não são contabilizadas em termos atuariais porque isso iria conflitar com a contabilidade de caixa do orçamento. O recurso a este estratagema de redução do défice foi feito sobretudo em 2003 e 2004 e depois em 2010 e 2011, tendo totalizado 7,6% do PIB. Por exemplo, em 2004 o défice reportado pela AMECO é de 6,2, mas acrescentando os fundos de pensões é de 8,2% do PIB, e com PPPs chega mesmo a 9%. Este valor não deixa de ser expressivo quando o OGE de 2004 previa um défice de 2,8%!

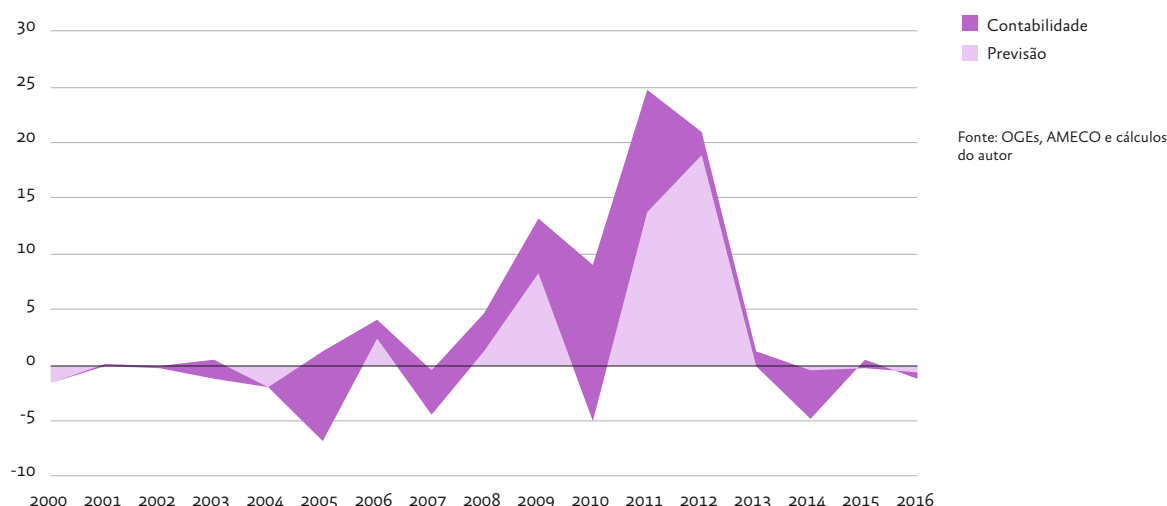
Outra correção tem a ver com as transferências de capital feitas para recapitalização dos bancos, que agravaram o défice em 9,5 pp do PIB entre 2009 e 2017.

Quadro 2.1.

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Impactos nos défices																							
Reclassificação empresas públicas																							
Recapitalização bancos																1,2	0,5	0,6	0,3	3,8	1,6		1,5
Transferências fundos pensões									0,9	2,0						1,5	3,2						
PPPs	0,5	1,0	1,5	1,7	2,0	1,2	0,4	0,4	0,1	0,6	1,2	1,9	1,4	0,6	0,5								
Total	0,5	1,0	1,5	1,7	2,0	1,2	0,4	0,4	1,0	2,6	1,2	1,9	1,4	0,6	0,5	1,5	3,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Défice recalculado	-5,7	-5,7	-5,2	-6,1	-5,0	-4,4	-5,2	-3,7	-5,4	-8,8	-7,4	-6,2	-4,4	-4,4	-10,3	-12,7	-10,6	-5,7	-4,8	-7,2	-4,4	-2,2	-2,2
Défice sem intervenção bancos	-5,7	-5,7	-5,2	-6,1	-5,0	-4,4	-5,2	-3,7	-5,4	-8,8	-7,4	-6,2	-4,4	-4,4	-10,3	-11,4	-10,1	-5,1	-4,5	-3,4	-2,8	-2,2	-0,7
Défice Ameco Winter 2016	-5,2	-4,7	-3,7	-4,4	-3,0	-3,2	-4,8	-3,3	-4,4	-6,2	-6,2	-4,3	-3,0	-3,8	-9,8	-11,2	-7,4	-5,7	-4,8	-7,2	-4,4	-2,2	-2,2

Os desvios da dívida pública são também bastante significativos. Em valor absoluto, a média anual dos desvios foi de 4,64 pp do PIB para os erros de previsão e de 3,45 pp do PIB para os erros contabilísticos. Os maiores desvios ocorreram entre 2009 e 2012 devido às alterações de contabilização da dívida impostas pelo Eurostat e à recapitalização não planeada dos bancos. O valor acumulado dos desvios soma cerca de 70 pp do PIB!

Figura 2.10 Desvios Dívida Pública



À semelhança dos cálculos do défice, também a dívida pública está eivada de problemas que distorcem a sua verdadeira estatística. Por um lado, são as dívidas contingentes das PPPs, que acabaram por se concretizar. Por outro, são os apoios ao sistema financeiro, que representaram cerca de 11,7% do PIB. Finalmente, temos o impacto da reclassificação das empresas públicas que ocorreu em 2011 e 2012, por exigências do Eurostat, e que representou cerca de 13% do PIB.

As experiências dos países europeus mostram que é possível melhorar este estado de coisas (ver Caixa 2), através de reformas estruturais profundas.

Quadro 2.2.

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	
Impactos na Dívida																								
Reclassificação empresas públicas																	9,2	4,0						
Apoio ao sistema financeiro															0,6	3,2	0,2	5,5	0,1	0,4	1,7			
Receitas Privatizações																-0,5	-1,1	-1,2	-0,6	-0,3				
PPPs (contingente)		0,5	1,0	1,5	1,7	2,0	1,2	0,2	0,4	0,1	1,3	1,6	1,9	1,0	0,4	0,5								
Total		0,5	1,0	1,5	1,7	2,0	1,2	0,2	0,4	0,1	1,3	1,6	1,9	1,0	0,4	1,1	2,7	8,3	8,3	-0,5	0,1	1,7	0,0	0,0
Dívida pública recalculada com ppps e sem intervenção bancos nem empresas públicas	58,8	61,0	58,2	56,5	57,7	58,2	61,5	64,7	67,3	71,9	78,9	82,6	82,8	86,5	98,9	107,7	113,5	118,8	121,5	122,7	119,4	120,7	119,9	
Ameco Winter 2016	58,3	59,5	55,2	51,8	51,0	50,3	53,4	56,2	58,7	62,0	67,4	69,2	68,4	71,7	83,6	96,2	111,4	126,2	129,0	130,6	129,0	130,3	129,5	

Facto 5

¹⁹. Exceto pelo período entre 3.7.2008 e 2.12.2009.

²⁰. Só em 16.6.2017 é que o país sai da situação de Défice Excessivo, embora com elevados desequilíbrios macroeconómicos.

²¹. É importante sublinhar que o limite dos 3%, embora pareça algo arbitrário, constituía um limite que nenhum dos países ultrapassaria se deixasse atuar os estabilizadores automáticos, simulando as flutuações económicas que se extrapolavam através dos modelos da Comissão Europeia, salvo em casos excecionais, onde funcionaria uma cláusula de exceção (redução superior a 2% do PIB). Também o valor de referência da dívida, que resultou da média dos rácios dos países da UE em torno de 1992, embora seja arbitrário, ainda não foi claramente rejeitado tanto pela experiência como por trabalhos empíricos. Aqui o principal problema tem sido incorporar características dos países que indicariam diferentes valores de referência por país.

Portugal nunca respeitou o Pacto de Estabilidade e Crescimento.¹⁹ O ano de 2017 sinaliza uma alteração desta postura,²⁰ não tendo o país margem de manobra para deixar de cumprir o Pacto, devido ao risco associado com a elevada dívida pública. Se o país tivesse respeitado a regra fiscal de atuação plena dos estabilizadores automáticos teria reduzido significativamente o risco da crise de 2010-2014.

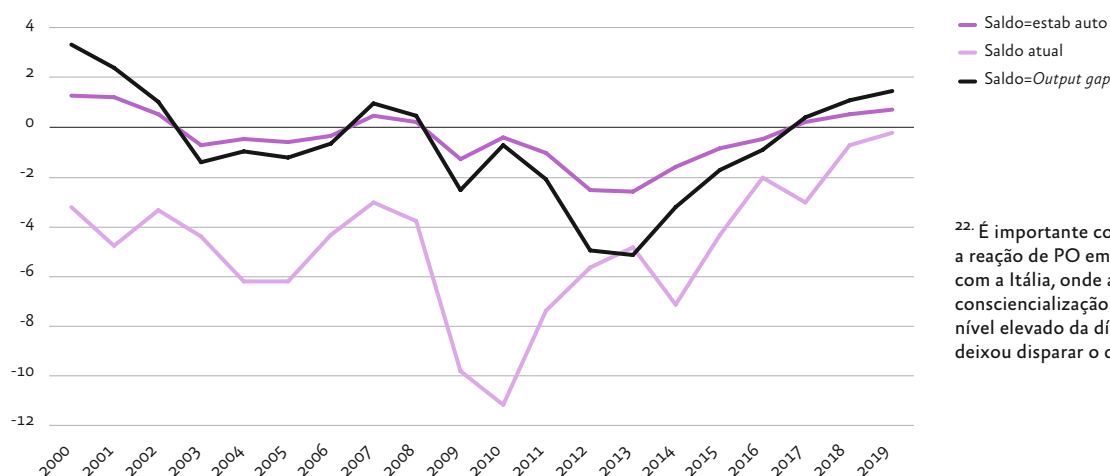
Apesar de várias deficiências, sobretudo ao nível da sua monitorização, o PEC continha desde o início regras de disciplina orçamental que eram essenciais para o funcionamento de uma zona monetária. A regra mais importante é que o défice não deveria ultrapassar os 3% do PIB, e a dívida deveria ter um valor de referência de 60% do PIB, mas os países deveriam deixar atuar os estabilizadores automáticos como política anticíclica.²¹

Na política monetária existem pelo menos três regras de política que têm sido discutidas teoricamente e seguidas por bancos centrais: a regra de Taylor, a *inflation targeting* e a regra da taxa de juro natural de Wicksell-Woodford. Poderíamos ainda adicionar a regra da estabilidade cambial. Não existe nenhuma regra orçamental que tenha tido o mesmo desenvolvimento teórico ou consenso entre macroeconomistas. Porém, existe um certo consenso de que se devem deixar atuar os estabilizadores automáticos e que a política orçamental discricionária, quando usada como política de estabilização, deve ser usada muito limitada e parcimoniosamente.

Vejam os resultados para a evolução dos défices e dívida pública se a PO em Portugal tivesse apenas usado os estabilizadores automáticos a partir de 2000, depois da entrada no euro. Estas simulações podem ser feitas de diferentes formas. Um método simples é supor que o défice corrigido das flutuações ou estrutural deveria ser sempre zero. Outro método é supor que o défice reage com diferentes elasticidades ao *gap* do PIB, como o *FMI: Fiscal Monitor* de abril de 2015 supõe. Entre os países desenvolvidos verifica-se que este coeficiente de reação (FISCO) vai de 0,125 para Portugal até 1,25 para a Suécia, o que denota uma baixa capacidade de estabilização para Portugal e elevada para a Suécia.

A figura 2.11 simula o défice caso a PO tivesse apenas deixado atuar os estabilizadores automáticos (saldo = estabilizadores automáticos) em torno de um saldo nulo, e no caso de o défice ter respondido ao hiato do PIB com o coeficiente 1 (saldo = *output gap*). Desde logo se constata que o período inicial do euro, de 2000 a 2005, foi de uma marcada euforia, com um forte desvio do défice, que deveria ter sido de um elevado excedente a equilíbrio. O rácio da dívida ter-se-ia reduzido de 50 para cerca de 28% do PIB, dando um amplo espaço para o futuro.

Figura 2.11 Saldo orçamental atual e simulado



²² É importante contrastar a reação de PO em Portugal com a Itália, onde a consciencialização sobre o nível elevado da dívida não deixou disparar o défice.

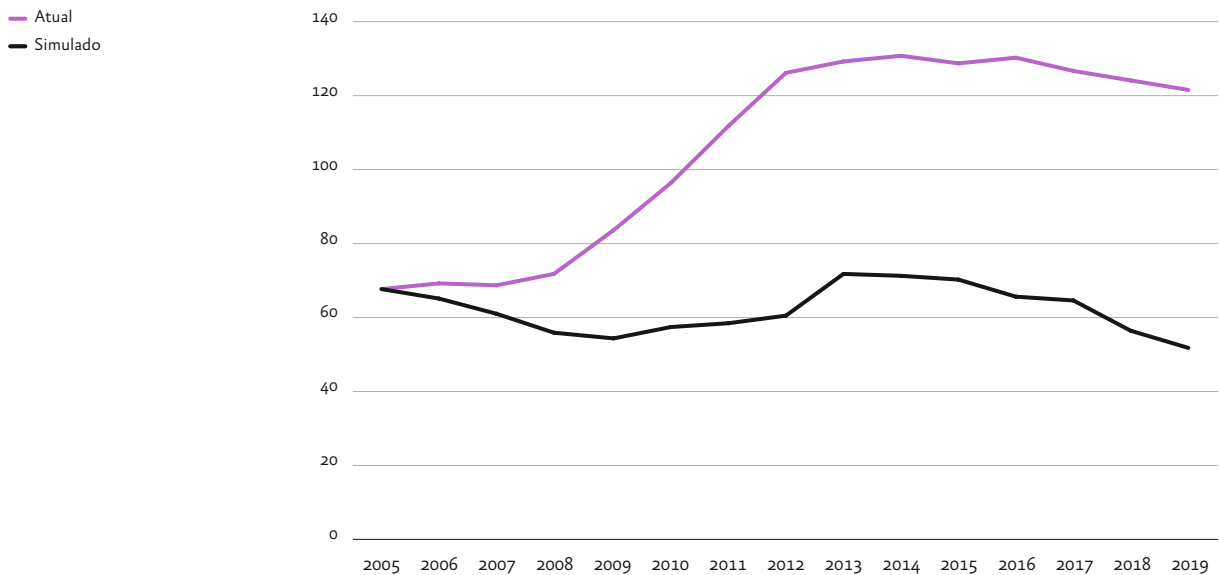
Outro resultado interessante é que não tendo havido quebras do PIB apreciáveis com a crise global de 2008, não havia justificação para os défices terem disparado em 2009 e 2010.²² A partir de 2012, os défices registados já não se afastam muito dos simulados, sobretudo com a regra do hiato do produto. A partir de 2017 os saldos orçamentais já deveriam ter entrado em excedente devido à recuperação da atividade económica.

Simulando a evolução da dívida a partir de 2005 (Gráfico 2.12) com a regra dos estabilizadores automáticos, *ceteris paribus*, verificamos que esta atingiria o máximo de 73% em 2013, diminuindo fortemente o risco da perda de acesso aos mercados.

Pelo menos podemos concluir que se a PO tivesse seguido a regra prudente de seguir o equilíbrio orçamental, desviando-se apenas para deixar atuar os estabilizadores automáticos, muito provavelmente ter-se-ia evitado a crise de 2011-2014.²³ Só este episódio teria evitado a perda equivalente a 15% do PIB. Este valor resulta contrastando a evolução do PIB atual com a hipótese de partir da base de 2010 e até 2018 ter crescido a uma taxa média de 2% ao ano. Evidentemente que esta estimativa tem que ser tomada como bastante grosseira, pois não se simulou nenhum modelo de equilíbrio geral. Porém, ele põe em evidência a importância de seguir uma PO que respeita a sustentabilidade, questão que estudaremos mais adiante.

²³ A crise foi também uma crise bancária e de sobre-endividamento do setor privado. Para a evitar, deveriam ter sido tomadas medidas legais e de supervisão, tais como (i) proibição de estruturas piramidais na banca (caso BES), (ii) tetos nos rácios de transformação de depósitos/empréstimos, tais como teto absoluto de 150% e de referência de 120% (diminuiria risco de *sudden stop*), (iii) supervisão mais apertada dos grandes riscos (prevenindo parte de grandes empréstimos que vieram a revelar-se incobráveis), (iv) *stress tests* e medidas de mitigação de exposição elevada a certos setores (por exemplo construção e imobiliário), (v) mitigação do risco por certo tipo de transações (por exemplo, limites aos rácios *loan-to-value*, como os montantes de empréstimo hipotecário em relação ao valor do imóvel).

Figura 2.12 Dívida Pública



Facto 6

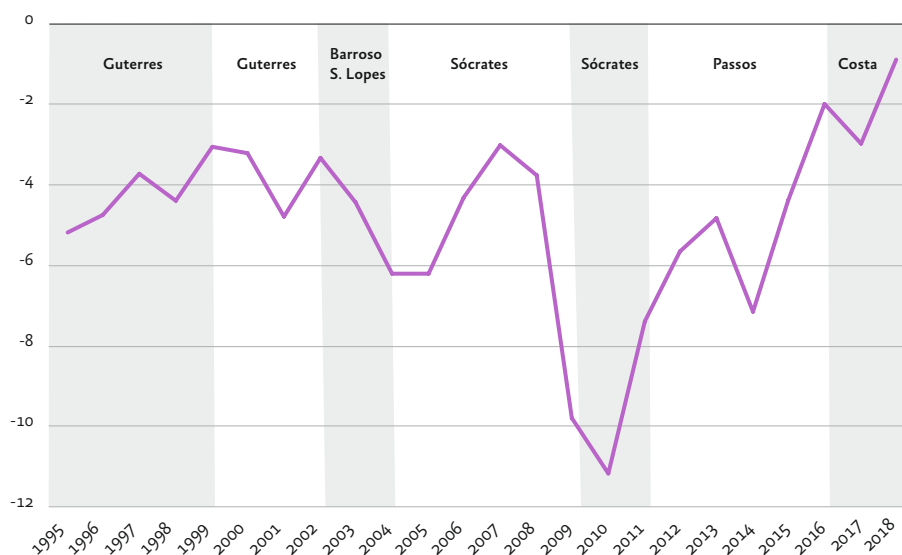
No período de 1980 a 2017 detetam-se ciclos políticos em que os Governos aumentam significativamente o défice nominal no ano que antecede a realização de eleições e em geral procuram reduzir o défice no primeiro ano da legislatura.

²⁴ Estas eleições deram a vitória pela segunda vez consecutiva à Aliança Democrática.

O Prof. Cavaco Silva foi o primeiro a aplicar medidas discricionárias expansionistas já nas eleições em 1980, como ministro das Finanças.²⁴ Assumindo o poder como primeiro-ministro em outubro de 1985, os défices nominais e estruturais mantiveram-se em níveis elevados em 1986 e 1987 (cerca de 7% do PIB), e voltou a ganhar as eleições em julho de 1987. A seguir a esta vitória dá-se uma redução substancial do défice. Em outubro de 1991 consegue uma das maiores vitórias eleitorais, com maioria absoluta: o défice nominal saltou de 2,8 em 1989 para 6,3 em 1990 e 7,2% em 1991. Para estes aumentos muito contribui a política de revisão das carreiras profissionais na função pública, que fez explodir os salários dos funcionários públicos. O défice estrutural atinge mesmo 9,1%, um recorde para a década. No ano seguinte, em 1992 voltava a registar-se uma redução do défice, política que não foi prosseguida em 1993 por causa da recessão. Cavaco Silva perderia as eleições a 1 de outubro de 1995 a favor de Guterres, quando Portugal tinha passado por uma recessão e estava num processo de ajustamento dos desequilíbrios para ascender ao grupo da Moeda Única, pelo que tinha perdido grande margem de manobra para políticas discricionárias expansionistas no período pré-eleitoral.

Apesar das exigências do Tratado e depois do Pacto de Estabilidade, a Figura 2.13 mostra que no ano anterior à realização de eleições e por vezes no próprio ano de eleições se registou um agravamento do défice, no período de 1995 a 2016. Assim foi em 1998 com Guterres, nas vésperas das eleições de outubro de 1999 que renovaram a maioria relativa do PS. As eleições de março de 2002 realizaram-se na sequência da dissolução do Parlamento em dezembro do ano anterior, e não se pode dizer que tenham sido antecipadas pelo governo. O governo de Barroso que ganha estas eleições é efémero e passa depois a pasta a Santana Lopes. Embora não conhecido na época (ver análise anterior), este governo provoca o maior défice fora de crise. A dissolução inesperada da Assembleia por Jorge Sampaio leva a novas eleições em fevereiro de 2005, antecipando em cerca de 1 ano o ciclo normal de eleições. Embora estas eleições não se possam considerar como antecipadas, era conhecida a precariedade do governo do PSD, o que justifica plenamente a sua postura expansionista.

Figura 2.13 Legislaturas e Défices Nominais



Fonte: AMECO e autor

Dá-se um forte agravamento em 2009, ano de reeleição de Sócrates. Este ano coincide com o deflagrar da crise global, mas a coincidência com o período pré-eleitoral também contribui para a política expansionista. Como sabemos, a partir de abril de 2011, com o pedido de ajuda externa, o regime macroeconómico altera-se profundamente, com fortes implicações sobre o ciclo político e as implicações que a restrição externa tem sobre as opções dos partidos políticos. Sócrates perde as eleições de 5 de junho de 2011 por ter levado o país à bancarrota. Apesar da pequena

²⁵ A teoria do ciclo político diz que posteriormente às eleições os défices se reduzem e deve-se criar o espaço da PO suficiente para voltar a expandir a economia na véspera das eleições seguintes. Esta fase contracionista também se verifica com Cavaco Silva em 1992, Guterres em 2000 e Sócrates em 2005. Mas as consolidações alcançadas eram insuficientes em termos de sustentabilidade, como a tendência global da PO em Portugal revela.

margem que a restrição externa lhe impõe, o governo de Passos também agrava o défice em 2014, antecipando as eleições de 22 de julho de 2015.

Embora a utilização da PO para o ciclo político só por si não garanta o sucesso nas eleições, a experiência portuguesa das últimas quatro décadas mostra que os partidos políticos incumbentes seguem a estratégia de políticas expansionistas no ano anterior e de eleições, com o objetivo de captar votos seja dos cidadãos dependentes do Estado (funcionários, pensionistas, empresários beneficiando de subsídios e suas famílias dependentes), seja dos efeitos que essa política pode ter no rendimento disponível.²⁵

Facto 7

A dimensão do Estado Português (medido pela despesa total sobre o PIB) teve um forte crescimento nas três últimas décadas e, apesar de ser um tema controverso, existe evidência de que existirá algum sobredimensionamento.

A questão da dimensão do setor público é uma das áreas que maior debate levanta a nível político e ideológico, entre partidos conservadores, para os quais qualquer que seja o nível daquele deve sempre ser reduzido, ou para partidos de extrema esquerda, para os quais por maior que seja é sempre benéfico aumentar a sua dimensão. A nossa abordagem não é ideológica, mas empírica e baseada apenas na teoria económica.

A dimensão do setor público, medido pela Despesa Total, atingiu 45,6% do PIB em 2016 (48,4% média 2014-2016).²⁶ No período 1995 a 2005 o peso do Estado subiu cerca de 4 pp do PIB, enquanto na UE-15 o peso se reduzia em 5 pp (Figura 2.14). A Grande Recessão global levou a um salto deste peso em todas as economias da UE, com a expansão só em 2009 de cerca de 5 pp do PIB. Com a recuperação do PIB a UE-15 foi regressando progressivamente à dimensão relativa de antes da crise. Em Portugal só a partir de 2014 se dá uma quebra acentuada, que se deve não só à recuperação do PIB como à contenção acentuada do investimento público e também dos salários e benefícios sociais.

²⁶ Estes valores para Portugal têm estado sujeitos a forte revisão pela Comissão Europeia nos últimos anos. Na versão da AMECO de outubro de 2016, a Despesa Total sobre o PIB (ESA 2010) era de 46,39, 46,14 e 45,66% para 2016, 2017 (estimativa) e 2018 (previsão). Na versão de maio de 2017 baixaram para 45,06, 44,99 e 44,61%.

Figura 2.14 Despesa Total Setor Público



Na moderna teoria económica, um modelo de equilíbrio geral dinâmico considera uma função utilidade para o consumidor típico, que maximiza o fluxo de utilidades derivadas do consumo de bens privados e públicos, e do lazer, descontadas para o período presente, sujeito a uma restrição orçamental intertemporal. As empresas maximizam o lucro sujeitas a uma função de produção que utiliza capital físico privado e público e capital humano segundo uma dada tecnologia que é caracterizada pelo nível de progresso técnico. O Estado produz bens públicos e capital físico público e humano sujeito a uma restrição orçamental. Nesta restrição o Estado coleta impostos sobre o consumo, trabalho e capital que afetam a restrição orçamental do consumidor e a acumulação de capital, e tem de pagar juros sobre a dívida pública que financia os défices orçamentais. Finalmente temos as equações dinâmicas do sistema que descrevem a evolução dinâmica dos diferentes tipos de capital.²⁷

Neste modelo é fácil de deduzir que à medida que o rendimento aumenta haverá maior procura de bens públicos, segundo as preferências normais, e que a economia necessita de cada vez maiores stocks de capital humano e capital físico público, resultado que é conhecido pela Lei de Wagner. Porém, para um dado nível de rendimento, um aumento na margem do consumo público irá provocar aumentos de utilidade cada vez menores por causa da lei da utilidade marginal decrescente, e uma acumulação cada vez maior de capital, *ceteris paribus*, leva a um aumento do PIB cada vez menor por causa dos efeitos dos rendimentos marginais decrescentes. A estes efeitos do lado da despesa juntam-se também os efeitos distorcionários dos impostos, que sabemos crescerem com o quadrado da taxa. Estes efeitos conjugados fazem aparecer as curvas de Laffer, como Trabandt e Uhlig (2011) deduzem numericamente.

A evidência empírica analisada no Anexo D é de três tipos: (i) análise econométrica baseada num modelo de convergência para os países da OCDE sobre o efeito da dimensão do setor público sobre a taxa de crescimento do PIB potencial, em crescimento constante (*steady state*); (ii) calibração de um

²⁷ Veja-se, por exemplo, o modelo de Trabandt e Uhlig (2011) que capta uma parte substancial deste modelo.

modelo de equilíbrio geral dinâmico do tipo acima referido com parâmetros aplicáveis aos EUA e países da UE, e dedução das curvas de Laffer; e (iii) análise estatística heurística combinando a Lei de Wagner com efeitos transversais do tipo de curva de Laffer. Vamos resumir os resultados analisados com mais detalhe no Anexo e a sua aplicação ao caso português.

Em primeiro lugar, da estimação econométrica da Lei de Wagner aplicada a nível mundial, com 101 países, em *cross-section* para 2014-2016, obtém-se uma elasticidade em relação ao rendimento de cerca de 1,88. Porém os dados mostram uma elevada dispersão do peso do setor público tanto entre os países subdesenvolvidos como desenvolvidos. Segundo esta análise, Portugal tem um desvio positivo (sobredimensionamento) de 13 a 17%. Só por si, este resultado pouco nos diz, pois a dimensão do Estado pode refletir diferentes preferências políticas, estruturas da economia e comportamentos dos agentes económicos. Mas não deixa de ser um indicador de alerta.

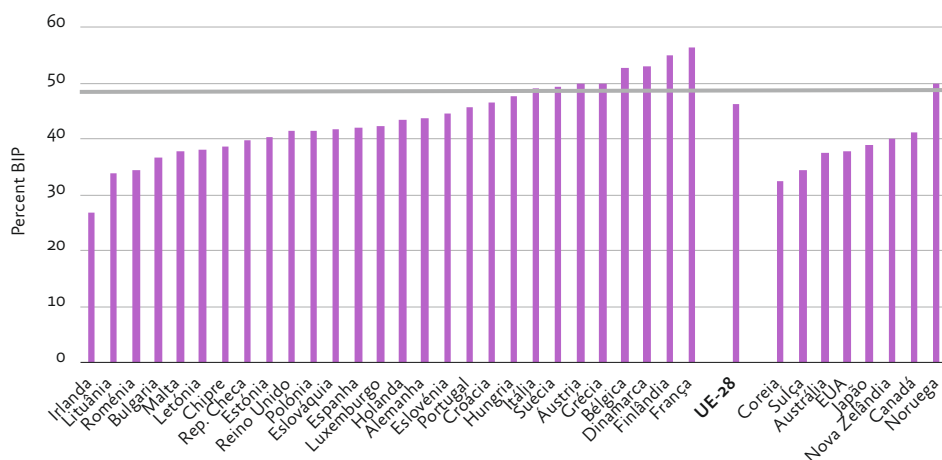
A nossa análise estatística também permite concluir que parece existir um máximo absoluto para o peso do Estado, em tempo de paz e sem crises financeiras, em relação ao PIB potencial, que anda em torno dos 50 a 53%. Porém, o andamento de uma curva agregada de Laffer depende das variáveis de Estado (níveis do PIB, stocks de capital) e de parâmetros como a preferência entre bens públicos e privados, a elasticidade da oferta de trabalho ou as elasticidades dos fatores na função de produção. A nossa análise também mostra claramente que além destes parâmetros são fundamentais os níveis de desenvolvimento institucional que se refletem nos parâmetros, desde a tecnologia à capacidade administrativa do Estado e às distorções que introduz. Um terceiro resultado é que há *clusters* de países, como os nórdicos, anglo-saxónicos ou do modelo asiático de crescimento, que têm diferentes pesos do Setor Público.

Dentro dos países da UE e OCDE Portugal tem um peso da despesa pública total no PIB que está 1 pp abaixo da média da UE e 4 pp acima da média da OCDE (Figura 2.15). Porém, o gráfico que toma as médias para 2015-2017 apresenta para Portugal um valor que não nos parece sustentável, por causa da compressão dos investimentos públicos e cativações, sendo mais razoável o valor próximo de 48% do PIB.

A análise econométrica de Fournier e Johansson (2016) para a OCDE mostra que o coeficiente do rácio da despesa pública sobre o PIB numa regressão em painel é negativo e significativo num conjunto razoável de regressões, em relação à taxa de crescimento do PIB potencial. Segundo as simulações do modelo, um aumento de 1 pp do peso ocasiona, *ceteris paribus*, uma redução de 1,5 pp do PIB potencial, no longo prazo. Para Portugal uma redução do peso de 10 pp do PIB permitiria um aumento do PIB potencial de 14%. Estes autores também obtêm três outros importantes resultados. O primeiro é que, para além do peso,

é fundamental para aquele impacto a eficácia e eficiência do setor público. O segundo é que um país pode compensar os efeitos negativos de um maior peso com outras políticas, como as de redução de barreiras à entrada e concorrência, ou de investigação e inovação. E o terceiro é que não basta analisar o peso global, a estrutura da despesa também é importante para o impacto sobre o crescimento.

Figura 2.15 Despesa Pública Total



Fonte: AMECO, maio 2017. Média 2015-2017

As estimações de Trabandt e Uhlig com um modelo calibrado para a UE permitem deduzir, supondo que a taxa de imposto sobre o consumo se situa entre 20 a 25%, os picos das curvas de Laffer. Estes máximos andarão para as taxas de imposto sobre o trabalho em torno dos 40% e do capital também próximo daquele valor. Mas, por causa da mobilidade internacional do capital, aquele valor deve ser inferior. Para Portugal estes valores já estão claramente ultrapassados, como veremos no capítulo dos impostos.

Finalmente, tomámos como países candidatos a estarem para a direita do pico de uma curva agregada de Laffer os que registassem um desvio positivo na regressão da Lei de Wagner superior a 9% e uma taxa de crescimento do PIB anual para o período de 1995 a 2015 menor que 1,5%. Portugal cai neste grupo de países, o que mais uma vez é sintoma de sobredimensionamento do setor público.

Outra evidência geralmente usada para justificar a redução do peso do setor público entre os países da UE é a Suécia, que é um país com saúde e educação predominantemente públicas e o sistema de pensões também público. Apesar destas características institucionais, este país nórdico foi capaz de reduzir o peso do setor público de 63,5% do PIB em 1995 para um rácio próximo de 50% do PIB. Ao mesmo tempo a Suécia foi capaz de subir o seu PIB *per capita* de 106 para 115% do PIB da UE-15.

Vamos agora analisar as etapas de crescimento do Estado, tomando como indicador a Despesa Corrente descontada dos juros e dos subsídios de desemprego. O primeiro porque flutua com a taxa de juro e depende da dívida e o segundo porque é influenciado por fatores conjunturais. Como podemos observar pela Figura 2.16 houve um crescimento quase ininterrupto deste rácio desde a restauração da democracia em 1974. Outra variável importante é a carga fiscal total e a carga fiscal mais contribuições para a Segurança Social (Figura 2.17), que mostra também crescimento, ainda mais acentuado.

O período de 1973 a 1985, da restauração da democracia, foi marcado pela extensão das pensões a toda a população, expansão de todos os serviços públicos e subida de salários: a despesa mais que duplicou, para 26,4% do PIB, e a carga fiscal mais contribuições da Segurança Social subiu de 11,3 pp para 32,5% do PIB. A entrada na CEE foi marcada por um forte crescimento económico entre 1985 e 1993, com a despesa a crescer 5,4 pp e a carga fiscal 3,4 pp. A seguir ao Tratado de Maastricht houve a preocupação de reduzir a inflação e os desequilíbrios para que o país pudesse entrar no euro, cuja decisão seria tomada em 1997. A carga fiscal subiu 1,5 pp e o peso da despesa diminuiu 0,4 pp, neste período de preparação para a entrada no euro (1993 a 1997). A seguir à entrada no euro houve um período de quase estagnação que se estendeu entre 2000 e 2008, aquando da crise global; o período entre 1997 e 2008 foi marcado por nova subida do peso da despesa, de 6 pp, para 37,4% do PIB, e da carga fiscal, de 2,5 pp, para 40% do PIB.

A crise, a que se seguiu o programa de ajustamento e depois a recuperação, levou a um novo aumento da carga fiscal de 3,4 pp entre 2008 e 2018, para 43,5%²⁸, tendo a despesa subido 0,9 pp, para 38,4% do PIB.

²⁸. De facto, os dados estatísticos não mostram redução da carga fiscal mesmo após a recuperação iniciada em 2015, ao contrário do que alguns economistas têm afirmado. E a redução do rácio da despesa total sobre o PIB deve-se não só à queda do peso dos juros como aos cortes nas despesas de investimento. O *core* da despesa, que é a despesa primária, corrigida das flutuações sazonais (subsídios ligados ao desemprego), também mostra um ligeiro aumento.

Figura 2.16 Corrente Primária menos Subsídio de Desemprego

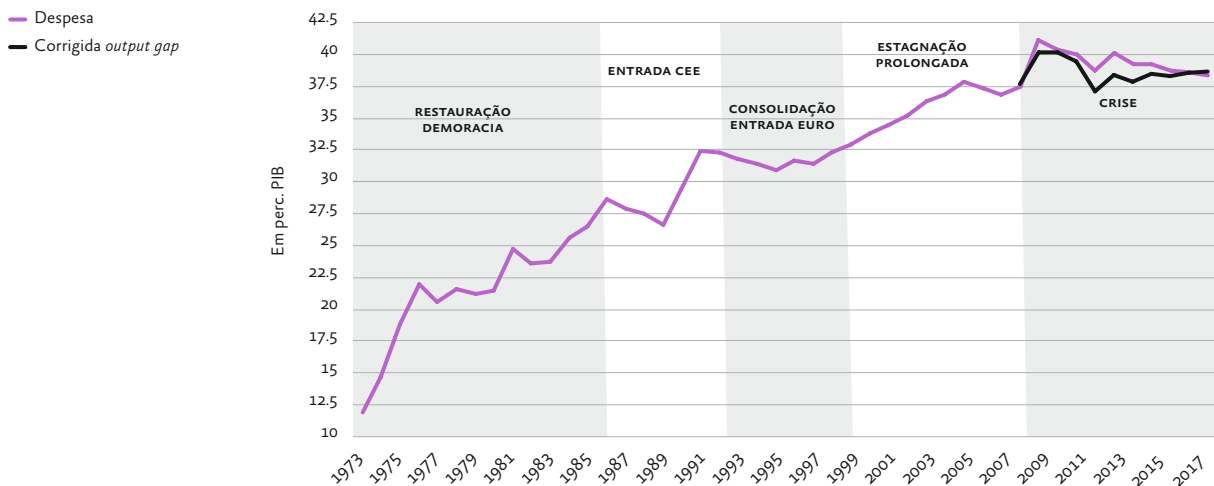
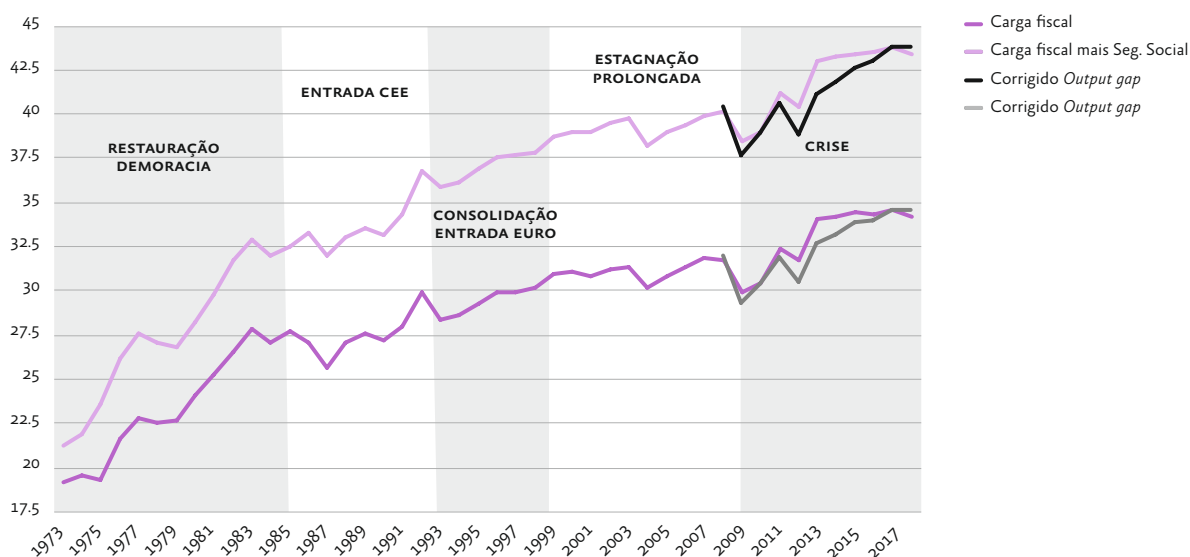


Figura 2.17 Carga Fiscal



Facto 8

Na estrutura da despesa pública pesam fortemente as despesas de salários com pessoal e as transferências. As transferências sociais foram as que mais cresceram na última década e o investimento público, que esteve a níveis muito elevados entre 1995 e 2005, está hoje muito abaixo das normas internacionais.

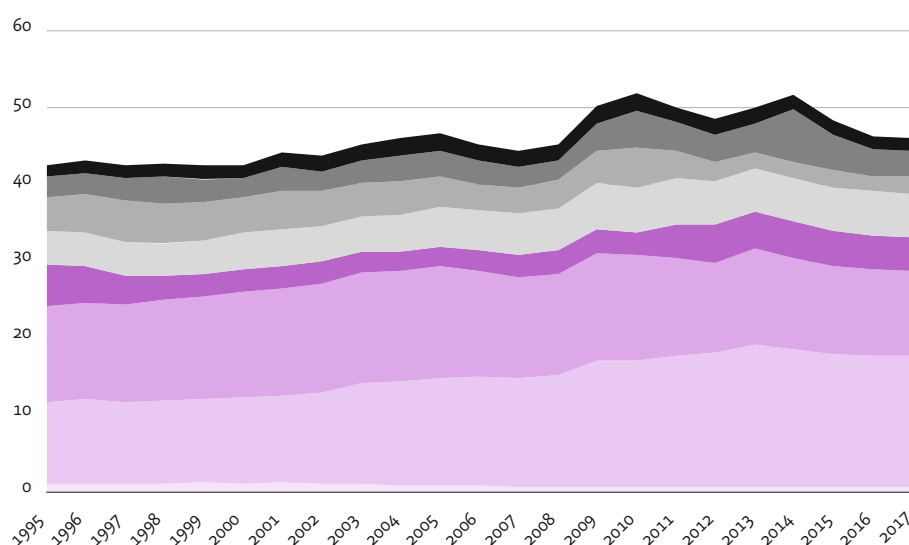
Segundo o estudo de Fournier e Johansson (2016), o aumento do consumo público, *ceteris paribus*, e transferências têm um impacto negativo na taxa de crescimento do PIB potencial, enquanto que as despesas em educação e investimento público têm um impacto positivo.

A estrutura da despesa alterou-se significativamente nos últimos 21 anos entre nós, com a parte da despesa em proteção social a subir acentuadamente, assim como os juros desde a entrada no euro, enquanto que a despesa em investimento público sofreu uma acentuada redução e a massa salarial dos funcionários públicos teve uma certa contenção desde o eclodir da crise (Figura 2.18). Esta alteração de estrutura terá tido efeitos de desaceleração sobre a taxa de crescimento do PIB potencial, se tomarmos os resultados de Fournier e Johansson (2016).

Figura 2.18 Estrutura da Despesa Pública

- Seg. Social em géneros
- Outras
- FBCF
- Consumos intermédios
- Juros
- Salários
- Benefícios sociais
- Subsídios

Fonte: AMECO



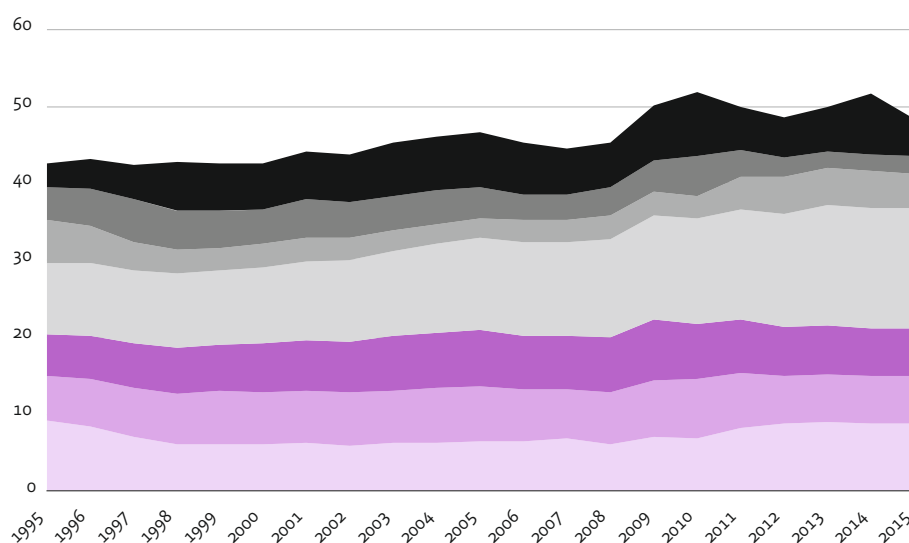
Apesar da redução do peso dos juros com a entrada na Zona Euro, Portugal não aproveitou a oportunidade para reduzir o peso do setor público, como a UE, e expandiu ainda mais as transferências sociais e a massa salarial do Estado. A crise global levou também à forte expansão das despesas sociais, nomeadamente com os benefícios aos desempregados, tanto em Portugal como na UE.

A desagregação funcional da despesa pública mostra uma evolução semelhante (Figura 2.19). Foram as despesas com pensões que tiveram o maior acréscimo na estrutura da despesa, seguidas das despesas de interesse económico e juros.

Figura 2.19 Estrutura Despesa Pública por Função

- Outras
- FBCF
- Juros
- Pensões
- Saúde
- Educação
- Serviços gerais

Fonte: AMECO e OCDE



O Quadro 2.3 mostra a evolução de cada uma das categorias da despesa de 1995 a 2016 e a forma como se compara a estrutura atual com a média da UE-15. Em termos gerais não há grandes diferenças na estrutura da despesa em Portugal com a média da UE-15. Numa análise mais fina confirma-se que foram as transferências sociais, incluindo as pensões, que tiveram o maior acréscimo (6,4 pp do PIB) entre 1995 e 2016. A maior quebra verificou-se na Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF): -2,6 pp.

Uma comparação entre as estruturas da despesa em Portugal com a UE-15 revela que o maior desvio positivo é dos juros, em que Portugal gasta mais 2,2 pp do PIB do que a União, devido ao elevado nível da dívida pública e ao *rating* da dívida. Outros desvios positivos verificam-se na educação e pensões (+1,2 pp), na massa salarial (+1,2 pp) e nas transferências sociais (+.7 pp). A FBCF (-.9 pp), a saúde (-1 pp), subsídios (-.8 pp) e consumos intermédios (-.2 pp) têm uma participação inferior à média da UE-15. Estes números mostram que o forte acréscimo nas transferências sociais e pensões vieram sobretudo colmatar o elevado *gap* que existia no passado em relação à União.

Quadro 2.3 Composição da Despesa Pública em Portugal

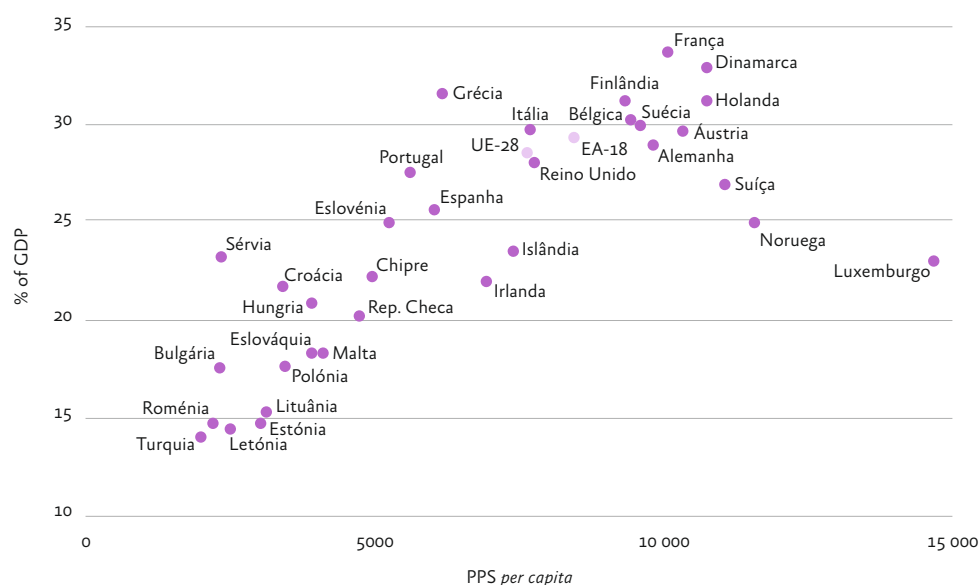
	Percentagem Despesa 2016	Variação 1995-2016	Diferencial para UE-15
Saúde	6,20	0,80	-1,00
Educação	6,20	0,30	1,20
Total salários	11,27	-1,19	1,16
Pensões	11,59	6,35	1,19
Transferências sociais	17,20	6,55	0,72
Subsídios	0,59	-0,41	-0,81
Juros	4,34	-1,19	2,18
Consumos Intermédios	5,90	1,52	-0,21
FBCF	1,85	-2,56	-0,86

Fonte: cálculos baseados na AMECO

Vejamos agora uma análise mais detalhada dos diferentes tipos de despesa. Uma primeira questão é saber se as despesas com proteção social são elevadas em Portugal, tendo em conta o nosso nível de rendimento *per capita*. A Figura 2.21 mostra o peso das despesas públicas em proteção social total por nível de rendimento *per capita* em euros PPC (Paridade do Poder de Compra padrão). É claramente perceptível que Portugal tem um nível de proteção superior à norma da UE, medida por uma linha de tendência. Embora esteja ainda abaixo da média da UE-28, Portugal aproximou-se rapidamente nos últimos anos dessa média.

Figura 2.20 Peso das Despesas Públicas em Proteção Social por PIB *per capita* (2013)

Fonte: Eurostat

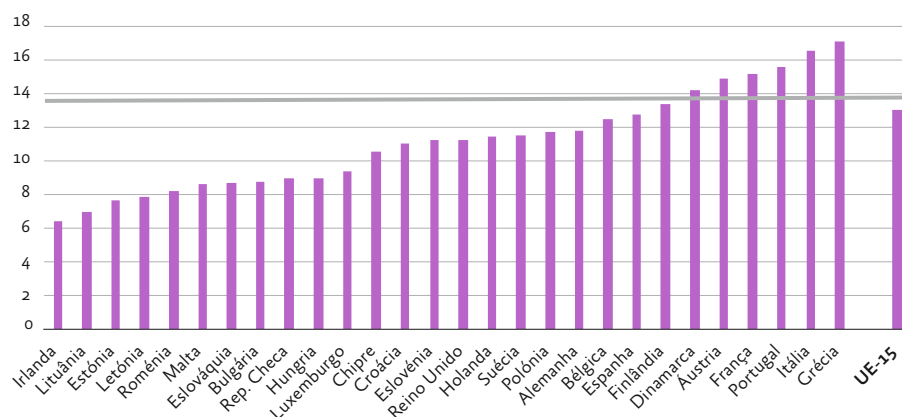


Uma segunda questão é saber quais as causas do forte acréscimo das transferências sociais e pensões, e se os atuais elevados níveis são devidos a uma pensão elevada, *per capita*, ou a uma proporção elevada de pensionistas.

A Figura 2.21 mostra o peso das pensões no PIB para a UE. Portugal é o terceiro país com maior peso das pensões (15,6), logo a seguir à Grécia (17,1), que se encontra afetada pela forte quebra do PIB devido à crise, e Itália (16,5). No lado oposto do espectro encontram-se os países bálticos e a Irlanda, com uma participação de cerca de 7%. Se considerarmos apenas as pensões de velhice a figura é muito semelhante, com o peso no PIB de 11,5% em 2016.

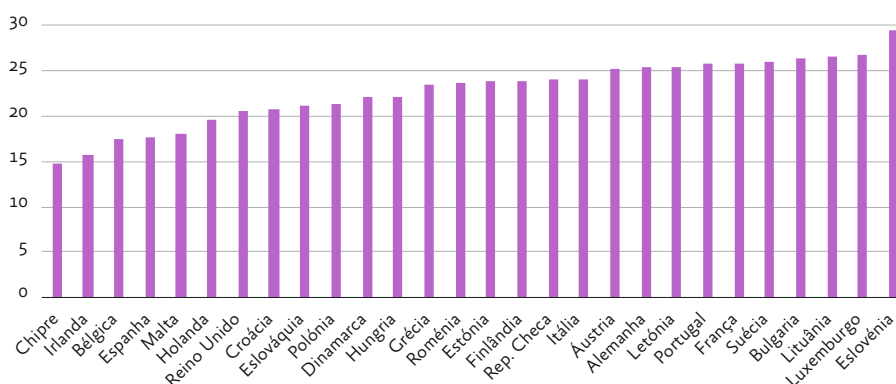
Figura 2.21 Despesa Pública em Pensões em % do PIB (2014)

Fonte: Eurostat



Analisando o total das pensões em Portugal verificamos que o elevado peso é em primeiro lugar devido a um elevado número de pensionistas em relação à população total (Figura 2.22). Portugal está no grupo dos países com um peso de pensionistas mais elevado (superior a 25% – Luxemburgo, Eslovénia, Lituânia, Letónia, Bulgária, França, Áustria, Suécia e Alemanha). Mas está também entre os países que têm uma pensão *per capita* mais elevada (Chipse, França, Grécia, Itália, Bélgica e Reino Unido).

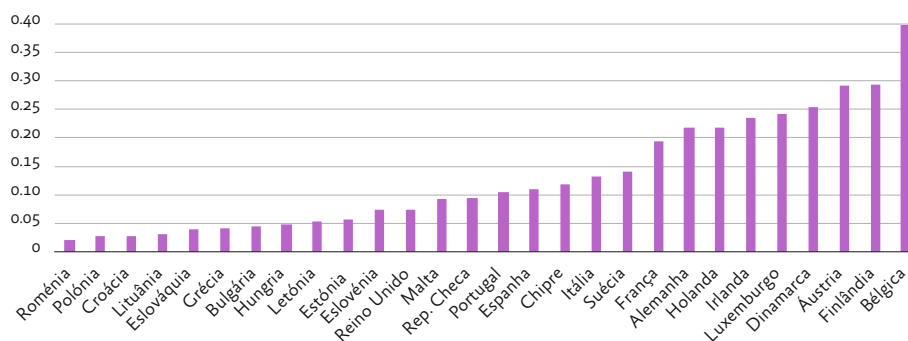
Figura 2.22 Pensionistas por habitante (2014)



Fonte: cálculos baseados no Eurostat

Outro benefício social importante é o subsídio de desemprego. Portugal tinha em 2016 uma taxa de desemprego superior à média da UE-15, mas os gastos com o subsídio de desemprego eram inferiores. A figura 2.23 mostra a dimensão do subsídio de desemprego por beneficiário. A combinação de baixa cobertura com nível abaixo da média tem como resultado um benefício por desempregado abaixo da média da UE, embora exista uma larga faixa de países com captações bastante inferiores.

Figura 2.23 Subsídio de desemprego sobre taxa desemprego (2014)



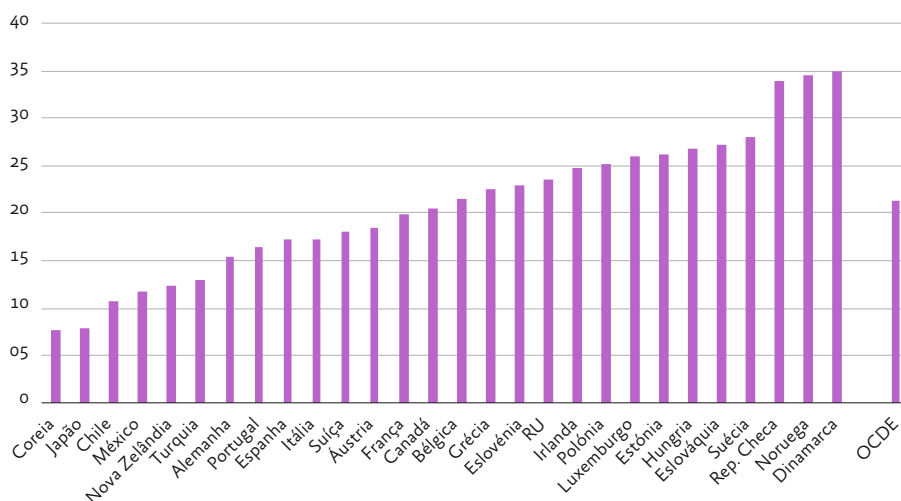
Fonte: cálculos baseados no Eurostat

²⁹ Embora haja concorrência entre escolas e entre hospitais porque estes são financiados de acordo com o número de utentes que conseguem atrair.

A outra categoria importante de despesa pública são os salários. Qual é a contribuição relativa do número de funcionários e da taxa média de salário? A percentagem de trabalhadores no setor público em relação ao total varia substancialmente por país, devido aos arranjos institucionais público *versus* privado. Por exemplo, em muitos países o sistema de saúde e educação é um misto de público e privado, enquanto que, por exemplo, na Dinamarca a maioria destes serviços é provisionado pelo Estado.²⁹ A Figura 2.24 mostra a percentagem de emprego público no emprego total. Portugal situa-se 16% abaixo da média, o que significa que a remuneração média por empregado público é elevada na nossa amostra.

Figura 2.24 Emprego Setor Público · % do emprego total

Fonte: OCDE

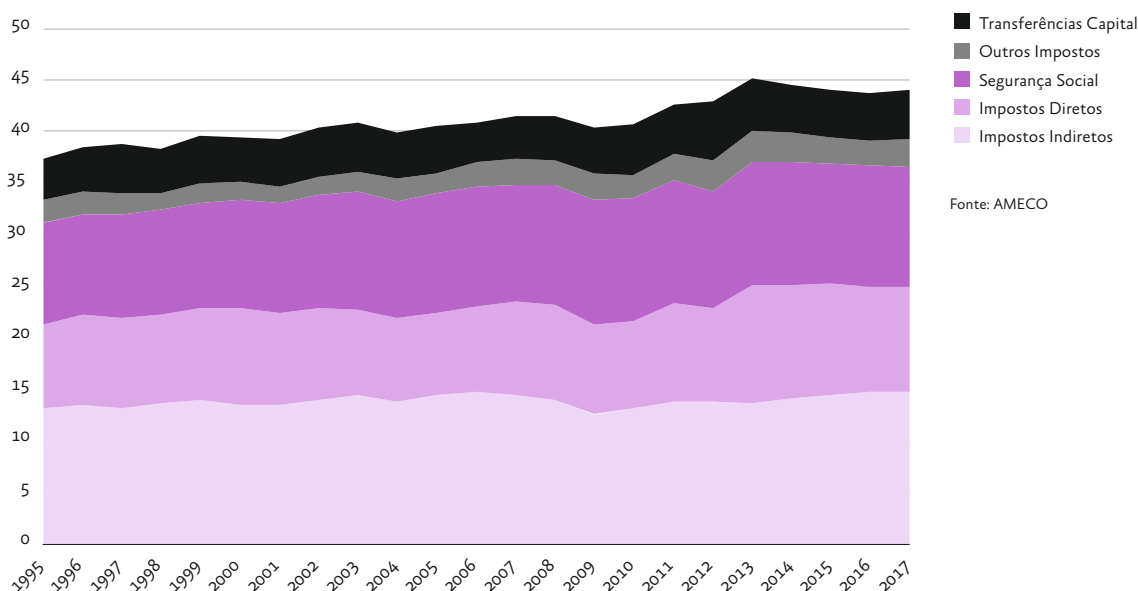


Facto 9

Na estrutura da receita pública predominam os impostos indiretos e as contribuições para a Segurança Social, tendo os impostos sobre os rendimentos das pessoas vindo a aumentar significativamente. O nível de impostos coloca hoje Portugal entre os países menos competitivos da OCDE.

O sistema fiscal português é um misto de impostos sobre consumo e impostos sobre o rendimento. A Figura 2.25 mostra que a estrutura das receitas do setor público em Portugal é composta por cerca de um terço distribuído entre impostos diretos, indiretos e contribuições da Segurança Social, semelhante à da União Europeia.

Figura 2.25 Estrutura Receitas do Estado



Comparando mais de perto a evolução da estrutura verificamos que os maiores aumentos de peso no PIB, entre 1995 e 2016, deram-se no imposto sobre o rendimento das pessoas individuais (2,2 pp), que mesmo assim ainda fica a 3,7 pp da média da UE-15 (Quadro 2.4). Naquele período a carga fiscal total subiu 5 pp do PIB, ficando 5,5 pp abaixo da média da UE-15. Também as contribuições para a Segurança Social subiram 1,8 pp, ficando 1,8 pp abaixo da média. Todas as outras categorias de impostos subiram entre 0,8 e 1,8 pp. Acima da média da UE-15 encontram-se o IVA (1,3 pp), o imposto sobre lucros de sociedades (0,6 pp) e as outras receitas correntes e vendas.

Quadro 2.4 Estrutura das Receitas do Setor Público

	Percentagem Receita 2016	Variação 1995-2016	Diferencial para UE-15
Impostos Rendimnto e Riqueza	10,25	2,14	-3,18
Rendimento Pessoal /1	7,30	2,00	-3,70
Lucros das Sociedades /1	3,10	0,80	0,60
Impostos Indiretos	14,78	1,58	1,34
IVA	8,60	1,80	1,30
Outra receita corrente	6,05	1,06	1,33
Carga Fiscal	34,31	5,03	-5,45
Contribuições Segurança Social	11,67	1,78	-1,75
/1 Dados de 2015			

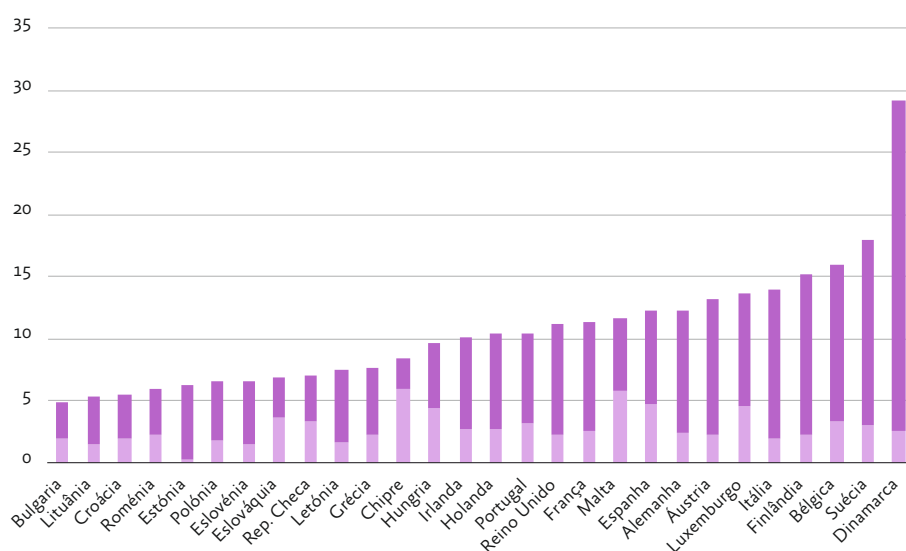
Fonte: cálculos do autor baseados no Eurostat

Comparando os dois mais importantes impostos diretos (Figura 2.26), verificamos grandes diferenças entre os países da União. Os países com maior peso destes impostos são os nórdicos (Suécia, Finlândia e Dinamarca) bem como a Bélgica. Com menor peso encontram-se os países bálticos e os do leste Europeu. Os países onde pesa mais o imposto sobre o rendimento das famílias são novamente os nórdicos e a Bélgica, e os de menor peso são os bálticos e da Europa de leste, incluindo Chipre. Nos impostos sobre os lucros das empresas, os de menor peso no PIB são os bálticos e da Europa de leste, e os de maior peso são pequenos países que têm regimes fiscais mais favoráveis para *off-shores* (Chipre, Luxemburgo e Malta), assim como a Espanha e Hungria, onde as multinacionais têm um peso substancial na estrutura industrial.

Figura 2.26 Impostos sobre Rendimento em % do PIB (2015)

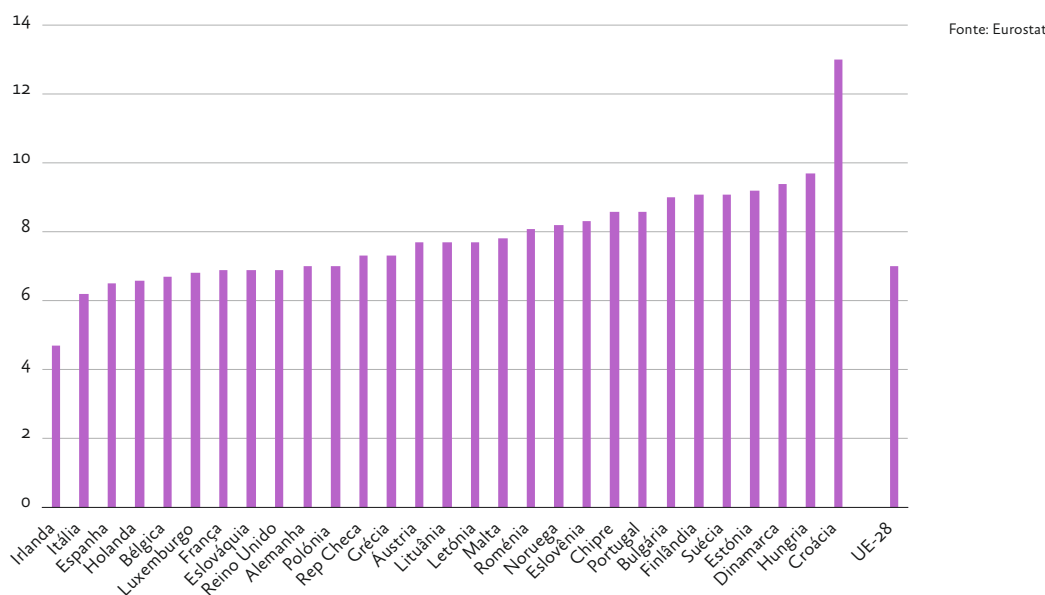
■ Sobre Famílias
■ Sobre sociedades

Fonte: Eurostat



Nos impostos indiretos o mais importante é o IVA. A Figura 2.27 mostra o peso em relação ao PIB das receitas deste imposto. Os países que mais coletam deste imposto são a Croácia (13% do PIB), seguida da Hungria, Dinamarca, Bulgária, Estónia, Suécia e Finlândia. Os países em que esta receita tem menor peso são Irlanda, Itália, Espanha e Holanda.

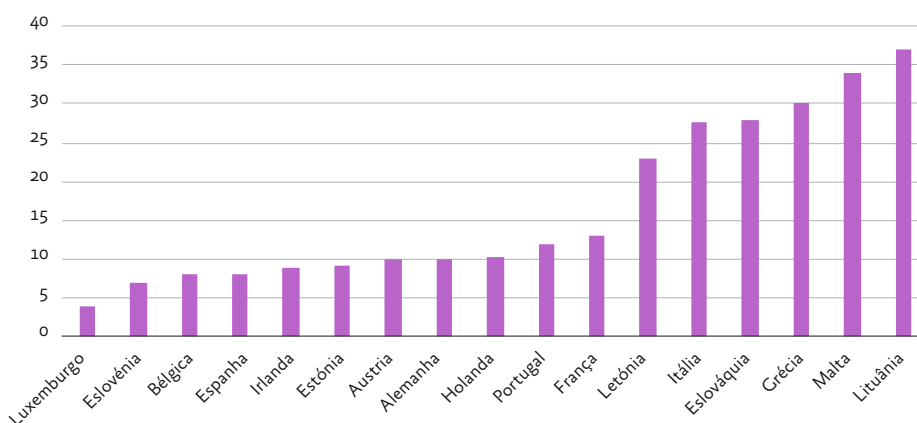
Figura 2.27 Receitas do IVA em % do PIB (2015)



Apesar dos níveis estatutários, é muito diferente a capacidade de coleta deste imposto por países, medido pelo VAT *Gap*³⁰ (Figura 2.28). Portugal está um pouco acima da média, junto à Holanda e França. Os países com menor capacidade de coleta são a Lituânia, Malta, Eslováquia, Grécia e Itália.

³⁰. O VAT *Gap* mede as receitas que se poderiam obter caso todos os bens e serviços tivessem a taxa normal do IVA, e se estas receitas fossem efetivamente recebidas.

Figura 2.28 *Gap* do IVA (2016) em perc. BIP



As receitas das contribuições para a Segurança Social efetivas mais as imputadas (Figura 2.29) variam substancialmente de acordo com fatores institucionais (sistemas de pensões públicos ou privados) e envelhecimento da população. Os países com maior peso das receitas de contribuições para a

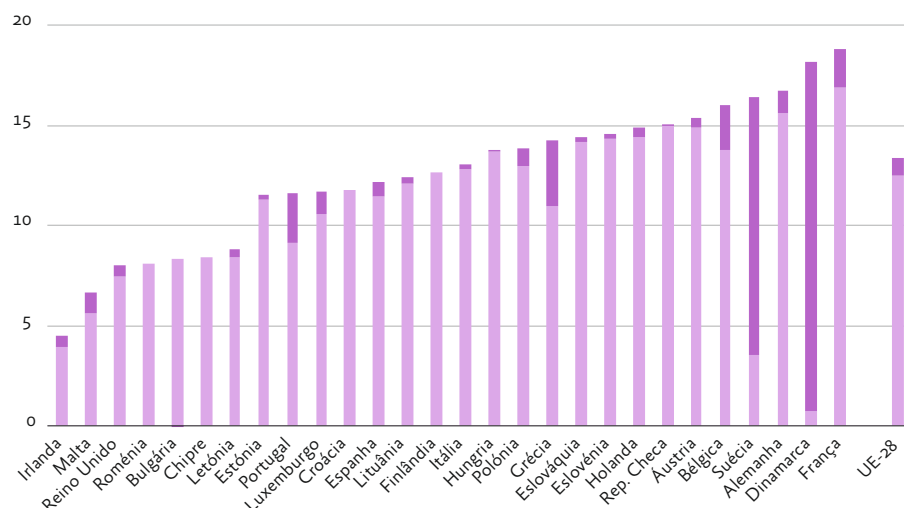
³¹ Nestes dois países, as estatísticas não refletem uma situação comparável com os restantes. Na Dinamarca, que tem um sistema de pensões considerado privado, uma grande parte do seu financiamento está englobado em impostos sobre o rendimento pessoal. Na Suécia, que tem um sistema público de pensões, também uma parte do imposto sobre rendimentos pessoais é imputável a contribuições para o sistema.

■ Imputadas
■ Recebidas

Fonte: Eurostat

Segurança Social são a França (18,8 pp sobre o PIB), seguida da Dinamarca (18,3), Suécia (16,7)³¹, Alemanha (16,7) e Bélgica (16). Os países em que estas contribuições têm menor peso são a Irlanda (4,5), Malta (6,7) e Reino Unido (8).

Figura 2.29 Contribuições Segurança Social em % do PIB (2017)

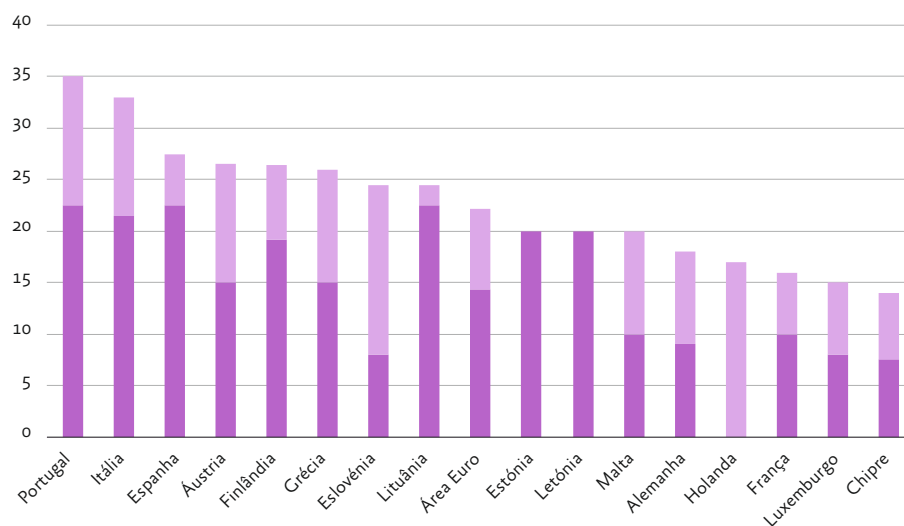


A Figura 2.30 mostra que existe uma pequena correlação entre as contribuições sociais e as taxas estatutárias de imposto, devido aos efeitos do plafo-namento. O país que tem a taxa de contribuição social mais alta é Portugal, em que a taxa é de 35%. Seguem-se a Itália, Espanha e Áustria. Os países com menor taxa são França, 17%, (apesar de gerar uma das maiores receitas em relação ao PIB), Luxemburgo e Chipre.

Figura 2.30 Taxas de Contribuição das Pensões Públicas (2013)

■ Empregador
■ Empregado

Fonte: European Commission, Aging Report, 2015



Facto 10

As principais reformas fiscais foram empreendidas em 1985 e 1987, embora haja frequentes ajustamentos que destabilizam o quadro de decisão dos agentes económicos. Portugal não acompanhou os processos de modernização da política fiscal que ocorreram nos países mais avançados.

As principais reformas fiscais foram feitas em virtude da acessão de Portugal às Comunidades Europeias. A primeira correspondeu à substituição do imposto de transações, um imposto indireto sobre bens e serviços a nível retalhista, pelo imposto sobre valor acrescentado. A segunda foi a integração dos impostos parcelares sobre as diferentes fontes de rendimento e imposto complementar, pelo imposto sobre pessoas singulares. Porém, apesar de não ter havido mais nenhuma reforma de fundo, o quadro fiscal que os contribuintes tiveram de enfrentar desde aquela data teve frequentes alterações. Uma das principais queixas que se ouve de muitos empresários é a frequente alteração do quadro fiscal em que operam. Todos os anos nas propostas do OGE, o Governo submete alterações seja nas taxas, em deduções, isenções, créditos, e outras alterações, que muitas vezes cobrem dezenas de páginas.

Embora o atual sistema fiscal não colida com nenhuma norma ou orientação da UE, o sistema fiscal português não respondeu a grandes preocupações, como a transferência de bases fiscais de empresas para outras jurisdições, frequentes arbitragens por parte dos contribuintes mais bem informados aproveitando inúmeros *loopholes* da legislação fiscal e elevadas distorções sobre as decisões dos agentes económicos, entre outras. Também não acompanhou a evolução teórica das teorias dos impostos e microeconómicas que, entretanto, já foram vertidas em reformas nos países mais avançados da OCDE, como por exemplo, o sistema de impostos tipo *cash-flow*, ou o sistema que permite a passagem de uma situação de fora de trabalho para uma situação em que o contribuinte auferir um rendimento pessoal, sem que haja desincentivo para trabalhar.

Quadro 2.5 Principais Marcos das Reformas Fiscais

1986	IVA: substitui imposto de transações por imposto sobre valor acrescentado; harmonização com UE	Taxas: 8: taxa reduzida (bens alimentares) 16: taxa normal
1987		IRC: 48,08
1988-89	IRS e IRC: unificação dos impostos parcelares sobre o rendimento (Comissão Pitta e Cunha)	Taxas: IRC: 40,2 IRS: 16 a 40, em termos marginais VA: 8-17
1991		IRC: 39,6
1992		IVA: 5-16
1996		IVA: 5-12-17 Taxa normal: 17; intermédia: 12; reduzida: 5
Comissão para o Desenvolvimento da Reforma Fiscal (Silva Lopes)		
1997		IRC: 37,4
1999		
2000		IRC: 35,2
2002		IRC: 33,0 IVA: 5-12-19
2004		IRC: 27,5
2005		IVA: 5-12-21
2007		IRC: 26,5
2008		IVA: 5-12-20
2010		IVA: 6-13-21
2011		IRC: 28,5 IVA: 6-13-23
2012		IRC: 31,5
2015		IRC: 29,5%

Facto 11

O processo e a arquitetura institucional da política orçamental têm vindo a ser melhorados gradualmente, contudo estão longe de acompanhar os países mais avançados. Continua a ser essencialmente um processo de caixa, com deficiente articulação com as políticas económicas geral e setoriais. Em contraste houve significativos avanços na administração fiscal.

Embora a nova Lei de Enquadramento Orçamental (LEO) tenha estabelecido uma arquitetura institucional e enquadramento legal comparáveis aos países da OCDE, a sua implementação levará vários anos. O ritmo atual da sua implementação é bastante insatisfatório, e se tomarmos as *best practices* dos países

mais evoluídos estamos bastante longe de um padrão aceitável. O problema começa com a formulação da política económica geral do Governo, tanto no curto como no longo prazo, ao mais alto nível (ver a Caixa 3). A preparação e formulação do orçamento sofrem de falhas graves, como os erros de previsão e contabilísticos demonstram, as medidas de política propostas estão longe, em geral, de conduzir ao défice proposto, como o Conselho de Finanças Públicas tem frequentemente advertido. Como o ano de 2016 demonstra, são medidas discricionárias, com carácter temporário, e insustentáveis, como o corte de mais de metade do nível de investimento público, que acabam por “salvar” a situação, via cativações. As sucessivas advertências da Comissão Europeia e do Conselho também não têm sido tomadas a sério.

CAIXA 3

Aconselhamento Independente das Políticas Económicas dos Governos

A Alto Nível

A experiência de alguns países mostra os benefícios de os Governos disporem de um conjunto de economistas de elevada reputação para aconselharem os Governos de diferentes formações políticas sobre a situação corrente do País a nível nacional e o seu enquadramento internacional, bem assim como das grandes linhas da Política Económica que deviam ser prosseguidas. Vamos estudar os casos dos EUA onde este papel é desempenhado pelo Council of Economic Advisers, que neste caso é escolhido por cada Presidente, no início do seu mandato. O caso da Alemanha é diferente. Aqui, existe um grupo de economistas, que exercem um mandato, e que vão sendo nomeados pelos diferentes Governos, no chamado Grupo dos “Cinco Sábios” da economia alemã.

Caso dos EUA

O Council of Economic Advisers (CEA) foi estabelecido pelo Employment Act de 1946 para prover o Presidente dos EUA com análise económica objetiva e aconselhamento sobre o desenvolvimento e implementação de um vasto leque de políticas nacionais e internacionais. O CEA baseia a sua análise e as suas recomendações na investigação económica – os membros diretores do Conselho têm vastas ligações aos melhores meios académicos e aos institutos de investigação de topo a nível mundial – e na evidência empírica, usando a melhor informação estatística disponível. O Conselho é governado por um Chairman e dois Membros. O Chairman é nomeado pelo Presidente e confirmado pelo Senado, enquanto que os Membros são nomeados pelo Presidente. Desde a sua instituição, o CEA já teve economistas do mais elevado nível de reputação, como Okun (1964), Greenspan (1974), Feldstein (1982), Boskin (1989), Stiglitz e Blinder (1993), Mankiw (2003), Bernanke (2005).

O Conselho trabalha em estreita ligação com outras agências governamentais, tais como o National Economic Council, o Office of Management and Budget,

os conselheiros da Casa Branca, e participa nas discussões de política económica da atualidade que preocupam o Governo. Na área da política económica internacional o Conselho coordena com outras unidades da Casa Branca, do Treasury Department, State Department, Commerce Department, e a Federal Reserve em assuntos relacionados com o sistema financeiro global.

O Conselho prepara uma nota diária sobre as notícias económicas e notas quase diárias sobre as informações estatísticas que são publicadas para o Presidente, vice-Presidente e Conselheiros. Todos os meses o Chairman faz uma apresentação ao Presidente e seu Gabinete sobre a conjuntura económica.

O CEA, o Department of Treasury, e o Office of Management and Budget – a chamada “troika” da Administração económica – são responsáveis pela produção das previsões económicas em que se baseia a proposta do Orçamento. O CEA faz previsões duas vezes ao ano, depois de consultar um vasto número de fontes externas, incluindo agências governamentais e os principais institutos de previsão privados.

O CEA é a instituição líder na participação junto da OCDE, onde chefia alguns comités.

O Conselho produz anualmente o Relatório Económico do Presidente (Economic Report of the President), que é enviado ao Congresso, e é a principal publicação deste organismo.^{32, 33}

Caso da Alemanha

O caso da Alemanha é bastante diferente, pois o Grupo de aconselhamento (German Council of Economic Experts (GCEE))³⁴ é totalmente independente do Executivo, e não é um órgão da administração como no caso americano. O GCEE é um organismo académico, estabelecido em 1963, com a finalidade de aconselhar o Governo alemão sobre políticas económicas. As suas principais funções são: (i) analisar a conjuntura económica, (ii) examinar as formas e os meios de atingir um crescimento adequado e duradouro, dentro de um sistema de economia de mercado, atendendo às preocupações de elevado nível de emprego, estabilidade de preços e estabilidade da balança externa, (iii) avaliar a distribuição de rendimento e equidade social, (iv) avisar sobre potenciais conflitos macroeconómicos e prevenir possíveis crises económicas e financeiras.

O Conselho publica um Relatório anual sobre a conjuntura económica em novembro, que é sempre recebido com a maior atenção pelo Governo e média. Também publica estudos ocasionais sobre importantes temas económicos da atualidade.

O GCEE é composto por cinco académicos de elevada reputação que são nomeados pelo Presidente da República por sugestão do Governo Federal, para mandatos de 5 anos, que são renováveis. O Conselho tem um *staff* de 12 economistas e pode recorrer ao Instituto de Estatística.

O ultimo relatório anual³⁵ é dedicado às reformas estruturais, e estuda a política monetária global e do BCE, referindo que é inadequada e laxista, sendo desaconselháveis as taxas de juro negativas, as quais estão a provocar um sobreaquecimento na Alemanha, adverte sobre os custos que o Brexit pode ter para a UE, para a instabilidade do sistema financeiro europeu, problema dos refugiados e a problemática da desigualdade: que a Alemanha já tem um sistema fiscal que faz uma redistribuição maior do que o desejável, com distorções sobre a poupança e investimento, e que seria desejável, para o mesmo fim, incrementar as políticas que promovem uma maior mobilidade social, como a educação.

³² O volume de 2017 está disponível aqui: https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/docs/2017_economic_report_of_president.pdf

³³ Por exemplo, o Relatório de 2017 debruça-se sobre a forma como se está a processar a recuperação da economia americana desde a crise global, o problema da redução da desigualdade, eficiência dos sistemas de saúde e educação, a estabilidade do sistema financeiro e problema das alterações climáticas.

³⁴ O sítio deste Grupo é <https://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/index.html?&L=1>

³⁵ Que pode ser consultado aqui: <https://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/jahresgutachten-2016-2017.html?&L=1>

E Portugal?

Em Portugal existe uma grande concentração de economistas especialistas em conjuntura económica no Banco de Portugal. Estes aconselham o Governador e Conselho do Banco, e publicam projeções duas vezes ao ano. Também publicam análises da conjuntura que têm variado em periodicidade. Como vimos no texto, a capacidade de análise e previsão do Ministério das Finanças está no GPEARI. Não nos parece que esta seja a melhor arquitetura institucional. Primeiro, porque os recursos disponíveis no Banco de Portugal não são suficientemente utilizados pelos decisores de política económica, segundo porque a capacidade do GPEARI deveria ser reforçada. Também nos parece que a experiência portuguesa revela que uma instituição independente do poder executivo desempenharia de uma forma mais eficiente as suas funções. A interseção destes requisitos implicam que se poderia criar um Grupo de Conselheiros Económicos Portugueses, semelhante ao caso alemão, mas com uma função mais intensa de acompanhamento e aconselhamento, tendo um grupo de apoio no Banco de Portugal e no Ministério das Finanças.

Do ponto de vista mais estrutural, o documento do OGE é extenso, opaco e não releva a estratégia básica da PO. A discussão no Parlamento é bastante pobre e não aborda os temas fundamentais dessa estratégia. Falta competência técnica na discussão, e os grupos parlamentares não se munem dos modernos instrumentos de finanças públicas para fazer a discussão aprofundada. As maiorias parlamentares que respaldam os governos atuam como simples extensão do Executivo e não ousam questionar as suas propostas, enquanto que a oposição, também mal preparada, não é capaz de levantar a problemática fundamental na discussão dos orçamentos. Acresce um controle de execução quase não existente e que o papel do Tribunal de Contas é diminuto devido à falta de sancionamento e de correção de erros sistemáticos. Aliás, mesmo em termos de controlo prévio, o regime é muito deficiente, pois não preveniu a forte *misallocation* de recursos do setor público nas últimas duas décadas.

O fator mais positivo tem sido a melhoria significativa na administração fiscal, que tem levado a uma substancial diminuição da evasão, apesar dos elevados montantes fiscais em atraso e de fraca recuperação, devido à morosidade da justiça e à crise económica.

Facto 12

Persiste um elevado grau de ineficiência no Estado e na afetação de recursos do mesmo, bem como distorções causadas pelo Estado ao resto da economia.

Continua a existir uma margem substancial para melhoria na eficiência dos serviços de educação, saúde e seguros contra desemprego e velhice.

As distorções causadas pelos impostos e contribuições sobre a poupança e investimento, decisão de trabalhar e emigrar, competitividade externa, bem como fertilidade, pesam seriamente sobre o crescimento económico.

Os estudos disponíveis de medição da *performance* da administração pública, educação e saúde indicam que Portugal tem um grau de produtividade e eficiência bastante afastados da média da OCDE, o que não é surpreendente dado que a produtividade do trabalho ou total da economia portuguesa estão cerca de 50% da média da OCDE. De facto, e apesar dos progressos conseguidos no PISA, ou nos bons níveis sanitários da população, para os níveis de recursos utilizados no país, é possível melhorar significativamente a *performance*.

Estes níveis de *performance* mostram que é possível alcançar os níveis de prestação de serviços públicos atuais com menos despesa corrente primária. Essa redução, em termos relativos do PIB, deveria ser aproveitada para reduzir a carga fiscal. Os impostos sobre os rendimentos pessoais atingem taxas médias e marginais elevadas, causando distorção na poupança e propensão para trabalhar (e emigrar). Os impostos sobre os lucros das empresas não são competitivos quando comparados com a Europa Central e de leste, e aliados a outros custos de contexto, têm mostrado falta de capacidade de atração do investimento direto estrangeiro. Os custos fiscais e outras taxas sobre o trabalho encontram-se entre os mais elevados da UE, o que leva a baixa competitividade fiscal e elevado desemprego estrutural.

Facto 13

Elevada desigualdade de mercado, substancial progressividade no sistema fiscal e redistribuição via transferências, embora os estreitos escalões de níveis médios e altos de rendimento, em relação à média da UE, limitem um maior impacto na redistribuição do rendimento.

Duas características são bem conhecidas dos economistas sobre Portugal: (i) é um dos países com maior desigualdade de mercado entre os países da OCDE, e (ii) é um dos países mais pobres da UE-15, daí que não surpreenda que exista uma grande massa da população entre as famílias com mais baixo rendimento naquele conjunto de países. Em termos absolutos e relativos, Portugal é um dos países do sul da Europa que consegue maior redução daquela desigualdade via

impostos e transferências. Tem um dos esquemas de impostos sobre o rendimento pessoal com maior grau de progressividade da OCDE. Porém, seja devido à estreiteza da classe média e da escassez de recursos em termos absolutos que o Estado consegue mobilizar, ou da sua falta de eficiência na redistribuição, não consegue atingir os níveis de redistribuição dos países do Norte da Europa.

Facto 14

Participação política e democrática limitadas nas políticas públicas.

O Parlamento, pelas suas características, tem um papel muito reduzido na elaboração do Orçamento, e não exerce funções de controlo na sua execução.

Como o Orçamento é um mero instrumento de caixa não é possível fazer o controlo democrático efetivo. Os grandes projetos de investimento não são objeto de discussão nem no Parlamento nem na sociedade. Os Presidentes da República têm interpretado de formas diferentes a sua missão.

Os baixos níveis educacionais e a curta duração da experiência democrática são fatores que limitam em geral a participação das populações em Portugal no processo político e nas escolhas das políticas públicas, apesar de ter eleições relativamente livres e ter uma sociedade multipartidária, com um grau médio de liberdade de imprensa.³⁶ O Executivo, que resulta de eleições periódicas, formula a PO baseando-se na sua matriz programática e ideológica, mas sujeito às pressões de grupos de interesse, e como se verá, ao ciclo político. Com a entrada na CE, e depois no euro, Portugal tem estado sujeito às restrições do PEC, mas desrespeitou as regras orçamentais até à crise de 2011, em que recorreu ao auxílio externo para evitar um ajustamento brusco dos seus desequilíbrios.

O Parlamento, caracterizado por ser uma assembleia de arena, tem uma fraca influência na formulação da PO, devido à imposição de disciplina partidária e ao regime eleitoral de tipo representativo.

Os *veto players* que tiveram mais impacto na PO foram os grupos de interesse até à crise de 2011 e depois a União Europeia, devido à condicionalidade imposta ao país para ter acesso ao financiamento oficial da União e do FMI.

Apesar de um Presidente da República já ter usado o seu poder para dissolver o Parlamento que dava apoio maioritário a um Governo, nenhum dos Presidentes considerou a violação da disciplina orçamental e a má gestão dos recursos públicos, pondo em causa o crescimento e hipotecando o futuro por várias décadas, como causa suficiente para tomar aquela decisão. Cavaco Silva, que foi Presidente a partir de 2006, na fase que antecedeu a deterioração dos desequilíbrios macroeconómicos e a rápida subida da dívida, limitou-se a advertir o Governo dos riscos que estava a incorrer.

³⁶ As limitações à democracia derivam muito menos das leis e instituições, que nas escalas internacionais aparecem com *ratings* elevados, mas mais pela concentração de mercado nos meios de comunicação, influência dos interesses particulares sobre o Estado e os baixos níveis educacionais da população.

Facto 15

Embora o enquadramento legal seja em geral satisfatório, persistem sérios problemas tanto no controle regulatório, como na forma como se procedem às auditorias e se faz o controlo *a posteriori* do Orçamento. A nível constitucional houve uma atitude intervencionista do Tribunal Constitucional nem sempre equilibrada, e continua por resolver o problema da regra constitucional orçamental.

A criação do Conselho das Finanças Públicas e de uma Unidade de Apoio Técnico ao Parlamento na PO, assim como a transposição para a LEO das regras fiscais do PEC, modernizou substancialmente a arquitetura da PO. Também os estatutos do Tribunal de Contas estão a par dos seus congéneres da UE. O problema está na implementação e execução destas leis, sobretudo em termos do controlo e poder sancionatório implícito nestas leis.

O Tribunal Constitucional emitiu, pela primeira vez na sua história, um conjunto de acórdãos com importantes consequências sobre a PO, que serão discutidos no capítulo 8 e Anexo H. Os acórdãos da crise têm originado fortes críticas à sua fundamentação legal e económica, e levantam dois tipos de problemas. Um deles será a competência em análise económica deste órgão. A segunda é o desequilíbrio na análise jurídica dada às receitas e despesas públicas. Outra questão é se a Constituição contém um conjunto de princípios básicos e equilibrados para servir de base à regulação da PO a nível constitucional. Por exemplo, embora seja visível o princípio da equidade,³⁷ falta a integração dos outros dois princípios fundamentais: eficiência e sustentabilidade.

O nosso trabalho é o primeiro a elevar os três princípios, de estabilização-sustentabilidade, equidade e eficiência, a princípios fundamentais orientadores da PO e a colocá-los em pé de igualdade. Fica-nos a dúvida se a integração de uma regra fiscal na Constituição não poderia, por exemplo, elevar o princípio da sustentabilidade e equidade intergeracional ao mesmo nível da equidade entre as gerações.

³⁷ Vários juristas e economistas têm levantado a questão se o princípio da equidade usado também abarca a equidade intergeracional.

Capítulo 3

Estabilização da economia

Francesco Franco

Neste capítulo vamos tentar esclarecer a condução da função de estabilização orçamental em Portugal, nomeadamente para responder à questão de se a política orçamental seguida durante as duas últimas décadas terá atenuado ou exacerbado as flutuações macroeconómicas. Vamos também tentar responder à questão de qual teria sido o desempenho económico português se as autoridades tivessem seguido diferentes políticas orçamentais. Dizemos tentar porque não pretendemos dar respostas absolutas, mas em vez disso fornecer a análise mais objetiva possível. Para atingir esse objetivo, vamos expor de forma condensada as principais teorias económicas sobre as políticas de estabilização e sobre as dificuldades práticas na validação empírica destas teorias.

Começamos o capítulo com uma breve descrição das diferentes teorias sobre os canais através dos quais a política orçamental afeta a economia e listamos as evidências empíricas que foram descobertas na literatura económica para permitir ao leitor uma opinião informada sobre estas questões. Como ficará claro na revisão da literatura, a estimativa do comportamento orçamental é um assunto que sofre muitas dificuldades. Isso não deveria surpreender, pois se fosse fácil e incontroverso estimar tais comportamentos, não haveria lugar a teorias tão diferentes e debates tão acalorados sobre a conduta da política orçamental.

Após esta primeira parte expositiva, procede-se à realização de dois exercícios diferentes e complementares para estimar o comportamento da autoridade orçamental em Portugal. O primeiro exercício é puramente empírico no sentido de ser agnóstico sobre o funcionamento da economia e visa aferir se a política orçamental portuguesa seria capaz de estabilizar a economia. A principal conclusão do exercício empírico é que a política orçamental em Portugal nas duas últimas décadas, especialmente de 1995 a 2015, foi provavelmente um processo acíclico e menos provavelmente pró-cíclico, mas certamente não anticíclico, que seria o comportamento esperado para cumprir a função de estabilização. Curiosamente, o mesmo exercício aplicado a outros países da OCDE mostra

³⁸ Os dados e os códigos para este exercício encontram-se disponíveis no sítio deste trabalho.

³⁹ Dynamic Stochastic General Equilibrium.

que a maioria dos membros da área do euro não seguiu uma política orçamental anticíclica, enquanto os países europeus não pertencentes à Zona Euro, juntamente com os EUA e o Canadá, o fizeram. O segundo resultado é que a política orçamental em Portugal tentou controlar o nível da dívida. Novamente este parece ser um comportamento comum à maioria dos países da Zona Euro, mas não nos outros países europeus não-euro e nos EUA e Canadá.³⁸

O segundo exercício consiste na especificação de um modelo detalhado da economia portuguesa e na sua estimativa. O modelo é semelhante aos modelos tipicamente usados em bancos centrais e em instituições internacionais. Embora seja uma versão simplificada dos modelos que são atualmente utilizados naquelas instituições, faz algumas hipóteses de modelagem que acreditamos serem adequadas para representar a economia portuguesa. Esta classe de modelos, chamada DSGE³⁹ (Modelo Estocástico e Dinâmico de Equilíbrio Geral), não está isenta de problemas, como explicaremos mais abaixo, embora seja de natureza diferente do exercício puramente empírico. No entanto, estes modelos representam o estado da arte da construção de modelos macroeconómicos de flutuações e permitem realizar muitos exercícios interessantes.

Os principais resultados do modelo qualificam os obtidos no primeiro exercício empírico, pois registámos que a política orçamental que corresponde aos estabilizadores automáticos segue uma regra orçamental anticíclica, como seria de esperar. As diferenças nos resultados entre as duas abordagens é em grande parte devida ao facto de o exercício baseado em modelos não estar sujeito aos efeitos bidirecionais, que provavelmente estarão presentes no primeiro exercício. No entanto, o modelo também implica que o uso discricionário da política orçamental, ou seja a parte da política orçamental discricionária, tem sido pró-cíclico, especialmente durante a crise. Somando os dois efeitos, o comportamento contracíclico da regra orçamental e o comportamento pró-cíclico da política orçamental discricionária, não sistemática, resulta na aciclicidade observada da política orçamental que o primeiro exercício revela. Finalmente, o modelo permite realizar um exercício contrafactual que responde à seguinte pergunta: teríamos beneficiado se se seguisse uma postura mais agressiva em relação à dívida? A resposta provável, num sentido estatístico, era que não.

1. A Função Estabilizadora da Política Orçamental

1.1. Política Orçamental Discricionária

A hipótese central, que ganhou atenção durante a Grande Depressão dos anos 1920-1930, é que a política orçamental discricionária afeta a procura agregada e, portanto, a atividade económica. A Teoria Geral de Keynes sugeriu que a política

expansionista na forma de aumento de despesa pública era necessária para tirar a economia do desemprego crónico. A prescrição de Keynes foi bem-sucedida, mas depois foi apropriada e reinterpretada de muitas formas diferentes. Por exemplo, alguns consideraram a política orçamental associada a défices permanentes e crescentes como uma “ideologia da depressão”.⁴⁰ O meio caminho, o “keynesianismo como ferramenta de análise”, a política orçamental logicamente simétrica de gerar excedente durante anos de *booms* e défices durante as recessões nunca foi verdadeiramente seguida. A principal hipótese por trás deste meio caminho é que a política orçamental pode ser usada pelos decisores de políticas para estabilizar as flutuações na atividade económica, como Keynes prescreveu, e que os impostos e gastos podem ser usados para neutralizar as flutuações de atividade e não as exacerbar. Uma política orçamental que controle as flutuações é uma política anticíclica – os decisores tomam medidas estimuladoras durante os “maus tempos” e medidas contracionistas para evitar os *booms* excessivos durante os “bons tempos”. Uma política orçamental que amplia as flutuações é considerada como pró-cíclica – os *booms* e recessões são agravados pelos impostos e gastos. A capacidade de a política orçamental estabilizar ou desestabilizar a economia depende de uma visão do funcionamento da economia, nossa hipótese central, que é questionada, pelo menos desde que Keynes a introduziu, por parte dos economistas e que é objeto de centenas de estudos académicos e debates acalorados.

Para simplificar, a discussão sobre a capacidade de a política orçamental discricionária estabilizar a economia pode ser resumida num número simples: o multiplicador orçamental. Multiplicadores fiscais há muitos e não um, e podem ser calculados de várias maneiras. Mas, em geral, medem o efeito de uma mudança nos gastos ou na receita tributária no nível do PIB.⁴¹ Um multiplicador orçamental maior que 1 implica que para cada euro de gastos extra (ou receita reduzida) pelo governo, o PIB aumenta mais de 1 euro (a curto prazo). A questão sobre a capacidade da política orçamental estabilizar a economia deve, portanto, ser simples de resolver: de que tamanho são os multiplicadores? Infelizmente os esforços empíricos para estimar o multiplicador não foram totalmente conclusivos.

A principal razão reside na dificuldade de isolar o efeito direto das medidas de política orçamental sobre o PIB, por causa do efeito bidirecional entre estas variáveis: os gastos e as receitas respondem automaticamente a variações no PIB e o PIB responde a discricionariedade nas mudanças nos gastos e receitas. Essa dificuldade, chamada de endogeneidade, estará presente no primeiro exercício empírico que apresentamos abaixo. Diversas técnicas foram desenvolvidas na literatura económica para superar a endogeneidade, mas nenhuma metodologia é consensual. Estas técnicas podem ser simplesmente divididas em abordagens de estimativas empíricas e abordagens baseadas em modelos. Antes de discutir o caso português, revisitamos as estimativas das

⁴⁰. Ver P. Samuelson, 1988.

⁴¹. O multiplicador de impacto é medido por

$$\frac{\partial Y_t}{\partial G_t},$$

onde G é a despesa pública e Y o *output*. Os multiplicadores dinâmicos medem o impacto acumulado durante h períodos sobre o PIB resultante de uma variação na despesa pública,

$$\frac{\sum_{i=1}^h \Delta Y_{t+i}}{\Delta G_t}.$$

Os mesmos multiplicadores podem resultar de variações nas taxas de impostos.

teorias macroeconómicas sobre a dimensão do multiplicador e a evidência empírica na literatura económica.

1.1.1. Teoria do multiplicador

Um aumento nas despesas do governo aumenta a despesa agregada e, portanto, a produção agregada a curto prazo em todos os modelos teóricos.⁴² A questão é por quanto e com que consequências. O modelo keynesiano estático desenvolvido nos anos 40 e 50, em que o comportamento dos agentes é simplificado para seguir regras simples (*rules of thumb*), na formalização do famoso modelo Hicks IS-LM, implica um efeito multiplicador do aumento das despesas públicas, nomeadamente de que para cada euro de despesas públicas o PIB aumentaria em mais de um euro. Este modelo permaneceu como verdade nos modelos econométricos dinâmicos mais amplos dos anos 70 que foram construídos com base na teoria keynesiana. Pelo contrário, os modelos neoclássicos dinâmicos, na formalização de Kydland e Prescott, baseados no ciclo económico real (Real Business Cycles) e desenvolvidos durante os anos 80, encontraram um multiplicador tipicamente menor que um, ou seja, não um multiplicador, mas um amortecedor causado por efeitos de *crowding-out*. Nestes modelos, parte da despesa em aquisições governamentais substitui gastos privados, porque os consumidores, olhando para o futuro, internalizam a restrição orçamental do governo ao tomarem decisões de consumo. O resultado é que, para um dado padrão de gastos do governo, o método de financiamento desse gasto não afeta as decisões de consumo dos agentes e, portanto, não altera a procura agregada. Hoje, a síntese de modelos neoclássicos, keynesianos e dinâmicos, chamada Nova Escola Keynesiana, é o paradigma considerado neste capítulo, e implica multiplicadores que podem estar acima ou abaixo de um, dependendo dos detalhes da especificação do modelo. Segue-se uma lista não exaustiva dos detalhes da especificação do modelo, relevantes para Portugal, que implicam uma dimensão diferente do multiplicador das despesas públicas⁴³:

- O nível de rigidez nominal da economia, ou seja, quão rapidamente os preços e os salários se ajustam a choques. Países com maior rigidez nominal, talvez devido a fatores institucionais, como mercados de trabalho ou mercados de produtos mais regulamentados, devem ter multiplicadores orçamentais mais elevados, já que a rigidez dos preços tende a ampliar a resposta do produto a choques da procura, como mudanças discricionárias nos gastos públicos.
- A persistência da medida orçamental. As mudanças transitórias na política orçamental tendem a ter um efeito menor do que as medidas permanentes, tanto no impacto como cumulativamente no tempo. As diferenças

⁴²: Além do papel de estabilização dos gastos do governo, devemos observar que os gastos do governo também fornecem bens públicos, que são valorizados por agentes privados. Existe uma teoria dos gastos públicos ótimos (Samuelson, 1954) para a provisão de bem público que não está relacionada com a função de estabilização, mas que é importante para a questão da eficiência da política orçamental e que coloca desafios empíricos ainda maiores.

⁴³: A via fiscal, nomeadamente uma alteração nas receitas fiscais do governo, funciona de forma semelhante à despesa pública. No entanto, para impostos, a questão da eficiência é geralmente mais importante até mesmo para a função de estabilização. A razão é que os impostos geralmente são distorcionários e os seus efeitos sobre o comportamento dos agentes, nomeadamente consumidores e empresas, não podem ser ignorados como quando nos focamos apenas na via orçamental.

devem-se principalmente ao grau de comportamento prospetivo dos agentes económicos.

- O estado do ciclo económico. Multiplicadores fiscais geralmente são maiores em recessões do que em expansões. Existem vários detalhes que podem explicar este comportamento assimétrico. Talvez o mais comum seja que, durante uma expansão, a política orçamental é limitada pela existência de recursos inelásticos, uma restrição que não existe quando a economia está em recessão e não utiliza esses mesmos recursos.
- A resposta da autoridade de política monetária à política orçamental e/ou seus efeitos. Uma política monetária expansionista durante uma desaceleração pode amortecer os efeitos contracionistas de uma consolidação orçamental e, da mesma forma, uma política monetária restritiva pode amortecer os efeitos da política orçamental expansionista. Em ambos os casos, o multiplicador orçamental seria menor do que sem a ação de política monetária. A especificação do comportamento da política monetária é particularmente importante para um país como Portugal, que toma como garantida a política monetária global da Zona Euro, com a implicação de que o multiplicador orçamental para os pequenos membros da Zona Euro deve ser maior do que seria se tivessem a sua própria política monetária. A especificidade da política monetária tornou-se também muito relevante para toda a Zona Euro na crise recente, pois a política monetária atingiu o limite dos juros nominais iguais a zero, mais uma vez com a implicação de os “multiplicadores orçamentais”, desta vez para toda a Zona Euro, deverem ser maiores do que em tempos normais, quando a política monetária ainda tem espaço para ser expansionista.
- O grau de abertura da economia. Países com menor propensão a importar tendem a ter maiores multiplicadores porque o aumento da procura tem como alvo mais bens domésticos do que produtos importados.

Esta lista dos detalhes das especificações que afetam o multiplicador na literatura neo-keynesiana é incompleta mas, ainda assim, suficientemente longa para mostrar a complexidade que os macroeconomistas enfrentam ao tentar calcular um multiplicador orçamental. Claro que os detalhes e quando estes atuam é uma questão, em última análise, empírica, mas antes de lá chegarmos, vamos rever rapidamente a dimensão automática da “política orçamental”, que é particularmente importante para a função de estabilização.

1.1.2. Estabilização orçamental automática

Admitindo que a procura agregada afeta a produção, os economistas reconheceram o papel da flexibilidade embutida do sistema orçamental. Estabilizadores

automáticos são as leis e regras que fazem com que os gastos e receitas públicas mudem com o ciclo económico. Por exemplo, as receitas fiscais geralmente dependem do rendimento familiar. O rendimento das famílias cai durante uma recessão e as receitas fiscais do governo também caem. Alguns economistas, como Musgrave, viam o papel dos estabilizadores automáticos como um complemento da política orçamental discricionária keynesiana. Outros, como Milton Friedman, viram os estabilizadores automáticos como substitutos da política orçamental ativa. O argumento de Friedman é baseado na ideia de que o nível de gasto público deve ser baseado em preferências sociais que presumivelmente mudam lentamente e não deve ser usado para estabilização. A estabilização só deve ser alcançada por meio de um sistema de segurança social baseado em transferências e por um sistema progressivo de imposto de rendimento. Friedman também enfatizou que a política orçamental discricionária se torna operacionalmente problemática por vários desfasamentos externos e internos. O desfasamento entre a necessidade de ação e o reconhecimento dessa necessidade; o desfasamento entre o reconhecimento da necessidade de ação e a tomada de ação; e o atraso entre a ação e seu efeito. (Friedman, 1948). Estabilizadores automáticos, como subsídios de desemprego, não requerem intervenção deliberada do formulador de políticas, não estão sujeitos a atrasos e movem-se de forma contracíclica. A questão é, portanto, quanto da função de estabilização os estabilizadores automáticos podem realizar e com que consequências. Num estudo recente, McKay e Reis (2016) listam as seguintes vias teóricas de estabilizadores automáticos:

- Via do rendimento disponível: os escalões de rendimento e taxas que estabilizam após os impostos e transferências reduzem flutuações na despesa.
- Via de incentivos: tabelas de impostos e instrumentos que diminuem (aumentam) a carga fiscal durante uma recessão (*boom*) criando incentivos para oferecer mais (menos) trabalho.
- Via de redistribuição: a redistribuição para famílias com maior (menor) propensão para consumir estabiliza a procura durante uma recessão (*boom*).
- Via da segurança social: alguns instrumentos orçamentais alteram os riscos que as famílias e as empresas enfrentam e, portanto, alteram o comportamento de poupança dos agentes.

A questão da eficácia dos estabilizadores automáticos na estabilização do PIB é menos estudada do que o papel da política orçamental discricionária, uma vez que enfrenta desafios metodológicos ainda maiores. É certamente um aspecto muito importante da função de estabilização da política orçamental e parece menos controverso do que a política discricionária.

De facto, o *design* de estabilizadores automáticos que funcionem bem parece ser uma via bastante promissora para uma melhor política de estabilização macroeconómica. (Blanchard *et al.*, 2010).

Em conclusão, a política fiscal deve ser contracíclica e, principalmente, através de estabilizadores automáticos bem desenhados. Durante uma recessão, os multiplicadores orçamentais parecem ser maiores do que durante uma expansão, justificando um papel de política orçamental anticíclica (défices mais altos) quando os estabilizadores automáticos se revelam insuficientes.

1.2. Evidência empírica sobre multiplicadores orçamentais

A evidência empírica ainda não foi capaz de aceitar ou rejeitar sem ambiguidade uma configuração específica do multiplicador de gastos. A principal dificuldade, como já mencionado, é isolar os efeitos da política fiscal discricionária dos efeitos dos estabilizadores automáticos. Os investigadores tentaram abordar esta questão concentrando-se num subconjunto de políticas orçamentais discricionárias exógenas, a saber, mudanças nos gastos e receitas que não são induzidas pelo ciclo. As medidas de política fiscal exógenas mais comuns foram:

- Despesas militares determinadas por guerras e desenvolvimentos de política externa não relacionados com o estado da economia.
- Choques narrativos construídos a partir de documentos orçamentais que excluem o subconjunto de medidas tomadas em resposta a eventos cíclicos (como extensão de subsídios de desemprego) que não são exógenos.
- Uma terceira abordagem popular para identificar a parte exógena da política orçamental consiste em explorar os desfasamentos que existem entre o ciclo, a adoção de medidas fiscais pela autoridade fiscal e os efeitos da medida orçamental.

Outra dificuldade reside na disponibilidade de dados, que normalmente é curta: não temos anos suficientes de dados para estimar significativamente os multiplicadores estatisticamente. Estes estudos são tipicamente agnósticos sobre o funcionamento completo da economia e o foco é na identificação do multiplicador. O Quadro 1 mostra uma lista de estudos empíricos selecionados que tentam quantificar os efeitos das despesas militares sobre o PIB.⁴⁴ Para dados dos EUA, quatro décadas de pesquisa produziram multiplicadores que variam de 0,6 a 1,5, como mostra o referido quadro. Não vamos estimar um multiplicador para Portugal usando mudanças exógenas em despesas militares pois não nos parece relevante para a era pós-25 de abril.⁴⁵ O Quadro 2 mostra uma lista seleccionada de estudos que usam a abordagem narrativa para estimar

⁴⁴ A tabela também mostra os resultados de Blanchard e Perotti (2001), que não usam gastos militares, mas sim uma estratégia de identificação diferente baseada em elasticidades microeconómicas de gastos e impostos, juntamente com a suposição de desfasamentos na implementação da política orçamental. O estudo está na tabela, pois é um dos trabalhos mais citados.

⁴⁵ Se existissem dados suficientemente fiáveis, poder-se-ia tentar utilizar esta abordagem para calcular multiplicadores orçamentais em Portugal durante as guerras coloniais dos anos 60.

os multiplicadores de impostos; a evidência existe para um maior número de países e aponta para multiplicadores maiores, com um intervalo de 1 a 3. Esta abordagem também é inviável em Portugal pois a amostra que poderíamos considerar é muito pequena para realizar uma estimativa significativa. Mais recentemente, os investigadores dividiram a análise em período de expansões e períodos de recessão e encontraram multiplicadores muito pequenos durante as expansões (até negativos) e muito grandes durante as recessões. Esta última abordagem parece ser a mais interessante, pois a teoria implica um tamanho diferente do multiplicador se a economia está em recessão ou em expansão (Christiano *et al.*, 2011, alguns resultados estão relatados no Quadro 3).

A outra estratégia mais seguida para estimar os multiplicadores é calculá-los a partir de modelos macroeconómicos totalmente detalhados que especificam a dimensão discricionária e a automática da política fiscal. Neste caso, a política orçamental é modelada por uma regra orçamental, ou seja, uma regra que descreve como o défice reage às mudanças no ciclo, usando como instrumentos as mudanças nos impostos ou nos gastos. O Quadro 4 mostra uma lista de estudos selecionados que adotam essa estratégia. Dada a incerteza nas suas estimativas, os multiplicadores orçamentais por vezes não são utilizados pelos economistas no trabalho operacional, mas uma melhor estimativa certamente ajudaria na elaboração de políticas orçamentais discricionárias.

Em conclusão, a evidência empírica existente aponta para uma ampla faixa para a dimensão dos multiplicadores de gastos públicos de 0,6 a 1,5. A evidência empírica existente aponta novamente para uma ampla faixa para o tamanho dos multiplicadores dos impostos de 1 a 3. A evidência empírica aponta para multiplicadores de impostos e gastos maiores durante uma recessão (maior que 1) e menores durante uma expansão.

Quadro 1 Multiplicadores Orçamentais com Base em Despesas Militares para os EUA

Estudo	Amostra	País	Identificação	Multiplicador implícito
Hall (2009)	Anual 1930-2008	EUA	Orçamento Militar como instrumento	0,6-1
Barro-Redlick (2011)	Anual 1917-2006	EUA	Orçamento Militar como instrumento	0,4-0,6
Rotemberg-Woodford (1992)	Trimestral 1947-1989	EUA	Rendimento residual provindo da diminuição do Orçamento Militar nos próprios desfasamentos e desfasamentos nos postos militares	1,25
Blanchard-Perotti (2002)	Trimestral, 1960-1997	EUA	Elasticidades microeconómicas e desfasamentos na implementação	0,9 a 1,29
Ramey (2011)	Trimestral, 1939-2008	EUA	VAR que utilizam choques à atual estimativa do valor descontado do orçamento governamental causados por acontecimentos militares	0,6 a 1,2, dependendo da amostra
Fisher-Peters (2010)	Trimestral, 1960-2007	EUA	VAR que utilizam choques às devoluções de stock excedente de adjudicatários militares	1,5, com base nos efeitos cumulativos

Quadro 2 Multiplicadores dos impostos baseados em narrativas para os EUA

Estudo	País	Identificação	Multiplicador implícito
Cloyne (2013)	Reino Unido	Narrativa	2,5 Multiplicador máximo atingido após 10 trimestres.
Favero e Giavazzi (2012)	EUA	Narrativa	1 Multiplicador máximo atingido após 9 trimestres.
Guajardo e outros (2014)	Painel de países da OCDE	Narrativa	3 Multiplicador máximo atingido após dois anos.
Hayo e Uhl (2014)	EUA	Narrativa	2,4 Multiplicador máximo atingido após 8 trimestres.
Mertens e Ravn (2013)	EUA	Narrativa	2 Multiplicador máximo atingido após 8 trimestres.
Romer e Romer (2010)	EUA	Narrativa	3 Multiplicador máximo atingido após 10 trimestres.

Quadro 3 Multiplicadores orçamentais baseados em modelos de VARs para os EUA

Estudo	Amostra	País	Identificação	Multiplicador implícito
Auerbach-Gorodnichenko (2011)	Trimestral 1947-2008	EUA	SVAR que controla previsões profissionais, Ramey news. A inovação principal é um modelo de alteração de regime	Expansão: -0,3 a 0,8. Recessão: 1 a 3,6
Gordon-Krenn (2010)	Trimestral 1919-1941	EUA	Decomposição Choleski em VAR	1,8 na ausência de restrições de capacidade

Quadro 4 Multiplicadores baseados em modelos econométricos

Estudo	Amostra	País	Identificação	Multiplicador implícito
Evans (1969)	Trimestral 1948-1962	EUA	Modelos: Wharton, Klein-Goldberger, Brookings	Ligeiramente acima de 2 em todos os modelos
Romer-Bernstein (2009)	Trimestral	EUA	Modelo: modelo de empresa privada de previsões	Atingiu 1,57 no 8.º trimestre
Cogan, Cwik, Taylor, Wieland (2010)	Trimestral 1966-2004	EUA	Modelo: Estimativa Smets-Wouters	0,64 no máximo

Pareceu-nos interessante apresentar também o seguinte quadro, uma vez que o Congressional Budget Office, que assessora o Parlamento americano, utiliza estimativas muito díspares de multiplicadores, a nível académico, que vão de cerca de -3 a +3, para fazer as suas simulações. O Quadro 3.4 reporta os multiplicadores utilizados pelo CBO na análise do famoso American Recovery and Reinvestment Act de 2009 para combater a recessão da crise global. Os multiplicadores são apresentados sob a forma de intervalo, e variam, por exemplo, para a despesa em bens e serviços, entre 0,5 e 2,5.

Quadro 3.4 Intervalos para Multiplicadores Fiscais nos EUA

Tipo de atividade	Multiplicadores estimados	
	Estimativa baixa	Estimativa alta
Aquisições de bens e serviços por parte do Governo Federal	0,5	2,5
Pagamentos transferidos ao Estado e Governos Locais para infraestruturas	0,4	2,2
Pagamentos transferidos ao Estado e Governos Locais para outros fins	0,4	1,8
Pagamentos transferidos a indivíduos	0,4	2,1
Pagamentos únicos a reformados	0,2	1,0
Redução de impostos por dois anos a pessoas com baixo e médio rendimento	0,3	1,5
Redução de impostos por um ano a pessoas com alto rendimento	0,1	0,6
Extensão do crédito para primeira habitação	0,2	0,8
Provisões para impostos sobre empresas que afetam sobretudo o fluxo financeiro	0	0,4

O EFEITO DE UM AUMENTO \$1 EM PROCURA AGREGADA AO LONGO DE OITO TRIMESTRES

Trimestre	Quando o rendimento está muito abaixo do potencial e as respostas da Reserva Federal são limitadas		Quando o rendimento está próximo do potencial e as respostas da Reserva Federal são típicas	
	Estimativa baixa	Estimativa alta	Estimativa baixa	Estimativa alta
1	0,50	1,45	0,50	1,43
2	0	0,60	-0,03	0,48
3	0	0,30	-0,04	0,10
4	0	0,15	-0,05	-0,10
5	0	0	-0,06	-0,30
6	0	0	-0,06	-0,28
7	0	0	-0,05	-0,25
8	0	0	-0,05	-0,25
Efeito cumulativo após 8 trimestres	0,50	2,50	0,17	0,83

Fonte: Congressional Budget Office (CBO)

Fonte: Whalen and Reichling (2015)

Nota: As estimativas indicadas acima foram produzidas para o CBO analisar o American Recovery and Reinvestment Act de 2009.

A parte inferior do quadro mostra como o efeito do multiplicador se distribui no tempo.

2. Estimação de uma regra orçamental para Portugal

Nesta secção vamos estimar uma regra orçamental para Portugal para inferir o papel da política orçamental na estabilização da economia. A inferência é baseada na ideia de que quanto mais contracíclica é a política orçamental, mais é estabilizadora. O desafio consiste em estimar a direção e a força da ciclicidade. A literatura sobre a mensuração da ciclicidade da política orçamental é muito vasta.⁴⁶ Aqui seguimos Fatás e Mihov (2010) e vamos tentar quantificar o grau de ciclicidade da política orçamental em Portugal para o período 1980-2014. Vamos também fazer a estimativa para 16 países da OCDE, estimando uma regressão múltipla através de variáveis instrumentais:

⁴⁶ Veja-se, por exemplo, Fatás and Mihov (2010), Favero e Giavazzi (2007), Gali e Perotti (2003), Ballabriga e Martinez-Mongay (2002), Bohn (1998).

$$Balance_t = \alpha + \beta Cycle_t + \delta Interest_t + \lambda Debt_{t-1} + \phi Balance_{t-1} + \epsilon_t$$

sendo $Balance_t$ o saldo orçamental corrigido das variações cíclicas (CAB), no ano t , e que pretende capturar as alterações discricionárias na política orçamental.⁴⁷ A dedução do ajustamento cíclico é suposto retirar o efeito dos estabilizadores automáticos, deixando apenas a parte discricionária da política. A primeira variável explicativa mede o ciclo, $Cycle_t$, e é aproximada pelo hiato do produto; um hiato positivo significa que o PIB está a expandir-se acima do PIB potencial, e um hiato negativo que o PIB está abaixo do PIB potencial.⁴⁸ O coeficiente β é para nós crucial pois mede o grau de ciclicidade da política orçamental discricionária e mede quanto varia o saldo orçamental em resposta a um aumento de 1% no hiato do produto. Um coeficiente positivo indica uma política orçamental contracíclica, o que significa uma política orçamental mais “restritiva” / “expansionista” quando o PIB está acima/abaixo do potencial. Um β negativo representa uma política pró-cíclica – por exemplo, um aumento da despesa ou redução dos impostos quando a economia está num *boom*, ou o inverso quando está numa recessão.

A política monetária é tomada em consideração através da *proxy* $Interest_t$, mas em geral não se apresentam os resultados com esta variável por não serem significativos. A dívida pública sobre o PIB do ano anterior, $Debt_{t-1}$, é importante para a teoria neoclássica de alisamento dos impostos de Barro, pois influencia as decisões do Estado sobre impostos. A razão é que o Estado está sujeito a uma restrição orçamental intertemporal que corresponde a manter a sustentabilidade da dívida no longo prazo. Alternativamente, a ratificação da estabilidade da dívida como objetivo do PEC indica que o nível da dívida deve ser uma variável importante nas decisões da política orçamental. O impacto da dívida sobre o saldo orçamental é medido por λ : um coeficiente positivo implica que o saldo responde à dívida. Existe pelo menos um outro canal de influência da dívida sobre o saldo ajustado pelo ciclo: quando a dívida aumenta aumentam os juros a pagar, pelo que o saldo se reduz, e se a taxa de juro aumentar, os juros sobem mais do que proporcionalmente. Este efeito atua em sentido contrário ao anterior.⁴⁹ Por outro lado, um país que tenha uma política orçamental com o saldo orçamental ajustado pelo ciclo próximo de zero, o que implicitamente significa, na maioria do período aqui estudado da UE, que tem a trajetória da dívida estável ou mesmo decrescente, tem um fator de reação nulo e, acrescido do impacto dos juros, será claramente negativo. Este argumento é sobretudo válido para o caso de países com baixos níveis de dívida, como por exemplo abaixo de 60% do PIB. Assim, a interpretação deste fator é algo complexa.

⁴⁷ Observe que esta medida inclui pagamentos de juros sobre a dívida pública pendente. O mesmo exercício pode ser realizado com o saldo primário (CAPB) que exclui pagamentos de taxas de juros. No entanto, os dados no CAPB existem para uma amostra menor. Os resultados da amostra disponível eram muito semelhantes aos apresentados aqui, por isso, optámos por apresentar dados mais alargados.

⁴⁸ Tanto a literatura de inspiração keynesiana que dá ênfase à procura agregada, como a neoclássica que dá ênfase ao alisamento dos impostos (*tax smoothing*) sustentam esta formulação.

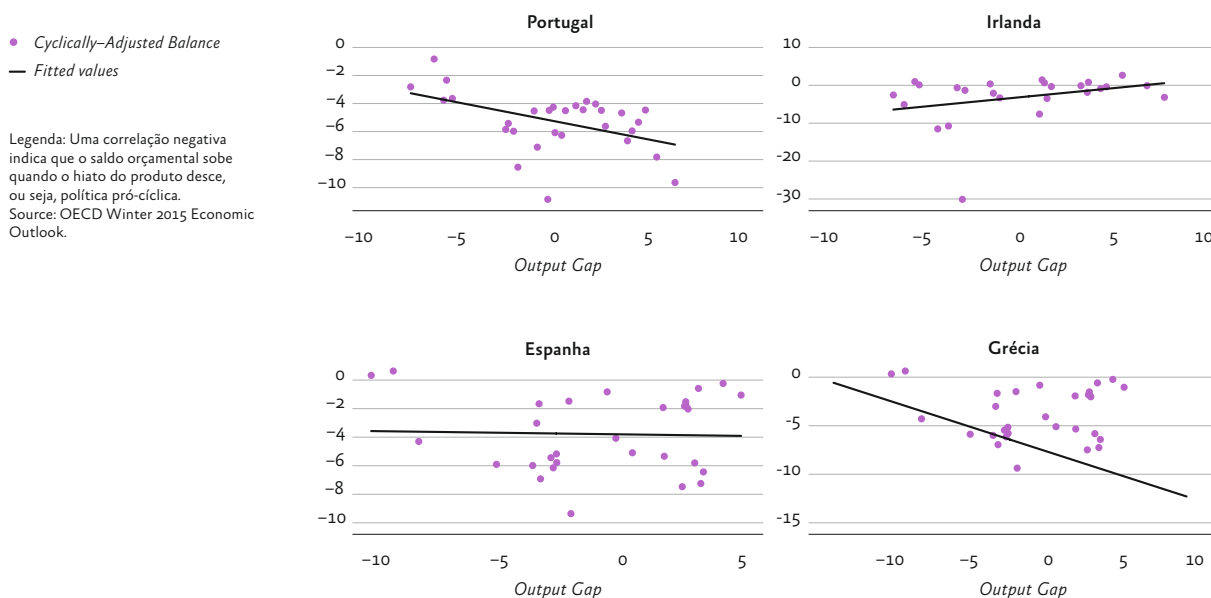
⁴⁹ O modelo aqui utilizado é de formato reduzido e a equação estipulada não resultou da dedução de um modelo estrutural, pelo que existem problemas sérios de identificação.

A inclusão de um termo autorregressivo, o déficit do ano anterior, pretende capturar efeitos como a inércia da política, como a dificuldade de alterar drasticamente os códigos fiscais ou a rigidez da despesa devido à permanência dos contratos com pessoal ou transferências sociais.

Finalmente inclui-se um erro estocástico, ϵ_t , que captura as reações não esperadas.

A Figura 1 dá-nos uma primeira ideia da ciclicidade orçamental para Portugal, Irlanda, Grécia e Espanha, sugerindo uma tendência pró-cíclica de Portugal e Grécia.

Figura 1 Gráfico relacionando o saldo orçamental corrigido de variações cíclicas com o hiato do PIB



Contudo, como se referiu, esta correlação simples não se pode tomar como evidência empírica por causa da bidirecionalidade.

2.2. Algumas questões prévias

Mesmo a especificação acima é problemática à luz de três questões principais que foram reconhecidas há muito tempo na literatura e discutidas acima. Primeiro, a capacidade de o orçamento ajustado ciclicamente (CAB) capturar mudanças na postura da política orçamental. Existem problemas na medição deste indicador, tais como discrepâncias claras entre choques da política orçamental claramente identificados e o CAB, bem como a incorporação de medidas orçamentais *one-off*, que não representam mudanças permanentes na

política orçamental e ainda estão incluídas neste indicador. Estes problemas de medição implicam que a medida provavelmente ainda contém efeitos dos estabilizadores automáticos.

Em segundo lugar, a precisão do hiato do produto na captura do ciclo económico também tem erros de medição, dada a subjetividade no cálculo do PIB potencial, que é uma medida não observável. A prova real destes erros é a constante revisão das estimativas deste indicador. Terceiro, o uso do saldo orçamental ajustado ciclicamente como um indicador de postura da política orçamental introduz preocupações de endogeneidade no modelo por causa da relação bicausal com o hiato do produto.

De facto, o ciclo económico será diretamente influenciado pela política orçamental, neste caso, o tipo de postura adotada pelos decisores de políticas, enquanto o tipo de postura também será influenciado pelo ciclo, por exemplo, a consolidação orçamental manifestada por clara melhoria no CAB/CAPB pode estar ligada a uma deterioração da atividade económica. Dadas as preocupações de endogeneidade apresentadas, para obter indicadores não enviesados, iremos fazer a estimação com variáveis instrumentais:

$$\begin{cases} EU: Balance_t = \alpha + \beta(Gap_t = Gap_{t-1}; Gap_t^{US}) + \lambda Debt_{t-1} + \delta Interest_t + \phi Balance_{t-1} + \epsilon_t \\ EU: Balance_t = \alpha + \beta(Gap_t = Gap_{t-1}; Gap_t^{EU-15}) + \lambda Debt_{t-1} + \delta Interest_t + \phi Balance_{t-1} + \epsilon_t \end{cases}$$

A estimação por variáveis instrumentais é uma técnica que consiste em encontrar uma variável que afete a variável do lado esquerdo, neste caso o Saldo, apenas através de seus efeitos sobre a variável que instrumenta, no nosso caso o hiato do produto. Por exemplo, um instrumento sugerido para os países europeus é que o hiato do produto é o hiato do produto nos EUA. A lógica é que o ciclo dos EUA afeta o ciclo dos países europeus, mas não diretamente o saldo orçamental dos países europeus. O efeito do hiato do produto nos EUA sobre o saldo orçamental dos países europeus existe apenas através do seu efeito sobre os hiatos de produto europeus. Neste exercício, as variáveis instrumentais foram selecionadas seguindo Fatás e Mihov – para os hiatos do produto europeu usamos como instrumento o seu próprio hiato do produto desfasado, bem como o valor atual do hiato do produto nos EUA; para os EUA, usamos o seu próprio hiato do produto desfasado e o hiato do produto na UE-15 desfasado.

Além disso, incorporamos um conjunto de quebras estruturais/anuais nas regressões.⁵⁰ Finalmente, calculamos coeficientes orçamentais pré e pós-crise para compreender o impacto da crise da dívida soberana (2010-2014) em termos de ciclicidade e sustentabilidade, já que o período de crise pode causar um enviesamento pró-cíclico nas consolidações em Portugal, Irlanda, Grécia

50. Os erros padrão de Newey-West foram calculados quando persistiam problemas de autocorrelação e heterocedasticidade após a inclusão de quebras. Os dados e o código para reproduzir os resultados estão disponíveis no sítio do livro.

e Espanha. O Quadro 5 mostra as estimativas das variáveis instrumentais para Portugal. O parâmetro cíclico não é estatisticamente significativo, o que significa que a probabilidade de que o coeficiente seja zero não pode ser rejeitada com confiança suficiente. O sinal da estimativa é negativo, indicando que, se o coeficiente não for zero, é mais provável que seja negativo e que a política orçamental tenha tido um comportamento pró-cíclico. No entanto, a melhor descrição da política orçamental de acordo com o modelo estimado é acíclica.

Quadro 5. Estimação da regra fiscal

	Cycle: β		Debt: λ	
	No crisis	With crisis	No crisis	With crisis
Portugal	-0.066	-0.094	0.104**	0.122***
Espanha	-0.273*	-0.222	0.055**	0.040
Irlanda	0.244*	1.152***	0.053	0.381***
Grécia	-0.109**	-0.198	0.057	0.143***
Itália	-0.105	-0.017	0.048***	0.054***
Alemanha	-0.631**	-0.723	0.192**	0.206*
Filândia	0.210***	0.218***	0.031	0.038*
Áustria	0.116	0.095	0.058	0.085***
Holanda	0.058	0.346	0.020	0.054
Bélgica	-0.356	-0.038	0.03	0.043
Noruega	0.486***	0.366***	-0.028	0.012
Suécia	0.417***	0.240*	0.050*	0.026
Dinamarca	0.435**	0.422***	-0.051*	-0.039
Canadá	0.472***	0.434***	0.071*	0.050***
EUA	0.401**	0.092	0.201***	0.066***
Reino Unido	0.021	0.025	0.106***	0.106***

Por outro lado, o parâmetro λ , que mede a resposta da política orçamental a variações na dívida pública, é significativo. A resposta da política orçamental à dívida deve indicar uma preocupação com a sustentabilidade e usar a política de estabilização, pelo menos para a sustentabilidade a longo prazo. Tanto antes como depois da crise, o CAB português parece responder a um aumento de um ponto percentual na dívida pública, com uma redução do défice de 0,1 pontos percentuais.

O Quadro mostra que a grande maioria dos países do euro apresenta comportamento orçamental pró-cíclico significativo (Grécia, Espanha e Alemanha), enquanto países fora do euro como Dinamarca, Suécia, Noruega, EUA e Canadá apresentam comportamento anticíclico.⁵¹ Observe que a incorporação da Crise da Dívida Soberana na estimativa leva a uma redução no grau

⁵¹ Estes resultados estão em linha com Fatás e Milhov.

de contraciclicidade na Noruega, Dinamarca e Canadá, enquanto as estimativas para a Espanha, Grécia e Alemanha se tornam estatisticamente insignificantes. Em suma, Portugal segue a maioria dos países analisados e exhibe uma ciclicidade não significativa que indica um comportamento acíclico. O coeficiente de regra orçamental que se refere à dívida aumentou para Portugal, Irlanda, Grécia, Itália e Alemanha durante o período de crise, provavelmente devido ao esforço de consolidação imposto pela Crise da Dívida. Por outro lado, o mesmo coeficiente nos EUA e no Canadá diminuiu.

Curiosamente, países como a Noruega, Suécia e Dinamarca, que se caracterizam por um comportamento orçamental contracíclico, não exibem respostas significativas ao aumento da dívida.⁵²

Em conclusão, a estimativa de uma regra orçamental reduzida para os anos 1995-2015 mostra que a política orçamental de Portugal foi acíclica e talvez ligeiramente pró-cíclica. A mesma regra estimada para os outros países da Zona Euro mostra que, para a maioria deles, a política orçamental foi acíclica ou pró-cíclica. A mesma regra estimada em países anglo-saxónicos e escandinavos (não euro) mostra que, para a maioria deles, a política orçamental era contracíclica.

a. Modelo de Equilíbrio Geral Dinâmico Estocástico para a Economia Portuguesa

Os modelos DSGE são hoje a prática generalizada da modelagem macroeconómica e são amplamente utilizados por académicos e organizações internacionais, como o FMI, a OCDE e bancos centrais, como o BCE e a Federal Reserve. Mas os DSGE também são bastante criticados, pois a sua capacidade de previsão tem-se mostrado insatisfatória, especialmente durante a recente crise. Blanchard (2016) escreve “eu vejo os modelos atuais DSGE com sérias falhas, mas podem ser melhorados e centrais para o futuro da macroeconomia”. Esta é a nossa visão e propomo-nos construir um modelo DSGE com especificações que visam melhor refletir as características da economia portuguesa.⁵³

A construção de um modelo DSGE foi uma tarefa que exigiu um elevado esforço de programação e investigação teórica, mesmo tomando em consideração as diversas contribuições teóricas mais utilizadas a nível global, para as adaptar aos problemas específicos da economia portuguesa e tendo em vista a política orçamental. O anexo 1 apresenta as equações do modelo e a sua motivação teórica. As principais características do modelo são:

⁵² Refira-se que a média dos saldos ajustados pelo ciclo em 1995-2015 foi de -5% em Portugal e -7,1% na Grécia, contra 0% na Dinamarca, 0,2% na Suécia e 0,8% na Finlândia.

⁵³ A versão do modelo apresentado neste livro é ainda um protótipo. Esperamos poder continuar a desenvolvê-lo em trabalho futuro.

- Pequena economia numa união monetária, o que implica que a política monetária é formulada e determinada fora de Portugal pelo BCE, pelo que a taxa de juro de base é exógena no modelo.
- O modelo é do tipo neo-keynesiano, pelo que exhibe rigidez nominal dos salários (Erceg, Henderson and Levin (2000)) e dos preços (Calvo (1983)). A presença de rigidez nominal implica que a procura agregada determina o nível do produto no curto prazo.
- Existem três tipos de famílias com diferentes comportamentos: (i) Ricardianas, com otimização intertemporal. Este tipo de famílias tem um horizonte prospetivo, pelo que quando os gastos públicos aumentam ela sobe a sua poupança para fazer face aos impostos futuros que terá de pagar na amortização da dívida pública; (ii) Não-ricardianas, restringidas pela liquidez, ou *hand-to-mouth*, pelo que nunca pode consumir para além do rendimento disponível. Um aumento da despesa pública leva a um aumento do seu consumo por causa dos efeitos que tem na procura agregada; e (iii) família desempregada, que apenas consome os benefícios do desemprego, que são uma fração do seu rendimento de trabalho quando empregada. Durante uma recessão o número de desempregados aumenta e os gastos em subsídios ao desemprego aumentam, atuando como estabilizador automático. O desemprego no modelo é sempre involuntário, como em Gali (2008).
- Existe rigidez real, ou custos de ajustamento, no investimento (Christiano, Eichenbaum e Evans, 2005), na utilização do capital (Smets and Wouters, 2003) e no consumo das famílias, por causa dos hábitos. Esta rigidez deve ser entendida como parte de um modelo que não está suficientemente explicitado quanto ao comportamento dos agentes, mas é necessária para captar as regularidades empíricas. Por exemplo, a função consumo agregado exhibe uma persistência elevada que é difícil de replicar na versão standard do modelo.
- Setores finais no consumo e investimento que utilizam bens e serviços importados. Portugal importa tanto bens de consumo como bens de capital.
- Regra fiscal que responde tanto ao desemprego (fator cíclico) como ao nível da dívida pública e permite captar variações na PO discricionárias e não esperadas (antecipadas) pelos agentes económicos, mais especificamente:

$$Balance_t = \alpha - \lambda_u u_t + \lambda_b Debt_{t-1} + \lambda_d Balance_{t-1} - \epsilon_{f,t},$$

onde *Balance* é o rácio do défice primário sobre o PIB, u é a taxa de desemprego, *Debt* é o rácio da dívida no ano anterior, um termo autorregressivo, e o último termo representa as variações não antecipadas da política orçamental, erros de medição e revisões do défice.

O modelo é suficientemente rico para captar os diferentes instrumentos da PO, mas apenas apresentaremos resultados para a despesa total.

Vejam, agora, qual a equação dinâmica da restrição orçamental para melhor perceber qual o papel da política discricionária e dos estabilizadores automáticos:

$$\Psi_{G,t} B_{G,t} - B_{G,t-1} = -Balance_t = G_{H,t} + T^R + T^{NR} + \tau^U W_t U_t - (\tau_K + \tau_R) R_{K,t} K_{t-1} - (\tau_N + \tau_P) W_t N_t - \tau_C P_{C,t} C_t$$

em que o lado esquerdo representa a variação da Dívida Pública, B_G , em que Ψ_G é o preço da nova dívida, e o lado direito é o défice primário (inverso do saldo), que é a diferença entre as despesas em bens e serviços, G_H , as transferências para pensionistas, T^R , e outras, T^{NR} , os subsídios de desemprego, que são uma fração, τ^U , dos salários quando estavam empregados, e os impostos sobre capital, trabalho e IVA sobre o consumo. Quando se dá uma recessão o desemprego aumenta e aumentam os subsídios ao desemprego, e é assim um estabilizador automático. A recessão também leva à redução dos impostos sobre o trabalho porque baixa o emprego, ao capital, porque baixa a taxa de rentabilidade, e do IVA, porque baixa o consumo, tudo variações automáticas.

Contudo, repare-se que a despesa pública é endógena e determinada pela regra fiscal. Para saber se a política orçamental é pró ou anticíclica tem que se calcular qual o valor dado pelo modelo para G_H . Se este tiver um co-movimento negativo com o ciclo, então diz-se que a economia tem um comportamento em termos da PO que é anticíclico, que é o que vamos observar, e se for positivo diz-se que é pró-cíclico.

Mas existe um outro elemento importante da PO, que é a parte discricionária, não antecipada, da variação do défice, ϵ_{ft} . Se este “choque fiscal” se co-movimenta positivamente com o ciclo, que é o que os resultados mostram, a política é pró-cíclica. Como conjugar os dois resultados? O modelo mostra que existe um comportamento sistémico do Governo através da despesa pública discricionária de tipo contracíclico, mas, por outro lado, que o Governo reage ao ciclo tomando medidas discricionárias pró-cíclicas. Esta conclusão está de acordo com a análise econométrica da regra fiscal e da análise empírica que mostra que a PO não tem sido decisivamente contracíclica e melhor se caracterizaria por acíclica.

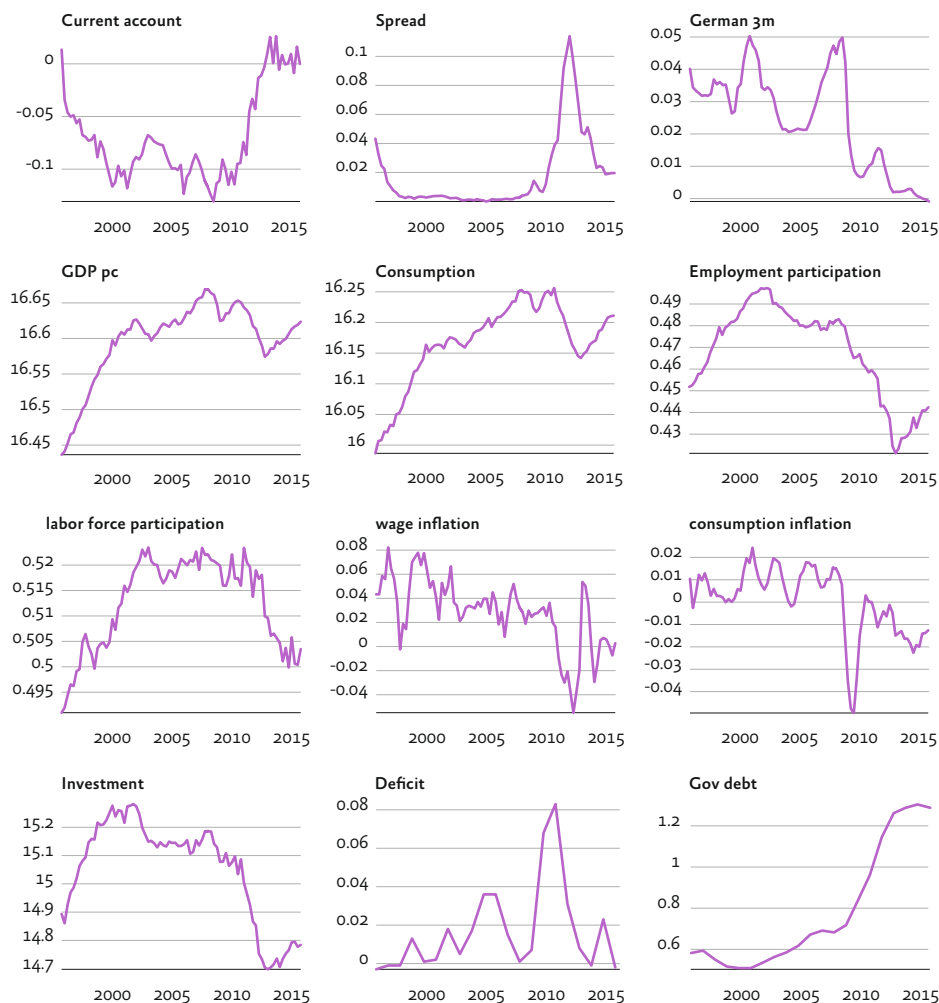
b. Dados e Estimação do Modelo

3.2.1. Dados

Utilizaram-se para estimação do modelo dados trimestrais entre 1995 e 2015, do Eurostat e da OCDE. Os gráficos das principais variáveis encontram-se na Figura 3.5.

Figura 3.5: Séries estatísticas para o modelo

Fonte: Eurostat e OCDE



O primeiro painel mostra o déficit da conta corrente que de uma posição de equilíbrio em 1995 se começa a deteriorar gradualmente até ultrapassar os 10% do PIB em 2000, permanecendo em torno deste valor até 2011. Esta forte acumulação de dívida externa deve-se ao *boom* criado pela adesão ao euro e à manutenção de baixos *spreads* depois da fundação da Zona Euro, em 1998, e até à crise global de 2008, como se vê no 2.º painel da 1.ª linha. A seguir à crise

global e à crise financeira dos países periféricos da Zona Euro e de Portugal, em particular, entre 2011 e 2014, dá-se a explosão dos *spreads*. No modelo esta explosão é gerada através de um choque externo, devida ao *sudden-stop* e à percepção de uma possível saída de Portugal da Zona Euro. O terceiro painel da 1.^a linha mostra as taxas de juro da dívida alemã de 3 meses, que são tomadas como indicativas da política monetária do BCE para a Zona Euro. São de notar as subidas das taxas de curto prazo no início da Zona Euro e depois nas vésperas do eclodir da crise global. Também são de notar a forte queda nas taxas, que chegam a zero em 2015, devido às políticas de inundação de liquidez do BCE para combater a crise global e depois no quadro do QE. O quarto painel mostra o PIB por trabalhador, em logaritmos, onde se observa o *boom* da segunda metade dos anos 1990, a quase estagnação dos anos 2000 até à dupla queda, primeiro da crise global e depois a queda profunda da crise de 2011 e anos seguintes.

Na segunda linha temos o painel do consumo que acompanha a evolução do PIB. Os dois painéis seguintes referem-se ao emprego e à taxa de atividade, mostrando a forte quebra associada às crises com a explosão da taxa de desemprego, apenas compensada por uma pequena redução da taxa de atividade. O quarto painel mostra a evolução dos salários, que depois da crise só tiveram uma forte recuperação em 2014, com as reposições impostas pelo Tribunal Constitucional, mas em geral com taxas de crescimento negativas.

Na terceira linha temos a evolução dos preços no consumidor, que mostra a queda da inflação com a crise e a seguir o investimento que entra em colapso também com a crise. Os dois últimos painéis referem-se ao défice primário e ao peso da dívida pública no PIB.

3.2.2. Estimação do Modelo

A estimação do modelo é feita depois de aplicar às variáveis o filtro de Hodrick-Prescott, e utilizando técnicas bayesianas, como é corrente na literatura. A estimação consiste em estimar valores para os parâmetros e as diferentes configurações de variáveis exógenas que melhor conseguem explicar a evolução dos dados.

Podemos, assim, representar a dinâmica do modelo, depois de o linearizar:

$$Y_t^m = \tau(\theta)Y_{t-1}^m + R(\theta)\eta_t$$

A primeira parte representa a parte estrutural, em que se incluem todas as variáveis do modelo, e a segunda parte os choques e a sua dinâmica, que impactam cada uma das equações. São exemplos destes choques uma alteração das taxas de juro do BCE, uma alteração discricionária da PO, ou um aumento do

prémio de risco da dívida pública. O que se pretende é estimar os conjuntos de parâmetros $\tau(\theta)$ e $R(\theta)$, que são funções de θ , que é um vetor que coleta todos os parâmetros do modelo, como os da regra fiscal.

Uma vez estimado o modelo, a simulação cumulativa produz resultados que são diferentes dos observados, como em qualquer modelo estocástico estimado. Pode-se escrever o vetor das variáveis observadas como a soma dos valores explicados pelo modelo Y^m e os valores não explicados Y^{nm}

$$Y_t^o = Y_t^{nm} + Y_t^m$$

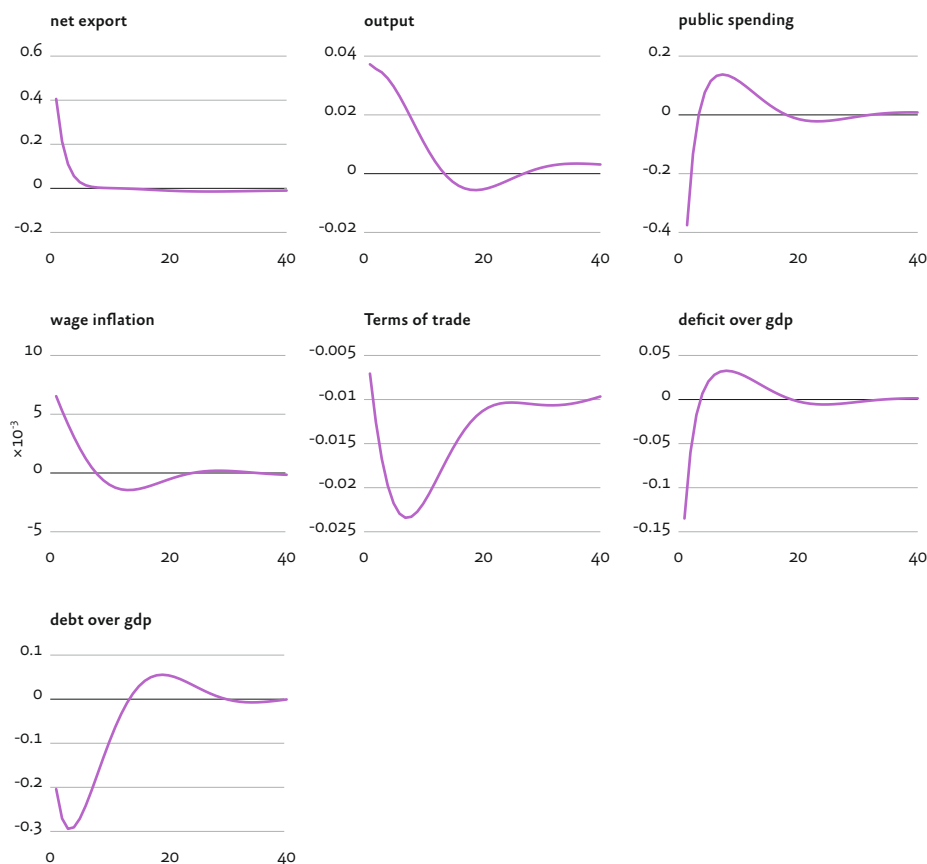
A nossa experiência com a simulação mostra que quanto mais tentamos reduzir a parte não explicada menor robustez têm os parâmetros estimados. A nossa estratégia de escolha da especificação final é orientada pelos nossos objetivos, que são tentar explicar o ciclo económico através das variáveis orçamentais, sendo o ciclo económico limitado a não mais de 8 anos. Esta orientação não quer dizer que não haja outras implicações mais duradouras ou estruturais da política fiscal, que estão para além do nosso radar de investigação.

c. Resultados

3.3.1. Função Impulso para procura externa

Uma forma de testar a validade do modelo é calcular as funções impulso resultantes de choques sobre as variáveis. A função impulso de resposta mede o impacto sobre as variáveis endógenas resultante da alteração de uma variável exógena, mantendo tudo o resto constante. Fizemos um teste de um desvio positivo equivalente a um desvio padrão da procura externa. Os resultados encontram-se na Figura 3.6. O aumento da procura externa leva a um aumento das exportações líquidas que se dissipa depois de 5 trimestres, o PIB aumenta, o desemprego reduz-se, os salários sobem, há uma pequena deterioração das razões de troca, o aumento do rendimento e a redução do desemprego levam a uma redução do défice orçamental, ao mesmo tempo que o governo reage via regra fiscal e reduz a despesa pública, o que se reflete numa redução do peso da dívida pública. Em nossa opinião, todos estes resultados estão de acordo com o esperado e têm dimensões razoáveis.

Figura 3.6 Funções impulso resultantes de um choque positivo, de um desvio padrão, na procura externa



3.3.2. Ciclicidade da Política Orçamental

O modelo estimado permite-nos também extrair a regra fiscal implícita. O Quadro 5.7 apresenta os resultados. Ao proceder à estimação bayesiana, na distribuição *a priori*, consideraram-se as médias para os parâmetros de resposta ao desemprego, acréscimo da dívida e de inércia (saldo do ano anterior) aí indicados. A última coluna apresenta os valores obtidos *a posteriori*, num intervalo de confiança de 90%, os quais revelam que o coeficiente da taxa de desemprego é positivo, e claramente superior a 1,

Quadro 5.7 Regra fiscal implícita no modelo

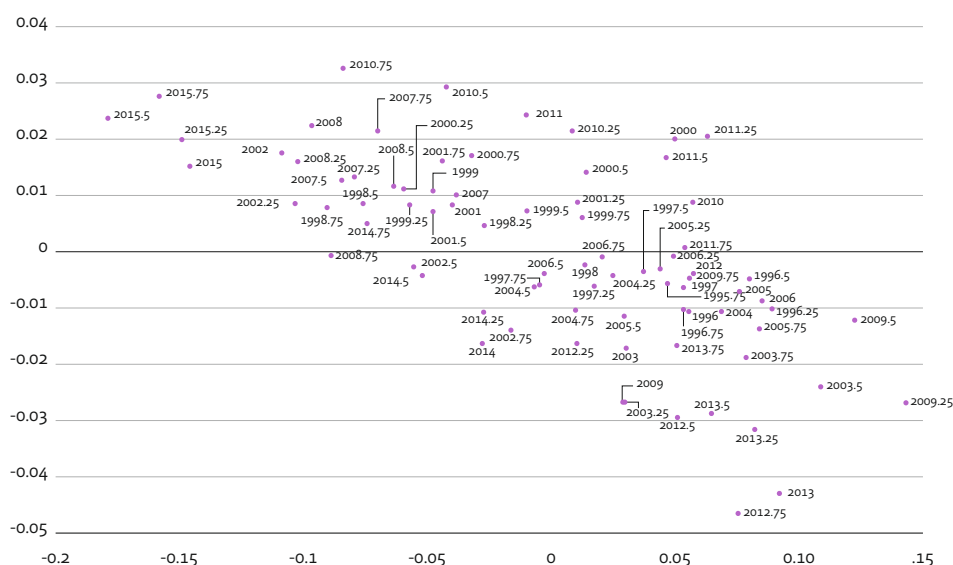
parameter	Prior distribution	Prior Mean	Standard Deviation	Posterior Interval
λ_u	Normal	1		1.33-1.56
λ_b	Normal	1		0.58-0.9
λ_d	Normal	0.5		0.01-0.046

o que mostra uma política anticíclica. Os resultados também mostram que o déficit reage a um aumento da dívida, com um coeficiente médio de 0,77, enquanto que o parâmetro do déficit do ano anterior mostra uma pequena persistência.

A figura 3.7 apresenta os resultados produzidos pelo modelo para cada um dos pontos de observação dos dados dos pares PIB e Despesa Pública. Por exemplo, o par de dados indexado por 2010.25 significa que se refere ao ano 2010 e ao primeiro trimestre. Repare-se que a Despesa Pública não é o valor real estatístico, mas sim o resultado de simulação do modelo, pois esta variável é aquela que o Governo utiliza para seguir a regra fiscal. O PIB é também o valor simulado pelo modelo. Como se pode ver a relação é claramente negativa, o que implica uma política anticíclica.

Figura 3.7 Resultados do modelo para os pares PIB (eixo vertical) e Despesa Pública (eixo horizontal)

• *Output versus Spending*



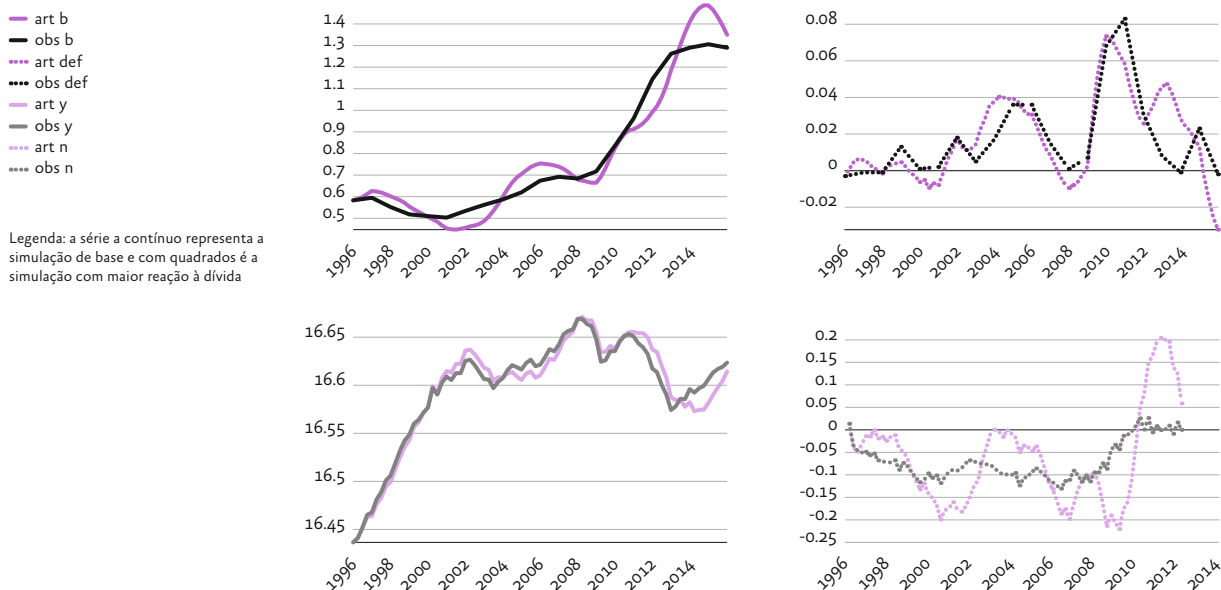
Scatter plot showing the relationship between Output and ε_{it} for the period 1997-2013. The y-axis represents Output, ranging from -0.05 to 0.04. The x-axis represents time, with labels for years and quarters (e.g., 1997, 2000, 2003.25, 2010.25, 2013). The plot shows a positive correlation between Output and ε_{it} , with a dense cluster of points around the origin and a few outliers at the extremes.

3.3.3. Exercícios contrafactuais

Observamos uma menor acumulação da dívida (primeiro painel), com atenuação na flutuação dos défices, que deixam de responder tão acentuadamente

ao desemprego (segundo painel). Como seria de esperar, esta regra leva à amplificação dos efeitos sobre o PIB e sobre o desemprego (dois últimos painéis), na medida em que baixa o peso da componente estabilizadora do ciclo.

Figura 3.9 Contrafactual com regra fiscal com maior peso da Dívida



Em conclusão, o modelo DSGE estimado para Portugal mostra que a parte sistemática da política orçamental é contracíclica e a parte não sistemática da política orçamental, correspondente às medidas não esperadas da regra orçamental, é pró-cíclica. A simulação contrafactual mostra que uma regra orçamental que tivesse tentado ser mais agressiva na redução da relação Dívida/PIB, dado o histórico de eventos (choques) ocorrido na amostra, teria resultado em maior volatilidade económica sem diminuir o rácio do PIB. Isto deve-se provavelmente ao facto de o rácio Dívida/PIB ter aumentado principalmente durante a grande recessão de 2010-2013, entre outros fatores.

Estes resultados não implicam que a regra orçamental seguida por Portugal, no passado, seja a melhor regra. A questão de qual é a melhor regra que poderia ser seguida é uma questão importante, mas é uma questão que vai além do escopo deste capítulo. É também uma questão difícil, pois requer especificar o que queremos dizer com “melhor”. É melhor a estabilização completa do PIB? Ou é melhor conseguir um PIB mais elevado? Para conceber uma política orçamental para alcançar um nível de PIB potencial mais elevado é necessário não só considerar a função estabilização, mas também a função eficiência.

Capítulo 4

Coordenação com as restantes políticas macro, sustentabilidade da dívida e regras orçamentais (fiscais)

Abel M. Mateus

Estudámos no capítulo 3 a utilização da política orçamental (PO) na estabilização da economia, tendo chegado à conclusão de que esta não tem desempenhado esta função. Porém, a PO não é a única que pode ser utilizada para este efeito. Para sabermos a postura da política macroeconómica de curto prazo temos que estudar como se coordenam a PO e a política monetária. Porém, com a entrada na Zona Euro, Portugal perdeu a possibilidade de utilizar a política monetária como política anticíclica, uma vez que esta é controlada pelo BCE, tendo como objetivo a estabilização dos preços em toda a Zona Euro, e representando o nosso país uma pequena percentagem desta zona, aquela só contribui como política anticíclica se o ciclo económico português estiver sincronizado com o total da Zona Euro. Vamos, assim, começar por estudar como se coordenaram estas duas políticas na economia portuguesa. Não devemos também esquecer que os países podem ter uma evolução diferente dos volumes de crédito bancário, e que as políticas de regulação podem também influenciar aquela variável, com importante impacto no nível de atividade económica. Começamos por estudar, na secção seguinte, um modelo macroeconómico estilizado que nos ajuda a compreender como funciona a economia portuguesa no contexto da Zona Euro.

4.1 Macroeconomia da Zona Euro e Portugal⁵⁴

4.1.1. A economia da Zona Euro

Portugal, como pequena economia da Zona Euro, tem um modelo de funcionamento da macroeconomia bastante diferente do modelo típico dos compêndios universitários. A análise deve ser desenvolvida em dois níveis. Primeiro temos que estudar a macroeconomia da Zona Euro, no seu conjunto. Aí se

⁵⁴ Mantemos a exposição a um nível relativamente simples, mas didático. Para exposições baseadas na teoria do equilíbrio geral (com fundamentos micro) em economia aberta pode consultar-se Gali, J. and T. Monacelli (2008). Optimal Monetary and Fiscal Policy in a Currency Union. *Journal of International Economics*, 76:116-132. A conclusão destes autores é que se deve utilizar a política monetária a nível da União (e a Política Orçamental coordenada entre os países membros) para estabilizar a economia da União e a política orçamental a nível de cada país membro para estabilizar os choques idiossincráticos. Mais recentemente, Farhi, E. and I. Werning (2017). Fiscal Unions, mimeo, argumentam que estas políticas são insuficientes e que são necessárias transferências interestaduais, contingentes com os choques idiossincráticos, para poder maximizar o bem-estar social, de forma a substituir a vantagem que provém de cada Estado ter uma política monetária própria. Mais sobre este assunto na secção sobre Regras Fiscais.

determinam um conjunto de variáveis como o PIB da Zona Euro, a taxa de inflação, a taxa de juro, e a taxa de câmbio do euro em relação ao dólar e a outras moedas, entre outras. Depois tomamos estas variáveis, que passam a funcionar como exógenas para o caso português, e estudamos as políticas orçamental e de rendimentos em Portugal, que em grande parte vão determinar o défice orçamental, o nível de competitividade, o défice externo e a taxa de desemprego.

Não é hoje possível pensar no funcionamento da Zona Euro, sem pensar na sua interação com o dólar, o iene e a economia global. Suponhamos que os EUA decidem reduzir os impostos (como aconteceu nos anos da administração Reagan). Então, isso significa, na hipótese keynesiana, que vai diminuir a poupança nos EUA, e menor será o fluxo de capitais para o exterior. A taxa de juro nos EUA começa a subir, atraindo capitais da Europa e Japão para aquele país, e menos capitais afluirão dos EUA para a Europa. Aumenta assim o défice corrente nos EUA, porque se alarga o excedente da balança financeira. As taxas de juro internacionais sobem. E também na zona euro as taxas de juro sobem. Reduz-se o investimento em capital fixo na Zona Euro, assim como o défice da balança corrente, para compensar a subida nos EUA. Como vemos, as políticas seguidas nos EUA acabam por ter um importante impacto na Zona Euro, que não é possível ignorar.

Suponhamos agora que se está perante uma perspetiva de deflação, com a desaceleração do nível de atividade económica e possível subida do desemprego. O BCE pode reagir, seguindo uma política monetária expansionista, reduzindo as taxas de juro. Esta redução provoca uma expansão da procura agregada. Aumenta o investimento das empresas e das famílias em imobiliário, bem como o consumo de bens duradouros. Este crescimento é tanto maior quanto menor forem as expectativas de inflação dos agentes económicos. O aumento da oferta de moeda que o BCE sustenta através do seu fornecimento de maior liquidez ao sistema bancário europeu permite reduzir as taxas apesar do aumento da procura de moeda resultante da expansão da procura. Em resultado da redução das taxas de juro na Zona Euro, aumenta a saída de capitais para a zona do dólar e menos capitais externos são atraídos para as carteiras em euro. Ora, um maior défice das balanças de capitais e financeira significa um maior excedente da balança corrente⁵⁵. O euro tende a depreciar-se, o que acompanha um aumento das exportações e redução de importações. Esta expansão das exportações, em termos líquidos, vem adicionar-se ao impacto na procura agregada resultante da expansão da procura interna. O aumento global da procura vai traduzir-se em parte em aumento do nível de produção e, na medida em que reduz o “*gap* do produto”, pode conduzir a uma maior inflação no futuro.

⁵⁵ A soma do excedente corrente com o défice das balanças de capitais e financeira tem que ser igual a zero, por definição. (Ver os novos conceitos da balança de pagamentos no sítio da internet do Banco de Portugal, www.bportugal.pt)

O modelo teórico de base para analisar a Zona Euro é o modelo IS-LM de economia aberta, chamado modelo Mundell-Fleming,⁵⁶ de um grande país, que tem capacidade de fixar a sua própria taxa de juro. Numa grande economia aberta temos que considerar a relação entre a taxa de juro e o investimento líquido no exterior. Como recordámos, o investimento líquido no exterior é a diferença entre os empréstimos ou investimentos que os nacionais fazem no exterior menos os empréstimos ou investimentos do exterior no país que estamos a considerar. Quando a taxa de juro interna baixa em relação à internacional, os investidores acham os investimentos no exterior mais lucrativos, pelo que começam a colocar cada vez mais poupanças no estrangeiro, e os estrangeiros veem baixar a rentabilidade dos seus investimentos no país, pelo que deixam de colocar tantos recursos no país. Existe, pois, uma relação negativa entre a taxa de juro interna e o afluxo líquido de capitais do exterior. Podemos assim formalizar este modelo:

$$\begin{aligned} Y &= C(Y - T) + I(r) + G + NX(e) \\ M/P &= L(r, Y) \\ NX(e) &= NFC(r) \end{aligned}$$

onde a primeira relação expressa o equilíbrio no mercado dos bens, sendo Y o PIB, C o consumo, I o investimento, G as despesas públicas e NX o excedente de exportações, r a taxa de juro e e a taxa de câmbio, para além dos impostos, T . A taxa de juro internacional é tomada como fixa, e não influencia as variáveis do modelo. A segunda equação refere-se ao equilíbrio do mercado monetário, sendo M o stock de moeda e P o nível de preços. O lado esquerdo refere-se à oferta de moeda e o lado direito à procura de moeda. A terceira equação refere-se ao equilíbrio da balança de pagamentos e diz que as exportações líquidas de bens e serviços (lado esquerdo), que são função da taxa de câmbio real, têm que ser iguais ao investimento líquido no exterior (lado direito), que é função da taxa de juro nacional. No caso de o país ter um défice na balança de bens e serviços, NX , significa que tem um excedente na balança de capitais, NF .

Reparemos que a taxa de câmbio está medida em termos da nossa moeda, que é o numerário. Assim, suponhamos que o euro sobe de 1 USD para 1,2 USD, então quer dizer que se está a valorizar em relação ao dólar, ou seja, está a apreciar-se. Uma subida da taxa de câmbio implica uma apreciação, e uma descida uma depreciação.⁵⁷

Substituindo a terceira na primeira equação o modelo fica:

$$\begin{aligned} Y &= C(Y - T) + I(r) + G + NFC(r) \\ M/P &= L(r, Y) \end{aligned}$$

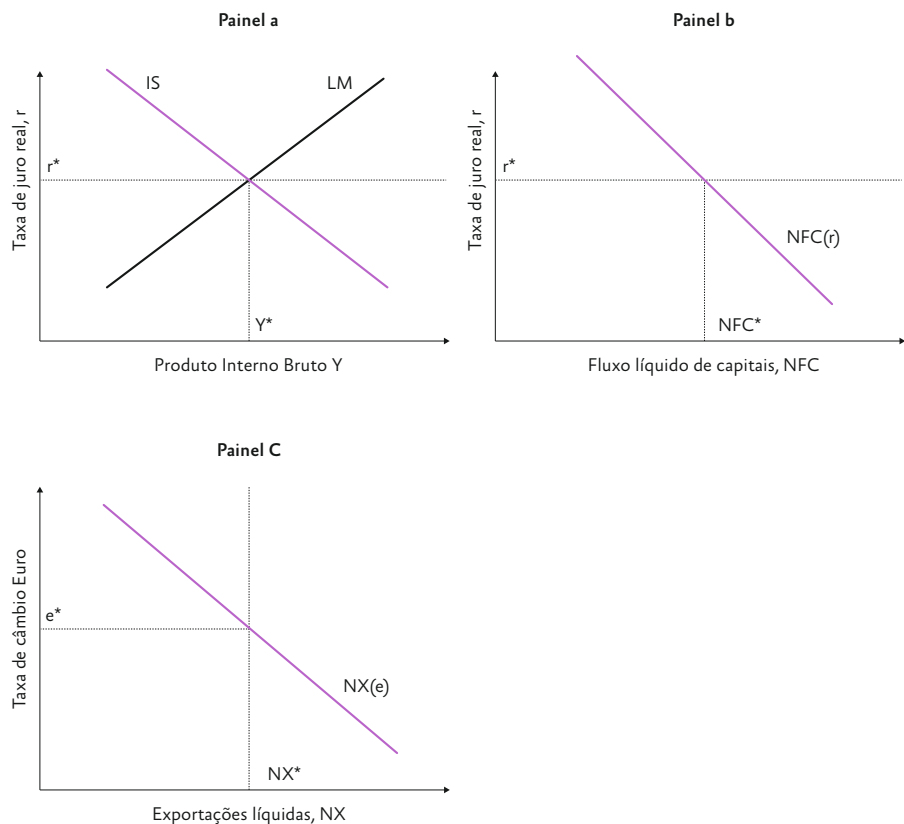
⁵⁶ Foi a construção deste modelo que deu a Robert Mundell o prémio Nobel da Economia de 1999. Para uma exposição do modelo Mundell-Fleming a nível mais avançado veja-se Obstfeld, M. and K. Rogoff (1996). *Foundations of International Economics*, MIT Press, cap. 10.

⁵⁷ Esta definição é inversa da que estávamos habituados com o escudo. Por exemplo, uma variação do escudo de 140 para 180 escudos por 1 dólar representa uma desvalorização do escudo. Deu-se uma subida da taxa de câmbio, mas o numerário é agora a moeda estrangeira, pelo que uma subida da taxa de câmbio significava uma depreciação.

que representam, respetivamente, a curva IS e LM, no espaço $(r;Y)$. A principal diferença em relação ao modelo da economia fechada é que uma subida da taxa de juro provoca uma descida de investimento mas também uma subida do afluxo de capitais do exterior, ou redução dos empréstimos líquidos ao exterior, o que leva a uma queda do excedente líquido de exportações.

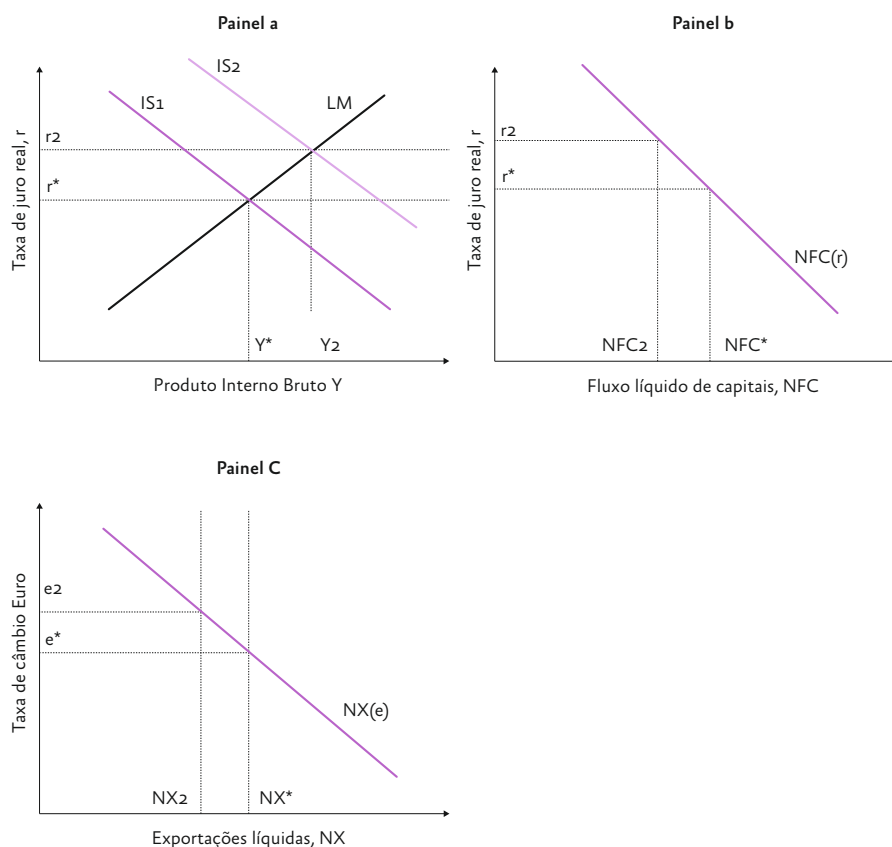
A Figura 4.1 mostra o equilíbrio pelo cruzamento entre a IS e a LM no painel (a). Dada a taxa de juro interna e a curva do fluxo líquido de capitais, obtemos o nível do seu défice/excedente, simétrico do excedente/défice da balança de bens e serviços (painel b), e através do mercado das divisas a taxa de câmbio de equilíbrio.

Figura 4.1 Modelo Mundell-Fleming de um grande país com câmbios flutuantes



Vamos agora supor que os governos europeus da Zona Euro adotam uma política orçamental expansionista, através de um aumento das despesas públicas ou redução dos impostos. Tal política leva a um deslocamento da curva IS para a direita (Figura 4.3).

Figura 4.2 Política Orçamental Expansionista



O deslocamento para a direita provoca um aumento da taxa de juro real interna, e o *crowding-out* do investimento. A subida da taxa de juro leva a uma maior aplicação de recursos na economia europeia e o aumento dos afluxos de capitais à Europa. Este afluxo provoca a apreciação da moeda e uma queda das exportações líquidas. Como se pode verificar, as implicações da política orçamental expansionista acabam por ser, em parte, semelhantes à política monetária restritiva no que respeita ao impacto sobre a balança comercial/corrente, o que parece algo paradoxal. O nível de rendimento sobe, a taxa de juro sobe e a taxa de câmbio aprecia-se.⁵⁸ Também em ambos os casos há uma redução do nível de investimento.

4.1.2. O funcionamento da economia portuguesa no contexto da Zona Euro

É ao nível da Zona Euro que se determina a taxa de juro nominal e real do euro, bem assim como a taxa de câmbio do euro em relação a outras moedas e o nível do PIB da Zona Euro. Estes valores de equilíbrio resultam da iteração

⁵⁸ Podemos imaginar, no limite, uma situação em que o nível do PIB cai se houver um *crowding-out* completo do investimento pelos gastos públicos, e a apreciação a seguir provoca uma descida do nível de rendimento.

⁵⁹ A economia portuguesa representa atualmente cerca de 1,5% da Zona Euro. No Conselho de Nice que reviu o Tratado da UE, em finais de 2000, foi introduzida pela França a *enabling clause*, que permite rever a forma como os bancos centrais nacionais estão representados no Conselho do Banco Central Europeu, em virtude do alargamento. Em 2018, o Conselho do Governo do BCE é composto por seis membros executivos e 19 governadores de cada país. Em vez do atual sistema um governador um voto, é possível que no futuro o sistema seja revisto aproximando-o ao do FED dos EUA. Um cenário possível seria os quatro ou cinco países grandes terem um lugar permanente e os pequenos países terem o mesmo número de lugares, o que implica rotatividade, que pode ser anual. No FED, Nova Iorque tem assento permanente e, por exemplo, Boston, Dallas e São Francisco têm assento rotativo, embora nos EUA só existam sete FEDs regionais.

do mercado dos bens e da política do Banco Central Europeu. O nível do PIB e da taxa de juro são também influenciados pela política orçamental do conjunto dos países do euro, pelas expectativas dos consumidores e dos empresários em relação ao nível de atividade futura, e pela chamada regra monetária que o banco central segue para manter a estabilidade dos preços. O nível de inflação depende em parte do chamado *output gap*, e das expectativas dos agentes em relação à inflação futura, tal como a inflação passada tem um certo peso sobre a inércia da subida dos preços. A taxa de juro nominal que corresponde aproximadamente à taxa de juro real mais expectativas de inflação vai, por outro lado, influenciar os movimentos de capitais entre a Zona Euro e a zona do dólar, entre outras. Em equilíbrio, estas entradas de capitais têm que financiar um possível défice da balança corrente, que inclui bens e serviços. Este equilíbrio determina a taxa de câmbio entre o euro e as restantes moedas.

Podemos, pois, afirmar que as autoridades e os agentes económicos portugueses não têm quase nenhum impacto sobre as taxas de juro em Portugal e a taxa de câmbio do euro. Estas variáveis são exógenas para a economia portuguesa. Esta situação resulta também do facto de Portugal ser um pequeno país da Zona Euro, pelo que as suas variáveis têm uma pequena influência no agregado da Zona Euro. Quando o Governador do Banco de Portugal se senta no Conselho do BCE tem que orientar as suas decisões de acordo com os indicadores da área do euro, onde Portugal apenas representa 1,5%.⁵⁹ O controlo sobre a inflação pelas autoridades portuguesas é limitado, só podendo ser influenciado pelas políticas de salários e rendimentos. Pela chamada “lei de um preço”, os preços dos bens transacionáveis não podem divergir por muito tempo, pois neste caso a arbitragem torna-se lucrativa, o que acaba por reduzir essa divergência. Aliás, o caso não é muito diferente entre uma possível divergência da taxa de inflação do Algarve e de Lisboa. Um importante fator de divergência pode ser a diferença das taxas de crescimento dos salários. Outro fator pode ser o controlo de preços administrados (como aconteceu recentemente com os preços dos combustíveis).

O nível de rendimento em Portugal depende, em grande parte, do nível de rendimento da Zona Euro (as flutuações económicas em Portugal são determinadas em cerca de 80% pela Zona Euro), das expectativas dos agentes económicos sobre a atividade futura e da taxa de juro do euro. O ajustamento de uma variação do nível da procura faz-se sobretudo através do excedente ou défice da balança externa. Na medida em que desapareceu o risco de câmbio para as trocas intracomunitárias, com a criação da moeda única, facilitou-se a movimentação dos capitais entre os diferentes mercados nacionais, o que permite o financiamento daquela balança.

Com a entrada de Portugal para o euro, o governo só pode fazer política de gestão de procura através da política orçamental e, até certo ponto, da política de crédito e de salários e rendimentos. Um aumento do défice orçamental vai levar a um aumento da procura agregada. Mas o interessante é que, enquanto no modelo tradicional AD-AS, este aumento da procura se distribuía em parte no aumento dos preços e, em parte, do volume de produção e aumento de importações, agora, com a lei de um preço, a maior parte transmite-se apenas através do último efeito. De facto, se a economia estiver próxima da utilização plena da capacidade produtiva, ou seja, se o PIB estiver próximo do PIB potencial, o aumento da procura agregada vai transmitir-se quase todo em aumento das importações e consequente deterioração do défice da balança externa.

Por outro lado, em países onde a liberalização financeira é recente, a descida das taxas de juro e o maior acesso ao crédito motivado por uma descida do risco no sistema financeiro (por exemplo, uma parte importante desse risco estava associado ao risco cambial), e a própria concorrência bancária, levam a uma forte expansão do crédito nos mercados nacionais, que terá efeitos mais expansionistas sobre a procura agregada e défice externo, *ceteris paribus*.

Finalmente, interessa sublinhar a importância das políticas estruturais. De facto, com a perda da autonomia monetária e a limitação sobre o défice orçamental imposta pelo Pacto de Estabilidade e Crescimento, a gestão da procura agregada torna-se ainda mais limitada. Daí que para que uma economia se expanda tem que se dar cada vez mais importância às políticas da oferta agregada, que por vezes também são referidas por políticas estruturais ou “políticas microeconómicas”. Este aspeto é até certo ponto discutível pois em qualquer economia, e qualquer que seja o regime macroeconómico, o crescimento no longo prazo está sobretudo dependente da expansão da capacidade produtiva.

O Paineil A da Figura 4.3 representa a curva IS, que é o lugar geométrico dos pontos de equilíbrio no mercado dos bens e serviços, relacionando cada taxa de juro real, r , com um nível de rendimento real, Y . O modelo IS, que parte do equilíbrio do mercado de bens e serviços, pode ser representado pela seguinte igualdade

$$Y = C(r, Cr, Y_d, Y^{eu}) + I(r, Cr) + G + Ex(Y^{eu}) - M(Y)$$

A primeira componente do lado direito, a função consumo, é função da taxa de juro real, do nível de crédito às famílias, Cr , na medida em que muitas delas podem estar condicionadas pela restrição de liquidez relacionada com o nível de crédito atribuído pelos bancos,⁶⁰ do rendimento disponível permanente – depois dos impostos e transferências públicas ou do nível de riqueza esperado, Y_d , e do nível de rendimento na Zona Euro, Y^{eu} , que condiciona o nível de rendimento em Portugal. A segunda componente, o investimento, é função

⁶⁰. Sobretudo dos bens de consumo duradouro e do investimento.

da taxa de juro real e do crédito, que pode condicionar, por exemplo, o investimento em casas de habitação. A terceira são os gastos públicos, a quarta as exportações de bens e serviços, que são função do nível de procura na Zona Euro, e as importações, que são função do rendimento interno.

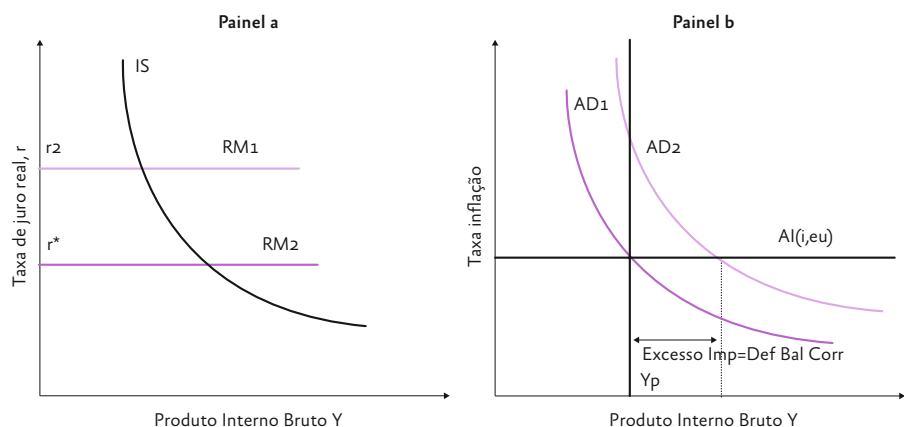
A inclinação negativa da curva é dada pelo facto de uma diminuição da taxa de juro real implicar um aumento do nível de rendimento devido a uma subida do investimento e consumo. Os bens presentes tornam-se mais baratos em termos dos bens futuros e as pessoas passam a consumir mais, e esta subida dá-se sobretudo nos bens de consumo duradouro, como automóveis e eletrodomésticos. Por outro lado, dada uma certa composição de eficiência marginal de capital dos projetos de investimento disponíveis, um aumento da taxa de juro leva a uma maior procura de fundos para investir.

A curva IS desloca-se para a direita se houver um aumento do défice orçamental seja por aumento dos gastos públicos ou redução dos impostos, seja por um aumento efetivo ou das expectativas de subida do PIB na Zona Euro. Um aumento do crédito pelo setor bancário devido, por exemplo, a um processo de liberalização financeira, também tem o mesmo efeito.

No mesmo Painel A temos a reta horizontal que representa o nível de taxa de juro resultante da decisão do banco central que segue uma determinada regra monetária, RM. Esta regra monetária, segundo John Taylor, é conhecida como *Taylor rule*, parte da hipótese de que o banco central fixa a taxa de juro em função da taxa de inflação e do *gap* do produto. Quando sobe a taxa de inflação, o banco central sobe a taxa de juro real para refrear a procura e reduzir as expectativas inflacionistas, e assim manter a estabilidade dos preços. Quando o PIB efetivo desce abaixo do PIB potencial,⁶¹ o que é equivalente a uma subida da taxa de desemprego acima da taxa natural de desemprego, o banco central baixa a taxa de juro real.

⁶¹. PIB potencial é o PIB de longo prazo, ou seja, aquele que está associado à taxa de desemprego natural e à capacidade produtiva do stock de capital da economia. É dado pelas condições estruturais e por um modelo de longo prazo da economia.

Figura 4.3 Modelo AD-AI



Por exemplo, desde que se tornou evidente de que Portugal iria entrar para o euro, houve uma redução substancial das taxas de juro reais, primeiro ainda com os bancos nacionais em controle da política monetária, e depois com o Banco Central Europeu. A reta RM passou de 1 para 2, e a procura agregada aumentou. No Painele A podemos ver o impacto da subida do consumo e investimento sobre o nível de rendimento de equilíbrio.

Um aumento das expectativas de inflação faz deslocar para cima a reta RM e baixar o nível do PIB. Assim, um aumento da inflação está associado a um menor nível de PIB, *ceteris paribus*. Esta relação está representada no Painele B através da curva AD com uma inclinação negativa. Os mesmos fatores que fazem mover a curva IS também fazem mover a curva AD. No Painele B também está representada a reta AI, que representa o ajustamento da inflação. A taxa de inflação em Portugal é função da inflação na Zona Euro, i_{eu} , e dos custos salariais por unidade de produto nacionais.⁶² A conjugação da curva AD e AI dá-nos o equilíbrio geral da economia.

A partir da parte real e monetária do modelo de equilíbrio geral, em que no equilíbrio geral macroeconómico se incluem as exportações e importações, obtemos

$$Y + Im = C + I + G + Ex$$

e, por substituições sucessivas da função consumo e investimento, e depois da regra monetária de determinação da taxa de juro:

$$Y + Im = \frac{\bar{C} + \bar{G} + \bar{I} + \bar{Ex}}{1 - b} - \frac{d + f}{1 - b} z\pi$$

onde o PIB está relacionado negativamente com a taxa de inflação. Esta é a curva AD, com as importações exógenas, que representamos no painele B, sendo b a propensão para consumir mais propensão para importar, d é o parâmetro que mede a elasticidade do consumo em relação à taxa de juro, f mede a elasticidade do investimento em relação à taxa de juro e z é o coeficiente de reação do BCE da taxa de juro à inflação. As variáveis com barras são componentes exógenas.

Suponhamos um equilíbrio inicial sobre o PIB potencial, dado por Y_p e inflação igual à inflação da Zona Euro. Esta procura agregada (lado direito da expressão acima) decompõe-se entre Y e um dado montante de importações de bens e serviços, que vamos supor que corresponde a um equilíbrio da balança corrente.

Munidos deste modelo, vamos estudar o que se passou em Portugal com a entrada no euro. Esta entrada provocou, em primeiro lugar, uma alteração

⁶². Se fosse também dependente do *gap* do produto teria uma inclinação positiva como a curva AS tradicional.

do regime monetário, que teve como consequência menores taxas de juro e menores expectativas de inflação. A redução das taxas de juro reais fez subir o consumo e investimento, o que fez deslocar a curva AD para AD1. Para esta deslocação também contribuiu a explosão do crédito ligada à liberalização financeira. Esta movimentação leva ao aparecimento de um elevado défice da balança corrente, na medida em que o PIB potencial não responde.

O Governo deveria ter respondido a esta evolução através de uma política orçamental restritiva, passando do défice orçamental para um excedente, através de uma redução das despesas públicas. Desta forma, a curva AD1 voltava a aproximar-se da situação inicial de partida, AD, evitando os desequilíbrios que se seguiram. Pelo contrário, a política orçamental tornou-se expansionista, devido à subida da despesa pública orçamentada ou realizada através do crédito bancário, o que deslocou a curva AD1 para AD2, fazendo aparecer o elevado défice da balança corrente.

As políticas de ajustamento futuras também podem ser estudadas com este modelo. Por exemplo, uma deterioração das expectativas de crescimento na Zona Euro conjugadas com uma maior restrição do crédito e a adoção de uma política orçamental conducente a um excedente farão regressar a economia ao equilíbrio dado pela interceção da AD com AI. Estas políticas irão implicar necessariamente uma redução da procura agregada, o que faz desacelerar o crescimento do PIB, e esta redução será tão mais elevada quanto menor for a resposta da oferta agregada, o que está relacionado com as reformas estruturais e o dinamismo do crescimento económico.

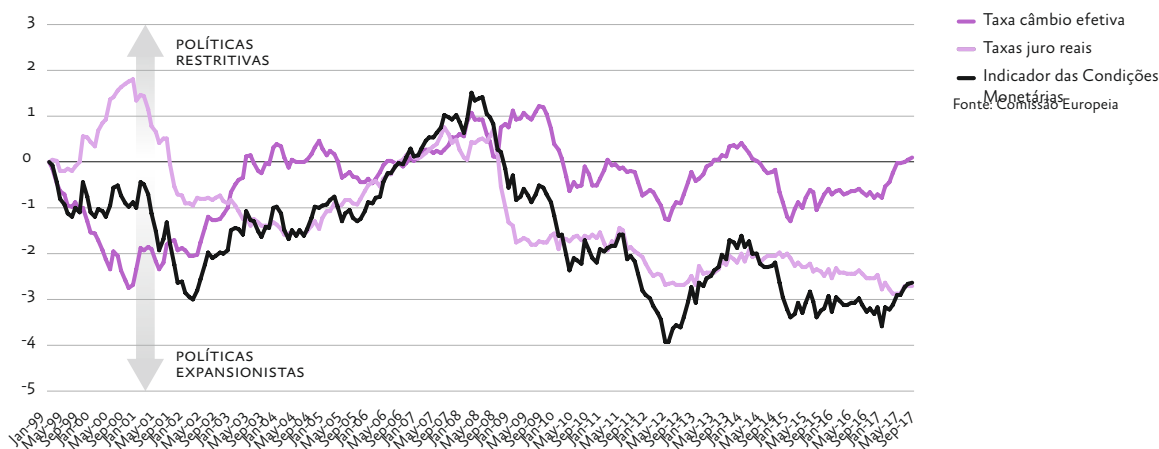
Nunca é demais sublinhar as grandes diferenças do funcionamento da economia portuguesa como membro da Zona Euro, em comparação com o seu funcionamento como pequeno país, com moeda própria. O modelo anterior, tal como o modelo de equilíbrio geral dinâmico do capítulo anterior, constrói um modelo de uma pequena economia aberta, em que a política monetária é exógena. Contudo, como se pode verificar pela hierarquização dos dois modelos aqui expostos, a realidade é bastante mais complexa. Por exemplo, as expectativas de inflação dos agentes económicos portugueses são determinadas essencialmente por observação da Zona Euro. Mais ainda, existindo uma elevada sincronização entre o ciclo económico em Portugal com a Zona Euro, as próprias expectativas de evolução do PIB também dependem em grande parte do PIB da Zona Euro. Assim, qualquer modelo centrado em Portugal terá que fazer, de forma algo artificial, a truncagem da Zona Euro, embora o problema seja mais grave para os grandes países da Zona Euro, como Alemanha ou França.⁶³

⁶³ Evidentemente que o BCE e a Comissão Europeia podem fazer simulações simultâneas dos modelos dos países membros e da Zona Euro, como hoje acontece.

4.2 Coordenação da Política Orçamental com restantes Políticas Macroeconómicas: análise empírica

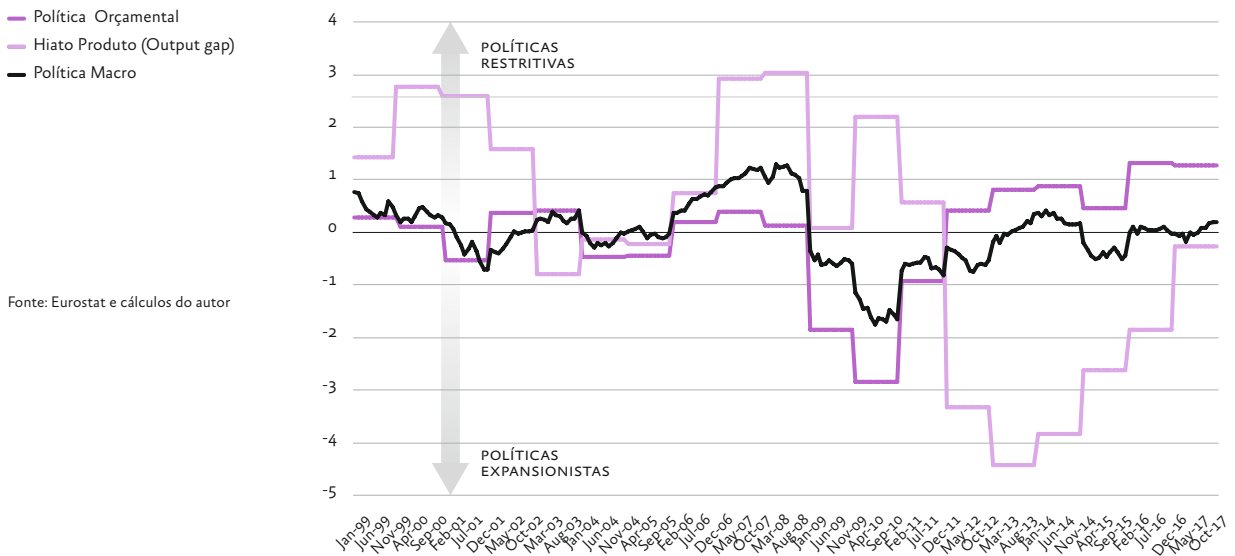
A política orçamental é apenas um dos instrumentos macroeconómicos para estabilizar a economia. Terá que ser combinada com a política monetária para produzir o seu efeito final. Desde 1 de janeiro de 1999, a política monetária passou a ser definida pelo BCE, o que significa que a PO em Portugal tem que tomar em consideração a política monetária para, em conjugação, atingir o objetivo pretendido de estabilização da economia. A Figura 4.5 mostra a PO capturada pelo défice corrigido do ciclo e a política monetária através do Índice de Condições Monetárias calculado pelo Eurostat (Figura 4.4). O gráfico mostra que entre 1999 e 2001 o relaxamento da PO foi feito num contexto de uma política monetária (PM) expansionista, quando a taxa de desemprego baixava (assim como o *output gap*), e que o ligeiro aperto da PO em 2002 foi feito num contexto em que a PM começava a ser mais restritiva, a contraciclo do *output gap* que se tornava negativo (acompanhando a deterioração do desemprego). A PO torna-se novamente mais expansionista em 2004, enquanto a PM continuava a apertar. O mesmo padrão se regista até às vésperas da crise global, sempre com o desemprego a subir. A crise financeira global leva a uma PO fortemente expansionista, enquanto que o BCE também relaxava fortemente a PM. A forte crise económico-financeira de Portugal leva a uma PO fortemente restritiva a partir de 2011 definida pelo programa de ajustamento acordado com o apoio financeiro UE/BCE/FMI. Porém, este efeito restritivo é, em parte, mitigado pela política monetária fortemente expansionista do BCE.

Figura 4.4 Índice de Condições Monetárias



Uma regressão múltipla entre a taxa de desemprego e as duas políticas, mostra que a PM tem uma elasticidade de 0,47 com $t=7,7$, o que denota que a política monetária tem sido substancialmente contracíclica, enquanto que a PO tem um coeficiente de 0,08, com um t de 1,3, o que mostra que a política orçamental tem sido acíclica, mantendo a mesma conclusão do capítulo anterior.

Figura 4.5 Coordenação Política Orçamental e Monetária



A política de regulação/supervisão dos bancos pode ter também um forte impacto sobre o nível de atividade económica. A Figura 4.6 adiciona às duas políticas anteriores a evolução do crédito ao setor privado. É um facto conhecido que o crédito é uma variável endógena, mas as alterações associadas à regulação e controle dos agregados durante o programa de ajustamento são importantes fatores exógenos. As duas grandes diferenças em relação à análise anterior são a política fortemente expansionista dos anos 1990, que teve forte desaceleração ao longo de 2001, e a política mais restritiva depois de 2011, devido aos objetivos fixados pela Comissão Europeia/BCE/FMI aos bancos em termos de rácios de transformação e rácios de solvabilidade.

A análise das três políticas em conjunto⁶⁴ para o período de 1999 a 2001, e tomando como objetivo o controle da taxa de desemprego, ou o *output gap*, mostra uma PM fortemente expansionista, mas com o crédito interno em desaceleração,⁶⁵ ao mesmo tempo que a PO se mantém expansionista. A variável compósita mostra uma política ligeiramente restritiva por efeito sobretudo da PM, ao mesmo tempo que a taxa de desemprego começa a subir e o *output gap* se deteriora substancialmente. Sobretudo devido ao apertar da PM,

⁶⁴ Neste gráfico as variáveis representativas de cada política foram estandardizadas. A variável de política macro compósita é a média simples destes indicadores.

⁶⁵ Temos dificuldade em afirmar que esta desaceleração se deveu a um apertar das condições de crédito, mas deveu-se sobretudo a uma redução da procura de crédito.

a política macroeconómica continua a tornar-se ligeiramente mais restritiva entre 2001 e 2008. O deflagrar da crise global leva a uma forte viragem da PM, verificando-se simultaneamente uma PO fortemente expansionista entre 2008 e 2011. Por outro lado, a política de crédito regista um forte aperto devido ao *sudden-stop* dos fluxos externos de capitais. A taxa de desemprego não cessa de se deteriorar. A crise do euro leva o BCE a conduzir uma PM ainda mais expansionista do que havia conduzido durante a crise global. Porém, a partir de 2011, com o programa de ajustamento, tanto a PO como as condições de crédito tornam-se fortemente restritivas. A PM reduz temporariamente o grau expansionista em 2014, mas volta a tornar-se fortemente expansionista com o *Quantitative Easing*. Em termos agregados, a política macroeconómica regista um aperto durante o programa de ajustamento.

Uma regressão múltipla com as três políticas mostra que a política de crédito domina a política macroeconómica, mas esta conclusão deve ser tomada com reservas por causa da endogeneidade da variável crédito.⁶⁶

São evidentes as três fases de políticas macroeconómicas: (i) o início do euro com políticas expansionistas, seguido de algum aperto e estabilidade, (ii) o deflagrar da crise financeira internacional com uma resposta fortemente expansionista, e (iii) a crise dos países periféricos do euro, que atinge também Portugal com programas de ajustamento que travam o processo de endividamento com políticas restritivas.

⁶⁶ Mesmo assim, a sua evolução ao longo do período de 2000 a 2017 reflete em grande parte os fatores exógenos que determinam a evolução do crédito, como as condições facilitadoras até à crise de 2008, o *sudden-stop* que se lhe seguiu e o apertar das condições de atribuição de crédito com o programa de ajustamento. O único período em que deve ter havido uma forte influência da procura (endógena) foi entre 2005 e 2009.

Figura 4.6: Coordenação Políticas Orçamental, Monetária e de Crédito

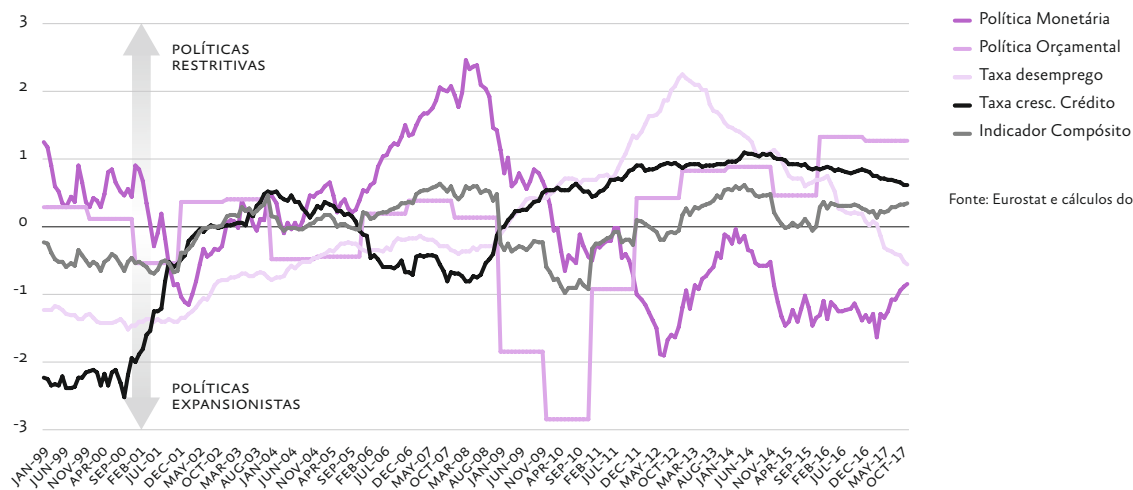
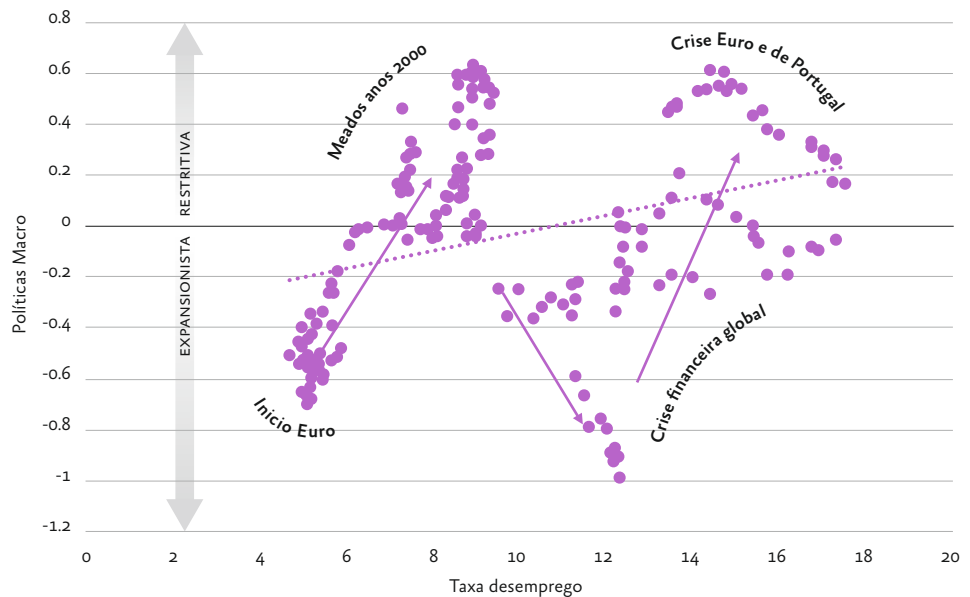


Figura 4.7 Políticas macroeconómicas e taxa de desemprego

Fonte: cálculos do autor e Eurostat



Esta análise mostra como é importante tomar em consideração a evolução esperada da política monetária para definir a política orçamental, e que é essencial também considerar os choques sobre os mercados de crédito interno e as políticas possíveis que podem atuar sobre a regulação do risco de crédito.

Finalmente, não se pode dizer que a PO tenha sido afetada por mais inércia que em outros países do euro. No período de 1980 a 2015 houve vários pontos de inversão da PO: (i) 1983-84 – segundo programa de ajustamento com o apoio do FMI, em que a PO se tornou mais restritiva, tendo sido rapidamente invertida em 1985 com a finalização do programa, (ii) 1990-1991 – PO fortemente expansionista após a entrada na CEE, (iii) 1992 – com a assinatura do Tratado de Maastricht, iniciando o processo de desinflação da economia, que sofre uma reversão logo em 1993 e 1994 devido à recessão e abolição das fronteiras do IVA entre países, (iv) em 1995, e apesar de ser ano eleitoral, o governo reduz o défice estrutural, mas continua em níveis elevados – entre os 4 e 5% do PIB até à crise financeira global, (v) 2009-2011 são marcados por uma PO fortemente expansionista para contrabalançar os efeitos da crise global em Portugal, mas os elevados níveis de endividamento entretanto atingidos levam à perda de acesso ao mercado e à necessidade de um terceiro programa de ajustamento em 30 anos, e (vi) 2011-2015 é marcado por uma PO restritiva para estabilizar os níveis de endividamento através do programa de ajustamento.

O grau de inércia do défice estrutural é relativamente baixo. Por exemplo, a Finlândia, que é um país do grupo nórdico-germânico, tem um grau de inércia

mais elevado, com o R^2 entre o défice de um período e do anterior em.67 e um coeficiente da regressão de.82, enquanto para Portugal estes são.39 e.62, respetivamente.

Terminado o estudo da função de estabilização, vamos agora proceder ao estudo da sustentabilidade da PO, que no caso português apresenta a dupla dimensão da sustentabilidade da dívida pública e da sustentabilidade da dívida externa, em que esta reflete não só o comportamento do Estado, mas também dos restantes agentes económicos internos.

4.3 Sustentabilidade Interna e Externa do Endividamento

Os elevados níveis da dívida pública colocam Portugal entre os países mais endividados da União Europeia e do mundo, fazendo do desendividamento uma das prioridades das políticas orçamentais do país. Mas o caso português não é só de excesso de endividamento do setor público, mas também de sobre-endividamento do setor privado e, conseqüentemente, sobre-endividamento externo. Na origem das crises dos países do euro estão estas dívidas gémeas, ou seja, a dívida pública e a dívida externa. A Bélgica e Itália, com elevados níveis de endividamento público, escaparam à crise financeira porque tinham dívida externa reduzida ou mesmo excedente, enquanto que Portugal, Irlanda, Grécia e em menor grau Espanha, tinham elevadas dívidas externas. Os três primeiros países enfrentaram mesmo o fecho do acesso aos mercados financeiros, necessitando de recorrer às instituições comunitárias e FMI para o financiamento de um programa de ajustamento. Podemos mesmo dizer que a crise dos países periféricos do euro foi uma crise da balança de pagamentos.

Este capítulo vai procurar responder a questões fundamentais da política orçamental que vão dominar a discussão política na próxima década. Como chegámos a este nível de dívida pública? Qual a situação atual do mercado da dívida pública e quais os principais atores e fatores que influenciam o seu preço? Quais devem ser os níveis máximo e ótimo da dívida pública para a economia portuguesa, e qual a sua correspondência com os ditames do Tratado Orçamental da UE? Serão estes níveis exequíveis? Será a dívida pública portuguesa sustentável?

Muito sinteticamente as respostas a estas perguntas complexas são: os principais fatores que levaram ao elevado nível de endividamento público foram o acumular dos défices primários, a estagnação do PIB e o efeito de bola de neve dos custos da dívida. Mesmo assim, a dívida chegou às vésperas da crise financeira global, em 2007, com um rácio da dívida oficial de 68,4%, ligeiramente acima do valor de referência do PEC. O que fez explodir a dívida para 126% em 2012 foram os enormes défices primários gerados (19,6 pp do PIB), em particular em 2009 e 2010; os efeitos acumulados da subida da taxa de juro real e da queda do PIB (20 pp do PIB), a recapitalização dos bancos (9,5 pp do PIB) e a reclassificação

das empresas públicas (cerca de 10 pp do PIB). Este episódio mostra como em apenas 4 anos se pode agravar extraordinariamente o endividamento, devido a choques sobre a economia com respostas inadequadas.

Porém, como veremos, as estatísticas oficiais subestimam gravemente a transferência de recursos financeiros para o Estado devido aos enormes encaixes das privatizações e contabilidade criativa prosseguida durante o período 1995 a 2012. Tomando alguns destes fatores, a situação nas vésperas da crise financeira global já era bastante mais débil.

Como se demonstrará, pela análise dos detentores da dívida portuguesa, foi a intervenção do Sistema Europeu de Bancos Centrais (BCE e BdP) que levou a uma forte descida do preço da dívida pública portuguesa (e dos países da crise do euro). Os credores oficiais, que detinham uma parte negligenciável da dívida antes da crise, detêm hoje 51% do stock. O total do auxílio oficial do EFSM/EFSSF e FMI foi de 70,2 mil milhões de euros. Contudo, se somarmos a compra de dívida pelo BCE e BdP, hoje esse auxílio totaliza 125,6 mil milhões de euros. Tem-se dado aos mercados o sinal de que este auxílio oficial se está a reduzir por causa dos reembolsos antecipados ao FMI, o que não é confirmado pelas estatísticas, pois o total do auxílio subiu de 113 em dezembro de 2015 para 126 mil milhões em setembro de 2017.

Neste estudo pressupõe-se que Portugal, como país desenvolvido e membro da Zona Euro, desenvolverá todos os esforços para respeitar os seus contratos e responsabilidades internacionais e, conseqüentemente, pagará a sua dívida pública e externa. As causas de força maior, como a situação de *debt overhang* aqui analisada, não nos parecem justificar qualquer exceção àquela regra. O FMI analisou os benefícios e custos de uma reestruturação da dívida envolvendo os agentes privados no início do programa de ajustamento, tendo concluído que os custos ultrapassavam largamente os benefícios. A experiência da Grécia ilustra também esta conclusão. Desta forma, não restam dúvidas de que o desendividamento do Estado, empresas e famílias é uma das restrições mais importantes do crescimento potencial do PIB e da política macroeconómica, durante pelo menos os anos de 2017 a 2030.

A sustentabilidade da dívida pública depende do trinómio: crescimento do PIB nominal, taxa de juro nominal implícita na dívida e défice orçamental primário. A sustentabilidade da dívida externa depende do crescimento do PIB nominal, taxas de juro do endividamento externo e o défice da balança de pagamentos, expurgado do pagamento de juros. É da constelação destas variáveis que depende o ritmo de desendividamento da nossa economia. Por se encontrar numa união monetária, Portugal não poderá fazer uso de um aumento de inflação, possivelmente acompanhado de taxas de juro reais negativas, para diminuir o serviço de dívida, como Reinhart e Sbrancia (2015) referem.⁶⁷

⁶⁷ Reinhart, C. M. and M. B. Sbrancia (2015). "The liquidation of government debt," *Economic Policy*, CEPR, 30

A evolução histórica da dívida pública, na definição do Eurostat (Gráfico 4.5), mostra um pequeno acréscimo até meados dos anos 2000, a explosão durante a crise global e do euro, e a redução a partir de 2015. Foi a partir de 2004 que o país ultrapassou a referência do Tratado de Maastricht dos 60% do PIB. Entre 1995 e 2008 a dívida subiu de 12,8 pp do PIB, a partir de um rácio de 58,3%. Os principais fatores deste aumento foram os défices primários (14,6 pp), a elevada contribuição das taxas de juro que foi cancelada pelo crescimento, e as receitas de privatizações que foram anuladas pelos défices das empresas públicas. Entre 2008 e 2016, o rácio da dívida cresceu 62 pp, devido ao efeito dos défices primários, em que o programa de ajustamento anulou parte dos elevados défices da crise global (12,9 pp), o efeito das taxas de juro foi de 24,5 pp, quase sem redução do crescimento do PIB, a que se somam a recapitalização dos bancos (11,7) e reclassificação das empresas públicas (14,4).

Figura 4.8

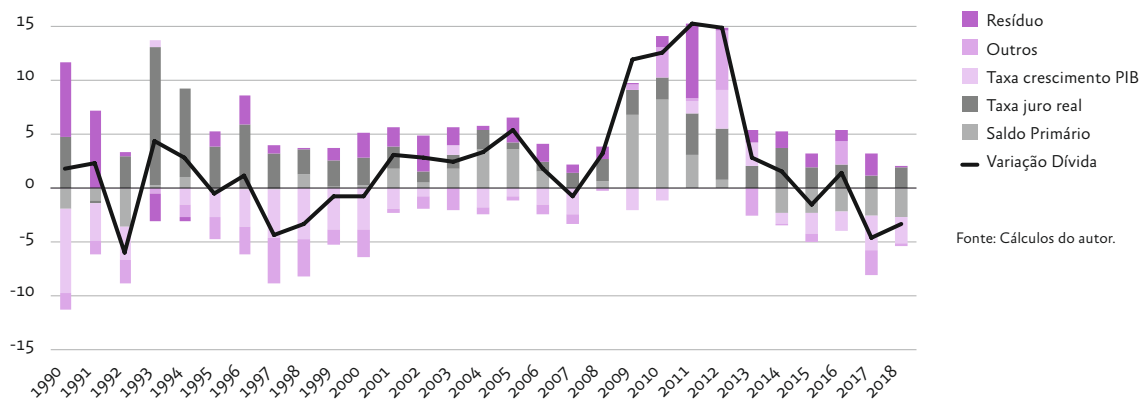
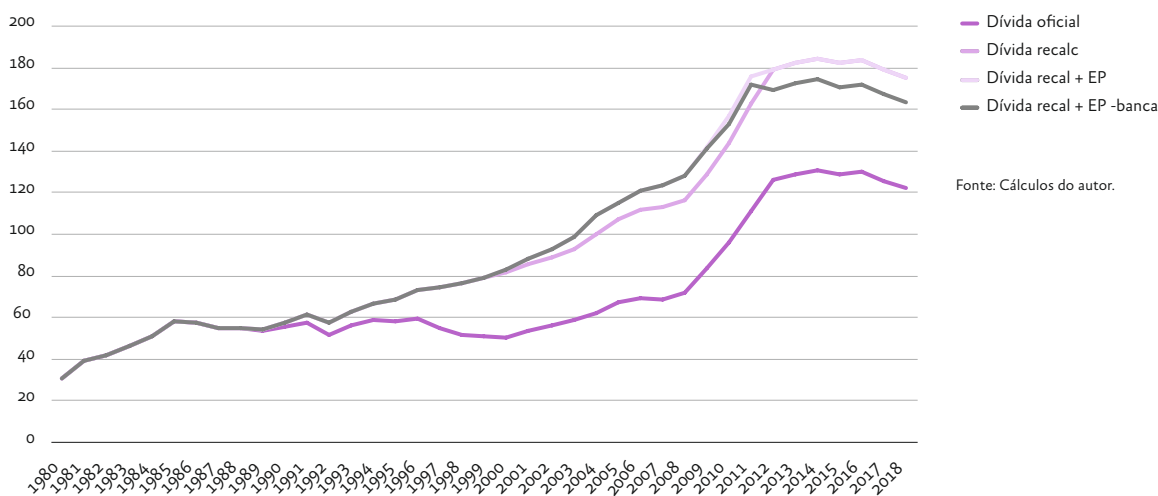


Figura 4.9



Porém, a evolução da dívida pública, na definição do Eurostat, dá-nos uma ideia bastante distorcida do que se passou na transferência de recursos financeiros para o Estado. As elevadas receitas das privatizações, que representam transferências de recursos financeiros para o Estado, e a dívida contingente associada às PPPs, para além dos défices das empresas públicas que são contabilizados muito depois de terem ocorrido, exigem uma reavaliação da evolução da dívida, em termos de transferências de recursos financeiros para o Estado, incluindo os compromissos efetivos assumidos pelo Estado.

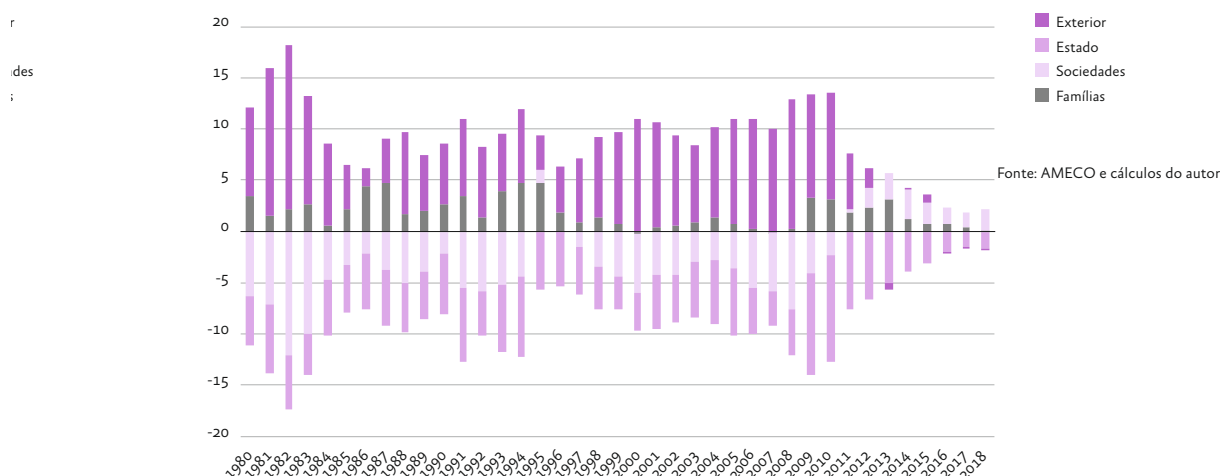
A figura 4.9 dá-nos o rácio da dívida pública recalculada a partir de 1980 (Dívida recalculada), pela adição das receitas de privatizações, das transferências dos fundos de pensões fora do perímetro do Estado, e as responsabilidades contingentes associadas com as PPPs. A dívida recalculada começa a destacar-se da dívida oficial em 1990 com as receitas das privatizações, e chega às vésperas da crise financeira global em 2007 com um valor de 112% do PIB, 44,5 pp acima da oficial. A série recalculada + EP distribui os prejuízos das empresas públicas que são contabilizados de uma assentada em 2012, pelos anos anteriores, mostrando que em 2007 a dívida ainda era superior, ou seja, registando 123% do PIB.

As duas séries de dívida recalculadas atingem em 2018 o rácio de 180% do PIB, 53 pp acima da oficial. Calculamos uma terceira dívida que expurga da anterior o auxílio ao sistema financeiro, que se pode considerar como não derivada de operações diretas do Estado. Nesse caso a dívida terminaria em 168% do PIB. Estes cálculos demonstram a enorme transferência de recursos financeiros que o Estado tem absorvido em Portugal, para além dos impostos.

A figura 4.10 mostra claramente a presença dos chamados défices gémeos em Portugal, com os défices do Estado – e em parte das empresas – a serem compensados pela poupança externa via entrada de capitais. Salem e Font (2016) mostram, através de um modelo de correção de erros (VECM), que os *spreads* da dívida pública após a crise de 2009 dos países periféricos do euro dispararam muito para além do que seria justificado pelos indicadores orçamentais, e que são os desequilíbrios externos que justificam essa sobrevalorização. O coeficiente que mede o impacto entre ambos mostra que o aumento no défice público em 1 pp leva ao aumento de 1,05 (com t de 3,61) do défice externo.⁶⁸

⁶⁸ Abbas *et al.* (2011) concluem que em média, e usando vários métodos de estimação, uma redução do défice orçamental de 1 pp do PIB está associado com uma melhoria de 0,3 pp do PIB na conta corrente externa. Utilizando o método das VARs, a relação é ainda mais forte, de 0,3 a 0,5 pp.

Figura 4.10



O que é surpreendente na evolução da economia portuguesa é como os desequilíbrios macroeconómicos persistiram por tanto tempo (cerca de duas décadas) e a níveis tão elevados: o défice médio da conta corrente foi de 8,2% entre 1990 e 2011. Fica a dúvida do contra factual de que caso Portugal não pertencesse a uma zona monetária os alarmes não teriam soado mais cedo,⁶⁹ e mesmo se o acesso ao mercado internacional não teria sido perdido bastante antes, obrigando a um ajustamento macroeconómico cinco anos mais cedo, pelo menos.⁷⁰

Após a entrada no euro o défice externo deteriora-se rapidamente. O rácio do Investimento Líquido Externo sobre o PIB ultrapassa o que é considerado pelo FMI um nível crítico dos -50% em 2002, chega aos -108% em 2009, em plena crise global, e o recorde próximo dos -120% em 2014. Como a figura 4.11 mostra, Portugal encontra-se com a Grécia, entre os países com maior endividamento externo da UE (e mesmo do mundo). Os casos da Irlanda e Chipre são especiais por causa de serem centros financeiros internacionais.

⁶⁹ Veja-se Baer, W., D. A. Dias e J. B. Duarte (2013). "The economy of Portugal and the European Union: From high growth prospects to the debt crisis", *The Quarterly Review of Economics and Finance* 53(4), 345-352.

⁷⁰ A subestimação sistemática dos défices e dívida públicas também não dava os sinais aos mercados internacionais da verdadeira situação do país. Embora o problema não tenha sido tão grave como no caso da Grécia, esta atuação de falta de transparência acaba por ter sérias consequências na reputação do país.

Figura 4.11 Posição Líquida do Investimento Externo

Fonte: Eurostat

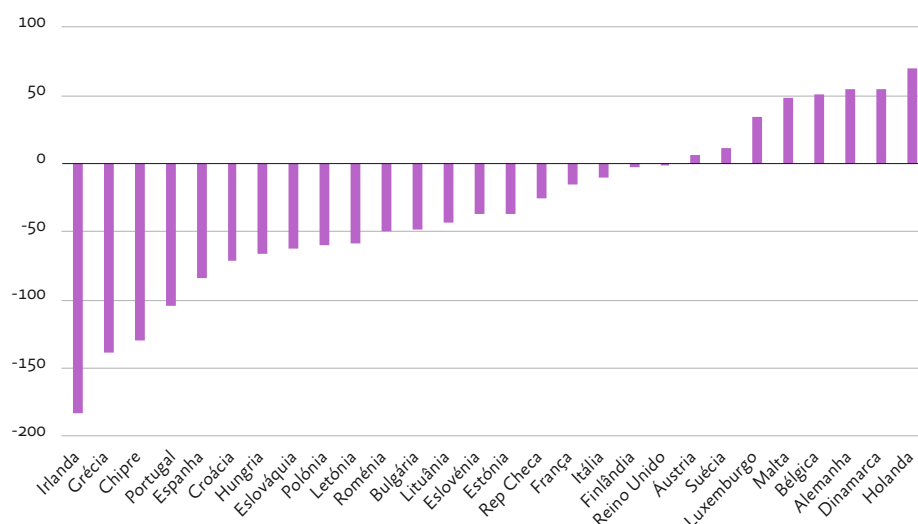
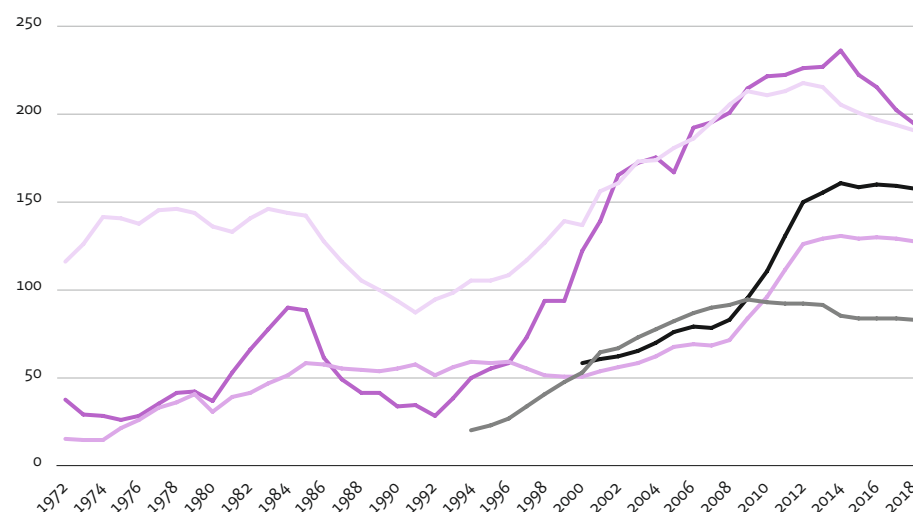


Figura 4.12 Dívida Externa, Pública e Privada sobre PIB

— Dívida Externa
— Dívida Pública
— Setor Privado
— Estado incl. emp pub
— Famílias

Fonte: Endividamento externo: FMI, IFS até 2012 e depois relatórios do FMI sobre Portugal; Setor Privado: Banco de Portugal para 1972-2014 e cálculos do autor; Governo Geral inclui empresas públicas e outros organismos (definição do Banco de Portugal), dados do BP para 2000-2014 e cálculos do autor.



71: É uma das características da economia portuguesa já ao longo do século xx: a principal fonte de financiamento das empresas é o crédito bancário (as grandes empresas familiares mantinham baixos níveis de capitais próprios para manter o controlo), pelo que a intermediação financeira sempre foi bastante desenvolvida em Portugal.

72: A segunda crise, de 1983 a 1985, foi originada pela política deliberada do Estado de contornar as restrições de crédito interno impostas pelo programa de ajustamento através de financiamentos externos das empresas públicas.

A Figura 4.12 mostra evidência do elevado nível de endividamento de todos os agentes económicos: privados (famílias e sociedades) e públicos. A taxa de endividamento público subiu de 15 para 51% do PIB entre 1972 e 1984, enquanto que a do endividamento privado subia de 116 para 146% do PIB,⁷¹ sobretudo por causa das empresas. Esta expansão do crédito provocou um aumento da dívida externa bruta de 38 para 90% do PIB no mesmo período, o que originou as duas crises financeiras de finais dos anos 1970 e começo dos anos 1980.⁷²

A forte expansão do crédito externo, que levou a uma subida da taxa de endividamento bruto de 55% em 1995 para 222% do PIB em 2010, foi originada pela

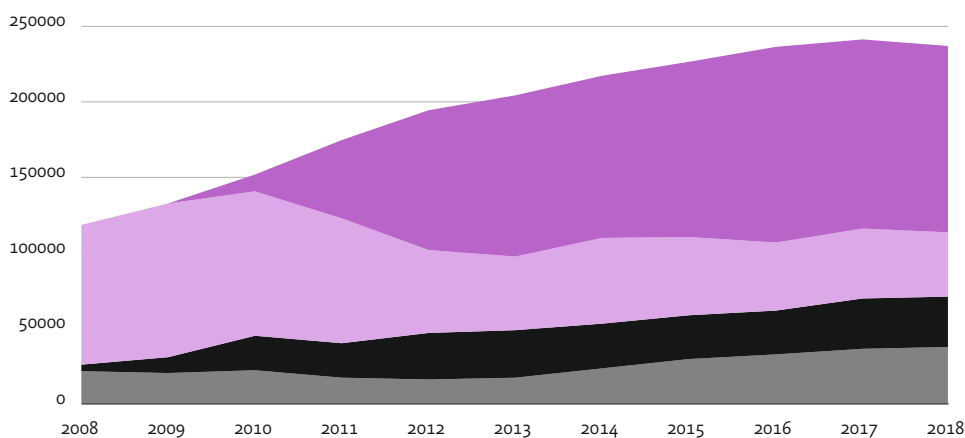
expansão da dívida pública de 58 para 96%, mas também das empresas de 82 para 118% do PIB e das famílias (sendo a maior parte crédito hipotecário) de 23 para 93%.

É, pois, incontestável que por trás da crise financeira portuguesa de 2011 esteve um forte endividamento externo que resultou de sobre-endividamento de todos os agentes económicos. Já vimos acima os fatores reais que originaram este sobre-endividamento. Ma se olharmos agora para os fatores próximos que levaram à crise verificamos também uma crise de financiamento externo agora a níveis muito mais elevados do que nas crises dos anos 1977-1984. O *sudden-stop* dos financiamentos externos começou logo durante a crise global, em que a banca internacional começou a reduzir drasticamente as suas posições transfronteiriças. Mas os mercados passaram a dar mais atenção às economias periféricas do euro com elevados défices públicos e externos, acentuando a retirada de posições destes países.

A crise financeira levou a uma transformação radical nos detentores da dívida pública. A Figura 4.13 mostra que os organismos oficiais detêm em setembro de 2017 51% do stock da dívida portuguesa, valor que era negligenciável antes da crise financeira em Portugal. Outros detentores que aumentaram os stocks entre 2008 e 2018 foram os bancos portugueses que necessitavam de títulos para colateral nas operações com o BCE, e os privados em certificados. A dívida negociável em mãos de detentores privados reduziu-se de 102 mil milhões de euros em 2009 para 49 mil milhões em 2013. Em 2017 aquele valor era de 46 mil milhões, depois de uma significativa redução em 2016. Estas estatísticas revelam que menos de 50 mil milhões de euros correspondem a dívida no mercado secundário de negociação,⁷³ o que representa apenas 0,5% do total do mercado do euro de dívida pública, um valor que mostra como a dívida portuguesa é hoje marginal neste mercado.

⁷³ A maioria dos títulos detidos pelo setor bancário são utilizados para colateral nas operações de refinanciamento junto do BCE, pelo que a margem de manobra dos bancos no mercado de negociação é apenas marginal.

Figura 4.13



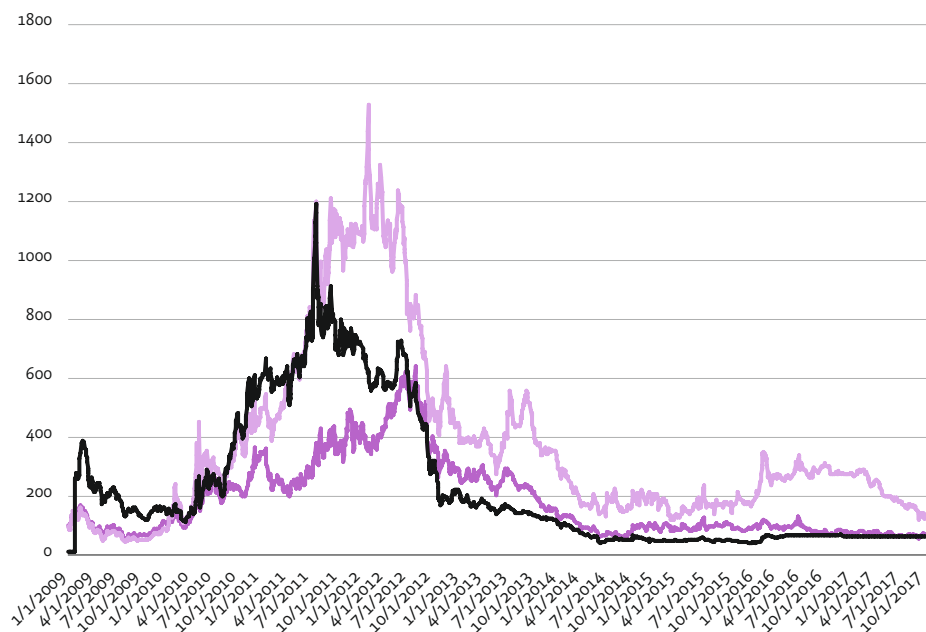
Fonte: IGCP, BP e cálculos do autor

A Figura 4.14 mostra a evolução dos CDS (*Credit Default Swaps*) a 5 anos da dívida pública da Espanha, Irlanda e Portugal, para o período 2009 a 2017. Este é um dos indicadores mais utilizados para medir o grau de risco de um ativo. A figura mostra claramente o eclodir da crise em princípios de 2010, tendo apenas amainado a partir de julho de 2012 com a afirmação do BCE de que faria tudo ao seu alcance para preservar o euro. A partir de princípios de 2014 o risco da dívida portuguesa desce acentuadamente, para voltar a subir em princípio de 2016 com a entrada do governo PS apoiado pelo BE e PCP. A partir de abril de 2017 os CDS da dívida portuguesa voltam a aproximar-se dos da Irlanda e Espanha com a saída de Portugal dos défices excessivos.

Figura 4.14 CDS da dívida a 5 anos

— Espanha
— Portugal
— Irlanda

Fonte: Bloomberg



Quadro 4.3 Análise da sustentabilidade orçamental dos Estados-membros

Fonte: EC, Debt Sustainability Report, 2016

	Risco Curto Prazo	Sustentabilidade Dívida	Indicador S1 risco agregado	Risco Médio Prazo	Risco Longo Prazo
Belgica	Baixo	Alto	Alto	Alto	Médio
Bulgária	Baixo	Baixo	Baixo	Baixo	Baixo (médio)
República Checa	Baixo	Baixo	Baixo	Baixo	Médio
Dinamarca	Baixo	Baixo	Baixo	Baixo	Baixo
Alemanha	Baixo	Baixo	Baixo	Baixo	Baixo
Grécia	Baixo	Baixo	Baixo	Baixo	Baixo
Irlanda	Baixo	Médio (alto)	Médio (alto)	Médio (alto)	Baixo

	Risco Curto Prazo	Sustentabilidade Dívida	Indicador S1 risco agregado	Risco Médio Prazo	Risco Longo Prazo
Espanha	Baixo	Alto	Alto	Alto	Baixo
França	Baixo	Alto	Alto	Alto	Baixo
Croácia	Baixo	Alto	Médio(alto)	Alto	Baixo
Itália	Baixo	Alto	Alto	Alto	Baixo
Chipre	Baixo	Alto	Alto	Alto	Baixo
Letónia	Baixo	Baixo	Baixo	Baixo	Baixo
Lituânia	Baixo	Baixo	Médio	Médio	Médio
Luxemburgo	Baixo	Baixo	Baixo	Baixo	Médio
Hungria	Baixo	Alto (médio)	Médio (baixo)	Alto (médio)	Médio (baixo)
Malta	Baixo	Baixo	Baixo	Baixo	Médio
Holanda	Baixo	Baixo (médio)	Baixo (médio)	Baixo (médio)	Médio
Áustria	Baixo	Médio	Médio	Médio	Médio
Polónia	Baixo	Alto (médio)	Médio	Alto (médio)	Médio
Portugal	Baixo	Alto	Alto	Alto	Baixo
Roménia	Baixo	Baixo	Médio	Médio (alto)	Médio
Eslovénia	Baixo	Alto	Médio (alto)	Alto	Alto
Eslováquia	Baixo	Baixo	Baixo	Baixo	Médio
Finlândia	Baixo	Alto	Alto	Alto	Médio
Suécia	Baixo	Baixo	Baixo	Baixo	Baixo (médio)
Reino Unido	Baixo	Alto	Alto	Alto	Médio

Nesta equação g_t representa a taxa de crescimento real do PIB e π_t , a taxa de inflação, medida pelo deflator do PIB. A taxa de juro nominal também se pode decompor entre a taxa de juro real e a taxa de inflação, com o mesmo deflator

$$d_t = \frac{(1+r_t)(1+\pi_t)}{(1+g_t)(1+\pi_t)} d_{t-1} + b_t \quad (6)$$

que representa a **dinâmica da dívida**. Assim, a dívida no ano t depende da dívida do ano anterior e do efeito de arrastamento, *snow ball effect*, que for superior a 1 quando a taxa de juro nominal (real) é superior à taxa de crescimento do PIB nominal (real) e do défice primário. Para que o rácio da dívida diminua é necessário que, quando a taxa de juro nominal (real) é superior à taxa de crescimento do PIB nominal (real), haja um excedente primário.

Regra Empírica (*rule of thumb*): o excedente primário necessário para estabilizar o rácio da dívida é aproximadamente igual à diferença entre a taxa de juro nominal menos a taxa de crescimento do PIB nominal, vezes o rácio da dívida sobre o PIB do ano anterior (ver equação (8)). Se a taxa de juro aumentar em 1 pp, para estabilizar o mesmo rácio da dívida, é necessário que

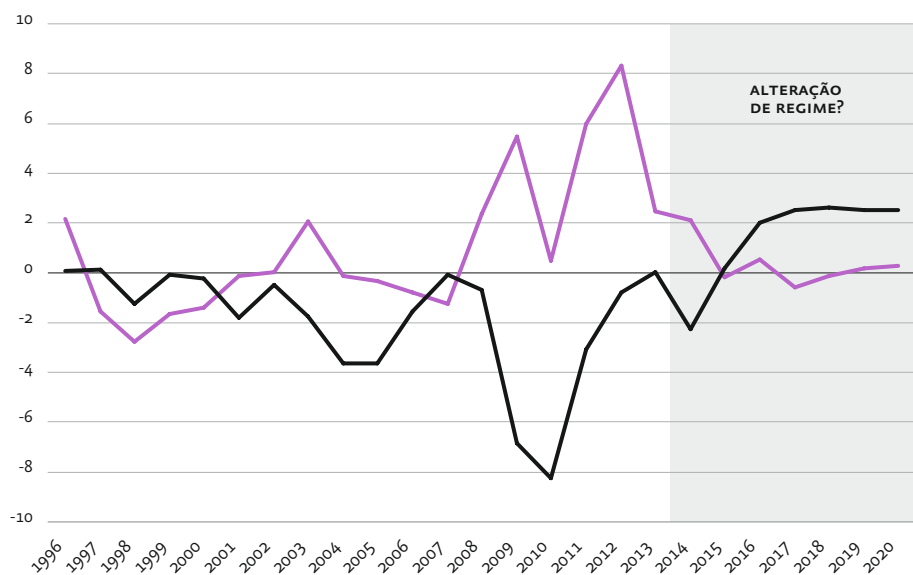
o PIB cresça mais 1 pp. Para reduzir o rácio da dívida em pelo menos 1 pp é necessário que o excedente primário seja pelo menos igual a 1 pp mais o efeito de arrastamento (ver equação (6)).

A Figura 4.15 aplica esta regra aos dados históricos de Portugal. Para que a dívida seja sustentável, no sentido aritmético simples de que o rácio da dívida está numa trajetória decrescente, o excedente primário tem que ser superior à diferença entre a taxa de juro nominal e a taxa de crescimento do PIB nominal, o que só aconteceu desde 2015. Para se reduzir em 1 pp o rácio da dívida o *gap* de sustentabilidade tem de ser de cerca de 2 pp.

Figura 4.15

— Taxa juro menos Taxa cresc PIB
— Saldo Primário

Fonte: cálculos do autor



⁷⁴ Gosh, A., J. Kim, E. Mendoza, J. Ostry, M. Qureshi (2011). Fiscal fatigue, fiscal space and debt sustainability in advanced economies, NBER WP 16782.

⁷⁵ Ver Moody's Analytics. Fiscal Space, Special Report, 2011

Metodologia da capacidade orçamental: Gosh, A. *et al.* (2011)⁷⁴ passou a fazer parte da metodologia de algumas agências de *rating* para análise da sustentabilidade da dívida.⁷⁵ O nível limite da dívida, neste exemplo determinístico, é dado pela maior raiz que satisfaz a equação

$$\mu + f(\tilde{d}) + (r^* - g)\tilde{d}$$

⁷⁶ Sovereign Default Risk Premia, Fiscal Limits and Fiscal Policy. May 2010, mimeo., depois WP do Bank of Canada 2011-10 e *European Economic Review*, 56(3): 389-410.

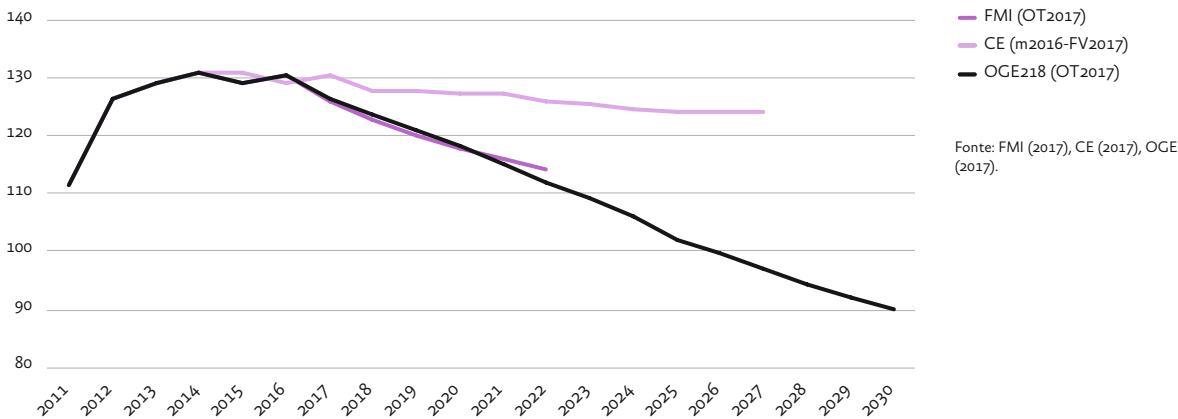
⁷⁷ Sovereign Risk Premia and Fiscal Policy in Sweden, mimeo, March 2010.

O modelo supõe ainda credores que são neutrais em relação ao risco, e que existe um nível máximo de dívida, a que os credores estão dispostos a fazer o *rollover* da dívida, $\tilde{d}$, e existe também um nível da dívida a partir do qual o mercado cobra um prémio de risco de *default*, $\tilde{d}$.

Do mesmo tipo são os modelos de Bi (2010, 2012)⁷⁶ e Bi and Lepper (2010),⁷⁷ que constroem um modelo de equilíbrio geral tipo DSGE para deduzir o limite

de endividamento (que o governo deseja e pode financiar) a partir dos fundamentais (*fundamentals*) da economia. O limite de endividamento é endógeno e deriva-se de um conjunto de curvas de Laffer dinâmicas em que os impostos são distorcionários e o governo exibe uma função de reação para o ajustamento orçamental. O governo sobe os impostos para acorrer ao maior serviço da dívida, o que afeta os resultados do risco de *default* da dívida. O modelo, depois de calibrado, consegue produzir uma trajetória dos prémios de risco não linear, à medida que aumenta o grau de endividamento, que aceleram acentuadamente quando a dívida se aproxima do nível de dívida de *steady state*. Esta evolução aproxima razoavelmente as trajetórias dos prémios de risco observados para a Grécia em 2010-11 e Suécia nos anos 1990 da crise imobiliária.

Figura 4.16



Quadro 4.4 Projeções Dívida Pública: Pressupostos

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
PIB TC											
FMI-Out 2017	2,5	2,0	1,7	1,5	1,2	1,2					
CE-Monitor 2016	1,2	1,4	0,5	0,4	0,5	0,9	1	1	1	1	1,1
OGE 2018		1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5
Inflação											
FMI-Out 2017	2,2	1,7	1,6	1,8	1,8	1,8					
CE-Monitor 2016	1,7	1,7	1,8	1,9	2	2	2	2	2	2	2
OGE 2018		1,6	1,6	1,6	1,6	1,6	1,6	1,6	1,6	1,6	1,6

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Taxa juro nominal											
FMI-Out 2017	3,3	3,3	3,4	3,4	3,4	3,5					
CE-Monitor 2016	3,5	3,4	3,4	3,4	3,5	3,6	3,7	3,8	4	4,1	4,2
OGE 2018		2,9	2,9	2,9	2,9	2,9	2,9	2,9	2,9	2,9	2,9
Excedente primário											
FMI-Out 2017	2,6	2,7	2,5	2,5	2,5	2,5					
CE-Monitor 2016	2,2	1,8	1,7	1,6	1,6	1,7	1,7	1,5	1,5	1,4	1,4
OGE 2018		2,6	2,6	2,6	2,6	2,6	2,6	2,6	2,6	2,6	2,6
Dívida base											
MI-Out 2017	125,7	122,5									
CE-Monitor 2016	129,5	127,8									
OGE 2018	126,2	123,5									

Fonte: AMECO, BCE e cálculos do autor
Nota: A inflação é medida pelo deflacionador do PIB.

Quadro 4.5 Taxas de juro nominais e reais da dívida pública

	Nominais				Taxa inflação		Reais			
	Implícita	10YB					Implícita	10YB		
	2000-2007	2011-2017	2000-2007	2011-2017	2000-2007	2011-2017	2000-2007	2011-2017	2000-2007	2011-2017
Taxas										
Alemanha	4,59	2,41	4,29	1,13	0,89	1,60	3,71	0,82	3,40	-0,47
Espanha	4,73	3,23	4,41	3,37	3,85	0,30	0,89	2,93	0,57	3,07
Itália	5,01	3,49	4,55	3,39	2,53	1,04	2,48	2,46	2,02	2,35
Irlanda	4,30	3,32	4,39	3,59	3,69	1,44	0,60	1,88	0,70	2,15
Portugal	4,67	3,59	4,48	5,73	3,34	1,02	1,33	2,57	1,14	4,71
Margens										
Espanha	0,14	0,82	0,13	2,24			-2,82	2,12	-2,83	3,54
Itália	0,42	1,08	0,26	2,26			-1,23	1,64	-1,38	2,82
Irlanda	-0,30	0,91	0,11	2,47			-3,10	1,06	-2,70	2,62
Portugal	0,08	1,18	0,20	4,61			-2,37	1,75	-2,25	5,18

Um dos principais fatores condicionantes da evolução da economia no longo prazo é a demografia e a forte tendência de envelhecimento da população que se tem verificado em Portugal.

Quadro 4.6 Projeções macroeconómicas para 2020-2060

Capacidade Produtiva	2013-2020	2021-2030	2031-2040	2041-2050	2051-2060
PIB Potencial	0,3	1,5	1,0	0,7	0,8
Produtividade Total	0,3	1,7	1,1	0,8	0,9
Intensidade Capitalística	0,2	0,8	0,6	0,4	0,4
Fator Trabalho (emprego)	-0,2	-1,0	-0,7	-0,5	-0,5
Produtividade Trabalho	0,5	2,5	1,7	1,2	1,3
Evolução Demográfica	2013	2030	2040	2050	2060
População (milhões)	10,5	9,5	8,9	8,4	8,2
População ativa (milhões)	6,3	5,4	4,8	4,3	4,1
População dependente (idosa), taxa	29,8	44,3	52,8	61,3	63,9
População dependente (idosa), milhões	3,1	4,2	4,7	5,1	5,2
Custos orçamentais envelhecimento	2013	2030	2040	2050	2060
Pensões valor (milhões Euros)	22 068	35 429	40 495	26 690	30 471
Salário bruto médio (Euros)	13 571	20 146	23 767	26 690	30 471
Pensão média (Euros)	7 053	8 400	8 569	7 944	7 890
Rácio pensão/salário	0,52	0,42	0,36	0,30	0,26
Despesa em Pensões velhice (%PIB)	10,41	14,40	14,90	14,00	13,10
Despesa em Saúde(%PIB)	6,0	7,0	7,7	8,1	8,5
Despesa em Educação (%PIB)	5,2	4,5	4,0	4,1	4,2
Total despesa pública (%PIB)	21,6	25,9	26,6	26,2	25,8

O Quadro 4.6 mostra as projeções de longo prazo apresentadas no Aging Report de 2015. A taxa de crescimento média do PIB potencial para o período 2013-2060 é de 0,9% ao ano, com uma forte aceleração na década de 2021-2030 devido à recuperação da grande recessão de 2009-2014. O fator trabalho, medido pelo número de horas trabalhadas, deve decrescer à taxa de 0,6% ao ano, pelo que a produtividade do trabalho terá de crescer à taxa de 1,5% ao ano. Entre 2021-2040 a produtividade do trabalho terá de crescer à taxa de 2,1% ao ano, o que representa uma elevada aceleração em relação ao período 2000-2012, em que a taxa foi de 1,3%.

O modelo subjacente às projeções é uma simples função de produção com fator trabalho e capital físico. A taxa de crescimento do PIB potencial depende apenas da evolução do trabalho (que parte das projeções demográficas até ao número de horas trabalhadas), da produtividade total dos fatores (TFP) e do stock de capital:

$$\ln Y = \ln(\text{trend TFP}) + \beta \ln(LF * (1 - Nawru) * \text{Hours}) + (1 - \beta) \ln K$$

onde *Nawru* é a taxa natural de desemprego estrutural.

O Quadro 4.6 mostra as projeções demográficas e os custos orçamentais associados ao envelhecimento da população. As principais conclusões, da maior importância para a definição das políticas de desenvolvimento do país, são:

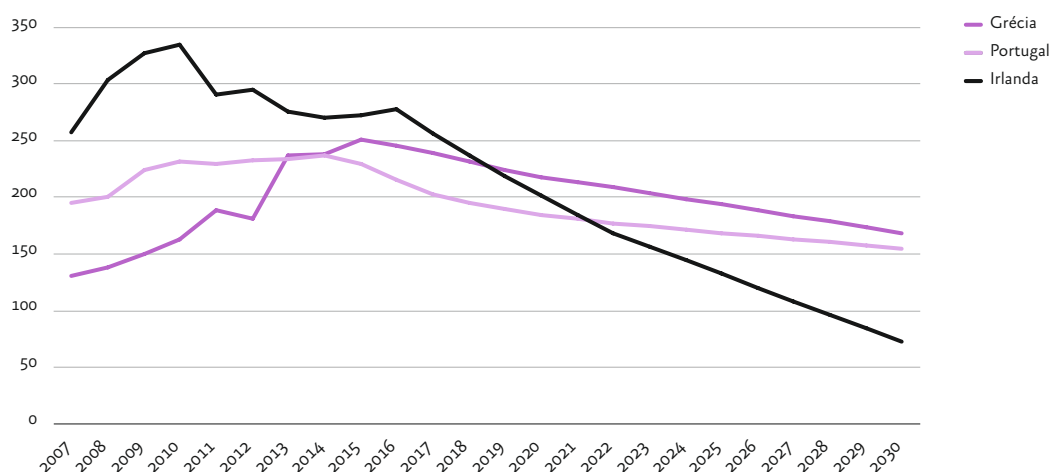
- Portugal regista uma das maiores reduções de população na UE, com a população a cair de 10,5 milhões em 2017 para 8,2 milhões em 2060.
- Portugal encontra-se entre os seis países em que a taxa de envelhecimento da população será mais elevada em 2060, passando o rácio dos habitantes com mais de 65 anos de 29,8% em 2013 para 63,9% em 2060, devido à conjugação de uma baixa taxa de fertilidade com o prolongamento da esperança de vida à nascença e a reduzida taxa de imigração (de facto, o país tem sido na maioria dos anos do último século um país de elevada emigração líquida).
- Os custos orçamentais associados ao envelhecimento da população, segundo o Aging Report, devem subir de 16,4 em 2013 para 21,6% do PIB em 2060. Embora se preveja uma redução do peso das despesas de educação, de cerca de 1 pp no mesmo período, as despesas sensíveis à estrutura etária da população agravam-se substancialmente. As despesas com cuidados de longo prazo, que já são um dos mais baixos da UE (0,5% do PIB contra 1,6% da média da UE, mas com os países nórdicos a despendem mais de 4% do PIB), apenas crescem 0,4 pp do PIB até 2060, menos de metade da UE, o que mostra uma clara subavaliação.⁷⁸
- Porém, estas projeções têm implícita uma quebra acentuada da relação entre salário médio e pensão média: taxa de reposição. Esta cai de 52% em 2013 para 26% em 2060. Assim, ou haverá um maior crescimento do rácio das pensões no PIB, ou os mais idosos terão pensões que refletem um nível de vida de país subdesenvolvido nos próximos 40 anos!

⁷⁸ Esta é uma das áreas em que o país se encontra mais atrasado no contexto da UE.

A causa próxima da crise económica e financeira de Portugal nos anos de 2010-2014 foi o *sudden-stop* no influxo de capitais privados, quando o défice da balança corrente era de 10% do PIB. Existe um grande consenso entre economistas⁷⁹ de que a crise dos países periféricos do euro foi em primeiro lugar uma crise de balança de pagamentos, embora esta reflita sobre-endividamento dos agentes nacionais. Nos casos de Portugal e Grécia refletiram também uma elevada e crescente dívida pública. Por esta razão, para evitar no futuro a perda de acesso aos mercados internacionais, é necessário colocar a dívida externa em níveis sustentáveis.

⁷⁹ Baldwin, R. *et al.* (2015). Rebooting the Eurozone: step 1 – agreeing a crisis narrative, CEPR Policy Insight 85, November 2015 and Baldwin R. and F. Giavazzi (2015). The Eurozone Crisis: A Consensus View of the Causes and a Few Possible Solutions, Vox and CEPR.

Figura 4.17



Segundo as projeções do FMI, Portugal deveria adotar políticas para conseguir um excedente médio da conta corrente externa de 2,5% do PIB, necessitando de um ajustamento adicional de 2-4 pp do PIB. Este esforço permitiria reduzir a dívida externa Bruta para 150% do PIB em 2030, e a Posição Líquida do Investimento Internacional de 105% do PIB nos finais de 2016 para uma taxa inferior a 50% em cerca de 10 anos, supondo uma conta de capital com saldo positivo (Figura 4.17). Com este esforço Portugal ficaria com uma dívida externa de cerca de 15 pp abaixo da Grécia, embora cerca de 75 pp acima da Irlanda, que está a fazer um esforço ainda maior no ajustamento externo.⁸⁰

Fundamental para reforçar a posição externa do país, incluindo a redução do elevado nível de dívida pública, é o esforço de consolidação orçamental em paralelo com as reformas estruturais necessárias para aumentar a taxa de crescimento do investimento, produtividade e PIB potencial, e continuar os esforços para melhorar a sustentabilidade do sistema financeiro.

Portugal conseguiu restaurar o acesso aos mercados financeiros em 2014, depois do programa de ajustamento macroeconómico. O facto de ter conseguido essa reentrada com as elevadas taxas de endividamento público e externo poderá dar a justificação de que não será necessário fazer um esforço adicional para reduzir essa dívida. Aliás, a teoria ricardiana diz que o crescimento económico é independente do nível da dívida. E outros economistas dizem que basta colocar a dívida em trajetória descendente, mas à menor taxa de decréscimo possível.⁸¹

Existem, contudo, importantes contra-argumentos. Primeiro, porque os níveis recorde da dívida alcançados por Portugal estão entre os mais elevados do mundo. Segundo, porque a sustentabilidade da dívida tem sido fortemente influenciada pelo *Quantitative Easing* (QE)⁸² e pela compra de obrigações do Tesouro pelo BCE e Banco de Portugal, que estão prestes a reverter essas

⁸⁰. Note-se que as projeções para a Irlanda tomam as estimativas do PIB, que excluem os movimentos das multinacionais por razões fiscais.

⁸¹. E economistas como Wren-Lewis e outros dizem que o esforço de redução da dívida deve ser reduzido e que o stock inicial da dívida deve ser tomado como um valor fundeado.

⁸². Programa de compras de obrigações dos Estados-membros e outros ativos para injetar liquidez na economia e manter reduzidas as taxas de juro.

políticas. Terceiro, porque a vulnerabilidade a um choque exógeno externo da dívida é muito elevada (sem contar com os ajustamentos estatísticos, a dívida subiu cerca de 20 pp por efeito só da crise global), sendo necessário mitigar o risco. Quarto, a economia continua muito vulnerável também a choques internos de reversão de políticas de austeridade e fragilidade do sistema financeiro, pelo que será necessário mais uma vez mitigar o risco.

O PEC e o OGE-2018 estabelecem o objetivo de reduzir o rácio da dívida para 90% em 2030, fazendo um esforço de redução anual de cerca de 3 pp nos próximos 12 anos. O objetivo dos 90% de rácio da dívida pública e 150% da dívida bruta externa são compatíveis com a evidência empírica e teórica acima apresentados.

Embora o objetivo possa ser razoável, as hipóteses do cenário otimista da trajetória da dívida do OGE-2018 não parecem realistas. Para se atingir o objetivo especificado é, pois, essencial, para além da continuação do esforço de consolidação orçamental para atingir os 3% de excedente primário, adotar políticas de desenvolvimento e de melhoria da competitividade da economia para assentar a estratégia de desenvolvimento no trinómio exportações-investimento-productividade.

De facto, esta justificação não só tem bases económicas como políticas: não é possível conjugar baixo crescimento com elevado excedente primário, perante as aspirações e reivindicações sociais e o enorme desafio das variáveis demográficas que o país enfrenta. A única saída é adotar políticas para subir o crescimento potencial do PIB, o que implica reformas profundas e sustentadas, incluindo a melhoria da eficiência da despesa pública e a reforma fiscal, aqui aconselhadas.

4.4 Regras Orçamentais para Portugal

As regras de política económica são preferíveis a uma total discricionariedade na definição da política económica para assegurar o compromisso dos agentes de política económica à consistência intertemporal e a ultrapassar problemas como o “predomínio do desígnio do curto prazo” ou do eleitoralismo – utilização da política como instrumento do ciclo político, gerando flutuações económicas desnecessárias.

A um nível teórico, e na tentativa de associar instrumentos a objetivos, a política monetária, caso disponível, deveria estar sobretudo dirigida ao objetivo da estabilização dos preços e a política orçamental orientada para a estabilização do PIB. É claro que os efeitos das duas políticas podem afetar estes dois objetivos, sobretudo no curto prazo. Mas no longo prazo a política monetária não pode afetar o PIB, admitindo que a curva de Phillips no longo prazo é vertical em relação aos preços e fixa no PIB potencial. É evidente que o défice orçamental não afeta o PIB potencial diretamente, mas uma elevada

dívida pública, resultado do acumular de défices, pode reduzir substancialmente o PIB potencial, como se elabora no Anexo E. Também a estrutura das receitas e despesas tem um importante impacto na afetação de recursos e incentivos dos agentes económicos, afetando desta forma o PIB potencial.

Regras orçamentais são um conjunto simples de normas que define ou limita o défice orçamental com vista a maximizar o bem-estar económico com o fim de resolver o problema da consistência intertemporal de políticas, assegurando a capacidade anticíclica da política orçamental e a sustentabilidade da dívida pública a longo prazo.

Estudos feitos pelo FMI (2009)⁸³ procuram mostrar que as regras orçamentais têm tido um impacto positivo sobre a disciplina orçamental, sobretudo em casos em que os países tiveram que implementar programas de consolidação orçamental, mas a evidência não só não é contundente como até aponta para dificuldades na perceção dos canais de causalidade. Hallerberg e Wolff (2006)⁸⁴ também mostram que as regras orçamentais, na medida em que são apercebidas pelo mercado como cimentando compromissos, levaram à redução do prémio de risco da dívida pública, embora a evidência mais recente também seja menos conclusiva. Um dos especialistas nestas matérias conclui: “fiscal rules and institutions do not seem to affect budgetary outcomes once one controls for the influence of political factors that are generally deemed conducive to a commitment to fiscal discipline.”⁸⁵ O que nos resta é investigar e precisar quais são os “fatores políticos” que suportam ou não a disciplina fiscal, o que faremos no capítulo 9.

Kopits e Symansky (1998)⁸⁶ definem as principais propriedades a que uma regra orçamental deve obedecer:

1. Uma regra orçamental deve ser *bem definida*, sobre o indicador que é restringido, o agente executor e as *escape clauses*, para ser efetiva e evitar ambiguidades na sua interpretação;
2. Para ser durável, deve ser *transparente* quanto à sua operacionalização pelo Governo, incluindo regras de contabilidade, previsão e enquadramento institucional (monitorização) para ter aceitação democrática;
3. Deve ser *simples* para ter aceitação e implementação fácil;
4. Deve ser *flexível* para acomodar choques exógenos que estão para além do controle das autoridades;
5. Deve ser *adequada e eficiente* em relação ao objetivo que se pretende prosseguir;
6. Deve ser *enforceable*: ter um estatuto legal e de preferência constitucional, acompanhado de um conjunto de *regras preventivas e regras corretivas e sancionatórias* que sejam aplicáveis;

⁸³ Fiscal Rules: anchoring expectations for sustainable public finances.

⁸⁴ Fiscal Institutions, Fiscal Policy and Sovereign Risk Premia, Deutsche Bundesbank WP 35/2006

⁸⁵ Debrun, X. (2007) Tying Hands is not Commitment: can Fiscal Rules and Institutions Really Enhance Fiscal discipline? Bruegel WP 1/2007.

⁸⁶ Fiscal Policy Rules, IMF Occasional paper 162.

7. Deve ser *consistente* com outras regras de política económica e compatível com as restantes políticas macroeconómicas;
8. Deve ser *suportada por ações de política acessórias* que assegurem o seu cumprimento e *sustentabilidade*.

É importante desde já referir que o facto de se violar uma regra orçamental frequentemente em dado espaço ou período não significa que ela não respeite estas propriedades, só por si.⁸⁷ Aliás uma regra que raramente é violada deixa de ser, por definição, restritiva e assim não respeita estes critérios.

⁸⁷. Ouve-se muitas vezes a crítica de que as regras orçamentais do PEC foram frequentemente violadas no passado e por isso é necessário mudá-las.

A regra orçamental que vigorou durante cerca de 48 anos em Portugal, no período do Estado Novo, era a do **equilíbrio orçamental global anual**. Neste caso é sobretudo uma regra que assegura a sustentabilidade financeira do Estado, mas não tem poder anticíclico. É uma regra simples que define uma trajetória (défice nulo) e é determinística. Outra regra da mesma época era que despesas extraordinárias (por exemplo *one-off*) deveriam ser financiadas por receitas extraordinárias, e despesas recorrentes por receitas permanentes. Alguns economistas da época tentaram interpretar estas duas regras na ótica da *golden rule* (ver abaixo).

Também a nível agregado deve haver uma política orçamental para estabilizar a economia perante choques comuns da União. Esta política orçamental, na ausência de uma autoridade e orçamento central, deve ser prosseguida através da coordenação das políticas orçamentais de todos os países membros. É evidente que também aqui é fundamental o papel dos grandes países.

Ao nível de cada país membro podem ocorrer choques específicos ou ciclos idiossincráticos cuja mitigação pode ser feita através das políticas orçamentais de cada país. Evidentemente que para isso é necessário que a política orçamental seja usada de forma adequada.

Vários autores trabalharam teoricamente a questão da política orçamental e monetária ótimas numa União Monetária. Beetsma and Jensen (2002)⁸⁸ constroem um modelo de 2-(grandes) países numa união monetária tipo neo-keynesiano, em que os preços se ajustam lentamente (rígidos) e com fundamentos microeconómicos. Neste modelo a política orçamental a nível nacional é fundamental para poder mitigar choques a nível nacional, ou então quando os países têm diferentes taxas de rigidez de preços. Os autores concluem ainda que a política orçamental está sujeita a problemas de inconsistência intertemporal. A política orçamental ótima é contracíclica.

⁸⁸. Monetary and Fiscal Policy Interactions in a Micro-Founded Model of a Monetary Union, ECB WP 166.

A regra definida pelo Pacto de Estabilidade e Crescimento é fundamentalmente uma regra para assegurar o **equilíbrio orçamental em termos estruturais**. Significa que o déficit exclui fatores conjunturais (correção cíclica) e medidas temporárias (*one-off*), pelo que se aproxima da regra dos estabilizadores

automáticos.⁸⁹ A única diferença é a definição de um limite mínimo na trajetória do déficit estrutural quando o déficit financeiro é maior do que 3%, ou, mais rigorosamente, se o déficit estrutural for mais negativo do que o objetivo de médio prazo estrutural (em geral em torno de -0,5% do PIB). O Pacto também estabelece um objetivo para a despesa pública líquida, que deve manter o mesmo peso no PIB potencial, que complementa o objetivo do déficit, mas a sua aplicação não está sujeita a sanções.

O Pacto também estabelece um **valor de referência para o peso da dívida pública**, em 60% do PIB, mas este também não tem aplicação rígida, servindo apenas para redefinição do objetivo anual do déficit estrutural de uma forma moderada (ajustamento gradual – 20 anos – da dívida ao nível de referência).

Uma das regras também largamente debatida é a chamada *golden rule* que esteve inscrita na constituição alemã até à recente crise do euro.⁹⁰ Em termos muito simples estabelece o equilíbrio orçamental de zero para o orçamento corrente e apenas pode haver financiamento por emissão de dívida para financiar investimentos públicos, o que é justificado pelo facto de os benefícios desses investimentos se distribuírem por várias gerações.

Numa união monetária como a dos EUA os estados têm uma regra orçamental de equilíbrio orçamental, pelo que a política orçamental só é prosseguida pelo Governo federal. A existência de um orçamento centralizado de cerca de 20% do PIB contra apenas 1% na UE permite que a política orçamental federal atue também a nível estadual via estabilizadores automáticos estaduais. Por conseguinte, a regra do equilíbrio orçamental a nível estadual não só não preclui a implementação de uma política orçamental a nível nacional, como resolve o incentivo para défices excessivos.

Serão necessárias regras orçamentais a nível dos Estados-membros na UE? Há fundamentalmente três ordens de razão para estabelecer regras que assegurem a disciplina orçamental. A primeira está ligada com a pressão sobre o BCE para aumentar a taxa de inflação-objetivo, caso um estado tenha acumulado elevada dívida. A segunda são os efeitos de contágio e sistémicos que pode ter o *default* de um devedor soberano sobre a Zona Euro. O terceiro tem a ver com a subestimação do risco soberano de um país com elevados défices por causa da política monetária única, bem assim como o problema do *common pool*, que é exacerbado no caso da União Monetária.

Dados os fatores acima referidos (secção 2) de incentivos dos governos prosseguirem défices excessivos, haverá alguma forma de estes “atarem as mãos” para contrabalançar estes incentivos, da mesma forma que a delegação de poderes para um banco central independente resolve o incentivo inflacionário da política monetária?

⁸⁹ O FMI (ver *dataset*) define assim a regra comunitária supranacional:

⁹⁰ A *golden rule* foi introduzida na Constituição alemã em 1969 e vigorou até 2010. Estabelecia que a Administração Central não podia endividar-se para investimento público exceto em tempos de “perturbação do equilíbrio macroeconómico”. Os Lander (estados) tinham regras semelhantes nas suas constituições. Também desde 1982 e até 2008 a despesa tinha um teto de crescimento de 1%, em média, que se aplicava ao governo central e regionais. Em junho de 2009 a *golden rule* foi substituída por uma regra de equilíbrio estrutural, que se começaria a aplicar em 2011 e depois de um período de transição se aplicaria a partir de 2016 ao Governo Federal e 2020 aos Estados. A regra especifica um déficit estrutural máximo de 0,35% do PIB para o Governo Federal e zero para os Lander.

Começemos pelo problema intertemporal nos défices excessivos. Debrun (2011)⁹¹ constrói um modelo que incorpora um dos tipos de incentivo para défices excessivos capturado pela diferença entre a taxa de desconto intertemporal entre partido político e cidadãos. Num contexto de incerteza e eleições o partido no poder desconta a futuro mais fortemente e assim tem tendência a expandir o défice. Este tipo de “visão de curto prazo” é equivalente a um problema de *common pool*. Poderá o governo delegar a fixação do défice a uma instituição independente?

Uma questão semelhante se põe no compromisso que os governos podem assumir na política monetária em prosseguir a estabilidade de preços. Neste caso, a solução é instituir um banco central independente e designar como sua missão única a estabilidade dos preços. Para suportar esta solução é necessária a hipótese de que o contrato entre o governo e o banco central não pode ser modificado (nem há motivação para tal no médio e longo prazo) depois das expectativas inflacionárias se terem estabelecido, dada a curva de Phillips. Contudo, não é possível estabelecer um contrato com as mesmas características entre o governo e uma instituição fiscal independente (como um conselho de finanças públicas), pois esta não executa o orçamento, enquanto que o banco central dispõe de instrumentos (taxa de juro) para manter um dado objetivo de inflação. No caso da política orçamental, a solução ótima *ex ante* no equilíbrio político não é uma solução de ótimo social. Por conseguinte, as instituições fiscais independentes são dinamicamente inconsistentes.

Podemos, pois, concluir que não é possível estruturar um contrato entre o Governo e um Conselho de Finanças Públicas independente (em que aquele delega a fixação do défice orçamental) que resolva o problema de incentivo do Governo de provocar défices excessivos.

A conclusão desta análise é que é fundamental aumentar a transparência e informação entre os cidadãos-votantes e Governo (partidos políticos em eleições) de forma a tornar o problema entre agente e principal de mais fácil solução. Assim, um mandato abrangente e de grande independência de um Conselho de Finanças Públicas é importante. O papel fundamental deste Conselho é a destrição entre fatores (choques) exógenos e as decisões de política orçamental tomadas pelo Governo (ou propostas pelos partidos). Outro papel fundamental é o do Parlamento e Tribunais também na transparência e prestação de informação entre Governo e cidadãos. Finalmente, embora não haja forma de resolver o problema do contrato entre o Governo e a instituição fiscal independente, esta análise nada diz sobre a possibilidade de os cidadãos decidirem, constitucionalmente, “atar as mãos” dos governos para um horizonte indeterminado.

Outra conclusão similar⁹² é que as regras orçamentais estabelecidas pelos governos não são um mecanismo para restringir a sua atuação, mas uma

⁹². Debrun, X. (2017), op. cit.

afirmação pública da sua posição em relação à política orçamental. Contudo, só em si, não permitem que estes “atem as suas mãos” de forma convincente.⁹³

Para além dos Conselhos de Finanças existem outras instituições e práticas orçamentais que se têm revelado importantes. Milesi-Ferretti (1997) aponta algumas, como o reforço do papel do ministro das Finanças em assegurar o cumprimento do equilíbrio orçamental e o respeito pelos tetos orçamentais setoriais, limitar o alcance das emendas ao orçamento a nível parlamentar, para que não haja aumento dos défices (nenhuma proposta pode ser apresentada ao Parlamento sem ser custeada e identificada a forma de financiamento), e o *enforcement* das restrições orçamentais na fase de execução.

A Caixa 4B mostra que o PEC foi violado 114 vezes. O país que mais vezes violou o critério do défice foi a França, seguido de Grécia, Portugal e Polónia. Em contraste, existem países que nunca violaram o défice: Luxemburgo, Estónia, Finlândia, Dinamarca e Suécia. Porém, estudos feitos pelo Comité Monetário aquando da introdução do PEC mostram que seguindo uma regra de orçamento equilibrado ao longo do ciclo o défice não ultrapassaria o limite dos 3% com probabilidade de 90%, das observações anuais, para os países membros no período de uma década. Por conseguinte, esta frequência de violações não pode ser justificada pela restritividade do PEC. Mas não deixa de ser surpreendente que alguns países do euro tenham persistido em défices excessivos ao longo de uma década, e em valores quase do dobro do limite do PEC, próximos dos 6%, em média, como no caso de Portugal e Grécia.⁹⁴

93. Não eliminam o incentivo para os défices excessivos acima referidos.

94. E o défice ainda foi superior se se considerar os ajustamentos estatísticos a que se procedeu durante a crise, no pior momento em termos de reputação.

CAIXA 4B

Portugal e o Processo de Défices Excessivos (PDE)

Portugal esteve quase todo o período desde o início da Zona Euro até 2017 em violação do Procedimento dos Défices Excessivos, conforme a *timeline* seguinte:

Calendário das Decisões do Conselho Europeu sobre PDE aplicados a Portugal

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Decisões do Conselho Europeu		5.11.2011				20.9.2005			3.7.2008	2.12.2009								16.6.2017
Saldo orçamental nominal da decisão		-4,1	-2,7	-2,8		-6,2	-3,9	-2,6	-2,2	-2,6(-5,9)								

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Dívida da decisão		55,5			61,9		64,7	68(63,6)		64,3(74,5)								
Estatísticas definitivas saldo orçamental nominal	-3,2	-4,8	-3,3	-4,4	-6,2	-6,2	-4,3	-3,0	-3,8	-9,8	-11,2	-7,4	-5,7	-4,8	-7,2	-4,4	-2,0	-3,0
Dívida na Ameco	50,3	53,4	56,2	58,7	62,0	67,4	69,2	68,4	71,7	83,6	96,2	111,4	126,2	129,0	130,6	128,8	129,9	125,7

Fonte: AMECO e Decisões do Conselho Europeu

Embora a Comissão tenha feito um aviso de violação do PEC a Portugal pela primeira vez em 5.11.2001, esta nunca adotou uma decisão formal, reconhecendo que entre 2002 e 2003 o país teria respeitado o défice dos 3% do PIB. As estatísticas da Comissão Europeia vieram posteriormente a infirmar aquela constatação. Desde 20.9.2005 que Portugal é formalmente declarado em défice excessivo, exceto pelo período entre 3.7.2008 e 2.12.2009. Só em 16.6.2017 é que o país sai daquela situação, quando em 2016 esteve sob a ameaça de aplicação de sanções – o que nunca tinha acontecido na história do PEC.

Vejamos os principais episódios e as razões para as decisões sobre o PEC:

Comissão emite um aviso de défice excessivo em 16.10.2001:

The general government deficit in 2001 amounted to 4.1% of GDP, thereby clearly exceeding the reference value of 3% of GDP. Moreover, government debt, rose in 2001 to 55.5% of GDP, albeit still below the 60% reference value. From 1999 to 2001, according to the revised data, the government deficit increased from 2.4% to 4.1% of GDP. While economic growth slowed markedly during that period, the increase in the deficit mainly reflects a weakening in the underlying budgetary position. The cyclically-adjusted deficit has widened nearly as much as the actual deficit. Obviously, the rectifying budget adopted by the Portuguese government in June 2001, involving cuts in expenditure to the amount of 0.6% of GDP, was not enough to keep the deficit under control.

Esta decisão da Comissão foi confirmada pelo Conselho a 5 de novembro de 2002, que pediu a Portugal para tomar medidas de correção do défice excessivo o mais urgentemente possível.

Conselho retira Portugal dos défices excessivos em maio de 2004: 11.05.2004, Council Decision 2004/135/EU

The general government deficit is estimated at 2,8 % of GDP in 2003, compared with 2,7 % in 2002 and 4,4 % in 2001. The outcome for 2003 complied with the Council Recommendation issued under Article 104(7), particularly as regards the reduction of the government deficit below the reference value of 3 % of GDP by 2003 at the latest. Fiscal adjustment was pursued in 2003 on the back of a sustained deceleration

in the pace of total current primary expenditure growth from 8,9 % in 2001 to 7,8 % in 2002 and 4,1 % in 2003. However, the current cyclical downturn, which ended in a recession in 2003, led to a significant deviation of 2,6 percentage points between the GDP growth outcome for the year and the initial budgetary projection. As a result, a massive shortfall in tax revenue developed during 2003, which had to be offset by the adoption of two one-off measures, together worth 2,1 % of GDP.

The structural measures taken by the Portuguese authorities, having a more direct impact on public finances, fall mainly on three areas: (i) public administration; (ii) the healthcare sector; and (iii) education. In particular, the quasi-freeze of wage scales and employment in the civil service in the period 2003- 2004 is expected to have favorable base effects in the future, thereby having a significant structural impact. In addition, the Portuguese authorities estimate that the ongoing comprehensive reform in the healthcare sector has already had, in 2003, some positive effects on both expenditure savings and productivity gains

Comissão e Conselho voltam a declarar Portugal em déficit excessivo em 2005: 20.9.2005, Council Decision 2005/730/EC

According to the June 2005 update of the Portuguese stability programme, the planned general government deficit is 6,2 % of GDP for 2005. The deficit is in excess of the 3 % of GDP reference value and not close to it. The excess of the deficit over the reference value does not result from an unusual event outside the control of the Portuguese authorities, nor is it the result of a severe economic downturn.

The debt-to-GDP ratio breached the 60 % of GDP reference value of the Treaty in 2003, reaching to 61,9 % in 2004, an increase of some 8,5 percentage points of GDP since 2000. The increase in the debt ratio can be explained by a very low primary surplus, the existence of a sizeable debt-increasing stock-flow adjustment and also by the low nominal GDP growth. Moreover, the projected debt figures for the years 2005 to 2007, contained in the June 2005 stability programme update, and broadly in line with the debt projections of the Commission services Spring 2005 forecast, suggest a further sharp increase in the debt ratio up to a peak of just below 68 % in 2007.

Conselho retira Portugal do déficit excessivo em 3.7.2008: Council Decision 2008/561/EC

The general government deficit was reduced from 6,1 % of GDP in 2005 to 3,9 % of GDP in 2006 and to 2,6 % of GDP in 2007, which brings it below the 3 % of GDP deficit reference value one year before the deadline set by the Council. The latter compares with a target of 3 % of GDP set in the December 2007 update of the stability programme of Portugal,

The improvement in the structural balance (i.e. the cyclically-adjusted balance net of one off and other temporary measures) is estimated at two percentage points of GDP in 2006 and one percentage point of GDP in 2007, which is in line with the Council recommendation under Article 104(7) for a reduction of the structural balance by 1,5 % of GDP in 2006 and, at least, ¾ % of GDP in 2007 for 2008, the Commission services' spring 2008 forecasts project a further reduction in the deficit, to 2,2 %

of GDP, mainly driven by some additional revenue, with the budgetary execution benefiting from a 0,2 % of GDP one-off deficit-reducing operation. This is broadly in line with the official deficit targets of 2,4 % of GDP set in the December 2007 update of the stability programme of Portugal and the revised target of 2,2 % of GDP announced by the Portuguese authorities in late March 2008. For 2009, the spring forecasts project, on a no-policy change basis, a government deficit at 2,6 % of GDP. This indicates that the deficit has been brought below the 3 % of GDP reference value in a credible and sustainable manner.

Nevertheless, the structural balance is projected to improve by about ¼ percentage point of GDP in 2008 and, on a no-policy change basis, to worsen by ¼ percentage point of GDP in 2009. This has to be seen against the need to make progress towards the medium-term objective (MTO) for the budgetary position, which for Portugal is a structural deficit of 0,5 % of GDP.

Government debt declined from 64,7 % of GDP in 2006 to 63,6 % of GDP in 2007. The low GDP growth and still relatively high government deficits projected in the Commission services' spring 2008 economic forecasts are expected to yield a government debt at some 64¼ % of GDP in 2009.

Volta a entrar após crise global de 2008:

On 2 December 2009, following a recommendation from the Commission, the Council decided, by Decision 2010/288/EU (1), in accordance with Article 126(6) of the Treaty, that an excessive deficit existed in Portugal. The Council noted that the general government deficit planned for 2009 was 5,9 % of GDP, thus above the 3 %-of-GDP Treaty reference value. The general government gross debt (which had been above the 60 %-of-GDP Treaty reference value since 2005) was foreseen to reach 74,5 % of GDP in 2009. Recommendation to Portugal with a view to bringing the excessive deficit situation to an end by 2013 at the latest. The Council also set a deadline of 2 June 2010 for effective action to be taken.

E o deflagrar da crise de 2010:

Following the request by the Portuguese authorities for financial assistance from the Union, the Member States whose currency is the euro and the International Monetary Fund (IMF), the Council granted financial assistance to Portugal. The Memorandum of Understanding on Specific Economic Policy Conditionality between the Commission and the Portuguese authorities was signed on 17 May 2011. Thereafter the Council addressed two new Recommendations to Portugal on 9 October 2012 and 21 June 2013 on the basis of Article 126(7) of the Treaty, which extended the deadline for correcting the excessive deficit to 2014 and 2015, respectively. In both cases, the Council considered that Portugal had taken effective action, but unexpected adverse economic events with major unfavorable consequences for government finances had occurred.

Nova extensão da data limite para adotar políticas de redução do défice:

In accordance with Article 126(8) of the Treaty, the Council decided, on 12 July 2016, that Portugal had not taken effective action in response to the Council Recommendation of 21 June 2013. On 8 August 2016, the Council adopted a decision in accordance with Article 126(9) of the Treaty giving notice to Portugal to take measures for the deficit reduction judged necessary in order to remedy the situation of excessive deficit, thereby setting a new deadline for correction by 2016. The Council also set a deadline of 15 October 2016 for effective action to be taken.

Recomendação da Comissão para iniciar procedimento sancionatório contra Portugal e Espanha em 2016

Pierre Moscovici, European commissioner for economic affairs, stated that the Commission wanted to act in a “credible” manner. “This Commission wants to respect the rules. This Commission wants to be credible and stability is our road map ... We don’t want to penalize economies in recovery and we know that Portugal and Spain suffered from a severe crisis and the priority for them is to reduce unemployment. So dialogue is a good quality.” He added that the threat of sanctions alone “probably will lead to a stronger correction and to a clearer point of view.”

Mas é encerrado porque os países tinham adotado programas de austeridade com severos custos sociais, e estavam comprometidos a tomar medidas adicionais:

Guindos: “With respect to the situation for Spain it would be something of a paradox to impose a financial penalty to the best-performing European economy, which is Spain. And I think this consideration is shared by many people, not only at the Eurogroup but also at the Ecofin.”

EU officials are wary to impose fines on countries that are still recovering from the financial crisis. There is also little political appetite to do anything that could increase anti-EU sentiment, particularly after Euroscepticism led to a majority of Britons voting to leave the EU last month.

On 12 July 2016, the Council found that neither country had taken effective action to reduce its deficit below 3% of GDP, the EU’s reference value for government deficits. The Council’s decisions triggered sanctions under the excessive deficit procedure, on the basis of article 126(8) of the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU). Fines of up to 0.2% of GDP could be imposed but, following reasoned requests from Portugal and Spain, the Commission proposed on 27 July 2016 to cancel the fines. The Council decided on 8 August not to reverse the Commission’s proposal.

EU fiscal rules additionally require the Commission to propose a suspension of all or part of the EU’s structural and investment fund commitments or payments for 2017. The Commission decided however to make the proposal at a later stage, following a structured dialogue with the European Parliament.

The new deadlines set by the Council are based on article 126(9) of the TFEU. Portugal is now required to correct its deficit by 2016 and Spain by 2018 at the latest. Effective action must be taken by 15 October 2016, and both countries must submit a report by that date.

Em 16.11.2016 o Conselho emite a opinião de que Portugal e Espanha estavam no bom caminho, fazendo algumas recomendações adicionais, mas que as ações adicionais requeridas tinham sido tomadas:

The Council also decided that Portugal should use all windfall gains to accelerate the deficit and debt reduction. Moreover, Portugal was required to adopt and fully implement consolidation measures for the amount of 0.25% of GDP in 2016 in addition to the savings included in the Commission 2016 spring forecast. This notably implied fully implementing the consolidation measures incorporated in the 2016 Budget, including the additional expenditure control in the procurement of goods and services highlighted in the Stability Program, and complementing those savings with further measures of a structural nature to achieve the required fiscal effort. Finally, in order to ensure a durable improvement of public finances, the Council requested Portugal to strictly implement the Budget Framework Law and the Commitment Control Law and further improve revenue collection and expenditure control. Portugal was requested to present a clear schedule and implement steps to fully clear arrears and improve efficiency in the health care system, to reduce the reliance of the pension system on budget transfers, and to ensure fiscal savings in the restructuring of State-owned enterprises (SOEs).

Regarding Portugal, based on the information available, the general government deficit is expected to reach 2.7% of GDP in 2016, below the 3% of GDP reference value of the Treaty but above the target required by the Council on 8 August 2016. A careful analysis based on the Commission 2016 autumn forecast suggest that Portugal has delivered the fiscal effort deemed necessary to comply with the Council decision of 8 August 2016. According to the methodology for assessing effective action, as Portugal is compliant with the fiscal effort requested by the Council decision of 8 August 2016, the Commission considers that Portugal has taken effective action in response to the Council decision of 8 August 2016 and, therefore, that the procedure should be kept in abeyance at this stage. Given the potential deficit increasing impact of the CGD recapitalization, a timely and durable correction of the excessive deficit is however not yet ensured. The Commission also invites the authorities to further pursue the implementation of the fiscal-structural measures requested by the Council in the decision to give notice of 8 August 2016.

E, finalmente, a saída:

16.06.2017: Council Decision 2017/1225, abrogating Decision 2010/288/EU on the existence of an excess deficit in Portugal

After reaching 4,4 % of GDP in 2015 (3,1 % of GDP net of one-offs), the general government deficit was reduced to 2,0 % of GDP in 2016 (2,3 % of GDP net of one-offs). As compared to the targets set out in the 2016 budget, the deficit reduction in 2016 was mainly driven by the containment of current expenditure (– 0,9 % of GDP), particularly in intermediate consumption, and under-execution of capital expenditure (– 0,5 % of GDP), which more than compensated the revenue shortfall (1,1 % of GDP) for both tax and non-tax revenue.

The Stability Programme for 2017-2021, submitted by the Portuguese Government on 28 April 2017, is planning for the general government deficit to decline to 1,5 % of

GDP in 2017 and 1,0 % of GDP in 2018. The Commission 2017 spring forecast projects a deficit of 1,8 % of GDP in 2017 and 1,9 % of GDP in 2018, thus remaining below the 3 %-of-GDP Treaty reference value over the forecast horizon. Those projections do not include the potential deficit-increasing impact of bank support measures, which are not to put at risk the durable reduction of the deficit.

The gross government debt-to-GDP increased to 130,4 % in 2016, from 129 % in 2015, due to debt-increasing stock-flow adjustments. The Commission 2017 spring forecast projects the debt ratio to decrease to 128,5 % in 2017 and 126,2 % in 2018 due to primary surpluses.

Mas Portugal não foi o único a violar o PEC durante o período de 2000 a 2015. Segundo cálculos do IFO, houve 165 violações do critério do défice, e em apenas 51 casos havia razões mitigantes. Estas estatísticas mostram a limitação da disciplina orçamental na UE. Ainda em 2016, Portugal e Espanha não cumpriam as sucessivas extensões e recomendações de cessação do défice excessivo, pelo que lhe deveriam ser aplicadas sanções, o que acabou por não ser feito.

O país que mais vezes violou o critério do défice foi a França (11 vezes), seguido de Grécia, Portugal e Polónia (10 vezes), Reino Unido (9), Itália (8), Hungria (7), e Irlanda e Alemanha (5). Em contraste, existem países que nunca violaram o défice: Luxemburgo, Estónia, Finlândia, Dinamarca e Suécia.

Violações do Critério do Déficit de 3%: de 1999 ou ano acesso a 2015

	Total	Exceção recessão	Não permitido	Anos
Bélgica	5	1	4	2009, 2010, 2011, 2012, 2014
Bulgária	3	1	2	2009, 2010, 2014
Rep Checa	4	2	2	2005, 2009, 2010, 2012
Dinamarca	1	1	0	2012
Alemanha	7	2	5	2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2009, 2010
Estónia	0	0	0	
Irlanda	7	2	5	2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014
Grécia	17	7	10	Todos
Espanha	8	4	4	2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015
França	12	1	11	Todos menos 2008
Croácia	3	2	1	2013, 2014, 2015
Itália	9	1	8	2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2009, 2010, 2011
Chipre	7	4	3	2004, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014
Letónia	4	3	1	2008, 2009, 2010, 2011
Lituânia	5	1	4	2008, 2009, 2010, 2011, 2012
Luxemburgo	0	0	0	
Hungria	8	1	7	2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2010, 2011
Malta	5	1	4	2004, 2008, 2009, 2010, 2012

Fonte: Eurostat e IFO

	Total	Exceção recessão	Não permitido	Anos
Holanda	4	2	2	2009, 2010, 2011, 2012
Áustria	3	1	2	2004, 2009, 2010
Polónia	10	0	10	Todos menos 2007 e 2015
Portugal	15	5	10	Todos menos 2007
Roménia	5	2	3	2008, 2009, 2010, 2011, 2012
Eslovénia	6	3	3	2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014
Eslováquia	5	1	4	2006, 2009, 2010, 2011, 2012
Finlândia	1	1	0	2014
Suécia	0	0	0	
Reino Unido	11	2	9	2003, 2004, 2005, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015
Total	165	51	114	

A frequência de violação do défice é apontada, por um grande número de economistas, como uma das principais evidências do falhanço do PEC, como a Caixa 4BB mostra. Não concordamos com esta crítica, pois é mais uma vez o caso de “se a regra não se respeita, então muda-se a regra”, quando o fundamental é mudar o comportamento das políticas orçamentais de uma série de países membros, sobretudo dos países do sul da Europa. A reforma do PEC de 2005, embora positiva no sentido de integrar os critérios do défice e da dívida, e de especificar o processo de ajustamento específico a cada país, foi em geral considerada como um relaxamento da disciplina orçamental, sobretudo depois de a Alemanha e França terem violado o PEC e o Conselho não ter aceite a recomendação da Comissão de iniciar o processo sancionatório.

É um facto que o Conselho nunca aplicou a sanção monetária do PEC, e que várias propostas recomendaram a sua substituição por outros processos mais automáticos, como a emissão de dívida “júnior”, ou de reforço obrigatório de um Fundo de Estabilização nacional.

CAIXA 4BB

Críticas ao Pacto Estabilidade e Crescimento e Reformas

O Tratado de Maastricht de 29.7.1992 que lançou os fundamentos da União Monetária da zona Euro, estabelece no art. 104c que os países membros devem evitar défices excessivos. Em Protocolo estabelecem-se como valores de referência para o défice o valor de 3% e para a dívida 60% do PIB. O Tratado também estipula um processo de avaliação para a Comissão dos défices excessivos e prevê uma sanção monetária. Em carta do Ministro das Finanças alemão, Teo Weigel, e manifestando preocupação

sobre a aceitação pelo povo alemão do Euro que iria substituir o marco, com longa tradição de moeda forte e estável, este propõe uma descida do limite do déficit para 1% e a especificação do mecanismo de sanção monetária. Esta proposta foi recebida com receios por vários países, entre os quais Portugal,⁹⁵ pelo que foi pedido à Comissão e ao Comité dos Alternates que fizesse uma proposta, tomando em conta estas preocupações. Por outro lado, a França insistia que não se podia isolar a estabilidade como fim em si mesmo e que para maior aceitação pelo eleitorado europeu deveria ligar-se a estabilidade com o crescimento. Daí que tenha sido instituído o sistema de Programas de Estabilidade e Crescimento, que deveriam ser elaborados periodicamente pelos países e avaliados pela Comissão. Dos estudos efetuados saiu o Pacto de Estabilidade e Crescimento de 1995 que estabelecia como objetivo o equilíbrio orçamental ao longo do ciclo, sem questionar os valores de referência dos défices excessivos.

Foi com esta base institucional que se iniciou a zona Euro. Quando a conjuntura económica na UE se deteriorou em 2001-2002, a Comissão propôs no início de 2002 que se emitisse um aviso prévio (*early warning*) do braço corretivo a Portugal e Alemanha, o que foi rejeitado pelo Conselho. A Comissão volta a emitir uma recomendação ao Conselho para que inicie um processo de déficit excessivo contra Alemanha e França relativa a 2004. O Conselho rejeita a recomendação e pede ao Tribunal Europeu que clarifique o processo, tendo este respondido que o Conselho não podia ignorar a recomendação da Comissão. Entretanto o Conselho pede à Comissão para apresentar uma reforma do PEC, o que é feito em setembro de 2004, e aprovada pelo Conselho em março de 2005.

Um documento da Comissão analisou mais de 100 propostas de académicos para reformar o PEC..⁹⁶ Um conjunto de economistas céticos quanto ao sucesso da união monetária criticam o PEC por limitar o déficit e assim não permitir que a política orçamental exerça a sua função anticíclica. Note-se que o limite é de 3 e não de 0% do PIB, e a maioria dos estudos sobre ciclos económicos mostrava que aquele limite era suficiente para acomodar a política de estabilização, para além da *escape clause* da queda de 2% do PIB que tinha sido introduzida no PEC. Tanzi expressa a ideia de que as regras fiscais só são efetivas se forem constitucionais, e por isso diz que a avaliação da situação orçamental deveria ser deixada às agências de *rating* (solução do mercado). Não concordamos com esta solução porque as agências de *rating* reagem com *lag* e não são preventivas, para além de não disporem de toda a informação. Ullrich questiona a possibilidade de se imporem sanções e propõe regras automáticas e possibilidade de qualquer cidadão por o país em julgamento no Tribunal Europeu por violação das regras. Calmfors nota que não há incentivos suficientes para a consolidação das finanças quando as economias estão em expansão. Wyplosz reconhece a limitação de regras numéricas e defende o papel dos conselhos de finanças independentes. Bofinger atribui prioridade ao crescimento económico, pelo que sem um conjunto de políticas que encorajem o crescimento a disciplina orçamental dificilmente será respeitada. Finalmente outro grupo de economistas dá ênfase às considerações de médio e longo prazo, em especial a sustentabilidade das finanças e em especial da dívida.

A reforma de 2005 foi entendida por muitos economistas como introduzindo mais complexidade na interpretação da disciplina orçamental, mas representando uma maior flexibilização. A evidência é que após a sua introdução não diminui o número de violações. Primeiro, a reforma deixou de especificar o objetivo de equilíbrio ao longo do ciclo e passou a definir o objetivo de médio prazo (MTOs) específico a cada

⁹⁵ Como representante do Banco de Portugal no Comité Monetário manifestámos, na altura, a nossa preocupação de que este limite não permitia a atuação dos estabilizadores automáticos, o que perante uma política monetária única, não permitia combater os choques idiossincráticos. (Abel Mateus).

⁹⁶ Fisher, J. *et al.* (2006). 101 Proposals to Reform the Stability and Growth Pact. Why So Many? A Survey. *European Economy*, 267, Dec.

país, dependendo do nível da dívida, PIB potencial e sustentabilidade. Segundo, passou a dar um papel central ao saldo estrutural, sendo estabelecido que o ajustamento ao MTO deveria ser de pelo menos 0,5% do PIB por ano, podendo ser menor se o país adotar reformas estruturais. Terceiro, a cláusula de exceção passou de -2% de taxa de crescimento do PIB para apenas crescimento negativo. Apesar dos problemas levantados pelo conflito entre Comissão e Conselho em 2004, o modelo de governação do ramo corretivo não foi alterado, nem foi feita qualquer exigência de alteração institucional a nível nacional para endogeneizar a disciplina orçamental. Em conclusão, o referido estudo da Comissão conclui: “more prominence is now given to the economic situation of the Member States as well as to other country-specific elements when assessing fiscal performance at all levels of the EU’s budgetary surveillance” [sem reforçar a capacidade de *enforcement* do PEC].

A reforma seguinte deu-se em 2012-2013, depois da crise dos países periféricos do Euro, continuadas violações da disciplina orçamental e crise de sustentabilidade da dívida. Esta reforma resultou em grande parte das exigências do governo alemão para dar assistência aos países em crise.⁹⁷ O *six e two packs* e o Tratado Orçamental que daí resultou⁹⁸ introduziu, entre outras, as seguintes alterações. Primeiro, cada membro tem que estabelecer um plano orçamental de pelo menos três anos, consistente com o MTO. A regra orçamental passou a integrar a taxa de crescimento da despesa. Segundo, um país pode ser declarado em défice excessivo se tiver um rácio da dívida superior a 60% e não reduzir a dívida para aquele valor nos 20 anos subsequentes. Terceiro, em paralelo com a avaliação da situação orçamental, introduz-se uma avaliação dos Desequilíbrios Macroeconómicos e promoção da concorrência, com um sistema de avisos prévios. Este ramo preventivo também é complementado com um braço corretivo, com sanções que podem atingir 1% do PIB.

Consideramos que a adição de uma área de políticas macroeconómicas à área de finanças públicas é muito importante, respondendo à preocupação de muitos economistas que não basta a disciplina orçamental, sendo necessário adotar políticas macroeconómicas que sustentem os equilíbrios macro, evitando problemas como os da Espanha e Irlanda que foram originados na banca e construção, mas também de crescimento a médio e longo prazo. O problema está em conseguir identificar um conjunto de políticas fundamentais para atingir estes objetivos, pois não existe ainda um consenso mínimo sobre esta matéria. A Comissão identificou já um conjunto de várias dezenas de indicadores *early warning* que podem originar uma crise económica e financeira. Falta a visão do crescimento económico. Mesmo assim, existem ainda muitas reservas se o Conselho irá impor sanções a um país que não corrija algum desequilíbrio nestas matérias, dada a falta de consenso sobre estas políticas. Acresce o problema da verificação, na prática, de prosseguimento de uma dada política de correção do desequilíbrio, que nunca foi resolvido.⁹⁹ Melhor seria reduzir o número de indicadores a 5 a 10 que se consideram cruciais para prevenir uma crise económica e financeira e restabelecer o crescimento.

A situação atual deu origem a uma série de propostas de alteração do PEC que vão ou não no sentido de aprofundar a união fiscal da UE. Vejamos algumas das críticas ao PEC e propostas de reforma. Não se abordam aqui as questões da união bancária, que são também importantes e complementares, sobretudo para quebrar o nexo risco soberano-risco bancário. O problema básico que nos defrontamos em qualquer reforma é equilibrar a partilha de riscos com os incentivos de *moral hazard* para um

⁹⁷ E assim apaziguar o seu eleitorado e instituições parlamentares e judiciais.

⁹⁸ A codificação do PEC encontra-se em European Commission, *Vade mecum on Stability and Growth Pact*. 2017 Edition.

⁹⁹ O mesmo problema existe para o FMI e Banco Mundial quando têm que decidir se um país adotou um dado conjunto de reformas estruturais. Como se especificam? Quais os indicadores de adoção? Não basta aprovar uma lei, se ela não for implementada. Existirão medidas ou políticas que vão anular os impactos requeridos?

dado sistema político e institucional da União – de transferência de soberania nacional para instituições comunitárias.

Cotarelli, Feldstein, Corsetti, Tabellini¹⁰⁰, a Comissão¹⁰¹ e o Relatório dos 5 Presidentes propõem uma maior integração fiscal e consequentemente política através da expansão do orçamento central da União, a emissão de obrigações comunitárias (de estabilização) e maior transferência de recursos fiscais dos Estados para a União. A autoridade que deveria gerir a política orçamental a nível comunitário seria um Instituto Fiscal à semelhança do BCE. Esta solução pressupõe a aceitação em aprofundar a federação de Estados dentro da UE.

Um conjunto de economistas alemães¹⁰² propõe uma solução radicalmente diferente, que combina partilha de risco orçamental limitada com um esquema de reestruturação da dívida para países insolventes, que evitem transferências interestaduais permanentes. Os autores começam por reconhecer que uma grande parte da responsabilidade para conter a crise acabou por cair no BCE, obrigando-o a adotar programas ecléticos que dificilmente fazem parte do seu mandato. As principais críticas apontadas ao PEC atual são (i) ausência de instrumentos orçamentais que permitam aos membros contrabalançar os efeitos dos choques idiossincráticos; e (ii) a falta de credibilidade dos esquemas de *bailout*. Os autores propõem a constituição de um Fundo de Desemprego comunitário, complementar dos fundos nacionais. O Fundo seria financiado pelos orçamentos nacionais e ativado no caso de a taxa de desemprego exceder a média europeia. Para evitar transferências permanentes o fundo deveria estar equilibrado a nível de cada Estado ao longo de certo horizonte, e deveria haver uma certa harmonização da regulação dos mercados de trabalho. Sobre a necessidade de estabelecer um mecanismo de reestruturação da dívida, quando esta é insustentável, os autores propõem um processo de insolvência (com o limite inferior dos 60% de dívida do PIB), administrado pelo ESM que entraria em vigor depois de um período de transição. Os países que violassem o PEC eram excluídos do fundo de desemprego.

Uma proposta mais simples do ponto de vista da arquitetura institucional, de Buti e Gaspar (2015) seria de manipular os parâmetros dos impostos sobre o rendimento e do subsídio de desemprego de forma a aumentar a resposta dos estabilizadores automáticos. Um aumento de 0,1 nesta resposta reduz a volatilidade do PIB em 15% e permitiria aumentar a taxa de crescimento do PIB em 0,3%.¹⁰³

A proposta de Bénassy-Quéré *et al.* (2018).¹⁰⁴, patrocinada pelo CEPR (aqui designada por proposta CEPR), assinada por um conjunto de economistas reflete o compromisso entre as tendências alemãs (prioridade à disciplina orçamental) e francesa (prioridade à solidariedade comunitária). Em nossa opinião estas propostas, como muitas outras, partem da premissa que não tem havido suficiente apoio comunitário aos países em crise. Ora, como demonstrámos em Mateus (2015)¹⁰⁵, o conjunto de apoios comunitários, somando os apoios do ESM/EFSM, bilaterais e do BCE, atingiu recordes históricos, superior em vários múltiplos ao que as instituições internacionais (FMI e BM) proporcionaram a países em crise. O que pode ser posto em causa é a distribuição da ajuda entre aquelas instituições.

No que respeita à arquitetura orçamental propõe-se:

- Reforma das regras orçamentais para as tornar menos pró-cíclicas,¹⁰⁶ aumentar a sua *ownership* nacional e de mais fácil aplicação. Propõe-se substituir a regra do

¹⁰⁰ Corsetti, G. *et al.* (2015). A New Start for the Eurozone: Dealing with Debt. Monitoring the Eurozone 1, CEPR e Tabellini, G. (2015). The Main Lessons to be Drawn from the European Financial Crisis. In Baldwin, R. and F. Giavazzi. The Eurozone Crisis: A Consensus View of the Causes and Some Possible Solutions. CEPR

¹⁰¹ European Commission (2002). A blueprint for a deep and genuine economic and monetary union: launching a European debate. COM(2012) 777, Nov. 30.

¹⁰² Dolls *et al.* (2016). Reconciling Insurance with Market Discipline: a Blueprint for a European Fiscal Union. CISfo Economic Studies, 210-231.

¹⁰³ Designing Fiscal Policies for Steady, Enduring Growth, Voxeu.org, disponível em <https://voxeu.org/article/fiscal-policy-enduring-growth>

¹⁰⁴ Reconciling Risk-Sharing with Market Discipline: A Constructive Approach to Euro Area Reform, CEPR Policy Insight n° 91, January 2018

¹⁰⁵ Adjustment Programs in Euro Countries, mimeo.

¹⁰⁶ A regra do orçamento equilibrado ao longo do ciclo não é pró-cíclica, pois implica que se compensem os défices durante a recessão com excedentes na fase de expansão. Aliás, como o número de anos de expansão é maior do que os anos de recessão normalmente até leva a redução da dívida.

¹⁰⁷ Um problema que não foi aflorado pelos autores é a componente das medidas temporárias *one-off* do défice estrutural e que também existirá no caso da regra da despesa, pois pode haver também medidas temporárias da despesa. Esta é uma das componentes mais controversas, pois enquanto que a correção cíclica resulta de uma metodologia econométrica, considerar uma medida como temporária resulta de um julgamento que muitas vezes tem cariz político. Por exemplo, se um país usa cativações, comprometendo despesas de manutenção, ou cortes de investimento, que são apenas postergação de projetos, para reduzir despesa (ou défice) são tratadas hoje pela Comissão como medidas permanentes, quando são claramente temporárias.

¹⁰⁸ Depois da reforma do *six pack* a regra fiscal a seguir por cada país também inclui a fixação de um teto para o crescimento da despesa pública. Outra crítica que se pode fazer da regra da despesa é que pode ser manipulada por contabilidade criativa, da mesma forma; que o País pode utilizar uma política fiscal mais laxista para aumentar o défice, o que reduz o seu poder de disciplina orçamental. Finalmente, outra crítica é que implica um julgamento sobre a dimensão do Estado, que é considerada uma decisão no perímetro da soberania nacional

¹⁰⁹ Veja-se, por exemplo, Darvas, Z. and A. Simon (2005). Filling the gap: open economy considerations for a more reliable potential output estimates. WP 2015/11, Bruegel

¹¹⁰ Que teriam uma cláusula de prioridade numa possível reestruturação da dívida.

¹¹¹ Existe um outro problema que é a capacidade dissuasora desta “sanção”, pois no passado dificilmente os *spreads* refletiram o risco da dívida. De facto, alguns modelos teóricos prevêm um ajustamento não linear aos limiares de crise.

¹¹² Fuest, C., F. Helmenann and C. Schroder (2014). A Viable Insolvency Procedure for Sovereigns in the Euro Area. ZEW WP 14-053

défice e dívida por uma regra da despesa pública nominal em proporção do PIB ajustada pela necessidade de aproximar a dívida dos 60%. O défice resultaria de projeções do PIB potencial nominal. Esta sugestão evitaria o cálculo do défice estrutural, mas a sua principal componente é o cálculo do PIB potencial,¹⁰⁷ que assim não deixa de ter de ser calculado.¹⁰⁸ Um dos problemas principais é a melhoria da metodologia do cálculo do hiato do produto, para os quais existem já várias propostas.¹⁰⁹ Além disso, implicaria a necessidade da alteração dos Tratados. A outra proposta é substituir a sanção monetária e o braço corretivo pela obrigação de emitir obrigações *juniors*¹¹⁰ para financiar o excesso de despesa em relação ao determinado pela regra. Esta é uma proposta interessante, tendo em vista a relutância do Conselho aplicar a sanção monetária prevista desde o Tratado de Maastricht, mas implica novamente uma alteração do Tratado.¹¹¹

- Criar condições institucionais e legais para reestruturar dívidas soberanas insustentáveis preservando a estabilidade financeira. A proposta de introdução de uma cláusula *collective action* (Euro-CAC) para prevenir *hold-outs* em casos de reestruturação da dívida, já tem mais de um quinquénio, mas nunca foi implementada devido a problemas de transição. A proposta de Fuest *et al* (2014).¹¹² da introdução de um “Viable Insolvency Procedure for Sovereigns” VIPS pretende resolver este problema, pela introdução gradual do sistema. Os autores propõem a transformação do ESM numa instituição tipo FMI para a zona Euro, o European Monetary Fund (EMF), com a capacidade de fazer empréstimos a países membros para prevenir ou resolver crises, capacidade analítica para estabelecer condicionalidade e monitorizar programas. Acesso a EMF estaria condicionado a o país ser solvente, o que implica a institucionalização do VIPS. Estas propostas ajudariam a clarificar a cláusula de *no bailout* do Tratado, mas não nos parece necessário criar mais uma burocracia no EMF, pois não é de supor que as crises tenham uma frequência que o justifique. Continuam a subsistir problemas de transição que em nossa opinião ainda não estão completamente resolvidos e aceites a nível da UE.

- Expandir as opções de estabilização orçamental criando incentivos apropriados para as políticas económicas orçamentais. Os autores propõem a constituição de um Fundo de Estabilização a nível da zona Euro, financiado pelos orçamentos dos países membros, e que efetuará transferências a fundo perdido para os países que tivessem quedas do PIB acima da média da UE, em resultado de choques assimétricos, à semelhança de Dolls *et al* (2016). Esta proposta parte da hipótese de que o país não consegue utilizar a política orçamental nacional para estabilizar a economia. Outra questão é a frequência dos choques assimétricos para justificar a existência deste Fundo. Para evitar *moral hazard* na sua utilização propõe-se que se condicione a sua utilização ao prosseguimento de “boas políticas”, conceito que está sujeito a substancial subjetividade e manipulação política. Outra salvaguarda é que as contas de cada país têm de estar saldadas ao longo de certo horizonte, o que levanta a questão da definição do horizonte.

- Explorar a possibilidade de emissão de um “ativo seguro” que se poderia expandir em conjugação com os incentivos regulatórios para reduzir o *home bias* dos bancos. Esta proposta vai no seguimento de propostas feitas por vários economistas anteriormente da criação das ESBies, que são títulos sintéticos criados a partir

das obrigações dos países do Euro seguindo uma ponderação fixa, como o PIB. O problema que se tem levantado é do risco sintético e sistémico que resulta das obrigações de países sobre endividados.¹¹³ Esta proposta seria acompanhada por um conjunto de medidas regulatórias que obrigavam os bancos a constituir reservas para contrabalançar o risco soberano da carteira de títulos do Estado, caso esta não esteja suficientemente diversificada, reduzindo assim o incentivo ainda hoje largamente existente do *home bias* nas aplicações e quebrando em grande parte o nexus do risco banca-soberano. É, sem dúvida, uma proposta em que os benefícios parecem largamente ultrapassar os custos e que deveria ser um instrumento privilegiado pelo BCE nas suas intervenções.

O principal problema, do nosso ponto de vista, da regra orçamental do PEC é que não existe nenhum mecanismo de autocorreção de desvios da regra básica. Foi a persistência durante largos anos, de fortes desvios da regra do défice que provocou a subida da dívida pública na Grécia e Portugal, que acentuou a crise, originada no *sudden-stop*. A origem da insustentabilidade orçamental destes dois países foi a persistência dos défices, ano após ano, por quase uma década, agravada pelo baixo crescimento do PIB nominal no caso português. Hoje, outro problema fundamental é a necessidade de reduzir os níveis de dívida que se poderão tornar insustentáveis perante choques externos ou internos. Este problema, que hoje afeta a Grécia, Portugal, Itália, Irlanda, Bélgica Espanha, também afetou a Itália nas décadas anteriores. Assim, é fundamental combinar a regra do défice com a trajetória da dívida.

O mecanismo de autocorreção poderia ser uma componente adicional a atribuir num ano t igual ao desvio entre o valor observado em $t-1$ e o défice objetivo em $t-1$. Para corrigir os erros associados à determinação do hiato do PIB, que têm sido objeto de largas críticas de várias das publicações aqui citadas, o défice objetivo em $t-1$ para o efeito do cálculo da autocorreção seria o valor recalculado e atualizado. Esta correção poderia ser distribuída pelos 3 anos seguintes, se não exceder um dado teto. Outra forma seria seguir o modelo suíço em que as diferenças negativas são debitadas e as positivas creditadas num Fundo de Estabilização Nacional. Não existiria prazo para ajustar os erros de excesso de défice, mas o Fundo nunca poderia ter uma situação negativa superior a 6% do PIB. Caso esta situação ocorresse o Conselho Europeu aplicaria a sanção monetária prevista no Tratado. Porém esta sanção assumiria agora uma natureza completamente diferente, em que a multa seria a recapitalização do Fundo para o limite mínimo do Fundo, e não pago à UE. Neste caso seria muito mais aceitável do ponto de vista político do país membro, e em vez de agravar a situação financeira do país, iria contribuir para a sua resolução.

Notemos, aqui tanto a Grécia como Portugal fizeram ajustamentos estatísticos da dívida entre 10 e 20% do PIB, durante a crise, por não terem feito a sua contabilização correta no passado – assim, é fundamental que haja uma monitoragem estatística mais estrita que no passado.

Outro problema que não é abordado por estas propostas tem a ver com a integração das propostas sobre a arquitetura fiscal e financeira. É muito importante sublinhar a necessidade de integrar o pilar dos Desequilíbrios Macroeconómicos com o pilar dos Défices Excessivos, pois as crises da Irlanda e Espanha não tiveram origem na violação sistemática do PEC, mas no setor imobiliário e banca. Um indicador gémeo

¹¹³ Esta questão é em grande parte resolvida porque as proporções mantêm-se fixas, mas se um país se sobre endivida, o maior risco é também refletido nas ESBies.

do déficit orçamental poderia ser o rácio de transformação (rácio entre empréstimos e outras aplicações credoras sobre depósitos e outros recursos próprios bancários) que não pode ultrapassar os 100%. Em grande medida esta condição evitaria a ocorrência de *sudden stops*. Contudo, esta questão merece maior aprofundamento.

Conjugando os dois pilares, os países membros estariam sujeitos a uma regra fiscal e financeira integrada, com tratamento similar em termos de braço preventivo e corretivo do PEC+MIP.

Vejamos agora alguns aspetos da arquitetura institucional. A nível institucional a proposta CEPR propõe que a fixação e monitoragem da regra fiscal da despesa seja feita pelos Conselhos de Finanças nacionais, retirando essa responsabilidade da Comissão Europeia. A justificação é que daria maior *ownership* ao processo. Não concordamos com esta proposta, pois basta um governo nomear um conselho mais permeável para exercer uma auditoria e monitoragem mais permissiva da disciplina orçamental.

A nível comunitário a proposta CEPR separa a função de monitoragem (procurador) e coordenação, que seria da responsabilidade de um Comissário independente, que acumularia também as funções de Presidente do Eurogrupo, da de juiz que seria desempenhada pela restante Comissão. Do nosso ponto de vista, conviria clarificar as funções da Comissão (monitoragem e recomendações) e do Conselho (órgão decisório), enquanto que o Presidente do Eurogrupo seria um *primus inter pares*. O ESM continuaria a restringir o seu domínio de ação aos países em crise. Sem haver uma expansão do orçamento centralizado será difícil justificar a existência de um Ministro das Finanças do Euro assim como de uma autoridade fiscal e orçamental europeia (European Fiscal Board).

A maior deficiência do PEC de 1995 foi não prever um processo de insolvência para a dívida soberana, porque o PEC assentava nos pressupostos do Tratado de *no bailout* e de respeito pela disciplina orçamental. A reforma mais importante introduzida depois da crise dos países periféricos da Zona Euro foi a construção de um regime para a insolvência e ajuda aos países que perdiam o acesso ao mercado da dívida. Porém, este processo ainda não está completo por causa da necessidade de reestruturar as dívidas de países em que esta é insolvente. De facto, reconhecemos que é contraproducente que o EMS (European Monetary System) faça empréstimos para apenas adiar a inevitabilidade deste processo, quando o fenómeno do *debt overhang* está presente.

Uma questão algo mais controversa é o problema da constituição de um Fundo Comunitário para seguro contra os efeitos dos choques idiossincráticos, não só por causa do problema de *moral hazard* mas, sobretudo, por se questionar a sua necessidade caso os países respeitem o Pacto Orçamental.

CAIXA 4BC

As regras orçamentais da Suécia

Embora não fazendo parte da União Monetária, a Suécia tem um regime monetário de *inflation targeting*, com um regime cambial de ligação (*peg*) ao euro. Para sustentar esta política é essencial a disciplina orçamental. As regras orçamentais introduzidas na Suécia nos anos 1990 e que têm sido aperfeiçoadas resultam de um acordo inter-partidário. Atualmente estas regras são as seguintes.

- Excedente orçamental global do Orçamento do Estado, abrangendo a totalidade do setor público, de 0,3% do PIB ao longo do ciclo. Este excedente era antes de 2016 de 1% por causa das despesas de longo prazo com o envelhecimento da população.
- Orçamento equilibrado das Administrações Locais.
- Submissão pelo Governo e aprovação pelo Parlamento de um teto para a despesa pública, incluindo as pensões, consistente com o excedente.
- *Benchmark* para a dívida pública de 35% do PIB, e
- Inclusão no Orçamento da totalidade das receitas e despesas do setor público, seguindo uma regra de transparência e abrangência total das contas do Estado.

Este conjunto de regras é muito mais simples do que o da UE, mas reflete claramente o espírito do PEC.

A regra orçamental proposta para Portugal deve obedecer a três objetivos: (i) assegurar uma pré-programada redução do rácio da dívida pública, (ii) assegurar uma política anticíclica, e (iii) ter uma componente de autocorreção. Esta regra orçamental combina a atuação dos estabilizadores automáticos com um mecanismo de autocorreção.

Uma variante pode ser a de dar mais peso à política orçamental no caso da recessão do que no caso da expansão, sem comprometer o equilíbrio orçamental ao longo do ciclo, e estabelecer um limiar para que o mecanismo de autocorreção atue:

$$d_{t+1} = d_{str} + \alpha_r gap_{t+1} - \beta FA_{t+1} \quad \text{se } FA_{t+1} > 2\% \text{ PIB, e } \alpha_r = .7$$

$$d_{t+1} = d_{str} + \alpha_e gap_{t+1} - \beta FA_{t+1} \quad \text{se } FA_{t+1} > 2\% \text{ PIB, e } \alpha_e = .4$$

$$d_{t+1} = d_{str} + \alpha_r gap_{t+1} \quad \text{se } FA_{t+1} > 2\% \text{ PIB, e } \alpha_r = .7$$

$$d_{t+1} = d_{str} + \alpha_e gap_{t+1} \quad \text{se } FA_{t+1} > 2\% \text{ PIB, e } \alpha_e = .4$$

Recomendações

A política orçamental é um instrumento fundamental para a estabilização macroeconómica dos pequenos países da União Monetária, tomando como dada a política monetária prosseguida pelo BCE, e que tem como objetivo a estabilidade dos preços e políticas anticíclicas a nível da Zona Euro, conjuntamente com a política orçamental coordenada da União. A política orçamental nacional permite também contrabalançar os efeitos de choques idiossincráticos.

Quanto à dívida pública portuguesa, propomos uma redução gradual, com uma redução mais acelerada para atingir o que se considera um limiar máximo prudencial de 90%, que poderia ser num horizonte de 2018-2030, e uma segunda etapa para aproximação do valor de referência de 60% entre 2030 e 2040 como preconiza o Pacto Orçamental. Segundo os nossos cálculos, seria possível atingir estes objetivos se a parte predominante da regra orçamental fosse a utilização dos estabilizadores automáticos com uma semielasticidade média de cerca de 0,6.

As regras e arquitetura da disciplina orçamental da UE necessitam de reformas adicionais. A regra do défice necessita de ser aperfeiçoada através da melhoria do cálculo do hiato do PIB, como vários autores têm proposto. Uma segunda proposta é que é essencial introduzir um mecanismo de auto-correção para evitar desvios significativos da trajetória sustentável da dívida. Uma terceira proposta é de adotar uma regra dual do défice e do rácio de transformação da banca para evitar a ocorrência de *sudden-stops* nos fluxos internacionais de capitais.

Para o caso português propõe-se uma regra orçamental que capte as melhorias preconizadas para o PEC, ou seja, uma componente de estabilização via estabilizadores automáticos, outra resultante da trajetória de redução da dívida e finalmente outra que é a componente de autocorreção.

A nível institucional é ainda necessário completar o mecanismo de insolvência de dívida soberana e da reforma complementar.

Regra fiscal e gestão da dívida pública em Portugal

A história e explicação da evolução do défice e dívida pública em Portugal é uma questão bastante complexa, evitada de problemas estatísticos e de alterações de regimes que foram provocados pelos excessos de despesa e endividamento no período de 1980 a 2017. Em síntese, as nossas investigações conduziram aos seguintes resultados: (i) uma regra fiscal deve ser composta por dois fatores fundamentais – uma política anticíclica e uma política de endividamento sustentável: os governos em Portugal não se pode dizer que tenham tido uma política anticíclica, pois tinham margem de manobra. A grande exceção foi a grande recessão global que também afetou o país em 2008-2010. Também os programas de consolidação de 1982-84 e de 2011-2015 vieram a provocar recessões; (ii) quanto à política de endividamento, nunca teve qualquer formulação teórica nem análise crítica. A crise de 1982-84 foi rapidamente esquecida, após um período de forte recuperação, entrada na CE e melhoria das razões de troca até inícios de 1990. A perda do acesso aos mercados de uma forma gradual a partir de 2009 e mais crítica desde inícios de 2011, veio alertar para que existam limites ao endividamento público e externo; (iii) verifica-se ao longo do período uma persistência de um défice de cerca de 5,5% do PIB, que só se reduziu significativamente depois do programa de consolidação terminado em 2015, e que estará em vias de colocar a dívida em trajetória descendente; (iv) a dívida que atinge em 2017 cerca de 132% do PIB poderia ter sido muito maior, não fossem as receitas de privatizações de 30,9% do PIB, concentradas sobretudo na década de 1990, da nacionalização dos fundos de pensões em 7,6% do PIB na década de 2000 e em 2010-2011, e da não contabilização dos défices das PPPs, que deverão atingir entre 10 e 15% do PIB; (v) estes fatores também fizeram subestimar os défices, ao qual acrescem os prejuízos das empresas públicas, que em 2011 e 2012 levaram a um impacto de 13,2% de aumento da dívida; e finalmente (vi) o ciclo político também esteve presente na evolução do défice, aumentando-o em vésperas de eleições e com uma correção parcial no pós-eleições.

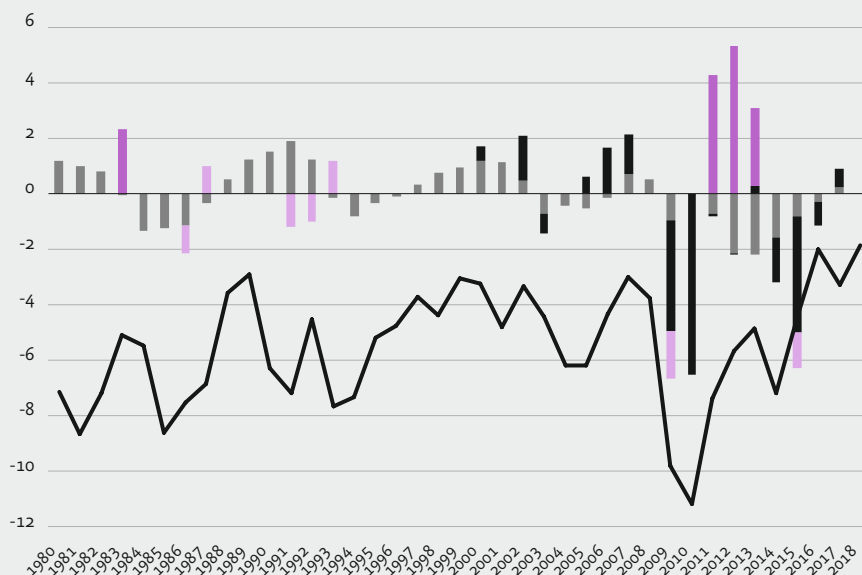
A Figura 1 apresenta as principais componentes do défice nominal: (i) estabilizadores automáticos, segundo cálculos da Comissão Europeia; (ii) medidas discricionárias anticíclicas, identificadas através das leituras dos orçamentos antes de 2010 e a partir dessa data pela Comissão Europeia; (iii) medidas discricionárias de consolidação orçamental, que correspondem a medidas tomadas dentro de programas de ajustamento macroeconómico com intervenção do FMI; e (iv) medidas discricionárias tomadas nas vésperas ou pós-eleições. Como vemos, estas componentes não explicam a evolução do défice. Veja-se, por exemplo, que no período anterior a 2009, com 29 observações, apenas em 5 anos teria havido défice, e sempre inferior a cerca de 2% do PIB. Em 2009 e 2010 registaram-se fortes medidas discricionárias anticíclicas. Entre 2011 e 2013 as medidas de consolidação orçamental atingiram no agregado 12,4% do PIB, e começaram a ser invertidas entre 2014 e 2016, no equivalente a 6,6% do PIB.

Verificamos assim que em média cerca de 5,3% do PIB corresponde a défice que persiste no período de 1980 a 2017, que como referimos estará em vias de correção com o último programa de consolidação, caso não venha a ser invertido na sua totalidade.

Figura 1

■ Programas consolidação
■ Ciclo político
■ Medidas discricionárias
■ Estabilizador automático
— Déficit nominal

Fontes: AMECO e cálculos do autor



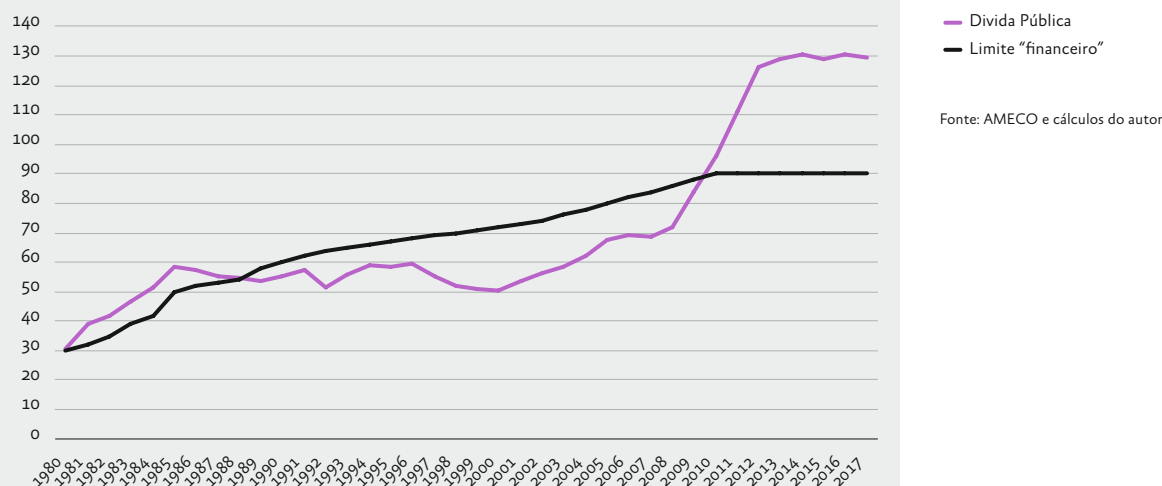
Uma política de gestão da dívida sustentável terá de ter em consideração um limite financeiro, ditado pelos mercados financeiros, e que deverá tomar em conta a volatilidade do PIB e a capacidade de mobilizar recursos para satisfazer a dívida no longo prazo, depois de satisfazer as despesas contratuais. Uma forma indireta de medir este limite financeiro é observar os limiares de dívida no período em que os mercados internacionais se começaram a retratar da dívida: cerca de 30% do PIB¹¹⁴ em 1980 e 90% em 2008. Este último valor é confirmado por uma estimativa do modelo de Bi e Lapper (ver texto).

Mas uma política prudente da dívida deve ir para além desta análise e determinar uma trajetória desejável, baseada nas perspetivas de crescimento a longo prazo e produtividade total dos fatores, na evolução da estrutura demográfica e numa taxa de desconto intertemporal e de transferência ótima intertemporal. Esta análise está para além dos nossos trabalhos, mas é da maior importância para o futuro do nosso país. No entanto, temos claramente dois valores de referência. O primeiro é regressar ao valor antes da crise económica e financeira de 2008-2009, e o segundo é o valor de referência de 60% do Tratado.

A Figura 2 mostra a evolução da dívida pública e do “limite” financeiro, mostrando que este foi ultrapassado em 1980 e 2009. Este limiar foi alargado pela entrada de Portugal e depois com a participação na União Monetária e entrada na Zona Euro, que levaram ao aumento, que supusemos gradual, do limiar.

¹¹⁴ Este limiar também é indicado em vários documentos do FMI para países em vias de desenvolvimento.

Figura 2 Dívida Pública em perc. BIP



Como é que Portugal consegue estabilizar a dívida entre 1984 e 2004? Primeiro, entre 1987 e 2000 verifica-se que as condições de sustentabilidade eram favoráveis ao país – o défice primário era ligeiramente positivo e a taxa de crescimento do PIB real era superior à taxa de juro real da dívida. Segundo, entre 1990 e 2007 as receitas de privatizações atingem cerca de 28% do PIB, em que parte foi utilizada para abater dívida e outra para financiar despesas. Terceiro, num período que se estende até 2011 e mesmo até à data atual, houve uma subestimação da dívida (e défices) por causa da transferência para o Estado dos fundos de pensões (7,6% do PIB), não inclusão de despesas com PPPs (cerca de 15% do PIB) e não inclusão de défices das empresas públicas (13,2% do PIB).¹¹⁵

Outra conclusão deste estudo é que, caso não tivesse havido privatizações e se tivesse incluído as PPPs, a dívida pública seria semelhante à da Grécia: 176% do PIB em 2017.

¹¹⁵ Estes défices foram incluídos finalmente em 2011 e 2012.

CAIXA 4

Modelos de Decisão Macroeconómicos da Política Orçamental

As autoridades devem dispor de um naipe de modelos a nível macroeconómico, que permitam: (i) fazer projeções de 1 a 3 anos das principais variáveis macroeconómicas e fiscais, (ii) simular diferentes políticas orçamentais e estimar os seus impactos nas variáveis macroeconómicas, e (iii) determinar os fatores causais que permitem explicar uma dada evolução histórica das políticas macroeconómicas.

A um nível básico é sempre útil ter um modelo simples macroeconómico de consistência, utilizando *spreadsheets*, ligado às principais receitas e despesas orçamentais, que permita testar a coerência dos dados estatísticos e das projeções que servirão, em primeira análise, para formular a política orçamental.

Utilizando a teoria macroeconómica e os avanços estatísticos e econométricos das últimas três décadas, devem usar-se na formulação da política orçamental três

¹¹⁶ Whalen, C. And F. Reichling (2015). The Fiscal Multiplier and Economic Policy Analysis in the United States, mimeo.

¹¹⁷ Klein, L. and A. Goldberger (1955), *An Econometric Model of the United States, 1929–1952*, Amsterdam: North Holland.

¹¹⁸ Evans, M., L. Klein, M. Saito and M. McCarthy, 1972. “Short-Run Prediction and Long-Run Simulation of the Wharton Model,” NBER Chapters, in: *Econometric Models of Cyclical Behavior*, Volumes 1 and 2, pages 139-200 National Bureau of Economic Research, Inc.

¹¹⁹ Ericsson, N. E. Irons, J. 1995. The Lucas critique in practice: theory without measurement. In: *Macroeconometrics: Developments, Tensions, and Prospects* (ed. K. D. Hoover). Springer, New York

¹²⁰ Sims, C. 1980. Macroeconomics and reality. *Econometrica*, 48(1), 1–48

tipos de modelos: (i) modelos macroeconómicos de previsão, (ii) modelos de séries cronológicas, e (iii) modelos dinâmicos estocásticos de equilíbrio geral (DSGE). São estes tipos de modelos que o Congressional Budget Office, por exemplo, utiliza no apoio ao Congresso dos EUA.¹¹⁶

Os modelos de previsão macroeconómicos são os mais antigos, tendo nascido nos anos 1950 dos trabalhos do Nobel Lawrence Klein.¹¹⁷ Utilizam métodos de estimação econométrica de modelos de equações múltiplas simultâneas, e baseiam-se no modelo teórico tipo IS-LM keynesiano. Ainda hoje são os mais utilizados pelas instituições internacionais e consultoras. Klein trabalhou na Cowles Foundation da Universidade de Yale e desenvolveu vários modelos, dos quais um dos mais conhecidos foi o modelo da Wharton.¹¹⁸ Este tipo de modelos utiliza uma formulação da Procura Agregada e da Oferta, em termos da capacidade produtiva, no curto prazo. As funções básicas da Procura são a função consumo, investimento, exportações e importações do lado real da economia e a procura e oferta de moeda do lado monetário. A transmissão monetária pode operar-se por diversas formas, seja pela taxa de juro ou pelo preço dos ativos. Existe depois um bloco para determinar a evolução dos preços e salários, com uma curva de Philips de curto prazo.

Para a prossecução de uma política orçamental eficiente e eficaz é fundamental dispor e utilizar um modelo macroeconómico que utilize os conhecimentos *mainstream* da teoria económica e que permita simular o impacto das políticas orçamentais em termos de gastos públicos (consumo, investimento e transferências públicas) e de impostos (consumo, trabalho e capital) nas variáveis macroeconómicas principais (PIB, consumo e investimento, exportações e importações), nos défices internos e externos, no desemprego e nas dívidas pública, privada e externa. Este tipo de modelo não existe em Portugal. Não necessita de ser um modelo muito sofisticado, mas que tenha relações comportamentais (funções consumo, investimento, decisão de trabalhar e poupar) no contexto de uma economia aberta. Só assim se podem avaliar alternativas de política e simular essas alternativas. Os modelos da Comissão e do Banco de Portugal são modelos excelentes de projeções de curto prazo das grandes variáveis macroeconómicas. Mas o que se necessita é de um modelo adequado à formulação e decisão quanto à política orçamental, que contenha as variáveis do setor Estado (receita e despesa) de uma forma desenvolvida e integrada nas funções comportamentais macroeconómicas.

Este tipo de modelos tem sido criticado por duas vias: a crítica de Lucas e a de Sims. A fiabilidade das projeções com estes modelos depende da validade e estabilidade das relações comportamentais estimadas com base em estatísticas históricas. Assim, as projeções pressupõem que, em média, os agentes económicos vão reagir no futuro da mesma forma que reagiram no passado. A crítica de Lucas diz que se houver alteração das políticas estas regularidades (equações) estimadas deixam de ser fiáveis. De facto, os modelos não conseguem captar o impacto das diferentes políticas nos parâmetros estimados. Contudo, Ericsson e Irons (1995)¹¹⁹ argumentam que raramente se dão grandes alterações de políticas económicas, pelo que a validade destes modelos é em geral suportada pela prática.

A crítica de Sims¹²⁰ refere-se à dificuldade em encontrar suficientes variáveis exógenas que permitam identificar um vasto (se o modelo tem muitas equações estimadas) conjunto de relações econométricas. Daí que este autor prefira os modelos de séries cronológicas.

Devemos apontar que a crítica de que estes modelos não incorporam expectativas e relações intertemporais não é válida para os modelos de geração mais recente. Por exemplo, os modelos do FED (FRB/US)¹²¹ e do FMI (Multimod)¹²² incorporam expectativas tipo racional.

Modelos de séries cronológicas ou VARs

No modelo de Sims, que tem um pequeno número de variáveis e, por isso, se considera um modelo na forma reduzida, estimam-se equações em que cada variável é dependente de uma série de *lags* desta e das restantes variáveis. Como não existem variáveis exógenas, a resposta de uma variável é estimada em termos de uma distribuição do impulso sobre o erro – que representa um choque sobre o sistema. Blanchard e Quah (1989)¹²³ incorporaram nestes modelos restrições de longo prazo, em que uma variável não é afetada por um choque noutra variável, no longo prazo. Clarida e Gali (1993)¹²⁴ incorporam restrições de curto prazo em que o choque numa variável não tem um impacto imediato sobre outra.

Modelos dinâmico e estocástico de equilíbrio geral

Estes modelos correspondem à mais recente geração (em resposta à crítica de que os anteriores são *ad hoc*): são baseados em modelos teóricos de equilíbrio geral e constituem a chamada nova síntese neoclássica. No capítulo 3 apresentamos um modelo DSGE focalizado na política orçamental, e aí se discutem os fundamentos destes modelos. Os economistas do Banco de Portugal foram os primeiros a construir este tipo de modelo para Portugal (modelo PESSOA).¹²⁵

Outro tipo de modelos importantes a utilizar são modelos para projeção e teste da sustentabilidade da dívida pública.

¹²¹ Sims, C. 1980. Macroeconomics and reality. *Econometrica*, 48(1), 1–48

¹²² Laxton, D., Isard, P., Faruquee, H., Prasad, E., E Turtelboom, B. 1998. MULTIMOD Mark III: the core dynamic and steady-state models. Occasional Paper 164. IMF, Washington, DC

¹²³ Blanchard, O. E Quah, D. 1989. The dynamic effects of aggregate demand and supply disturbances. *American Economic Review*, 79(4), 655–73

¹²⁴ Clarida, R. E Gali, J. 1994. Sources of real exchange-rate fluctuations: how important are nominal shocks? Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy, 41, 1–56

¹²⁵ Almeida, C. Castro, R. Felix, P. Julio, J. Maria. Inside PESSOA – a detailed description of the model. Banco de Portugal, WP 16, 2013

Outras referências

- GALI, J. E T. Monicelli (2008). Optimal Monetary and Fiscal Policy in a Currency Union.
Journal of International Economics, 76:116-132
- FARHI, E. E I Werning (2016). Fiscal Multipliers: Liquidity Traps and Currency Unions.
Handbook of Macroeconomics

Capítulo 5

Redistribuição e política orçamental

José Tavares

1. Introdução e Motivação

O Estado intervém na economia com recurso a diferentes instrumentos e orientado por diferentes propósitos. A escolha de objetivos de política pública e a ênfase relativa dada a cada instrumento variam no tempo e no espaço, entre economias, e dependem de elementos estruturais, como o grau de prosperidade, a distribuição setorial da produção, e o sistema político, assim como das preferências profundas dos cidadãos quanto ao papel das políticas públicas. É evidente que as políticas públicas não se limitam ao problema da provisão conjunta de bens públicos, como a segurança, defesa, e justiça,¹²⁶ e hoje abarcam preocupações abrangentes como o crescimento de longo prazo da economia, a estabilização do produto ao longo do ciclo económico, e políticas de redistribuição.¹²⁷ Assim, e genericamente, eficiência, estabilização e redistribuição são funções assumidas como objetivos, sendo que a prossecução de cada um destes objetivos pode comprometer, em maior ou menor grau, a prossecução dos objetivos concorrentes.

Quer enquanto objetivo explícito, quer como resultado indireto de outras políticas, a distribuição do rendimento das famílias é influenciada consideravelmente pela ação pública. Por maioria de razão, a política orçamental, ao influenciar o rendimento individual líquido e determinar a combinação de despesas públicas, altera diretamente o perfil de rendimento das famílias. A incidência dos diferentes tipos de imposto, incluindo impostos diretos e indiretos e contribuições para a Segurança Social, assim como a definição dos beneficiários concretos das transferências e pensões, altera o perfil de rendimento em relação ao rendimento resultante da atividade no mercado. Sobre os rendimentos auferidos no mercado, os cidadãos veem incidir um conjunto de ónus e condicionantes que determina o seu rendimento disponível. Vários outros fatores associados ao funcionamento do mercado, incluindo os choques agregados resultantes da exposição da economia aos fatores externos, assim

¹²⁶ Ver Samuelson (1954) para uma definição estrita do conjunto de bens públicos, que a iniciativa privada tem dificuldade em prover de forma adequada.

¹²⁷ Musgrave (1959) ofereceu uma primeira caracterização destes diferentes objetivos de política pública.

como as decisões individuais e os imponderáveis choques idiossincráticos também afetam o rendimento individual e a sua distribuição. Mas é o ator Estado, em particular através dos instrumentos de política orçamental, que diferencia diretamente entre classes de rendimentos e atua explicitamente no sentido da redistribuição, respondendo às preferências da sociedade e aos incentivos do sistema político. Para além dos impostos, as próprias despesas públicas por setor ou grupo populacional, em particular as despesas de saúde e de educação, incidem de forma determinante sobre diferentes classes de rendimento e modificam a distribuição de recursos disponíveis.

Após progressos mais ou menos tímidos na sequência da I Guerra Mundial, foi no pós-II Guerra Mundial, com o desenvolvimento do Estado social, que a função de distribuição ganhou saliência entre as economias mais desenvolvidas.¹²⁸ Vários desenvolvimentos avassaladores, associados ao progresso tecnológico, à abertura comercial e à globalização, por um lado, e ao envelhecimento das populações das economias avançadas, por outro, têm-se entretanto manifestado numa desaceleração do crescimento, num aumento da desigualdade de rendimentos, ao mesmo tempo que condicionam os montantes disponíveis para o Estado intervir na economia e diminuir a desigualdade de rendimentos. Isso mesmo é demonstrado pelo dinamismo de movimentos políticos recentes que recolocam a redistribuição no centro da agenda. É inequívoco que os cidadãos reconhecem a relevância da função distributiva do Estado, embora questionem naturalmente o seu âmbito e reconheçam, em parte, os seus limites.

Neste capítulo caracterizamos o nível de desigualdade de rendimentos em Portugal nas últimas décadas, em perspetiva comparada, tomando como referência as outras economias da União Europeia, em particular as da Zona Euro. O nosso propósito é avaliar a extensão da redistribuição levada a cabo pelo Estado português através da coleta de impostos diretos, da política de transferências e da atribuição de pensões. Ignoramos neste estudo de que forma as despesas públicas e os impostos indiretos afetam a distribuição do rendimento, por dificuldades óbvias na determinação da sua incidência. Pela natureza e profundidade dos dados usados, assim como pela novidade no seu tratamento, contribuímos para um retrato da natureza da desigualdade e das condicionantes da redistribuição de rendimentos em Portugal.

2. Sobre os Dados

Para avaliar a distribuição de rendimentos antes e depois da intervenção do Estado, numa perspetiva comparada, recolhemos e tratámos dados com duas origens complementares:¹²⁹ o European Community Household Panel (ECHP) e

¹²⁸ Ver, por exemplo, Tanzi (1997).

¹²⁹ Para informação mais detalhada sobre os dados e a amostra ver Caselli *et al.* (2016).

o seu sucessor, o European Survey of Income and Living Conditions (EU-SILC). As duas bases de dados individuais cobrem o período entre 1996 e 2013, com interrupções resultantes da transição entre os dois inquéritos. O ECHP é um inquérito anual harmonizado que providencia dados microeconómicos associados ao rendimento das famílias e as suas condições de vida, cobrindo o período até 2001 em 14 dos então 15 Estados-membros da União Europeia. A amostra abrange no ano de 1994 cerca de 60 500 famílias, e a lista de países em exame é composta pela Alemanha, Bélgica, Dinamarca, Espanha, França, Grécia, Itália, Irlanda, Luxemburgo, Holanda, Portugal e o Reino Unido. Em 1995 foi adicionada a Áustria, e em 1996 a Finlândia. O ECHP foi substituído pelo EU-SILC em 2004, procurando responder melhor a questões de comparabilidade e compatibilizando o *timing* dos diferentes inquéritos nacionais. Em 2004 o EU-SILC passou a oferecer informação sobre 13 Estados-membros e 116 000 famílias; a partir de 2005 a Alemanha, a Holanda e o Reino Unido foram adicionados, juntamente com 8 novos estados da Europa Central e Oriental. Desde 2007 o EU-SILC cobre o conjunto dos 27 Estados-membros. O período de referência do inquérito é sempre o rendimento no ano anterior. Neste trabalho fazemos uso dos anos de 1996 a 2001 e de 2007 a 2013, de forma a, para além de Portugal, fazer uso dos dados de 10 Estados-membros da Zona Euro: Alemanha, Áustria, Bélgica, Espanha, Finlândia, França, Grécia, Holanda, Irlanda e Itália. Todos os valores de rendimento são medidos a preços constantes de 2010.

Na análise presente começamos por partir da definição de rendimento de mercado, aquele que é resultado das transações livres no mercado, seja, a soma de: rendimentos do trabalho dependente – salários, benefícios, bónus; rendimentos do trabalho independente – ganhos ou perdas associados ao trabalho independente, incluindo *royalties*; rendimentos de pensões de reforma; e rendimentos da propriedade, nomeadamente associados a imobiliário, juros, dividendos e lucros empresariais. O rendimento total soma ao rendimento de mercado as transferências, incluindo subsídios de desemprego, de viuvez, de saúde e incapacidade, subsídios relacionados com educação, família ou menores, apoio social e à habitação. Por fim, o rendimento disponível é igual ao rendimento de mercado mais transferências, isto é, o rendimento total, a que se subtraem impostos sobre o rendimento, lucros e ganhos de capital, heranças, contribuições sociais e transferências *intervivos*.

O rendimento de cada família é ajustado de acordo com o número de adulto-equivalentes, com base na escala de equivalência da OCDE.¹³⁰ Os rendimentos são expressos em termos reais, em euros de 2010, usando o deflator dos preços do Eurostat HICP para todos os itens. No período anterior a 2001, usam-se as taxas de câmbio então em vigor para a conversão das moedas nacionais em euros.

¹³⁰ A escala de equivalência é uma tentativa de tornar comparáveis dados respeitantes a famílias sem e com crianças, usando um valor para cada criança que é um rácio do valor correspondente a um adulto.

Estes dados permitem-nos avaliar o nível de desigualdade para os vários países da amostra e estimar o impacto das diferentes intervenções de política pública sobre a desigualdade, nomeadamente o papel das transferências, pensões e impostos diretos. A abordagem é comparativa e permite tirar ilações sobre a evolução do impacto redistributivo das políticas públicas ao longo do tempo.

3. Desigualdade e Redistribuição

3.1. Indicadores Sintéticos de Desigualdade

O índice de Gini é uma medida sintética de desigualdade que varia entre os valores 0 – que corresponde ao mínimo de desigualdade –, e 1 – correspondendo ao máximo de desigualdade.¹³¹ Para cada um dos países calculámos a média do valor Gini para o conjunto dos anos disponíveis no nosso exercício.¹³² Para efeitos de exposição ordenámos os países por ordem decrescente do índice de Gini associado ao rendimento disponível. A Figura 1 apresenta o índice de Gini para 11 países europeus, para cada uma das três definições de rendimento em consideração: rendimento de mercado, rendimento total, que soma as transferências, e rendimento líquido – que desconta ao rendimento total os vários impostos diretos e as transferências entre indivíduos.

Como podemos observar, Portugal é, de entre os países em apreciação, aquele com o maior índice de Gini do rendimento disponível. Mais importante, qualquer que seja a definição de rendimento considerada, Portugal apresenta-se entre este conjunto de países como aquele que exhibe maior grau de desigualdade do rendimento: não só o rendimento gerado no mercado, com um valor de Gini superior a 0,46, que compara com 0,38 para a Finlândia, mas também o rendimento total e o rendimento líquido correspondem ao máximo de desigualdade na amostra. O segundo país com um rendimento de mercado mais desigualmente distribuído, a Irlanda, consegue, através das transferências e dos impostos diretos, contrariar a elevada desigualdade de rendimento de mercado. Os países mais “ricos” da Zona Euro, a Alemanha, Áustria, Bélgica, Finlândia e Holanda, caracterizam-se por uma desigualdade elevada quanto ao rendimento de mercado, a que acresce uma redistribuição eficaz, resultando nos valores de desigualdade de rendimento disponível mais baixos entre os países considerados. Esse processo de redistribuição, entre os países ricos, parece ser particularmente eficaz pelo recurso a impostos diretos. No extremo oposto encontram-se a Grécia e a Espanha que, tal como Portugal, evidenciam elevada desigualdade nos rendimentos de mercado, e um nível de redistribuição limitado.¹³³ Mesmo assim, é de salientar que, embora sem afetar o seu *ranking* relativo de desigualdade,¹³⁴ a intervenção do Estado em

¹³¹ Um coeficiente Gini igual a 0 corresponde a uma distribuição de rendimento em que todos os indivíduos-famílias beneficiam de acesso ao mesmo nível de rendimento e um coeficiente de Gini próximo de 1 corresponde a uma distribuição de rendimento em que um só indivíduo-família detém todo o rendimento.

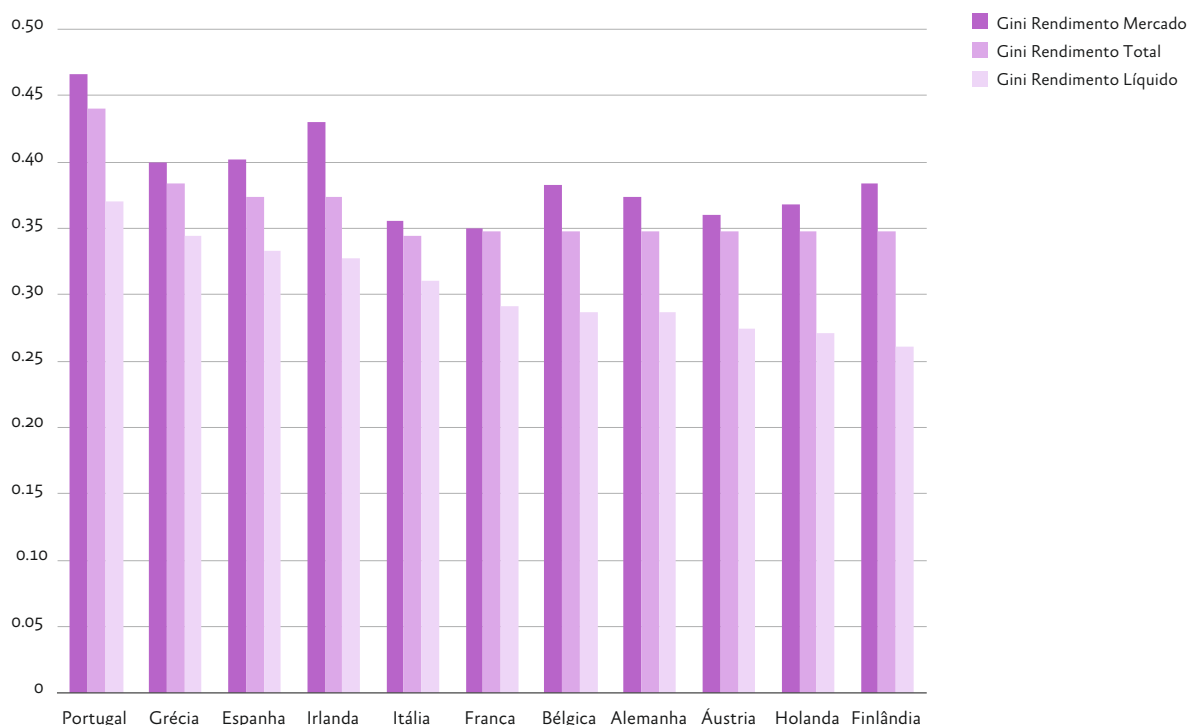
¹³² Ou seja, para os anos 1996 a 2001, 2007, 2009, e 2012 a 2013. Embora tenhamos dados disponíveis para 2014 e 2015 para Portugal, optamos nesta fase por uniformizar a extensão temporal da amostra.

¹³³ Tal como vários outros autores, Forster e Whiteford (2009) apontam o México e a Turquia como os únicos dois países da OCDE com níveis de desigualdade superiores aos da economia portuguesa.

¹³⁴ Rodrigues *et al.* (2016) referem isto mesmo, para dados entre 2009 e 2014.

Portugal aproxima o país dos níveis de desigualdade da Grécia e da Espanha, pois parte de rendimentos de mercado mais desiguais.

Figura 1 Distribuição de Rendimentos – Índice de Gini · Portugal e Países da Zona Euro



A Figura 2, abaixo, apresenta a distribuição do Rendimento Bruto, Total e Líquido para Portugal e para 11 países da Zona Euro,¹³⁵ para os anos de 2009 e 2013. O retrato resultante, independentemente da data e da definição de rendimento, é claro: não só os rendimentos em Portugal são em média mais baixos que os da Zona Euro, como esperávamos, mas a distribuição desses rendimentos em Portugal é extremamente enviesada para os rendimentos baixos. O que se pode chamar a classe média a nível europeu, é praticamente inexistente em Portugal. Uma percentagem substancialmente superior a 50 por cento dos rendimentos em Portugal está abaixo do rendimento médio na Zona Euro. A introdução de transferências e de impostos não altera substancialmente o retrato consistente de uma distribuição de rendimento desigual e bastante concentrada em rendimentos baixos. A Figura 3 apresenta, em três painéis, a distribuição do rendimento líquido na Alemanha e na Zona Euro, por um lado, e respetivamente em Portugal, na Grécia e na Espanha, por outro. Verifica-se que, tal como Portugal, a Grécia é caracterizada por um enviesamento massivo da distribuição no sentido dos rendimentos baixos, quando

¹³⁵ Sendo o Luxemburgo o país não incluído.

cotejada com a distribuição de rendimento líquido na Zona Euro. A Espanha, embora de forma mais moderada, parece espelhar ainda um enviesamento para rendimentos baixos e uma desigualdade de rendimento superior à da Zona Euro. É notável verificar como a distribuição de rendimento na Alemanha acompanha de perto a distribuição média de rendimento da Zona Euro, com níveis médios de rendimento ligeiramente superiores e um nível de desigualdade inferior. Estas figuras sublinham o contraste entre países ricos e pobres na Zona Euro em termos de distribuição do rendimento.

Figura 2 Distribuição de Rendimentos – Frequência · Rendimento Bruto, Total e Líquido – Portugal *versus* Zona Euro · Coluna da esquerda: 2009 – Coluna da direita 2013

— PT
— EZ11

Fonte: Caselli, Centeno, Novo e Tavares (2016). A ordenada do gráfico regista a frequência do nível de rendimento a preços de 2010, representado na abcissa.

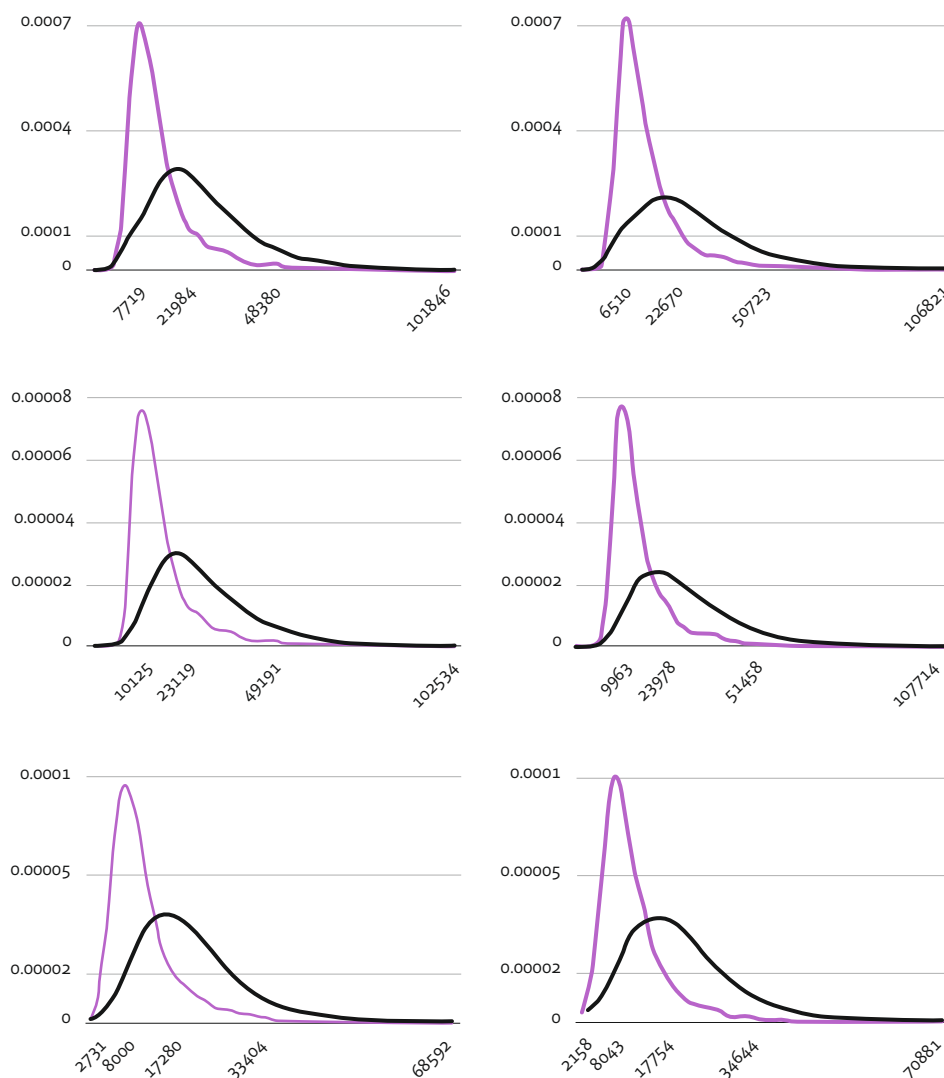
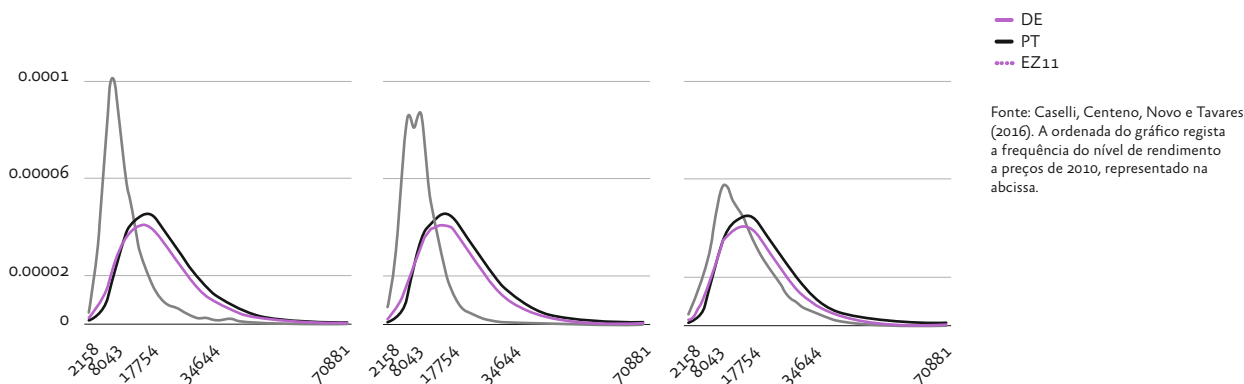
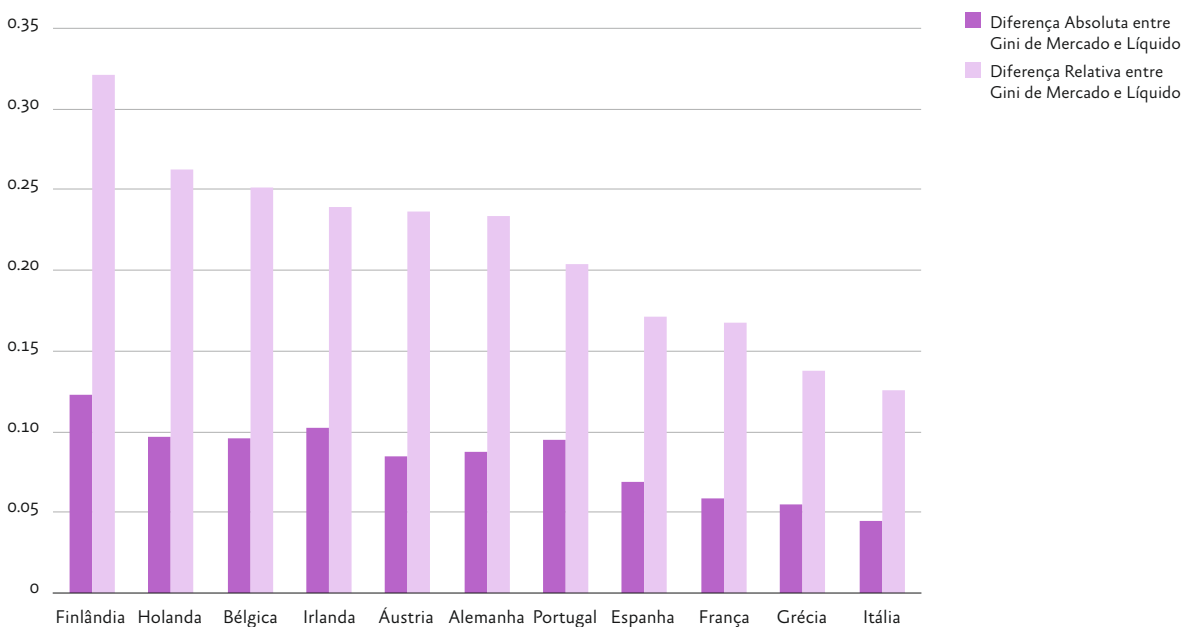


Figura 3 Distribuição de Rendimentos – Frequência · Bruto, Total e Líquido – Portugal, Grécia e Espanha *versus* Alemanha e Zona Euro · Rendimento – 2013



A Figura 4 apresenta o esforço de redistribuição em Portugal e nos restantes países, medido de duas formas distintas: a diferença absoluta entre o Gini do rendimento de mercado e o Gini do rendimento líquido, após transferências e impostos; a diferença em termos relativos entre os mesmos dois indicadores, ou seja, o rácio entre a diferença absoluta dos Ginis de mercado e disponível e o valor do Gini de mercado.

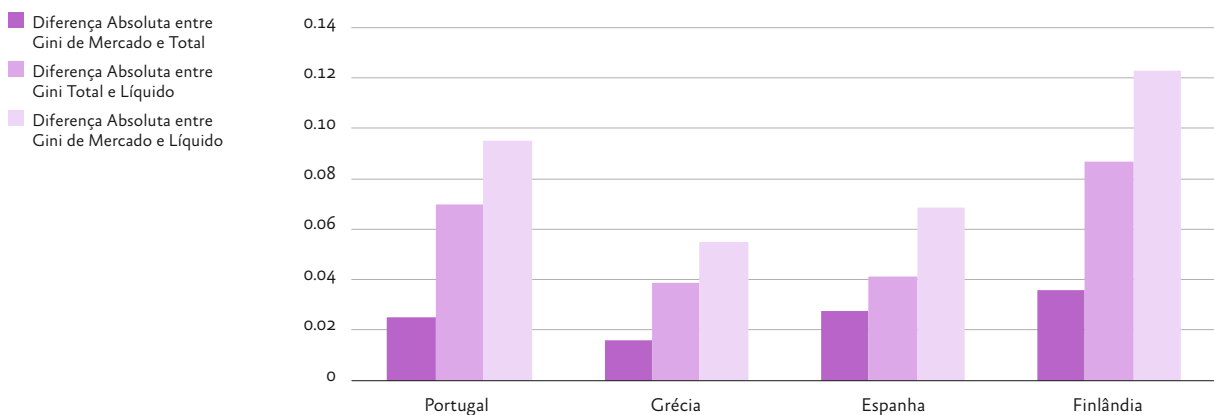
Figura 4 Diferença Absoluta e Diferença Relativa entre Índices de Gini



Portugal está entre os cinco países em que a intervenção do Estado resulta numa maior redução da desigualdade em termos absolutos. Estes resultados estão em linha com Alves (2012). Os outros países são a Irlanda, a Bélgica, a Holanda e a Finlândia. Dados os diferentes graus de desigualdade inicial, interessa também analisar a redução da desigualdade em termos relativos. Nesta dimensão Portugal está decididamente aquém do esforço da maior parte dos países mais ricos – Alemanha, Áustria, Bélgica, Finlândia e Holanda –, assim como atrás da Irlanda. Por outro lado, o esforço de redistribuição do Estado português está claramente acima do dos países do sul da Europa – Espanha, Grécia e Itália, assim como o da França. O diagnóstico final é esclarecedor: partindo do nível de desigualdade do rendimento de mercado mais elevado, o esforço absoluto de redistribuição do Estado português aproxima-se do esforço típico dos países mais ricos, mas o esforço relativo fica aquém do desses países, embora acima do dos países do sul e da França.

A Figura 5 compara o efeito que a distribuição de pensões e depois a tributação têm sobre o nível de desigualdade em quatro países: Portugal, Grécia, Espanha, e Finlândia. Permite-nos avaliar o eventual esforço de redistribuição nos três países do sul, caracterizados por graus de desigualdade elevados, e no país que exibe o menor nível de desigualdade em termos de rendimento líquido, a Finlândia. Verificamos que, através do sistema de pensões, Portugal reduz o Gini de Mercado mais que Grécia mas menos que a Espanha. Por outro lado, em termos de sistema fiscal, a redução do Gini em Portugal é mais expressiva que a dos outros dois países do sul. De qualquer forma, os níveis de redistribuição nos três países do sul estão bastante aquém do patente no caso da Finlândia, e um indicador relativo, que leve em conta os níveis de desigualdade inicial, resultaria num quadro ainda menos lisonjeiro para Portugal, Espanha e Grécia.

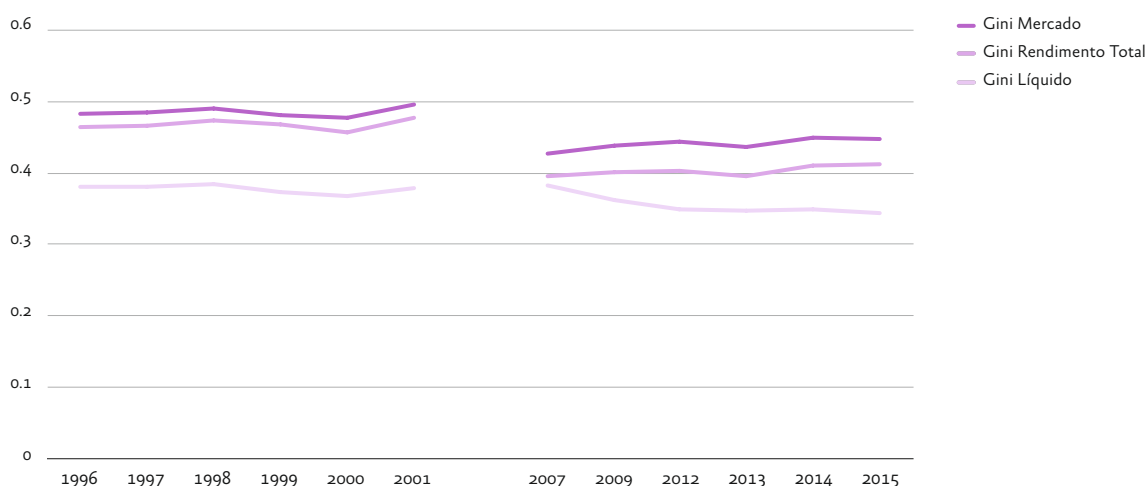
Figura 5 Diferença Absoluta entre Índices de Gini · Portugal, Grécia, Espanha e Finlândia



A Figura 6 ilustra a evolução dos três índices de desigualdade, para Portugal, ao longo do período que vai de 1996 a 2015. O Gini do Rendimento de Mercado e do Rendimento Total, que inclui transferências, exibem valores mais baixos nos anos mais recentes. A consideração de transferências tem um efeito bastante reduzido na diminuição da desigualdade até 2001, mais considerável após 2007. Por contraste, o efeito dos impostos diretos na redução da desigualdade é elevado em todo o período. Tal como referido em Rodrigues *et al.* (2016), a descida do Gini do Rendimento Líquido abranda nos anos de crise. Em relação à evolução no tempo, observamos um aumento da desigualdade em termos de rendimentos de mercado e de rendimento total, e uma diminuição da desigualdade em termos de rendimentos líquidos.¹³⁶

¹³⁶ Rodrigues *et al.* (2016) apontam um agravamento da desigualdade em termos de rendimentos privados, com variações pouco significativas no caso do rendimento total e rendimento líquido. Rodrigues e Andrade (2014) também assinalam esta diminuição da desigualdade.

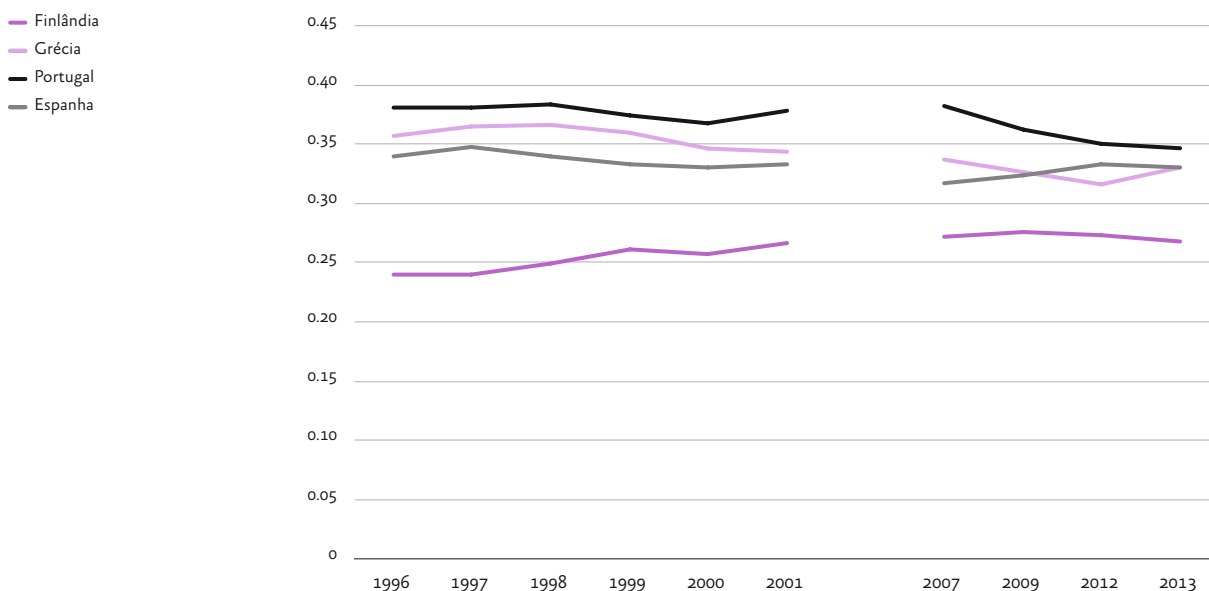
Figura 6 Evolução Temporal dos Índices de Gini · Portugal



A Figura 7 compara o Gini do rendimento líquido para Portugal, Espanha, Grécia e Finlândia, ao longo do tempo. Apesar de limitados ao período até 2013, percebemos que ao contrário de outros países europeus, que viram a desigualdade dos rendimentos líquidos manter-se, no caso dos países mais ricos, ou agravar-se, no caso dos países do sul, em Portugal a desigualdade de rendimentos líquidos diminuiu.¹³⁷ No entanto, e tal como apontado acima, esta diferente evolução da desigualdade não é suficiente para alterar a posição relativa de Portugal em termos de Gini.

¹³⁷ Rodrigues *et al.* (2016), analisando o período até 2014, referem que “[e]m termos europeus, a maioria dos países da UE regista um agravamento da desigualdade ao longo desse período. Note-se em particular que, com exceção da Irlanda, todos os países periféricos submetidos a processos mais ou menos formais de *ajustamento* acusaram um agravamento da desigualdade.” Perez e Matsaganis (2017) também assinalam esta diferença entre Portugal e outros países que sofreram programas de ajustamento, quanto ao impacto na desigualdade dos processos de ajustamento.

Figura 7 Evolução Temporal dos Índices de Gini · Portugal, Espanha, Grécia e Finlândia



¹³⁸ O período anterior à crise da dívida soberana corresponde aos dados dos anos 1996 a 2001, enquanto o período da crise corresponde aos anos de 2009 a 2011.

As Figuras 8 e 9, abaixo, apresentam informação sobre os índices de desigualdade para o rendimento de mercado e o rendimento líquido, no período anterior e posterior à crise económica.¹³⁸ Os dados estão ordenados por níveis decrescentes de desigualdade no período mais recente. Antes e depois da crise, Portugal apresenta-se como o país com a distribuição de rendimentos mais desigual.

Figura 8 Índice de Gini do Rendimento de Mercado · Portugal e Países da Zona Euro – Antes e Depois da Crise



Figura 9 Índice de Gini do Rendimento Líquido · Portugal – Antes e Depois da Crise

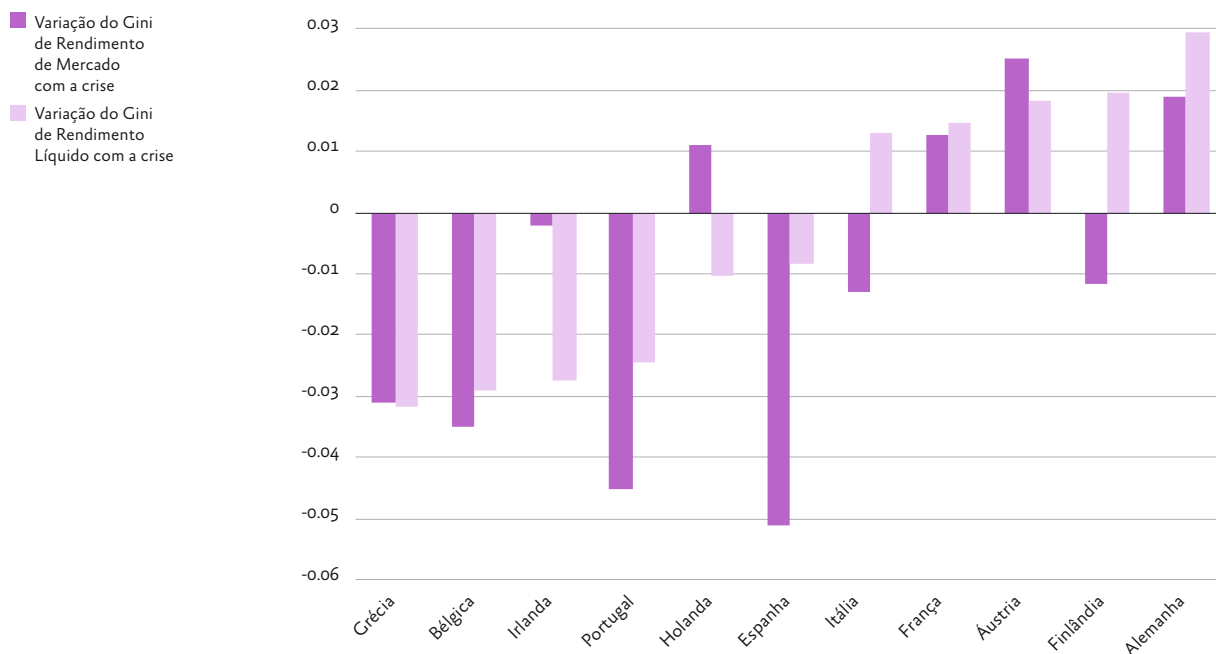


A Figura 10 apresenta a variação dos Ginis de mercado e líquido, entre os dois períodos. Este exercício permite-nos analisar dois processos distintos: o primeiro é o papel da crise no nível de desigualdade de rendimentos de mercado; o segundo é a forma como se caracterizou a intervenção do Estado no sentido da redistribuição, nos mesmos dois períodos. Verificamos que em todos os países do sul da Europa – Portugal, Espanha e Grécia – se verificou uma diminuição do nível de desigualdade do rendimento de mercado. Ou seja, a diminuição generalizada do rendimento parece ter levado a menor desigualdade nos países do sul. O oposto se verificou em todos os outros países, mais ricos – exceção feita à Bélgica e à Itália, onde a desigualdade de mercado aumentou. Talvez mais interessante, a redução do Gini líquido, que reflete também a política orçamental, foi menos notória que a redução do Gini associado aos rendimentos de mercado.¹³⁹ A exceção é a Grécia, onde as duas medidas coincidem. Como se pode observar, a crise teve efeitos muito díspares nas economias europeias, quanto a distribuição de rendimentos, e o resultado da ação das políticas públicas foi também bastante diferenciado. Os nossos resultados parecem alinhados com os de De Agostini *et al.* (201%), que salientam que cerca de metade dos países da União Europeia viram a distribuição de rendimentos piorar na sequência da crise.¹⁴⁰

¹³⁹ De Agostini *et al.* (2015) mostram evidência de que, para uma amostra de países da União Europeia em parte coincidente com a nossa, a política de vários governos europeus, durante a crise, não foi de molde a agravar as desigualdades de rendimento.

¹⁴⁰ Na realidade, mais de metade, sendo que isso se deve ao facto de os países da Europa de leste, na União Europeia mas não parte da Zona Euro, foram particularmente atingidos em termos de aumento da desigualdade, como foi também o caso com os países do sul da Europa.

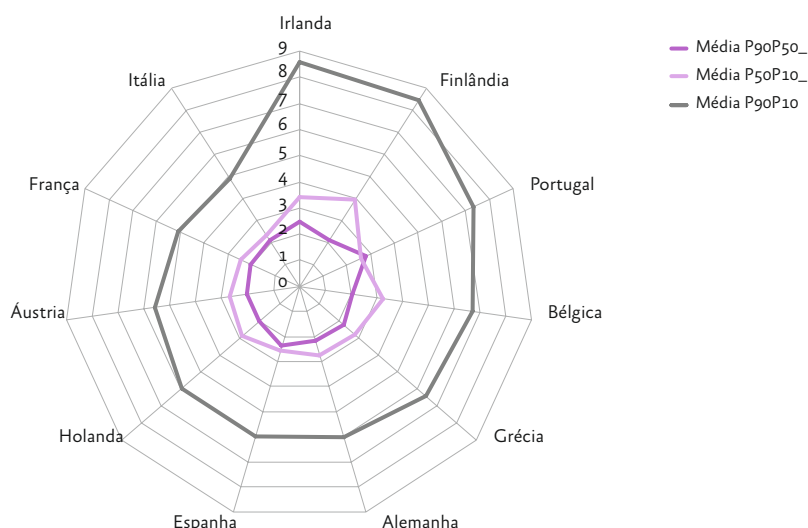
Figura 10 Variação dos Gini de Rendimento de Mercado e Rendimento Líquidos · Países da Zona Euro – Antes e Depois da Crise



3.2. Rendimentos Extremos e Rendimentos Médios

Abordamos agora em detalhe três rácios que ilustram a relação entre níveis de rendimento, nomeadamente o rendimento correspondente ao rendimento limite do decil 10 por cento mais baixo, o decil 10 por cento mais alto, e o decil dos 50 por cento. A Figura 11 apresenta estes rácios com base nos rendimentos de mercado, enquanto a Figura 12 usa os rendimentos líquidos, depois de transferências e impostos. O rácio P90P10, entre os rendimentos extremos, mostra Portugal com o terceiro valor mais elevado em termos de rendimento de mercado e o mais elevado em termos de rendimento líquido. O rácio entre rendimentos de mercado dos decis 90 e 10 apresentam Portugal entre a Irlanda, Finlândia e Bélgica, mas o mesmo rácio entre rendimentos disponíveis mostra que são os países do sul os que ocupam as posições cimeiras, refletindo dos maiores níveis de desigualdade destes países após a ação das políticas públicas.

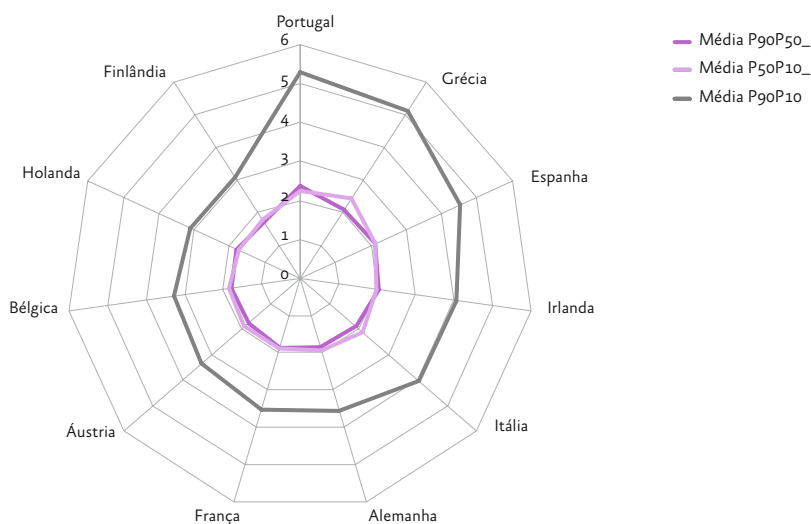
Figura 11 Rácio dos Percentis de Rendimento de Mercado · Países da Zona Euro



Notório é o valor elevado do rácio P90P50 e o valor baixo do rácio P50P10 em Portugal, quando avaliados a rendimento de mercado.¹⁴¹ Em contraste com outros países europeus, em Portugal o percentil 90 está bastante distante do percentil 50 e este, por sua vez, muito próximo do percentil 10. Portugal é mesmo caso único, com o valor do rácio P90P50 superior ao valor do rácio P50P10. Quando passamos à análise do rendimento disponível, estes dois rácios aproximam-se, embora se mantenham a valores superiores à da grande maioria dos outros países analisados.

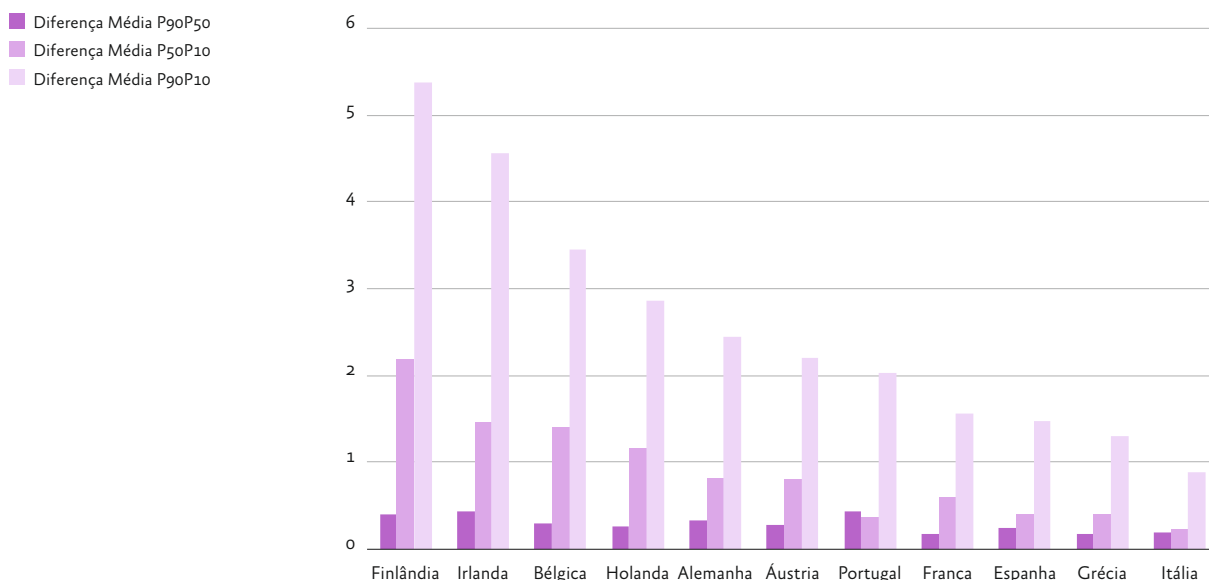
¹⁴¹ Rodrigues *et al.* (2016) apontam o agravamento deste índice entre os anos de 2009 e 2014.

Figura 12 Rácio dos Percentis de Rendimento Líquido · Países da Zona Euro



A Figura 13 apresenta a diferença média entre os três rácios de rendimento de mercado e de rendimento líquido referidos, antes e depois da intervenção do Estado. Como podemos verificar para o caso do rácio P90P10, Portugal apresenta um valor relativamente baixo para os três indicadores, espelhando um esforço de redistribuição e um impacto das transferências e impostos bastante modesto.

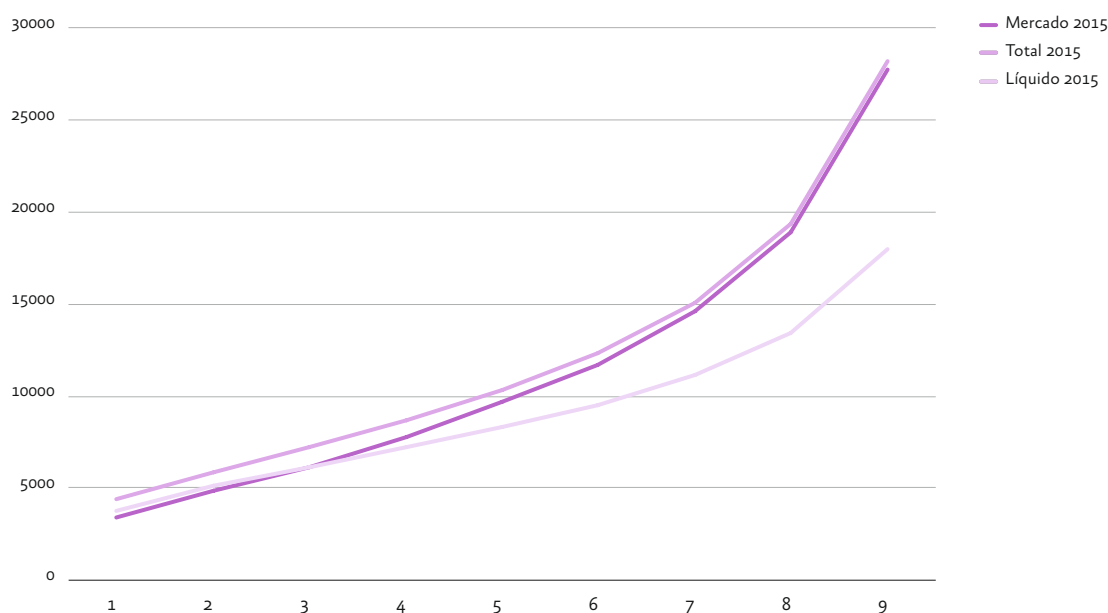
Figura 13 Diferença entre Rácios de Rendimento de Mercado e de Rendimento Líquido
· Países da Zona Euro



3.3. Decis de Rendimento

Procedemos agora a uma análise detalhada dos efeitos das transferências, por um lado, dos impostos, por outro, assim como do seu efeito conjunto sobre os diferentes decis de rendimento. Na Figura 14 apresentamos a relação entre cada decil e o nível de rendimento de Mercado, Total e Líquido, para o ano de 2015. Como podemos verificar, as transferências, associadas à diferença entre rendimento Bruto e Total, aumentam o rendimento dos decis mais baixos, até ao decil 7, e progressivamente menos para decis mais altos. Os impostos, por outro lado, diminuem substancialmente o rendimento, especialmente o dos decis mais altos. Em termos líquidos, as transferências mais impostos aumentam o rendimento dos dois decis mais baixos, mantêm o rendimento do decil 3, e diminuem progressivamente mais o rendimento dos decis mais elevados.

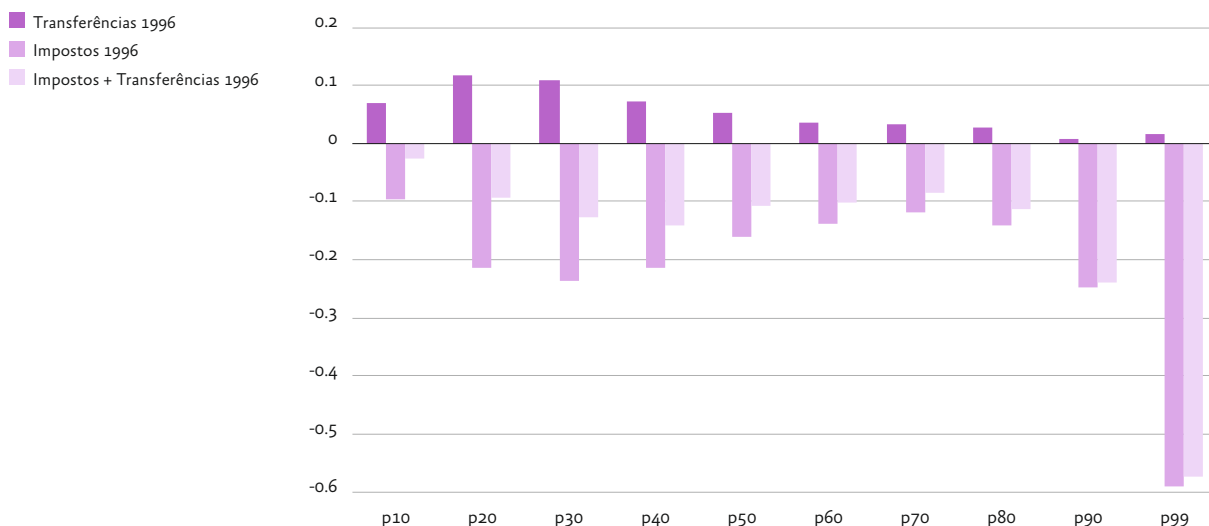
Figura 14 Decis de Rendimento de Mercado, Total e Líquido · Euros · Portugal – 2015



De seguida calculamos, para cada decil, o aumento percentual do rendimento de mercado que se deve à introdução das transferências, para obter o rendimento total, assim como o impacto percentual sobre o rendimento total da introdução de impostos diretos, que nos transporta para o rendimento disponível.¹⁴² Por fim, obtemos o impacto percentual da introdução simultânea de transferências e impostos diretos. As Figuras 15 e 16 apresentam, para os vários decis e para o percentil 99 do rendimento, as três medidas do impacto da intervenção do Estado sobre o rendimento das famílias, para os anos de 1996 e 2015. Em 1996 é de salientar como, em termos percentuais, não são as famílias localizadas no decil mais baixo que mais beneficiam das transferências, mas os decis 20 e 30, imediatamente acima. Quanto aos impostos, logo a seguir ao decil de rendimento mais baixo, são os decis 50 a 80 que pagam percentualmente menos impostos. O impacto do conjunto das transferências e impostos reflete os dois factos acima, com todos os decis a perderem rendimento após a intervenção do Estado.

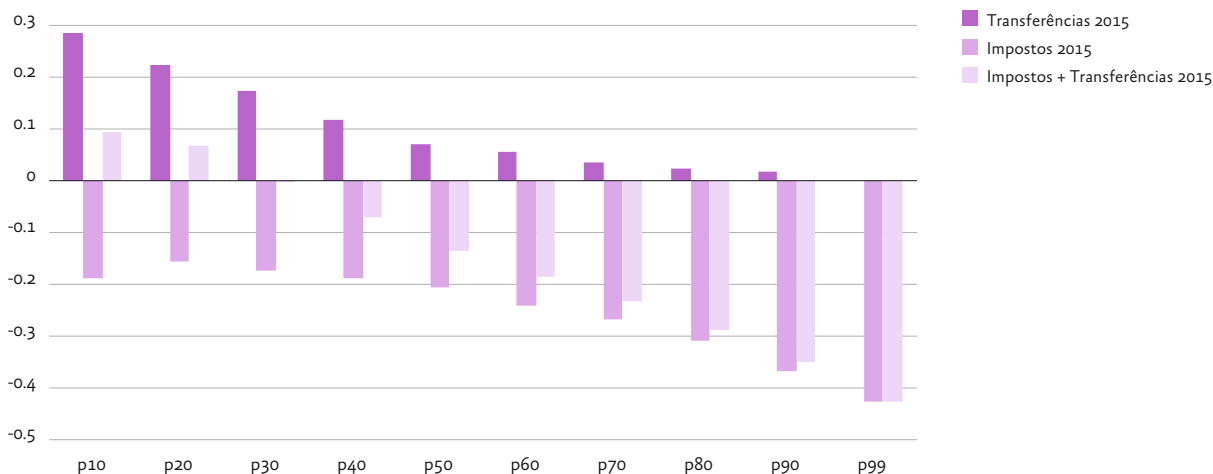
¹⁴² Ou seja, no resto do capítulo, o percentual das transferências no rendimento é calculado como o rácio da diferença entre o rendimento total e o de mercado – as transferências, sobre o rendimento de mercado, enquanto o percentual dos impostos é calculado como a diferença entre o líquido e o rendimento total, sobre o rendimento total.

Figura 15 De Rendimento de Mercado a Rendimento Líquido · Impacto Percentual, por Decil de Rendimento, do Valor das Transferências, Impostos e Transferências mais Impostos · Portugal – 1996



A Figura 16, correspondente ao ano de 2015, parece apresentar um perfil de distribuição das transferências e do esforço de tributação mais progressivo, com os dois decis mais baixos a beneficiarem em termos líquidos com a intervenção do Estado, e o terceiro decil a ficar praticamente imune a essa intervenção. Tanto o impacto das transferências como o dos impostos parece ter-se tornado mais progressivo, com as transferências a beneficiarem progressivamente menos os decis de rendimento mais alto, e os impostos a onerarem cada vez mais os decis de rendimento mais alto. A exceção, em termos de impostos, parece residir no decil de rendimento mais baixo, que está associado a uma taxa de imposto superior ou praticamente igual à dos decis 20 e 30. Por outro lado, de notar que ao nível dos rendimentos muito altos há evidência de descida do esforço de tributação.

Figura 16 De Rendimento de Mercado a Rendimento Líquido · Impacto Percentual, por Decil de Rendimento, do Valor das Transferências, Impostos e Transferências mais Impostos · Portugal – 2015



As Figuras 17 a 19 apresentam de forma alternativa o impacto relativo das transferências e dos impostos nos vários decis, ilustrando a análise anterior. Tanto a componente transferências como a componente impostos parecem aproximar-se de um nível de progressividade mais claro no fim do período, com alguma racionalização da intervenção das políticas públicas ao longo dos decis. Rodrigues *et al.* (2016) apontam como “a eficácia das pensões e das restantes transferências sociais são equiparáveis, tendo aumentado, ambas, em 2009 face a 2006, e decrescido em 2014” enquanto os impostos, “claramente o instrumento redistributivo mais eficaz na redução das desigualdades”, aumentaram significativamente a sua eficácia em 2014.”¹⁴³

¹⁴³ Para o caso da eficácia na redução da pobreza, e para os anos de 2009 a 2014, Rodrigues *et al.* (2016) apontam como as pensões se tornaram relativamente mais importantes na redução da pobreza, enquanto as outras transferências perderam importância.

Figura 17 De Rendimento de Mercado a Rendimento Líquido · Impacto Percentual, por Decil de Rendimento, do Valor das Transferências · Portugal – 1996 e 2015

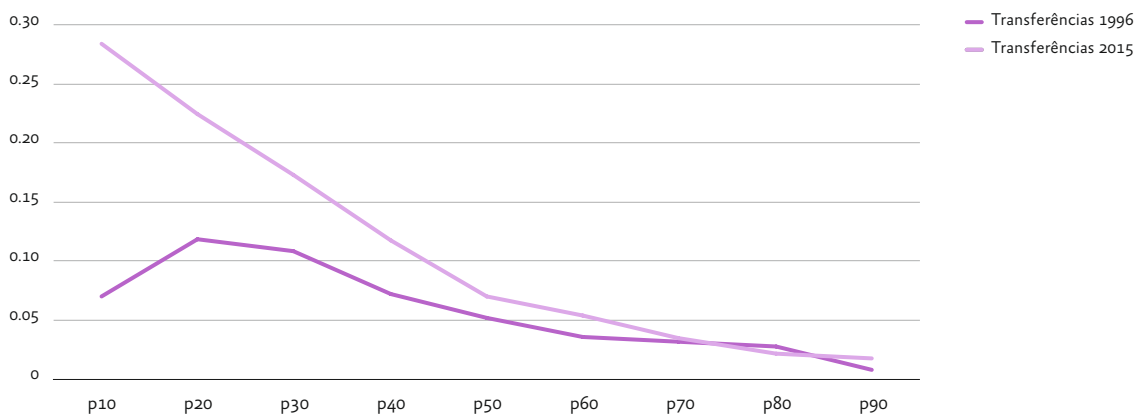


Figura 18 Impacto Percentual, por Decil de Rendimento, do Valor dos Impostos · Portugal – 1996 e 2015

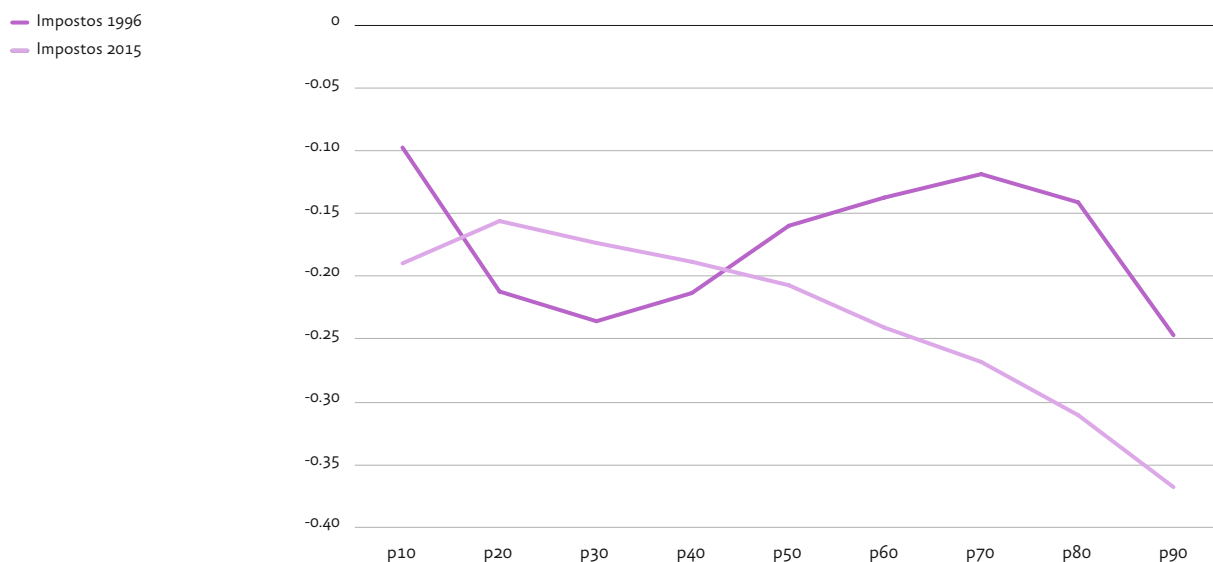
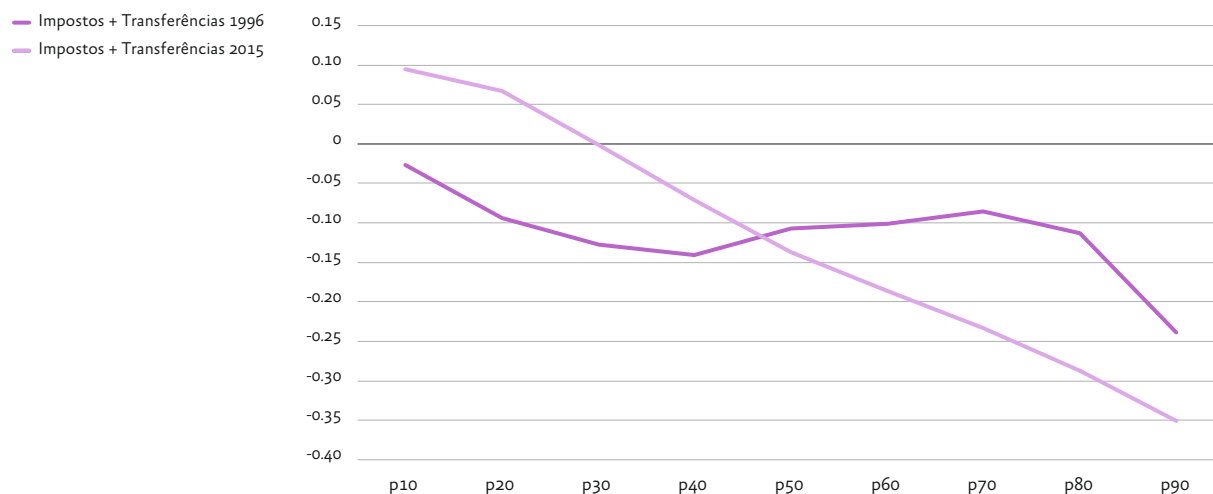


Figura 19 Impacto Percentual, por Decil de Rendimento, do Valor das Transferências mais Impostos · Portugal – 1996 e 2015



Abaixo, as Figuras 20 a 22 comparam o esforço de redistribuição por transferências e por impostos para Portugal, Alemanha e Grécia. Usamos agora o nível médio para os anos disponíveis, entre 1996 e 2013. O que observamos ao nível das transferências, na Figura 20, é que Portugal redistribui sistematicamente menos do que a Alemanha e mais do que a Grécia. Ao nível dos impostos a situação é mais complexa, com Portugal e especialmente a Grécia a tributarem mais as classes de baixo rendimento do que a Alemanha, até ao decil

30 ou 40. Entre os decis 50 e 90 é a Alemanha quem tributa relativamente mais, com a Grécia e especialmente Portugal a tributarem muito moderadamente. Só a níveis bastante elevados é que o Estado português parece tributar a níveis relativamente elevados. Quando analisamos o efeito conjunto, na Figura 20, a Alemanha surge como a economia que mais redistribui, seguida de Portugal, e a seguir da Grécia. No caso das transferências, a Alemanha é particularmente eficiente a transferir rendimento para os decis de rendimento mais baixos. Para os rendimentos muito elevados há alguma evidência de que a economia portuguesa exerce uma considerável pressão redistributiva através dos impostos. O quadro de conjunto mostra uma Alemanha em que tanto as transferências como os impostos exibem um grau de progressividade mais acentuado.

Figura 20 Impacto Percentual, por Decil de Rendimento, das Transferências · Portugal, Grécia e Alemanha – 2015

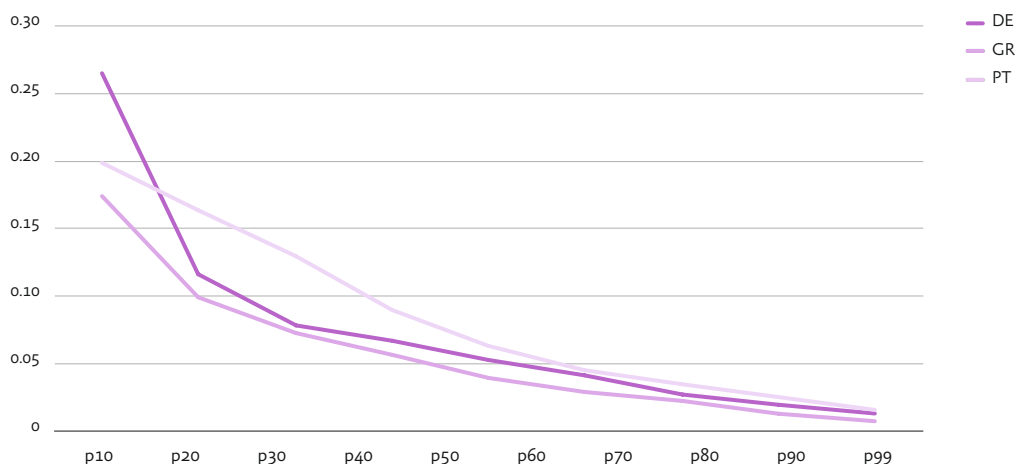


Figura 21 Impacto Percentual, por Decil de Rendimento, dos Impostos · Portugal, Grécia e Alemanha – 2015

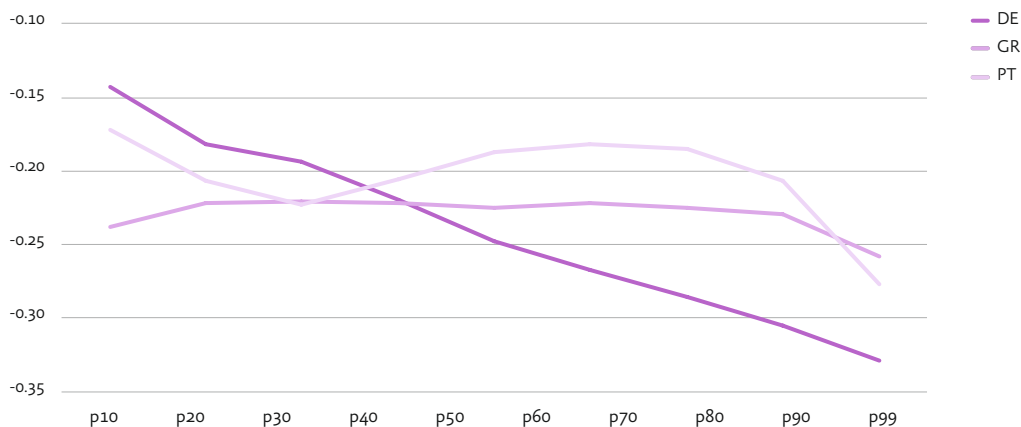
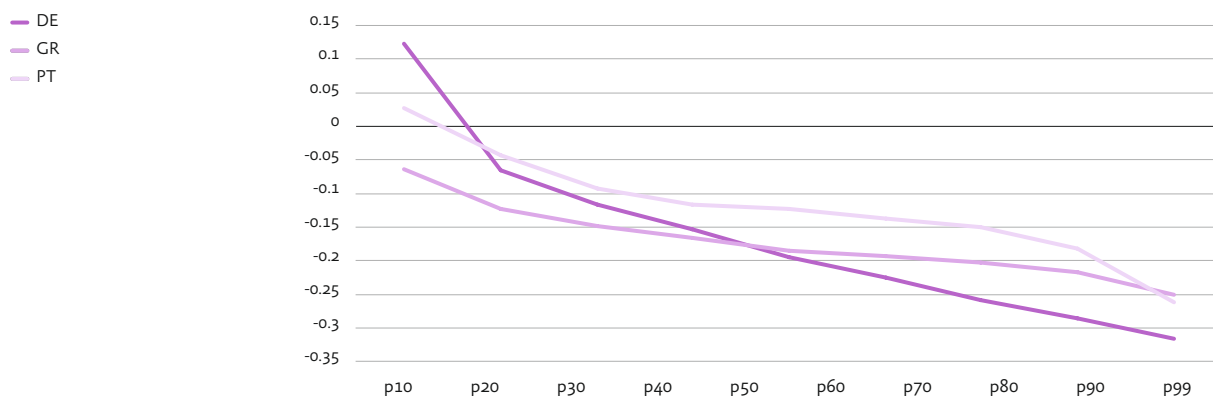


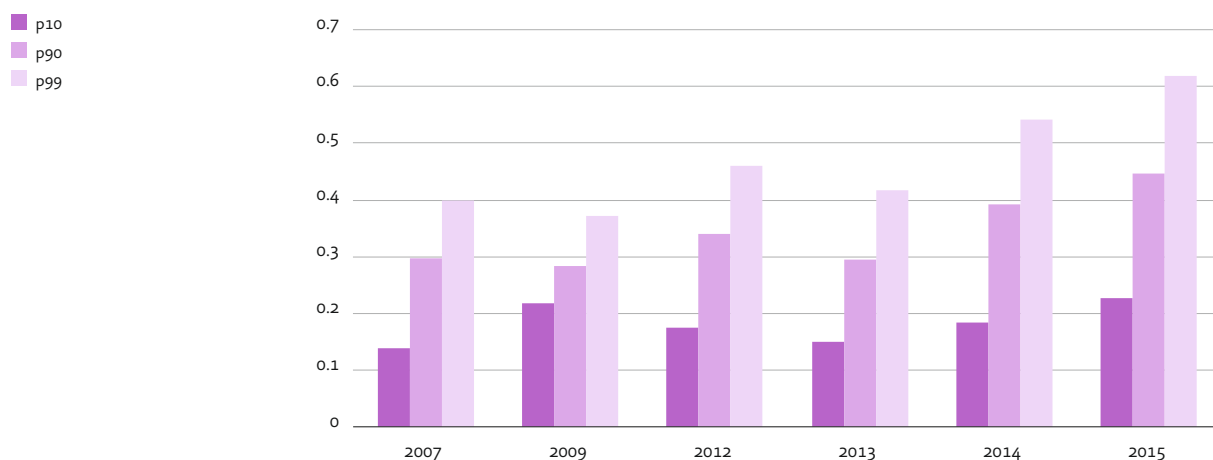
Figura 22 Impacto Percentual, por Decil de Rendimento, dos Impostos mais Transferências Portugal, Grécia e Alemanha – 2015



3.4. Taxas de Imposto

Trabalhamos agora uma forma alternativa de calcular a taxa de imposto a que estão sujeitos os vários decis de rendimento. Ao contrário do exercício da subsecção anterior, calculamos as taxas de imposto para o rendimento médio do decil. A variável em análise é o rácio entre o rendimento disponível e a soma dos impostos sobre propriedade, rendimento e contribuições para a Segurança Social. A Figura 23 exhibe as taxas de imposto para os rendimentos mais baixos e para os rendimentos mais altos, ao longo do tempo. De notar o aumento das taxas de imposto inferidas para cada um dos decis seleccionados, sendo essa subida mais acentuada para os decis mais elevados.

Figura 23 Taxa de Imposto para Decis de Rendimento Seleccionados · Portugal – De 2007 a 2015



Na Figura 24 representamos a taxa de imposto para todos os decis de rendimento, entre os anos 2009 e 2015. É claro um aumento da taxa de progressividade, com as taxas de imposto a aumentarem a partir do decil 60. Um ponto curioso é a taxa de imposto mais elevada sobre os rendimentos do decil mais baixo, quando comparado com os decis seguintes. Este facto confirma os resultados acima, e pode estar relacionado com um tratamento tributário menos favorável para os rendimentos do trabalho independente. Na Figura 25 apresentamos a taxa de imposto por nível de rendimento total, para o ano de 2015. Tal como com as taxas de imposto por decil, os dados sugerem que a taxa de imposto inferida para os níveis de rendimento mais baixos é mais elevada do que para os rendimentos imediatamente a seguir, sendo que, daí em diante, a taxa de imposto cresce monotonicamente. A Figura 26 apresenta as alterações à taxa de imposto entre os anos de 2009 e 2015, confirmando um aumento sucessivamente mais significativo da taxa de imposto a partir do decil 60.

Figura 24 Taxas de Imposto para os Decis de Rendimento · Portugal – 2009, 2012 e 2015

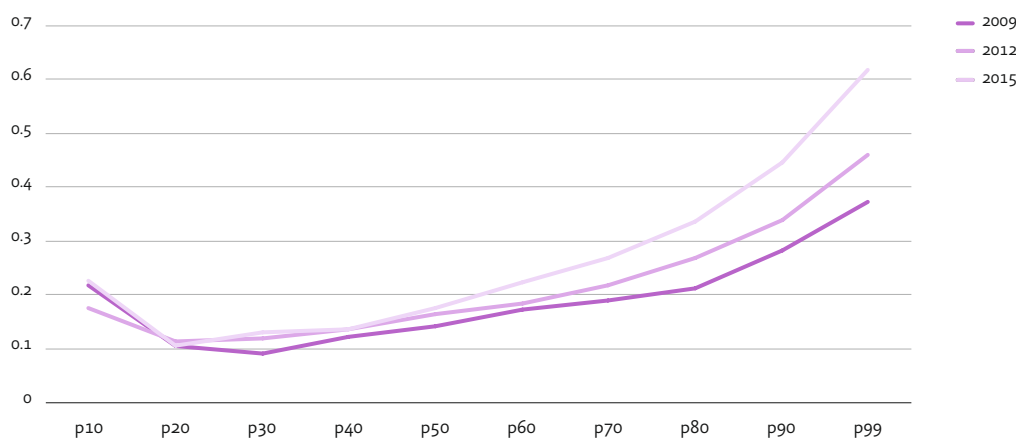


Figura 25 Taxa de Imposto por Nível de Rendimento · Portugal – 2015

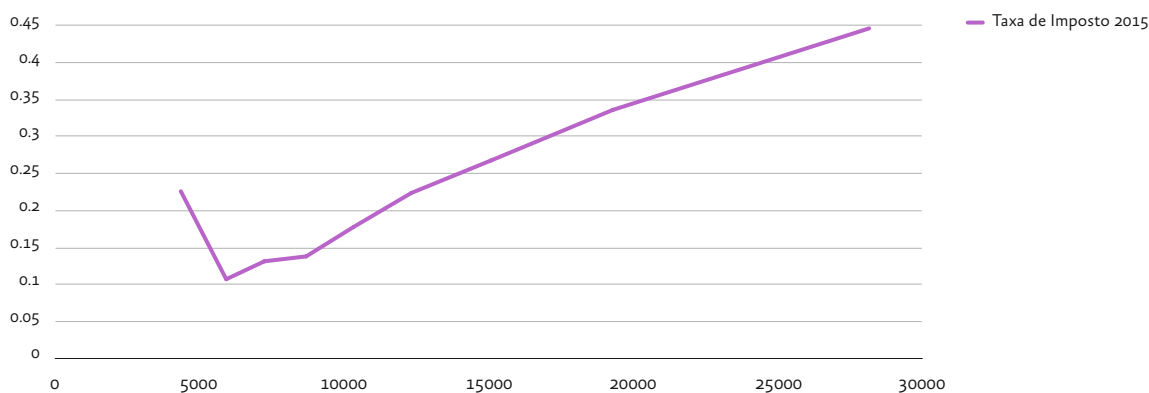
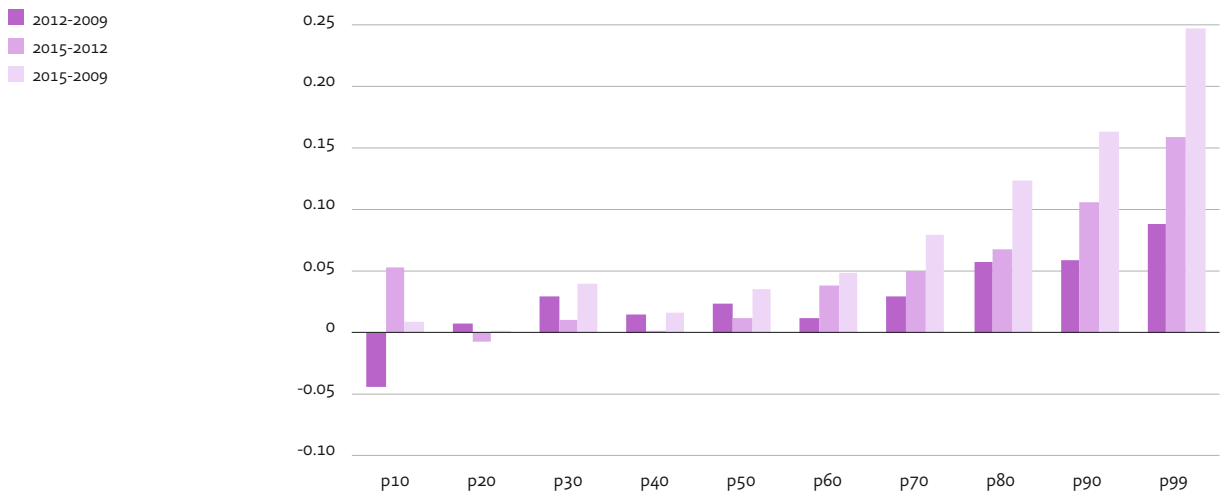


Figura 26 Taxa de Imposto por Decil · Portugal – 2015



3.5 Cálculo de Impactos Marginais

É importante produzir indicadores que se proponham diagnosticar o papel da política orçamental na distribuição de rendimento, revelando as fontes de desigualdade e o potencial para a eventual correção dessa desigualdade. Lerman e Yitzhaki (1985) propõem uma metodologia sugestiva para decompor o coeficiente de Gini, uma das medidas mais comuns do nível de desigualdade, nas suas várias origens e componentes. Segundo Lerman e Yitzhaki (1985), a decomposição do índice de Gini pode ser representada por

$$G = \sum_{k=1}^K S_k g_k r_k$$

onde G é o índice de Gini, como habitualmente, S_k representa o peso da k ésima fonte de rendimento no total do rendimento dos agregados familiares, G_k é o Gini da distribuição do rendimento dessa fonte de rendimento, e R_k a correlação entre o rendimento dessa fonte de rendimento e o rendimento total.¹⁴⁴ Assim, o rácio S_k representa a importância relativa da fonte de rendimento analisada, G_k mede a desigualdade na distribuição dessa fonte de rendimento em particular, e R_k é um indicador da relação entre essa origem de rendimento e os rendimentos totais do indivíduo ou família. Por exemplo, é de esperar que a componente R_k seja negativa para os rendimentos provenientes de transferências sociais: quanto menor o rendimento total do agregado familiar, maior será o rendimento proveniente de transferências sociais.

Há diversas vantagens em empreender esta decomposição do índice Gini. Em primeiro lugar, é bastante útil porque nos permite identificar a

¹⁴⁴ Como se pode verificar, o método de Lerman e Yitzhaki deixa de fora o papel das receitas de imposto e o papel das despesas públicas em “espécie”, nomeadamente saúde e educação.

forma como as diferentes fontes de rendimento contribuem para a desigualdade de rendimentos como um todo, e quais os canais que estruturam essa contribuição: a desigualdade na fonte considerada, o seu peso no total de rendimentos e a correlação entre os rendimentos da fonte e os rendimentos totais. Em segundo lugar, a decomposição de Lerman e Yitzhaki (1985) tem uma interpretação bastante intuitiva: quanto maior a desigualdade de uma fonte de rendimentos, maior o seu *share* no rendimento total e maior a correlação com o rendimento total, maior a contribuição da fonte em análise para a desigualdade global. Por último, este exercício de decomposição das origens da desigualdade permite calcular de que forma alterações específicas em cada componente do rendimento podem afetar a desigualdade como um todo, o que permite avaliar como e em que medida certas transferências públicas têm impacto sobre a desigualdade.

A decomposição de Lerman e Yitzhaki (1985) permite avaliar como um aumento de rendimento concentrado numa fonte específica de rendimento afeta o Gini de uma economia. No caso de essas fontes de rendimento serem objeto de política orçamental, como é o caso das pensões e das transferências do Estado para os particulares, podemos perceber a eficácia da política orçamental enquanto resposta à desigualdade.¹⁴⁵ Considere que o rendimento das famílias que provém da fonte de rendimento k aumenta de ε . Y_k , em que Y_k é o rendimento da fonte k . Lerman e Yitzhaki (1985) mostram que a derivada parcial do Gini da economia com respeito a essa variação de rendimento é dada por

$$\frac{\delta G}{\delta \varepsilon} = S_k(G_k R_k - G)$$

Dividindo a expressão acima pelo nível do Gini obtemos o efeito marginal no Gini de um aumento do rendimento da fonte considerada, dado por

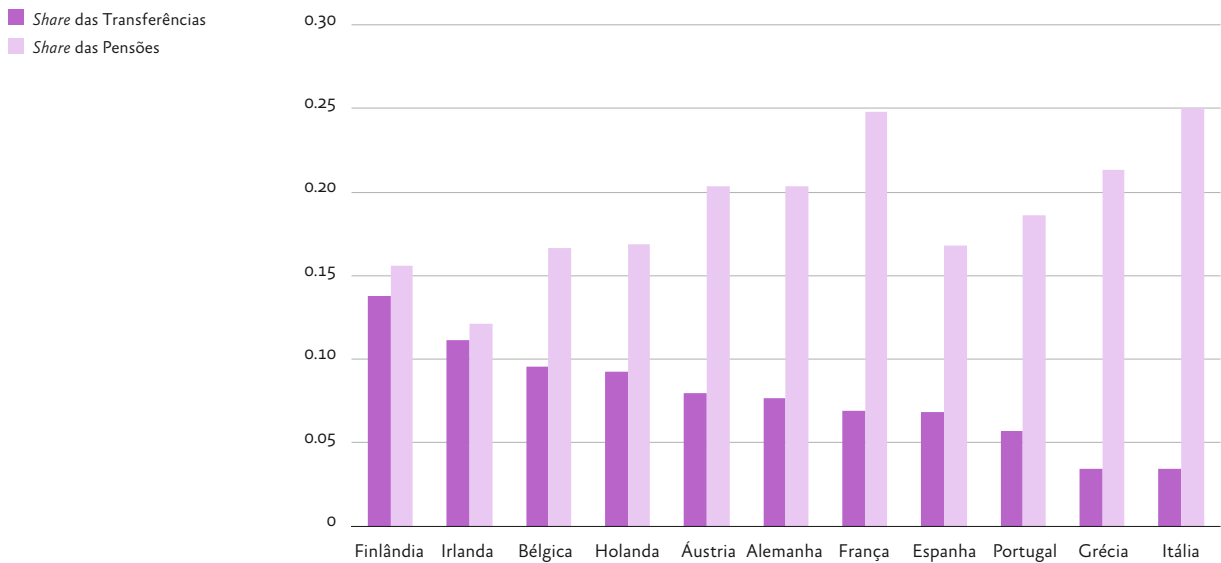
$$\frac{\delta G / \delta \varepsilon}{G} = \frac{S_k G_k R_k}{G} - S_k$$

que pode ser lida como a contribuição da fonte para a desigualdade global, em percentagem do Gini, menos a fração do rendimento proveniente dessa fonte. A soma dos efeitos marginais das várias fontes de rendimento é igual a 1.

A Figura 27 apresenta o peso das pensões e das transferências no rendimento total para vários países europeus. Portugal apresenta valores moderadamente baixos de ambos os agregados, especialmente as transferências.

¹⁴⁵ Claro que estas mesmas materializações da política orçamental têm outros objetivos a alcançar, como a promoção da eficiência na alocação de recursos e a estabilização da economia. A prossecução desses outros objetivos, objeto de análise em outros capítulos, é sempre conflituante, em menor ou maior grau, com o objetivo de equidade.

Figura 27 *Share das Pensões e Transferências no Rendimento Total · Países da Zona Euro*



¹⁴⁶ Rodrigues e Andrade (2014) apontam um aumento da eficiência destes sistemas no período anterior à crise, e degradação dessa eficiência no período de crise. Förster e Whiteford (2009) apontam a baixa eficiência relativa do sistema de *public cash transfers* em Portugal. Apenas a Turquia e o México parecem ter sistemas menos eficientes.

As Figuras 28 e 29 mostram como Portugal apresenta uma correlação relativamente elevada entre pensões e rendimento líquido, por um lado, e transferências e rendimento líquido, por outro, indicativos de falta de eficiência do sistema redistributivo.¹⁴⁶ A comparação dos delta para as pensões e para as transferências, nas Figuras 30 e 31, mostra como Portugal apresenta índices relativamente baixos de contribuição destas políticas públicas para a diminuição da desigualdade, sugerindo a necessidade de uma melhor administração e orientação destes fluxos. Rodrigues (2015) aponta como “a eficácia redistributiva das prestações sociais é limitada, condicionada como é pelo forte peso das pensões contributivas no conjunto das prestações sociais”. É de relevar que também através desta metodologia os instrumentos de política orçamental em Portugal evidenciam uma eficácia redistributiva bastante modesta quando comparada à dos restantes países. De notar como os países mais prósperos são precisamente aqueles que apresentam maior eficácia redistributiva, quer através do sistema de pensões, quer através das transferências.

Figura 28 Índice de Correlação entre Rendimento de Pensões e Rendimento Líquido · Países da Zona Euro



Figura 29 Índice de Correlação entre Rendimento de Transferências e Rendimento Líquido · Países da Zona Euro

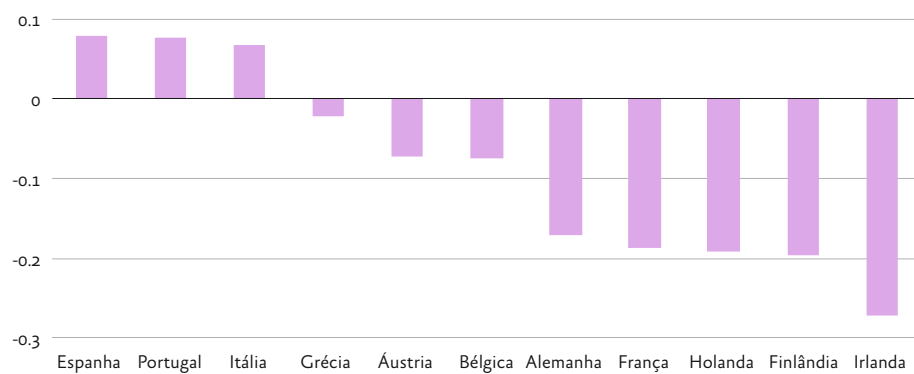


Figura 30 Delta Gini das Pensões · Países da Zona Euro

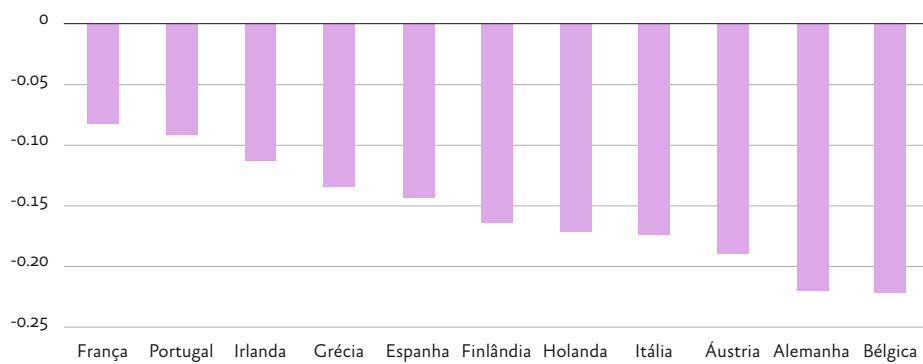
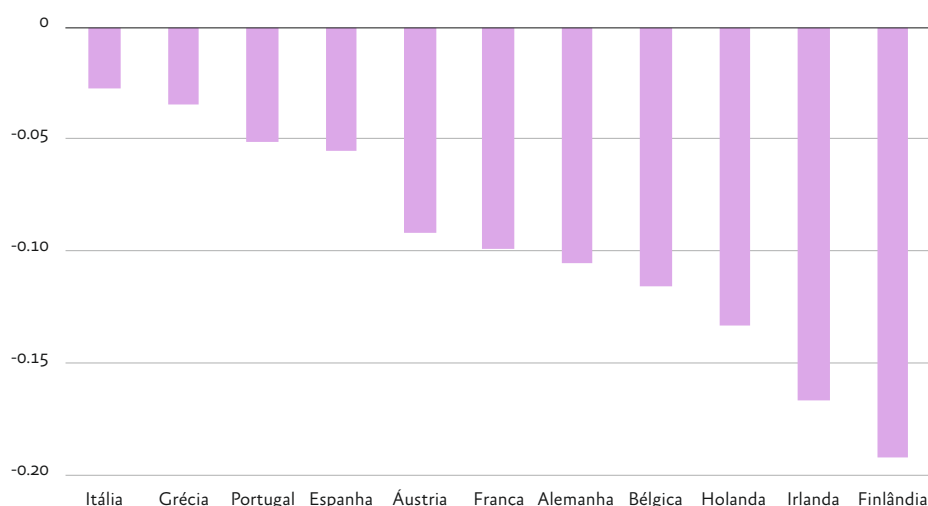


Figura 31 Delta Gini das Transferências · Países da Zona Euro



Conclusões

A análise comparada da distribuição do rendimento na economia portuguesa sugere que o elevado grau de desigualdade do rendimento de mercado é só parcialmente contrariado por políticas tributárias e transferências. O esforço de redistribuição de Portugal não é suficiente para que Portugal, em termos de rendimento total e rendimento líquido, deixe de apresentar os maiores níveis de desigualdade da Zona Euro. A dificuldade de redistribuição resulta de dois factos: a baixa frequência de rendimentos elevados e a relativa ineficiência do processo de redistribuição.

Referências

- ALVES, Nuno Alves (2012), “A View On Income Redistribution in Portugal and in the European union”, Banco de Portugal, *Economic Bulletin*.
- CASELLI, Francesco, Centeno, Mário, Novo, Álvaro, e José Tavares, (2016), “The Challenge of European Inequality”, “After the Crisis – Reform, Recovery, and Growth in Europe”, Edited by Francesco Caselli, Mário Centeno, and José Tavares, Oxford University Press.
- DE Agostini, Paola, Paulus, Alari, and Iva Tasseva (2015), “The Effect of Tax-benefit Changes on the Income Distribution in 2008-2014”, Euromod Working Paper Series 11-15.
- DAMÁSIO, B, e Neves, David Leite (2015), “A Stata Module to Decompose Inequality Using Sampling Weights”, Manuscript, Portuguese Stata Users Group meeting.
- FÖRSTER, Michael, and Peter Whiteford (2009), “How Much Redistribution DO Welfare States Achieve? The Role of Cash Transfer Household Taxes”, CESifo DICE Report 3/2009.
- GOUVEIA, Miguel, e José Tavares (1995), “Household Income and Expenditure Distribution in Portugal: 1980 and 1990”, *Review of Income and Wealth*, March 1995, Vol. 41, Issue 1, March 1995.
- LERMAN, R. I., e Yitzhaki, S. (1985), “Income Inequality Effects by Income Source: A New Approach and Applications to the United States.”, *Review of Economics and Statistics*, 67, pp. 151-156.
- LOPEZ-FELDMAN, A. (2006), “Decomposing inequality Inequality and Obtaining Marginal Effects.”, *The Stata Journal*, 6, pp. 106- 111.
- MUSGRAVE, Richard (1959), *The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy*, McGraw-Hill.
- PEREZ, Sofia A., and Manos Matsaganis (2017), “The Political Economy of Austerity in Southern Europe”, *New Political Economy*, DOI: 10.1080/13563467.2017.1370445
- RODRIGUES, Carlos Farinha, Rita Figueiras e Vítor Junqueira (2012), *Desigualdade Económica em Portugal*, Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- RODRIGUES, Carlos Farinha, Rita Figueiras e Vítor Junqueira (2016), *Desigualdade do Rendimento e Pobreza em Portugal: As consequências sociais do programa de ajustamento*, Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- RODRIGUES, Carlos Farinha (2015), “Efeitos Redistributivos do Programa de Ajustamento em Portugal”, em Portugal”, in Soromenho-Marques, V. E P. Trigo (Eds). *Afirmar o Futuro – Políticas Públicas para Portugal*, Fundação Calouste Gulbenkian, pp. 216-259, Fundação Calouste Gulbenkian.
- RODRIGUES, Carlos Farinha, e Isabel Andrade (2014), “Robin Hood versus Piggy Bank: Income Redistribution in Portugal 2006-2010”, *PanOeconomicus*, 2014, 5, Special Issue, pp. 617-630

- SAMUELSON, Paul (1954), "The Pure Theory of Public Expenditure", *Review of Economics and Statistics*, 36, pp. 387-389.
- STARK, O., Taylor, J. E. E Yitzhaki, S. (1986), "Remittances and Inequality. ", *Economic Journal*, 96, pp. 722- 740.
- TANZI, Vito (1997), "The Changing Role of the State in the Economy: A Historical Perspective", International Monetary Fund Working Paper, WP 97/114

Capítulo 6

Eficiência e eficácia económicas da despesa pública

Abel M. Mateus

A política orçamental (PO) desempenha um papel fundamental no crescimento económico. Primeiro, porque provém bens públicos seja em termos de defesa, justiça, educação e saúde e infraestruturas, seja na regulação da atividade económica. A escolha na provisão de bens públicos e privados e a maior ou menor eficiência (produtividade) na sua provisão têm importantes efeitos alocativos no longo prazo – i.e. no crescimento económico. Segundo, porque para prover estes bens públicos necessita de os financiar através de impostos, taxas e contribuições, ou outras formas de rendimento. Ora estes impostos e taxas têm importantes efeitos nos preços, e, portanto, mais uma vez na função alocativa e no comportamento dos agentes económicos, nomeadamente em termos de decisão trabalho-lazer ou na acumulação de capital humano, poupança e investimento.

Vamos estudar neste capítulo alguns destes temas, embora se alerte para o seu menor desenvolvimento teórico e maior complexidade relativamente às secções anteriores. Começamos por estudar o efeito global do peso do setor público na economia e o seu impacto sobre o crescimento económico, um dos temas mais importantes da PO. Segundo, estudaremos a eficiência de alguns tipos mais importantes de despesa pública, na ótica da produtividade. Terceiro, a eficiência do investimento público *versus* privado. Quarto, as distorções do sistema fiscal sobre o mercado de trabalho e, em particular, a competitividade (*tax wedges*). Quinto, o impacto do sistema fiscal sobre a poupança e investimento, nomeadamente em termos do custo do capital. Finalmente, faz-se uma breve resenha do impacto da PO sobre a inovação e I&D (Investigação & Desenvolvimento), demografia (envelhecimento da população) ambiente e clima.

O estudo da eficiência da despesa pública revela que esta, em geral, teve uma evolução desfavorável ao longo do período 2000 a 2016, acompanhando

a estagnação no crescimento da produtividade multifatorial ou do trabalho a nível global da economia.

No Ensino Básico e Secundário houve melhoria em termos quantitativos desde meados de 2000, mas em grande parte por recuperação da queda desde 1990. Em termos qualitativos não houve crescimento, apesar da melhoria dos testes PISA (Programme for International Student Assessment), quando se toma em consideração o maior volume de recursos empregues. Na comparação internacional, Portugal encontra-se próximo da média da União Europeia, mas tem ainda um *gap* de 30 a 60% em relação aos países do leste Europeu, que são os mais eficientes. No Ensino Superior houve melhoria na produtividade em termos quantitativos e, se tomarmos em consideração a composição dos diplomados, a favor da ciência, engenharia e tecnologia. Na comparação internacional Portugal está abaixo da média em diplomados, mas acima em gastos, e em termos qualitativos tem um *gap* de cerca de 60% em relação aos melhores, que são a Suíça, países nórdicos e anglo-saxónicos. Quanto à eficácia do nosso sistema de ensino, este é ainda claramente insuficiente, pois apesar do enorme progresso das últimas quatro décadas, Portugal ainda está entre os países com menor nível de capital humano da UE. Se caracterizarmos o grau de eficácia pelo rácio entre o número médio de anos de escolarização da população e a despesa em educação sobre o PIB, Portugal está na cauda da UE (*gap* de 60%) e tem tido uma quase estagnação entre 1990 e 2015.

Quanto à Saúde, não houve melhoria da eficiência quantitativa entre 2000 e 2016, e houve estagnação na eficácia do sistema. Em termos de comparação internacional, o índice de eficiência na saúde de Portugal está cerca de 30% abaixo da média da UE, com um *gap* de 60% em relação aos mais eficientes, que são a Holanda e países da Europa de leste em geral. Em termos de eficácia, Portugal está acima da média, devido a fatores comportamentais, sendo os países com melhores indicadores a Holanda e Dinamarca, com um *gap* de 30 a 50%, conforme o indicador.

Quanto à Justiça, também se verificou estagnação nos índices de produtividade, embora tenha havido alguma melhoria de eficácia desde 2012 devido à redução de pendências. Em termos internacionais Portugal continua a registar indicadores de eficiência entre os piores da UE, no que respeita à celeridade da justiça civil. O Banco Mundial¹⁴⁷ estima que no indicador de execução de contratos (de dívida) e de insolvência Portugal está na média do *gap* que nos separa dos melhores a nível mundial, em 2017, considerando o conjunto dos indicadores.

Finalmente, também o sistema de pensões de reforma mostra um baixo grau de eficiência, e o investimento público registou uma forte quebra de produtividade durante as últimas duas décadas.

¹⁴⁷ Doing Business, 2018.

6.1. Dimensão do Setor Público, Afetação de Recursos e Crescimento Económico

A Figura 6.1 mostra a evolução do peso do setor público no PIB para alguns países da UE. Existem dois tipos de momentos distintos. Enquanto que entre 1995 e até à crise financeira global um grande número de países reduzia o peso do Estado, a crise levou a um forte aumento que só agora está a começar a ser invertido. Portugal e o Reino Unido são a clara exceção, ao aumentarem significativamente o peso entre 1995 e 2008, embora o peso do Reino Unido seja menor. Em 2015 o peso do setor público oscilava entre 36% para a Lituânia e Irlanda e 57-58% para a Finlândia e França, que continuam a braços com problemas sérios na economia desde a crise financeira global.

Entre 1995 e 2015, os países que mais reduziram o peso do Estado foram a Suécia (-12 pp do PIB), a Holanda (-10,9), a Alemanha (-10,6) e a República Checa (-10,3), seguidos pela Irlanda, Eslováquia, Eslovénia e Polónia. A Dinamarca e Áustria cortaram cerca de 5 pp do PIB ao peso. Os países que mais aumentaram o peso foram a Grécia, Chipre, Croácia, Portugal e Luxemburgo, mas com a Grécia e Portugal a partir de pesos já elevados.

Figura 6.1.1 Evolução do peso do setor público (% da Despesa Total sobre PIB)

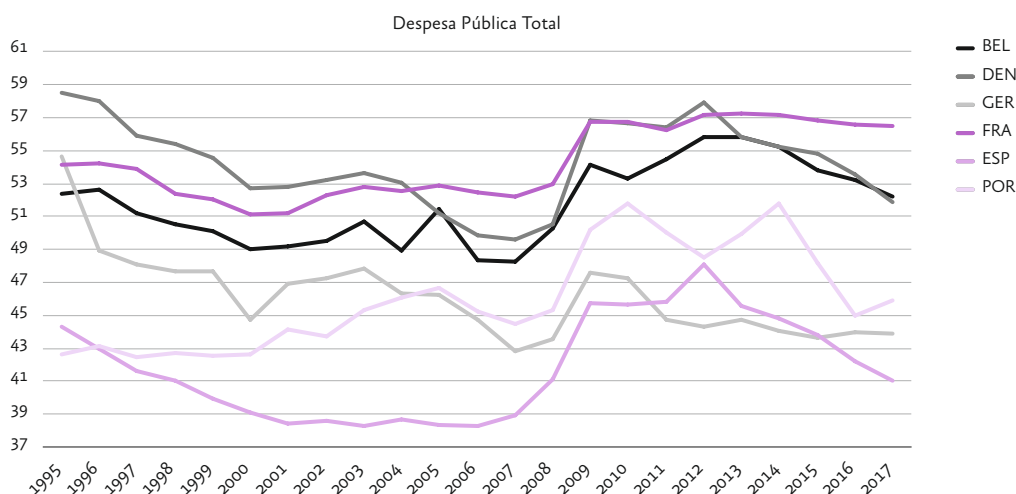
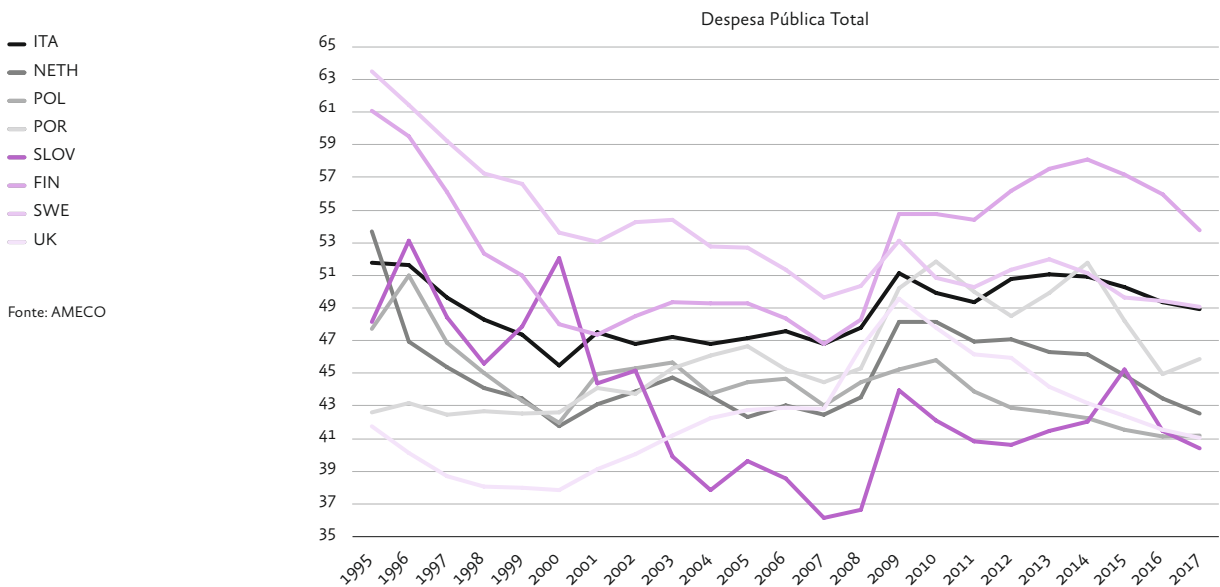


Figura 6.1.2: Evolução do peso do setor público: continuação.
(% da Despesa Total sobre PIB)



¹⁴⁸ Este agregado, em termos líquidos, é mais representativo da evolução do bem-estar dos portugueses do que o produto em termos brutos, por causa da importância crescente que têm tido os juros pagos ao exterior, que acompanham a subida da dívida externa.

¹⁴⁹ Dados do Eurostat sobre PIB *per capita* em PPC.

O Quadro 6.1 dá-nos as taxas de crescimento médias do Produto Nacional Líquido (PNL) no período 1985-2017 e em subperíodos.¹⁴⁸ Os países que tiveram taxas de crescimento do PNL mais elevadas foram a Irlanda e os países do leste da Europa que observaram um processo de *catching-up*. Os países com taxas de crescimento mais baixo foram a Grécia, Itália e Portugal. A Figura 6.2 revela o mesmo tipo de evolução para o PNL em PPC (Paridade de Poder de Compra padrão). A Irlanda, que passa de um rácio em relação à média da UE-15 de 72 para 135% da média, é de longe o país com maior sucesso, em grande parte relacionado com a fixação nesta ilha das grandes multinacionais de informação e tecnologia e farmacêuticas. O outro grupo importante de países são os da Europa de leste, que depois da dissolução da União Soviética entraram num processo rápido de *catching-up*, como a República Checa, que passa de 62 para 82% da média da UE-15.¹⁴⁹

Entre os países com menor convergência para a média da UE está Portugal, que passou de 64,5 para 67% da média da UE-15 em 22 anos. Porém, dois países registaram um processo de divergência dramático: a Itália, que passou de um rácio acima da média da UE-15 (104%) para um nível de 13% abaixo da média; e a Grécia, que depois de estar num nível entre 75 e 85% da média regista uma queda profunda associada à crise económica e financeira de 2010-2017, apresentando em 2017 um PIB *per capita* que representava 66% da média da UE, bastante abaixo dos 85% atingidos em 2004.

Quadro 6.1 Taxas de crescimento do Produto Nacional Líquido (1985-2017), %

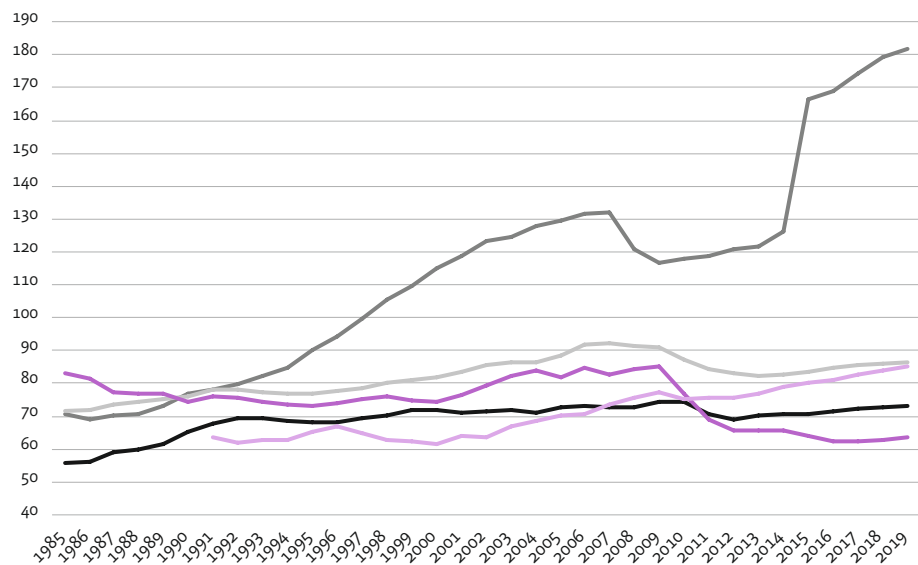
Fonte: AMECO

		1985-1995	1995-2005	2005-2015	1995-2017
Belgium	Bélgica	2,3	2,4	1,2	1,8
Bulgaria	Bulgária		3,1	2,7	2,6
Czech Republic	Rep. Checa		3,2	2,3	2,6
Denmark	Dinamarca	2,1	2,3	0,5	1,4
Germany	Alemanha	2,6	1,3	1,4	1,4
Estonia	Estónia		6,5	2,6	4,2
Ireland	Irlanda	4,5	7,9	2,4	5,0
Greece	Grécia	1,4	3,6	-1,9	0,9
Spain	Espanha	2,9	3,7	0,8	2,2
France	França	2,3	2,3	0,9	1,6
Croatia	Croácia		4,0	0,4	2,0
Italy	Itália	2,3	1,6	-0,4	0,7
Cyprus	Chipre		4,3	0,6	2,3
Latvia	Letónia		6,0	2,7	4,0
Lithuania	Lituânia		5,9	3,1	4,2
Luxembourg	Luxemburgo	5,5	4,3	2,7	3,5
Hungary	Hungria		3,5	1,1	2,2
Malta	Malta		3,6	2,6	3,1
Netherlands	Holanda	2,8	2,9	1,1	2,0
Austria	Áustria	2,6	2,4	1,2	1,8
Poland	Polónia		4,4	3,8	4,1
Portugal	Portugal	3,8	2,5	0,0	1,3
Romania	Roménia		3,2	2,8	3,0
Slovenia	Eslovénia		3,9	1,4	2,6
Slovakia	Eslováquia		4,4	3,9	3,9
Finland	Finlândia	1,7	3,9	0,7	2,1
Sweden	Suécia	1,6	3,2	1,8	2,5
United Kingdom	Reino Unido	2,7	3,0	1,4	2,2
	UE-15	2,7	3,1	0,9	2,0
	UE-28		3,7	1,6	2,5

Figura 6.2

— Portugal
— Irlanda
— Espanha
— Grécia
— Rep. Checa

Fonte: AMECO



Em termos teóricos pode haver uma relação positiva ou negativa entre o peso do setor público no PIB e o crescimento da economia. Barro e outros autores argumentam que existe uma curva em forma de U, um tipo de curva de Laffer, ou seja, o aumento do peso do setor público pode levar a um aumento do PIB, e mesmo de uma aceleração do crescimento, se as externalidades criadas e a produção de bens públicos e investimento público levarem a um aumento do PIB. Em contrapartida, caso o aumento do peso do setor público leve a maiores distorções da economia, por causa do aumento de impostos necessários para financiar a despesa, o acréscimo de custos de bem-estar pode ser maior do que o acréscimo de benefícios. Esta relação inversa pode ser, mais especificamente, o resultado de quatro efeitos: (i) mesmo que os recursos adicionais sejam empregues em despesa pública produtiva, a lei dos rendimentos marginais decrescentes irá mais cedo ou mais tarde determinar benefícios marginais decrescentes; (ii) a mobilização adicional de recursos por impostos leva a distorções na economia que aumentam com a taxa de imposto;¹⁵⁰ (iii) as funções de preferências dos cidadãos distribuem-se por um conjunto de bens privados e públicos, pelo que à medida que se produzem mais bens públicos em relação aos privados, o acréscimo do bem-estar começa a diminuir por efeito de substituição; e (iv) com o aumento do setor público existe maior oportunidade para os grupos de interesse organizados extraírem maiores rendas através de transferências, subsídios, regulações ou mesmo distorções na afetação de recursos (Olson, 1982).

A revisão da literatura sobre este tema (Bergh and Henrikson, 2011, e Afonso, 2010) mostra que, em média, para um aumento de 10 pp do peso do

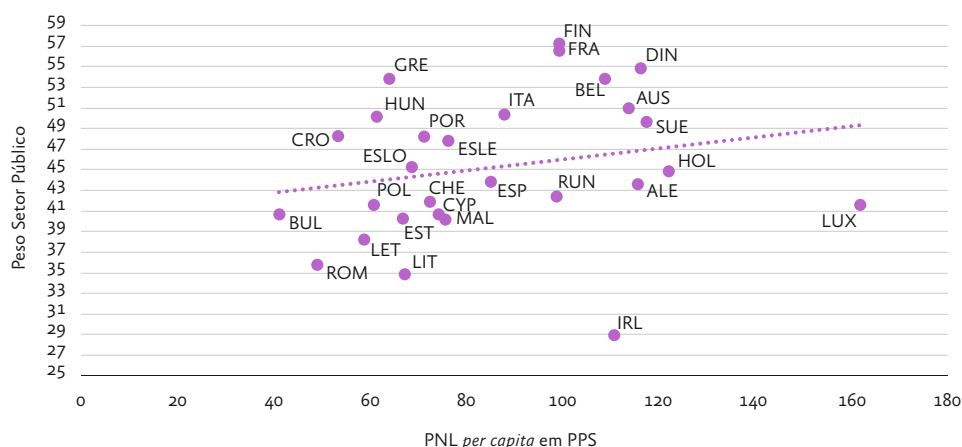
¹⁵⁰ De uma forma mais rigorosa, a redução do bem-estar varia com o quadrado do aumento da taxa de imposto. Assim, à medida que a taxa de imposto aumenta o seu impacto distorcionário sobe de uma forma mais que proporcional.

setor público, a taxa de crescimento do PIB baixa de 0,5 a 1% ao ano, entre os países avançados. Da leitura dos dados para 1995 a 2016 sobre o peso do setor público e taxas de crescimento do PIB, podemos retirar duas importantes conclusões. A primeira é que nenhum país com taxas de crescimento médio acima de 3,5% regista um aumento do peso do setor público. A segunda é que entre os países com menores taxas de crescimento médio do PIB alguns registaram aumentos enquanto outros registaram reduções do peso do setor público, o que deriva de existirem muitos outros fatores que afetam o crescimento económico. Os autores acima, ao compararem os países nórdicos com os anglo-saxónicos, que estão separados por 14 pp do PIB no peso do Estado, argumentam que os nórdicos conseguem contornar as maiores distorções por terem um elevado nível de confiança dos cidadãos no Estado (*trust*), porque esta minimiza o problema de evasão fiscal (*free riding*) e está associada a menores ineficiências no Estado.

Podemos ainda testar a curva de Laffer, conforme a teoria prevê, para o peso do setor público em relação ao PIB. Começamos por estudar quais os países que têm um peso abaixo da média esperada e acima da média.¹⁵¹ A Figura 6.3 mostra-nos esta relação, tomando o rácio da despesa total sobre o PIB e comparando com o PIB *per capita*, em PPC, percentagem da média da UE-28. Portugal tem um peso do setor público que está acima cerca de 4 pontos percentuais do PIB em relação ao valor esperado definido pelo PIB. A Grécia tem um peso 8 pp acima do esperado, enquanto que a Irlanda tem um peso 8 pp abaixo do esperado.

¹⁵¹ Esta média é calculada fazendo uma regressão entre o peso do setor público e o PIB *per capita*.

Figura 6.3 Peso do setor público (despesa total) relacionado com PIB *per capita*



Fonte: cálculos do autor com base nos dados AMECO

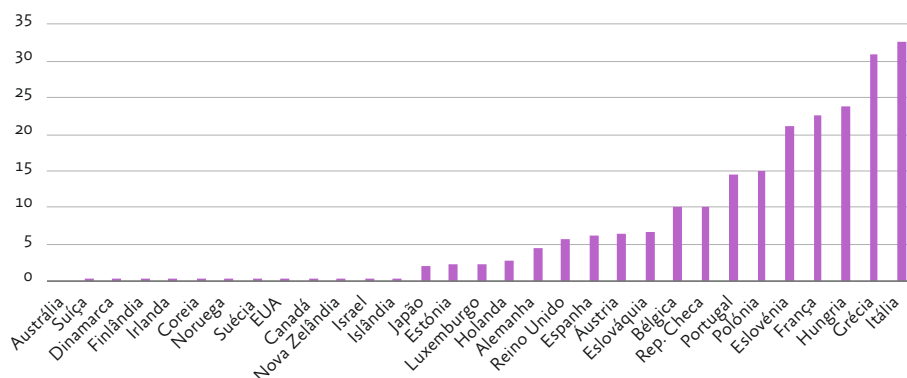
Terão os países com peso do setor público abaixo do esperado uma taxa de crescimento média inferior aos países com peso acima do esperado? Ou seja, causará um elevado peso do setor público alguma redução do crescimento?

A média da taxa de crescimento do PIB dos países com peso do setor público acima do valor esperado dado pela reta ajustada é de 1,72 enquanto que a média para os países com peso abaixo do valor esperado é de 3,28, ou seja, quase dobro da primeira. Porém, esta é uma inferência que terá que ser confirmada através de uma análise mais completa dos fatores de crescimento.

Investigação recente da OCDE conclui que Portugal é um dos países que mais pode beneficiar de uma redução do peso do setor público (Figura 6.4).

Figura 6.4 Ganhos no PIB longo prazo resultantes da redução do Estado

Fonte: OCDE (2016)



Em conclusão, existem indícios de que o peso do Estado na economia é um fator que contribui para o baixo crescimento da economia portuguesa.

6.2. Eficiência da despesa pública corrente

Num país com elevado peso do setor público em que existe um elevado desperdício de recursos o crescimento económico será mais baixo do que noutro em que, apesar do elevado peso, os recursos no setor público são usados eficientemente. Vamos estudar nesta secção a eficiência da despesa pública. Os métodos utilizados para medir a eficiência do setor público baseiam-se em métodos não estocásticos, no Free Disposable Hull (FDH) e na Data Envelopment Analysis (DEA), que foram aplicados pela primeira vez por Afonso e St. Aubyn (2005) ao conjunto do setor público e aos setores da educação e saúde, ou na estimação de uma função de produção estocástica. Para além dos resultados distintos a que estes diferentes métodos podem conduzir, a escolha de indicadores de *input* e *output*, bem assim como métodos de agregação, podem conduzir a resultados muito diferentes.

Num dos últimos trabalhos utilizando a metodologia de métodos não estocásticos (Angelopoulos, 2008), Portugal aparece numa posição intermédia num grupo de 61 países, quanto à eficiência do setor público, com índices de eficiência

que se cifram abaixo da média em 20,6% (1985-1990), 26% (1990-1995) e 16% (1995-2000). O grupo de países com o índice mais elevado era constituído pela Coreia, Canadá, EUA e Suíça, com um grau de eficiência que era o dobro da média.

Estimando uma função de produção estocástica, os mesmos autores calculam a eficiência técnica do setor público agregado, cujos resultados se reproduzem no Quadro 6.5. Portugal tem uma taxa de ineficiência de cerca de 30% em relação à fronteira da UE. Na fronteira de eficiência estão a Suíça, Suécia, Finlândia e Canadá.

Quadro 6.5 Eficiência Técnica (ET) da Despesa Pública de 52 Países (1995-2000)

País	ET	Efeito crescimento
Suíça	0,965	0,019
Suécia	0,934	0,012
Finlândia	0,929	0,010
Coreia	0,928	0,010
Canadá	0,910	0,005
Alemanha	0,904	0,004
EUA	0,903	-0,111
Dinamarca	0,885	-0,001
Austrália	0,875	-0,004
Chipre	0,872	-0,004
Áustria	0,868	-0,005
Holanda	0,866	-0,006
Noruega	0,858	-0,008
França	0,802	-0,022
Luxemburgo	0,791	-0,025
Nova Zelândia	0,782	-0,027
Reino Unido	0,745	-0,036
Irlanda	0,727	-0,041
Israel	0,713	-0,045
Portugal	0,707	-0,046
Espanha	0,697	-0,049
Grécia	0,686	-0,051
Chile	0,673	-0,055
Itália	0,657	-0,059
Rep Checa	0,654	-0,060
México	0,608	-0,071
Costa Rica	0,567	-0,081
Hungria	0,565	-0,082
Tunisia	0,528	-0,091

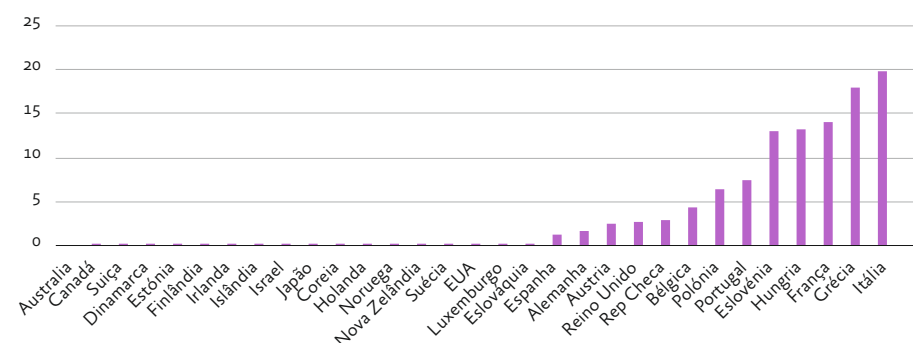
País	ET	Efeito crescimento
Roménia	0,513	-0,095
Peru	0,509	-0,096
São Salvador	0,501	-0,098
Índia	0,497	-0,099
Bulgária	0,466	-0,107
Turquia	0,462	-0,108
Uruguai	0,451	0,004
Iémen	0,292	-0,151

O efeito dinâmico, conjugando o fator ineficiência com peso do setor público, foi estimado por Angelopoulos *et al.* (2008) e é bastante significativo. É interessante notar que o efeito é positivo no caso da Suécia e negativo no caso de Portugal. Também é negativo no caso dos EUA, eventualmente por causa da suboferta de bens públicos, bem como a ineficiência do setor da saúde, como veremos abaixo.

Investigação recente da OCDE conclui que Portugal pode beneficiar significativamente de uma melhoria da eficiência do setor público (Figura 6.6).

Fonte: OCDE (2016)

Figura 6.6 Ganhos no PIB longo prazo resultantes da melhoria eficiência do Estado



Vejamos agora como se caracteriza o grau de eficiência em vários setores da despesa pública.

6.2.1 Educação

Vamos começar por estudar o Ensino Básico e Secundário e depois o Superior. No contexto mundial, e apesar de Portugal ser considerado por várias organizações internacionais como tendo um bom sistema de Ensino Básico e Secundário, é possível atingir graus de eficiência bastante superiores, conforme vamos demonstrar nesta secção. Um modelo simples da função de produção da

economia da educação considera como *inputs* os recursos escolares, qualificações dos professores e atributos das famílias, enquanto o *output* são os resultados escolares dos alunos, que muitas vezes é aproximado pelos anos de escolarização completados (por exemplo, Mincer, 1970, Psacharopoulos e Patrinos, 2004).

Contudo, o tempo que os alunos gastam na escola é uma medida demasiado grosseira: várias investigações levam a concluir que as várias características cognitivas têm uma forte influência nas qualificações e por último nos resultados obtidos no mercado de trabalho (por exemplo, Lazear, 2003, Mulligan, 1999, Murnane, Willett, Duhaldeborde e Tyler, 2000). Hanushek e Kimko (2000) demonstraram que as diferenças de qualidade nas escolas levam a diferenças drásticas na produtividade dos trabalhadores e nas taxas de crescimento da economia.

Os estudos micro mostram que os *inputs* mais diretos mensuráveis da escola, tal como dimensão das turmas, gastos por estudante ou formação dos professores, têm um contributo reduzido para os resultados obtidos pelos alunos. Outros fatores, tais como os *inputs* de contexto e dos fatores da qualidade do ensino (por exemplo, apoio e ambiente familiar e da comunidade, o ambiente escolar desde o *curriculum* à disciplina, capacitação como tempo suficiente na escola e liderança da escola, métodos e processos como trabalhos de casa e avaliação frequente, qualidade do conteúdo dos manuais escolares e métodos pedagógicos, para além das características cognitivas e emocionais do aluno) são hoje reconhecidos como fundamentais para os resultados dos alunos.

O total dos alunos matriculados no Ensino Básico e Secundário em Portugal caiu 24% entre 1990 e 2016 devido, sobretudo, à evolução demográfica do país, passando de 1,8 para 1,4 milhões de estudantes (Figura 6.7). O número de docentes subiu de 134 mil em 1990 para um máximo de 166 mil em 2005, caindo depois para 127 mil em 2016. Assim, o rácio de alunos por docente desceu 33% entre 1990 e 2006 (passando de 13,7 para 9,1), subindo depois para 11,1, em 2016.

O número de alunos diplomados subiu 46%, refletindo uma forte descida da taxa de abandono, a qual caiu de 38,8% em 2005 para 23,2% em 2011. O total de docentes neste grau de ensino caiu apenas 5% entre 1990 e 2016, embora com duas fases distintas: subiu 24% entre 1990 e 2005 e depois caiu 24% até 2016, de forma acentuada a seguir a 2011 devido ao programa de ajustamento macroeconómico.

Tomaram-se duas medidas de produtividade ou eficiência quantitativa para medir a evolução temporal: o rácio entre o número de alunos que completaram o ensino básico e secundário (diplomados) e o número de docentes; e o rácio entre os números índices do número de diplomados e da evolução das despesas nestes graus do ensino, públicas e privadas.¹⁵² Como a Figura 6.7 mostra, depois de uma subida rápida entre 1990 e 1995, houve uma descida da

¹⁵² Ambas as medidas são propostas em Hanushek e Ettema (2017).

¹⁵³ O relatório Atkinson propõe como medida de produtividade o número de alunos matriculados, em tempo equivalente, pelo número de docentes (ou pessoal nas escolas).

¹⁵⁴ A produtividade teria crescido mais se contabilizássemos os adultos em ensino especial, que explodiram entre 2007 e 2013, devido aos programas introduzidos no XVII Governo. As nossas estatísticas excluem estes alunos.

¹⁵⁵ O índice PISA foi corrigido dos efeitos amostrais, de acordo com Ferro, *et al.* (2014), e foi extrapolado e interpolado para os anos que não existem dados.

produtividade do sistema entre 1995 e 2005, devida à expansão continuada do número de docentes, apesar da queda do número de alunos matriculados. Desde 2005 a produtividade aumentou ligeiramente quando tomamos o número de alunos matriculados,¹⁵³ mais significativamente se tomarmos o número de diplomados. Esta última evolução deve-se não só à redução significativa do número de docentes, mas também à subida da taxa de conclusão do ensino, tanto básico como secundário. Temos duas fases distintas na subida da produtividade. A primeira entre 2005 e 2010, que se deve à sincronia da expansão das taxas de escolarização no ensino básico do 3.º ciclo e no ensino secundário, ao mesmo tempo que se dava a contenção no recrutamento de professores.¹⁵⁴ A segunda dá-se com o programa de ajustamento da economia, que obrigou a reduções no número de professores. A produtividade do trabalho, em termos de diplomados por docentes, cresceu cerca de 1,4% ao ano, no total do período (1990-2016). Esta evolução positiva é notória, sobretudo se considerarmos as conclusões no ensino secundário que subiram 74% entre 1990 e 2016.

A média dos resultados dos testes PISA subiu de 460 para 497, ou seja, 8% entre 2000 e 2015, o que poderá refletir uma melhoria qualitativa do ensino ministrado, que se traduziu na melhoria das capacidades cognitivas adquiridas pelos alunos.¹⁵⁵ A Figura 6.8 apresenta o índice quantitativo, que mede a produtividade multifatorial em relação aos diplomados, e o índice qualitativo, que mede o rácio entre o índice dos resultados nos testes PISA e o índice dos gastos a preços constantes. O índice qualitativo apresenta uma flutuação menor, devido à estabilidade do crescimento do índice dos testes. Entre 2000 e 2016 este índice cresceu 2,7% ao ano. Vários organismos estatísticos corrigem o índice quantitativo com a medida da melhoria da qualidade dos alunos, o que sugere uma composição do índice quantitativo com o qualitativo. Este método de agregação tem limitações: o problema é que estamos a medir um efeito quantitativo e outro qualitativo, o que implica utilizar duas escalas diferentes. A forma mais correta de agregar atributos é através da construção dos chamados índices hedonísticos, que implica modelizar como cada atributo contribui para o bem-estar do consumidor, mas esta análise está para além deste estudo.

Figura 6.7 Produtividade sistema ensino básico e secundário (1990=100)

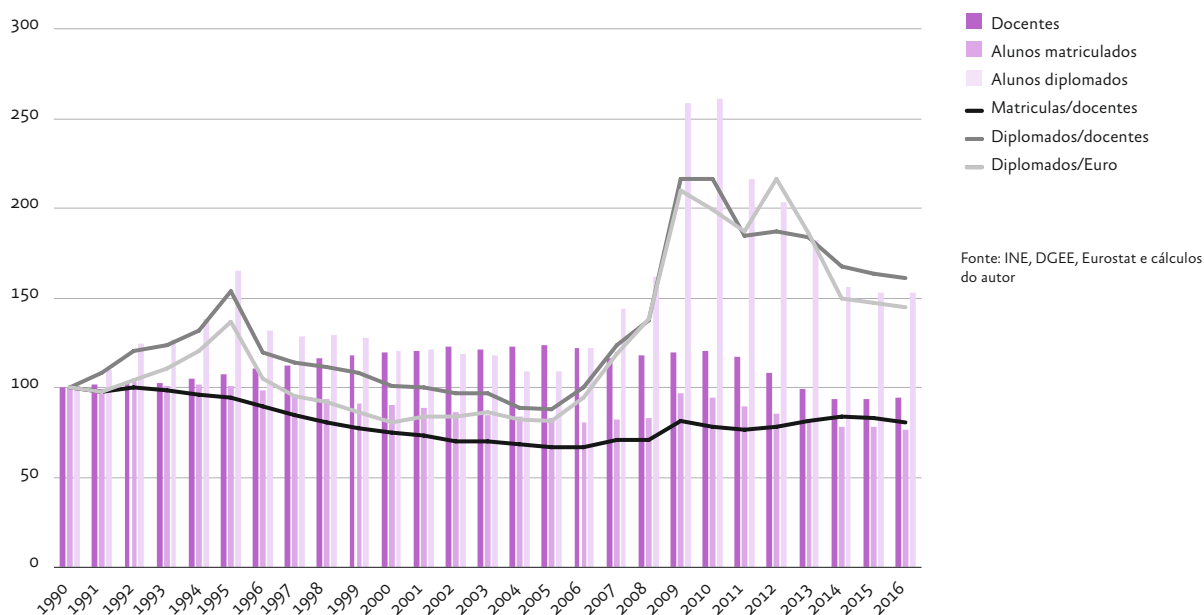
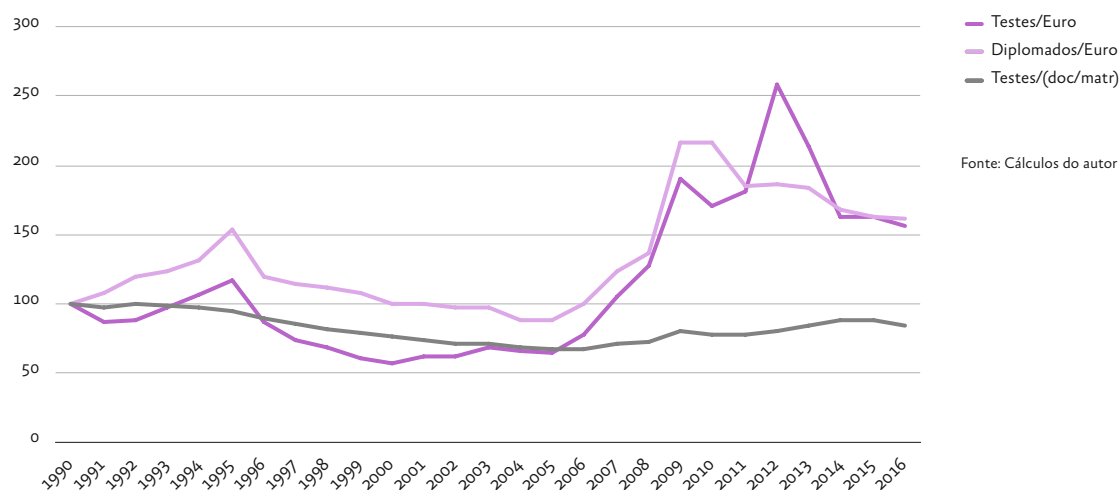


Figura 6.8 Eficiência Ensino Básico: índices quantitativo e qualitativo



Observação: O índice com testes foi extrapolado para 1990. Podemos, pois, concluir que houve no total do período uma melhoria da produtividade tanto em termos quantitativos, como qualitativos, no Ensino Básico e Secundário e Superior, embora seja notória uma queda de 1995 a 2005 e em seguida uma inversão que acaba por compensar aquela redução com o esforço do sistema durante o programa de ajustamento.

¹⁵⁶ Ter nota positiva nos dois exames do 9.º ano, sem ter chumbado no 7.º e 8.º anos.

A análise da distribuição das escolas do ensino secundário por grau de sucesso¹⁵⁶ (ver Anexo D) ou por notas médias mostra que as escolas privadas são mais eficientes do que as públicas, e que existe uma elevada proporção de escolas com grau de sucesso negativo (39%). Também não é despreciable a proporção de escolas que tem médias negativas (10,4%). Estes dados revelam não só uma elevada proporção de escolas ineficientes como uma grande disparidade no acesso ao ensino de qualidade entre os jovens portugueses.

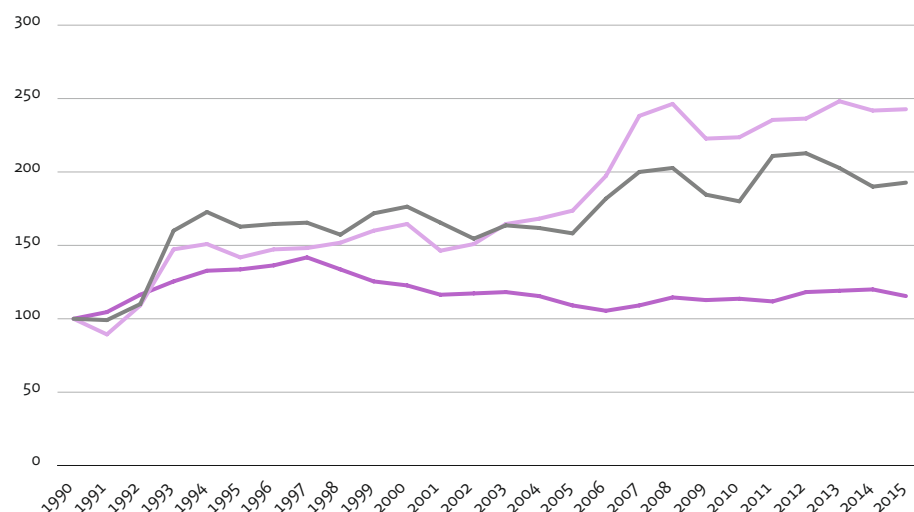
Passemos agora ao Ensino Superior. O número de alunos matriculados no ensino superior, público e privado, subiu de 160 mil em 1990 para um máximo de 401 mil em 2003 e depois baixou para 350 mil em 2015 (Anexo D), apresentando um acréscimo de 126% no total do período. O total dos docentes subiu de 17 mil em 1990 para um máximo de 38 mil em 2011, tendo caído depois para 33 mil em 2015: no total do período o número de professores subiu de 89% no total. Houve, assim, um aumento do número de alunos matriculados por professor de 9,32 em 1990 até um máximo de 13,57 em 1998, descendo depois para 10,7 em 2015. Os gastos anuais no ensino superior atingem 2,4 mil milhões de euros, em que os particulares contribuem com cerca de 33% do total.

A Figura 6.9 apresenta vários índices de eficiência quantitativa, mostrando um rácio quase estagnado para alunos por professor, mas francamente crescente para os diplomados por professor e diplomados por despesa.

Figura 6.9 Eficiência Ensino Superior

— Alunos/Professor
— Diplomados/Professor
— Diplomados/Despesa

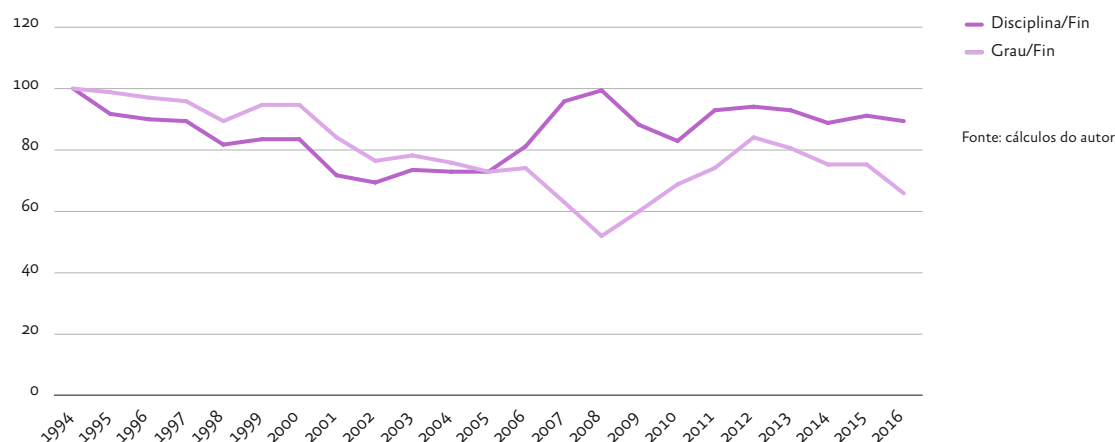
Fonte: cálculos do autor



Não existem testes uniformizados a nível nacional para poder avaliar a qualidade dos diplomados do ensino superior, nem são publicadas as notas médias destes diplomados. A Figura 6.10 apresenta dois indicadores compósitos – quantitativos e qualitativos (rácio entre o índice do número de diplomados

ponderado pela disciplina – 0,65 para os diplomados em ciências, tecnologia, engenharia e matemática e 0,35 para os restantes e o índice de financiamento) que revela uma queda entre 1994 e 2005, seguida de uma recuperação, mostrando no total do período apenas uma queda de cerca de 10%. E o rácio entre o índice de diplomados por grau de ensino (0,3 para licenciado, 0,5 para mestrado e 0,7 para doutoramento) e o índice de financiamento, que revela uma quebra de 1994 a 2008, seguida de alguma recuperação, com uma variação total de -34%.

Figura 6.10 Eficiência Ensino Superior: Índices compostos



Vamos agora proceder ao estudo da eficiência do sistema de ensino em Portugal comparativamente aos países da OCDE, começando com o Ensino Básico e Secundário. A Figura 7.11 mostra duas medidas de eficiência: o número de diplomados por docente e o número de diplomados por euro gasto em educação, para 2015, com os países ordenados em ordem decrescente das médias obtidas no PISA em 2015. O grau de correlação entre estes dois indicadores é de apenas 0,37. Os países que têm tanto a produtividade do trabalho (docentes) e multifatorial (euros) elevados são a Polónia, Eslováquia e República Checa. O Reino Unido, Eslovénia, França e Coreia também apresentam uma elevada produtividade do trabalho. Portugal está próximo da média da amostra no caso da produtividade multifatorial mas cerca de 10% abaixo no caso da produtividade do trabalho.

Figura 6.11 Eficiência do Sistema Educação

■ Grad/Prof
■ Grad/Euro

Fonte: cálculos do autor

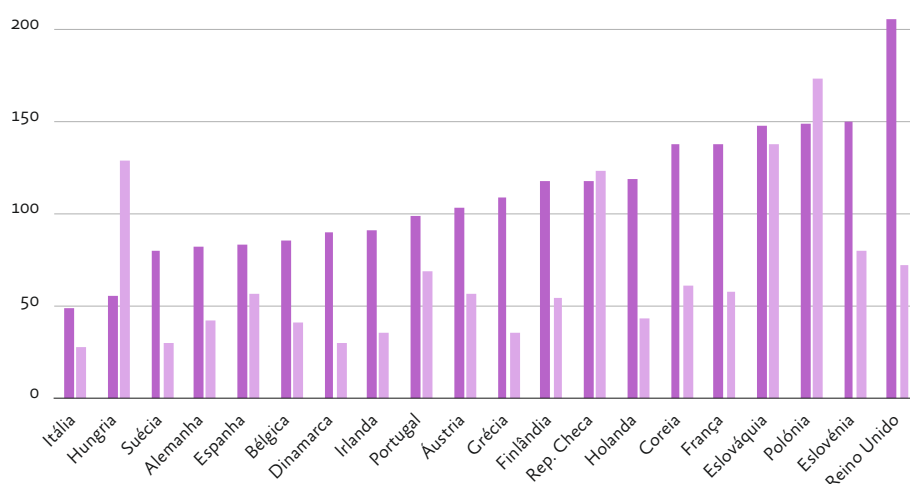
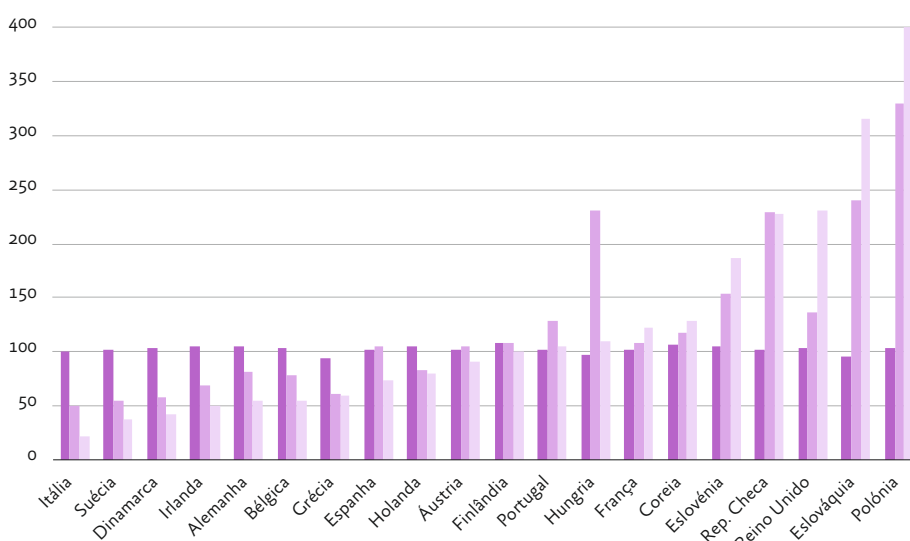


Figura 6.12 Eficiência: PISA e índices quantitativos

■ PISA
■ PISA+Euro
■ PISA+Teacher

Fonte: Cálculos do autor
[com base em dados de ???]
(Finanças Públicas\Modelos
Institucionais Política Orçamental\
Dados\Allocative efficiency\Eff
Education.xls)



Porém, quando comparado com os países que têm as melhores produtividades, o nosso país tem um *gap* de 60 e 52% respetivamente.

A Figura 6.12 apresenta os rácios compósitos, que resultam da multiplicação dos índices anteriores pelo índice dos resultados do PISA, tomando como base (100) os valores do país com melhor PISA (Finlândia). Os países do leste Europeu continuam com as produtividades mais elevadas.¹⁵⁷ Fora deste grupo de países aparece o Reino Unido com um elevado índice compósito, que mede a eficiência multifatorial. Portugal continua próximo da média da amostra no índice compósito com a produtividade multifatorial, mas 15%

¹⁵⁷ Uma das razões mais importantes são os regimes educacionais que herdaram do período socialista, que era caracterizado por elevados níveis de capital humano.

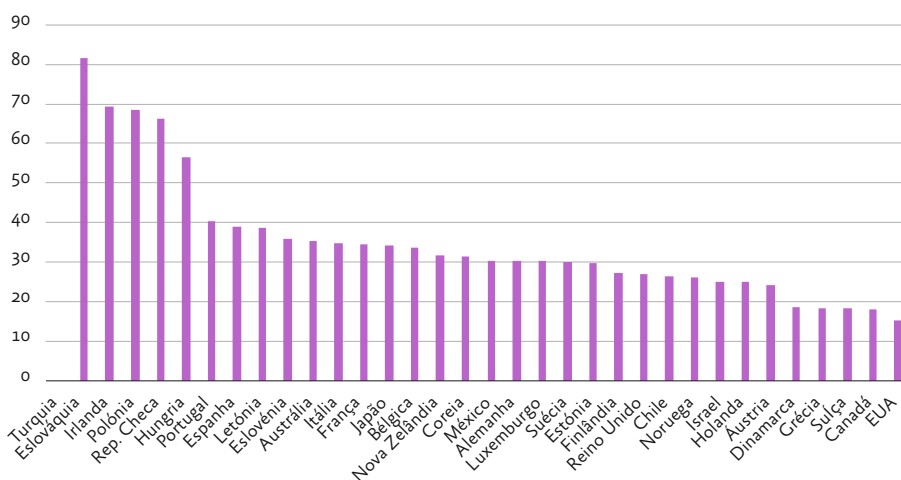
inferior à média com a produtividade dos docentes. Os *gaps* em relação ao melhor posicionado são de 61 e 54%, muito próximos dos anteriores, porque Portugal está na média do índice PISA.

Em conclusão, os indicadores de eficiência quantitativa mostram que Portugal se encontra próximo da média da amostra, mas que é possível reduzir os gastos para se aproximar desta média. Os índices compósitos, que entram com os resultados do PISA também mostram que o país se encontra próximo da média, mas podendo melhorar a produtividade dos docentes. Os países do leste Europeu são aqueles que apresentam as maiores produtividades, apresentando Portugal um *gap* de 30 a 60%.

Vejamos agora alguns indicadores da eficiência do ensino terciário em Portugal, comparativamente aos restantes países da OCDE. A produtividade do trabalho é medida pelo número de diplomados por professor e a eficiência multifatorial pelo rácio entre o número de diplomados e a despesa em educação, em euros PPC (Figuras 6.13 e 6.14). Os países com maior produtividade, em termos quantitativos, são a Grécia, França e Reino Unido.¹⁵⁸ O Luxemburgo, México, Alemanha e Noruega são os países menos eficientes. Portugal tem uma produtividade que é 72% da média e 38% da mais elevada. A posição dos países muda substancialmente se medirmos a eficiência multifatorial por euros em PPC, logo à partida por causa de diferenças nos salários dos professores. Nesta dimensão os países mais eficientes são a Turquia, Eslováquia, Irlanda, Polónia, República Checa e Hungria. Portugal está bem colocado nesta dimensão, em 7.^a posição, junto com a Espanha, com 11% acima da média da amostra, mas com 47% do melhor. Neste indicador os países menos eficientes são Suíça, Canadá e Estados Unidos. A Grécia aparece agora como dos piores.

¹⁵⁸ Nestes dois últimos países têm um peso elevado os diplomados estrangeiros que imigram para estudar nestes países. A Grécia tem um rácio de alunos por professor que é mais do dobro da média da OCDE.

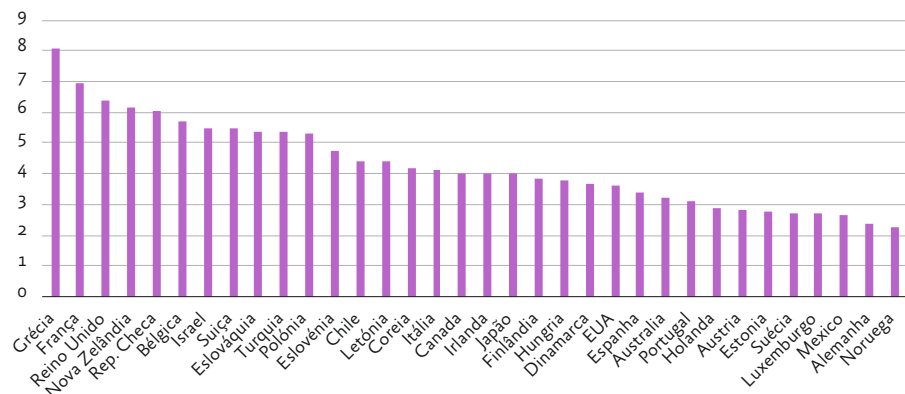
Figura 6.13 Eficiência Ensino Terciário: Graduados por Euro



Fonte: Cálculos do autor

Figura 6.14 Eficiência Ensino Terciário: Graduados por Professor

Fonte: Cálculos do autor



Vivemos numa sociedade cada vez mais exigente em termos de ciência e tecnologia, sobretudo quando consideramos a inovação e o progresso económico. Por isso é importante a especialização em termos de áreas do conhecimento dos diplomados do ensino superior. Os países com maior proporção de alunos naquelas áreas são aqueles onde o progresso tecnológico (indústria e setores tecnológicos) tem maior peso, como Alemanha, Áustria e Finlândia, na Europa, assim como a Coreia, na Ásia. Também República Checa, Eslovénia e Estónia, Israel, Reino Unido, França e Suécia têm proporções acima da média da OCDE. O mesmo se verifica para Portugal. Mas não deixa de ser surpreendente verificar que países como os EUA estejam na cauda da OCDE, o que não abona em relação ao seu sistema de ensino. Se recalcularmos os índices de eficiência com professores e euros, agora com os diplomados ponderados 1 para os de ciências e tecnologia e 0,5 para os restantes, verificamos uma forte subida da Alemanha e Japão.

Para avaliar a qualidade do ensino superior (ver Anexo D) utilizaram-se dois índices: o índice de Xangai, que avalia a qualidade académica das 500 melhores universidades a nível mundial, e os resultados dos testes de Graduate Record Examination (GRE), que é um teste aplicado em todo o mundo para entrada em cursos pós-licenciatura nos EUA. O índice de Xangai para cada país combina duas informações: o número de universidades incluídas nas 500 melhores e a soma dos índices atribuídas pelo Academic Ranking World Universities às universidades. O país com melhor qualidade do ensino superior é a Suíça, seguido pela Dinamarca, Suécia, Holanda e Austrália. Apesar de terem o maior número de universidades nas 500 melhores, os EUA e Reino Unido fazem parte do segundo grupo, que também inclui Bélgica, Finlândia e Noruega. Portugal tem um índice equivalente a 77% da média e 33% do melhor.¹⁵⁹

Os testes de GRE, de pós-licenciatura (pós-bacharelato), atribuem a melhor qualidade ao ensino superior da Nova Zelândia, Austrália, Suíça,

¹⁵⁹ As universidades portuguesas têm *rankings* a nível global ainda bastante modestos, exceto para algumas escolas especializadas ou cursos (p. ex. O Lisbon MBA está na 13.ª posição na Europa). No *ranking* de Xangai a Universidade de Lisboa tem o *ranking* compreendido no intervalo 201-300, Porto 301-400 e Coimbra 401-500.

Canadá, Reino Unido, Holanda, Áustria e Alemanha. Portugal ocupa a 26.^a posição entre 32 países, próximo da Espanha e Itália.

Em conclusão, a nível do Ensino Superior em Portugal (englobando o público e privado) está abaixo da média no índice de diplomados por professor, mas melhor colocado se medirmos o número de diplomados por gasto no ensino. Já em termos qualitativos, está claramente abaixo da média, com um *gap* de mais de 60% em relação aos melhores. Os países com melhor eficiência qualitativa são a Suíça, países nórdicos e anglo-saxões.

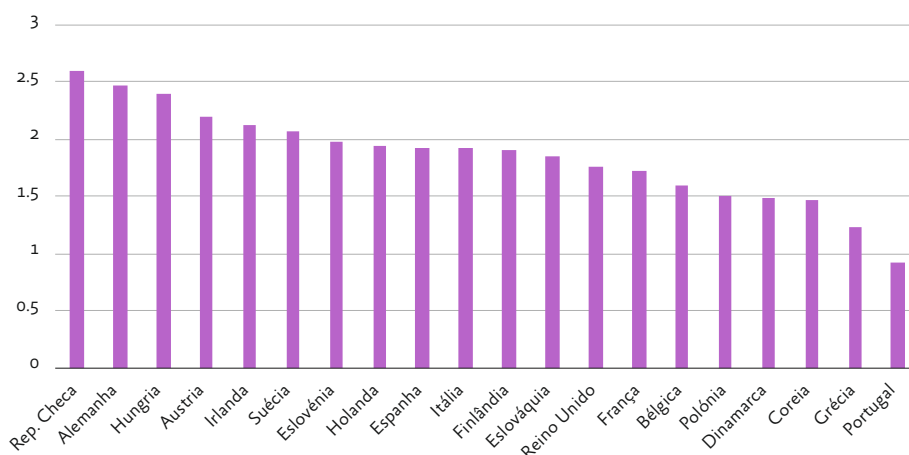
Eficácia da Educação

É difícil escolher uma medida de eficácia para a educação. Primeiro, temos que escolher um indicador que represente o nível educacional da população. Um dos indicadores mais utilizados é o número de anos de escolaridade da população. Quanto aos custos, podemos escolher a despesa total em educação: pública mais privada. O problema é que existe um desfasamento entre a despesa feita e a subida daquele número, devido ao peso das coortes demográficas anteriores. A evolução deste rácio em Portugal para o período de 1985 a 2015 mostra uma subida de 0,58 para 0,67 entre 1985 e 2000, seguida de uma queda para 0,51 em 2005 e depois uma recuperação para 0,62 em 2015.

Em termos de comparação internacional, Portugal está na cauda da UE (Figura 6.14.A), devido à combinação de uma elevada proporção de despesa com o baixo nível educacional da população.¹⁶⁰ Os países com maior nível de eficácia são a República Checa, Alemanha, Hungria e Áustria, apresentado o nosso país um *gap* de cerca de 60%.

¹⁶⁰ A Turquia, que tem um nível educacional da população mais baixo do que Portugal (6,6 contra 7,2), tem um grau de eficácia de 1,35.

Figura 6.14A Eficácia do Sistema de Educação



Fonte: Cálculos do autor, baseados no Eurostat e dados para anos de escolarização de Barro e Lee (2012)

6.2.2 Saúde

O nível de bem-estar de saúde de uma população depende não só da eficiência e desempenho do setor público e privado da saúde (função preventiva, diagnóstico, curativa e paliativa), mas também de fatores comportamentais (nutrição, exercício físico, estilo de vida) e ambientais (poluição, clima). Com a esperança de vida à nascença de 81,3 anos em 2017, Portugal está em 17.^a posição a nível mundial, acima da média da UE-28 (80,9). Também a taxa de mortalidade evitável (*amenable*)¹⁶¹ é de 103,5, estando abaixo dos 119,5 da UE-28, mas bastante pior do que os melhores: França com 72,8 ou Espanha com 82,9. Contudo, outros indicadores não são tão favoráveis: a expectativa de vida saudável aos 65 anos é apenas de 5,6 anos para mulheres e 6,9 para homens, contra 8,6 de média da UE-28.

¹⁶¹ Segundo a convenção internacional, uma morte é considerada evitável se não ocorresse caso houvesse um sistema de saúde mais eficiente, com intervenção médica apropriada. O conjunto de mortes relacionadas com doenças consideradas como evitáveis encontra-se em <http://apps.who.int/classifications/icd10/browse/2015/en>

Em 2015, Portugal gastava 8,9% do PIB em saúde, abaixo dos 9,9 da UE-28; o número de médicos por 100 mil habitantes estava já acima da média (4,4 vs 3,5), mas os enfermeiros continuavam abaixo da média. O grau de produtividade do sistema de saúde ainda estava, segundo alguns indicadores, abaixo da média da União Europeia: por exemplo, o número de consultas por médico era apenas de 4,1 contra 7,1 de média europeia. Porém, como veremos, e em grande parte devido a fatores comportamentais e ambientais, Portugal goza de um elevado grau de eficácia do sistema de saúde, em termos de resultados.

Nos *inputs* do setor da saúde, entre 1995 e 2015, destaca-se o crescimento de cerca de 70% nos médicos e a duplicação de enfermeiros. Também o consumo de medicamentos cresceu cerca de 80%, enquanto o número de salas operatórias apenas se expandiu 23% e o número de camas decresceu 20%. Os gastos totais, somando setor público com privado, subiram de 8,37% do PIB em 1998 para um máximo de 9,88% em 2009, tendo-se reduzido depois da crise económica portuguesa para 8,95% do PIB em 2016. A evolução *per capita*, a preços correntes, mostra um crescimento de 1046 para 1671 euros por pessoa entre 1998 e 2010, e depois de cair com a crise volta a recuperar para 1602 euros em 2016 (Anexo D).

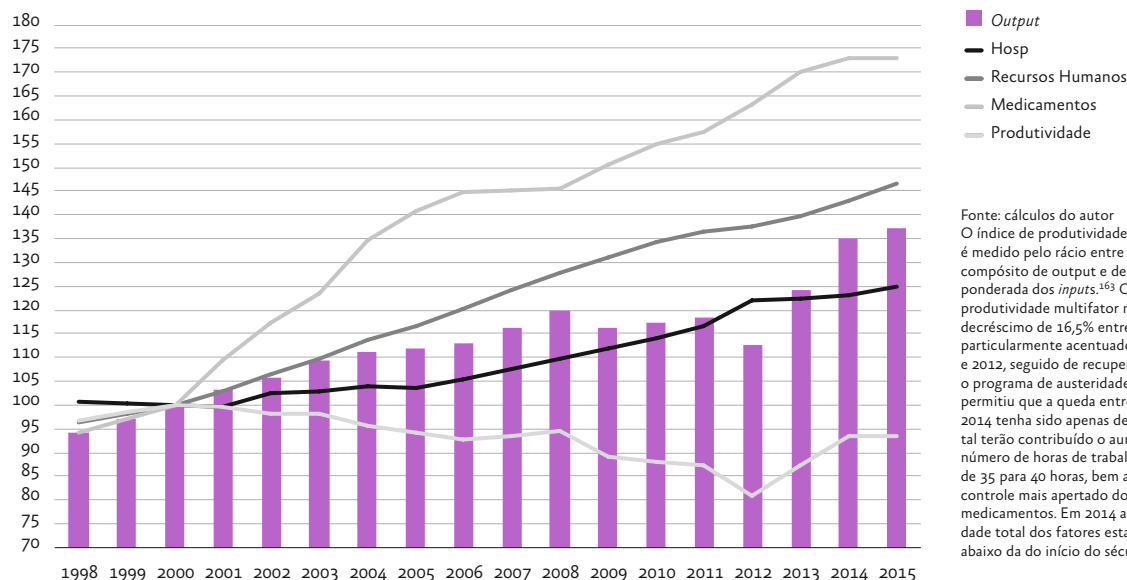
É bastante interessante analisar a evolução do financiamento do ponto de vista institucional. A proporção da despesa dos privados, apesar da existência do Serviço Nacional de Saúde, não tem cessado de aumentar, subindo de 29,5% do total do gasto em saúde em 1998 para 33,8% em 2016. Os hospitais privados, que representavam apenas 13% do total gasto em hospitais em 1998, cresceram continuamente e já representavam 26,5% em 2015. No ambulatório, o setor privado já é dominante nos últimos anos, passando de 58% do total dos gastos em ambulatório em 1998 para 72% em 2015.

Na Figura 6.15 apresenta-se o andamento dos principais *inputs* do setor e um índice sintético do *output*. Nos *inputs* são considerados índices de volume

do capital (medido pelo número de salas de operação), trabalho (média ponderada de médicos, enfermeiros e técnicos de diagnóstico) e medicamentos. O *output* corresponde a uma média ponderada¹⁶² de consultas, altas de hospitais e intervenções cirúrgicas maiores e médias. Como podemos observar houve um crescimento de todos os *inputs*, com especial relevo para o volume de medicamentos utilizado.

¹⁶² Considerando um valor médio de cada *output*, medido pelo preço pago pelos utentes.

Figura 6.15 Eficiência do setor saúde: *inputs* e *outputs*



Fonte: cálculos do autor
O índice de produtividade multifator é medido pelo rácio entre o índice composto de *output* e de uma média ponderada dos *inputs*.¹⁶³ O índice de produtividade multifator mostra um decréscimo de 16,5% entre 1998 e 2012, particularmente acentuado entre 2008 e 2012, seguido de recuperação durante o programa de austeridade. Este ganho permitiu que a queda entre 1998 e 2014 tenha sido apenas de 3,6%. Para tal terão contribuído o aumento do número de horas de trabalho semanal de 35 para 40 horas, bem assim como o controle mais apertado dos custos com medicamentos. Em 2014 a produtividade total dos fatores estava ainda 7% abaixo da do início do século XXI.

Conclusão ainda mais grave se obtém com o índice de produtividade apenas do fator trabalho e não multifator. Este facto observou-se devido a três fatores: o primeiro é que o SNS absorve os diplomados do ensino superior em medicina, independentemente das necessidades do serviço e o número de graduados tem vindo a acelerar devido à expansão das universidades portuguesas. O segundo é que não houve expansão dos fatores complementares, tais como infraestruturas hospitalares em áreas congestionadas. E terceiro, porque não houve reorganização dos serviços de saúde de forma a utilizar de uma forma mais intensiva o fator trabalho, como por exemplo, uma maior rede de cuidados primários do SNS com maior número de consultas das populações.

O estado da saúde dos portugueses tem continuado a registar uma significativa melhoria nos últimos 17 anos. A esperança de vida saudável à nascença aumentou de 52,2 para 56,6 anos entre 1998 e 2015, próximo da subida em 4 anos da esperança de vida à nascença. O número de anos de vida esperados de vida saudável aos 65 anos subiu de 4 para 6,3 anos. O número médio de anos de vida perdidos evitáveis caiu de 522 mil em 1998 para 309 mil em 2015. Os rácios

¹⁶³ As ponderações são baseadas nalguns estudos sobre funções de produção na saúde: 0,30 para capital, 0,45 para recursos humanos e 0,25 para medicamentos.

de eficácia mostram uma quase estagnação ao longo do período 1998 e 2015, com crescimento entre 2004 e 2009 e depois uma quebra. Um dos indicadores de eficácia do sistema de saúde mais utilizado a nível mundial é o rácio entre o número de anos de vida expectáveis à nascença e o peso da despesa total (pública e privada) em saúde sobre o PIB. Este indicador mostra para Portugal uma quase estagnação: queda entre 1998 e 2009 e depois uma recuperação.

Para medir a eficiência do setor da saúde comparada entre os diferentes países calculou-se um rácio entre um índice composto de *outputs* do sistema pelo índice composto de *inputs*. O primeiro corresponde a uma média ponderada de consultas, altas em hospital e operações de grande cirurgia. O segundo a uma média ponderada de camas em hospitais, equipamentos altamente especializados (MRI e CT),¹⁶⁴ médicos e enfermeiros, e gastos em medicamentos. Cada um destes itens entra nos índices segundo a nossa estimativa de valoração nos *outputs* e proporção de custos nos *inputs*.

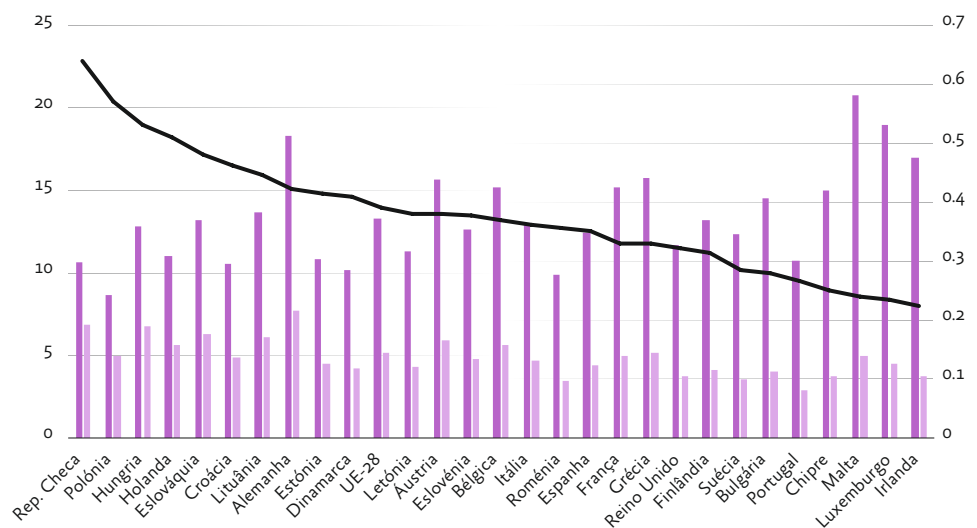
O Índice de Eficiência calculado encontra-se na Figura 6.16 e mostra a República Checa, Polónia, Hungria, Holanda e Eslováquia como tendo os sistemas de saúde mais eficientes. Portugal tem um índice de eficiência que é cerca de 68% da média da UE-28, e apenas 41,8% do mais eficiente. O grau de ineficiência dos pequenos países é bastante influenciado pelas economias de escala que se verificam na produção de saúde.

¹⁶⁴ MRI-magnetic resonance imaging/imagiologia por ressonância magnética e CT-computerized tomography/tomografia computadorizada.

Figura 6.16 Eficiência dos Sistemas de Saúde

■ Inputs
■ Outputs
— Eficiência

Fonte: OCDE, base de dados e cálculos do autor. Portugal tem uma taxa de mortalidade evitável inferior em cerca de 16% à média da UE-28. Os países com taxas mais baixas são a França, Espanha, Itália, Holanda, Suécia, Dinamarca, Chipre, Luxemburgo e Bélgica. A Finlândia, Alemanha, Irlanda e Áustria têm valores próximos de Portugal. Os países com taxas mais elevadas são a Bulgária, Roménia e bálticos.



Os países com uma esperança de vida saudável aos 65 anos mais elevada são a Suécia, Malta, Dinamarca e Irlanda, com valores entre 16 e 11,8 anos. Portugal está abaixo da média da UE-28 com 6,3 *versus* 8,6 anos, sendo o oitavo país a partir do fundo da tabela.

Medindo o rácio entre o número de anos de esperança de vida saudável e o índice de *inputs* do setor da saúde, Portugal situa-se próximo da média europeia, a par da Itália e Alemanha, mas ainda assim cerca de 50% abaixo do melhor, que é a Suécia. Se utilizássemos a esperança de vida à nascença, a posição relativa de Portugal não seria muito diferente, com uma distância de 40% em relação ao país melhor qualificado.

Medindo a eficiência-eficácia utilizando os indicadores com mortes evitáveis, Portugal já aparece acima da média europeia, na medida em que este indicador é melhor do que esta média. Mesmo assim, em relação ao país com melhor nível de eficiência-eficácia, o nosso país está a uma distância de cerca de 30%, utilizando a média das mortes evitáveis e esperança de vida saudável aos 65 anos.

Os países que mais consistentemente apresentam não só os melhores índices da situação de saúde, como de eficácia e mesmo eficiência, são a Holanda e um pouco menos a Dinamarca. A Suécia, França e Bélgica têm elevados indicadores de situação da saúde, mas têm sistemas de saúde com elevados recursos e custos. Portugal tem também um sistema pouco eficiente, mas sobe muitos graus devido aos benéficos fatores comportamentais e ambientais. Outros países que têm o mesmo benefício são a Espanha e Chipre.

6.2.3 Justiça

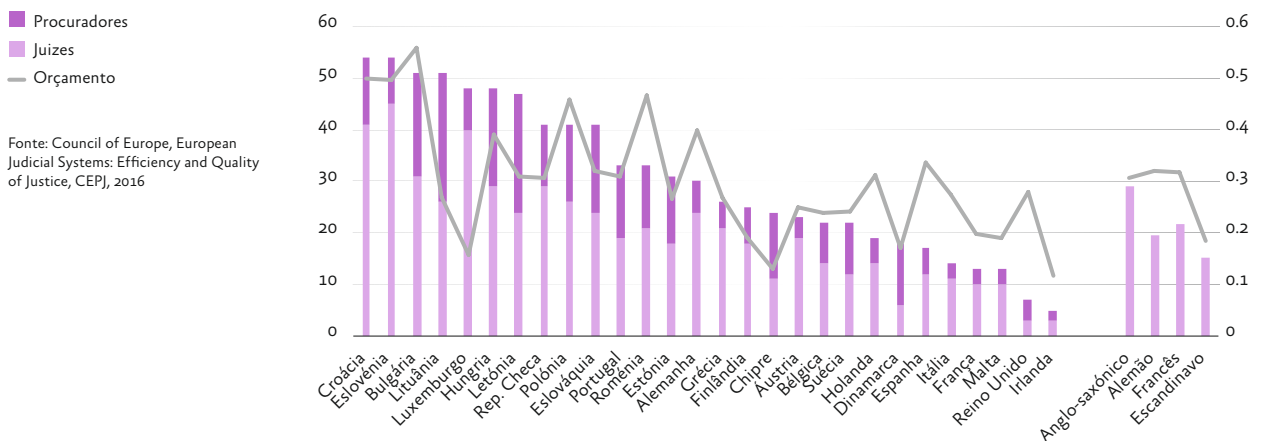
O funcionamento da justiça tem uma influência significativa no crescimento económico. Vários estudos (p. ex. Tavares, 2002¹⁶⁵) demonstram que a melhoria da eficiência na justiça (como parte da melhoria das instituições) teria um impacto positivo significativo na taxa de crescimento do PIB. Num inquérito aos custos de contexto, as empresas portuguesas consideraram o sistema judicial como o maior entrave ao prosseguimento da sua atividade.¹⁶⁶ As disputas fiscais, devido à complexidade e instabilidade do sistema fiscal, vêm no topo, e a duração do processo em todas as áreas como o maior entrave.

Portugal tem dedicado ao sistema judicial recursos em termos orçamentais (percentagem do PIB) e em juizes e magistrados (por 100 mil habitantes) que correspondem à média dos sistemas francês e germânico, conforme a Figura 6.17 mostra. Ao mesmo tempo, Portugal tem um número de advogados *per capita* que é o 9.º mais elevado da UE em 2016.

¹⁶⁵ Firms, Financial Markets and the Law: Institutions and Economic Growth in Portugal. Banco de Portugal, 2002.

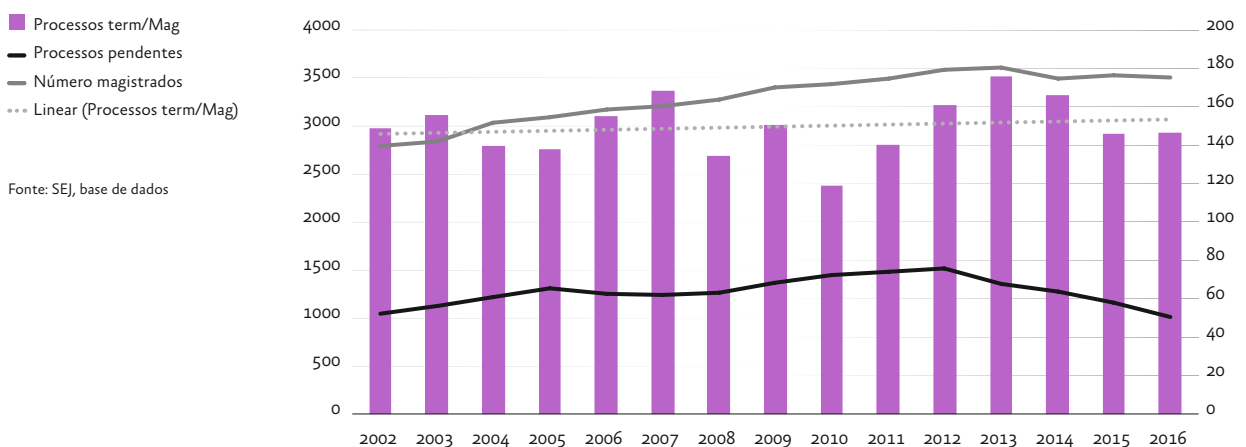
¹⁶⁶ INE. Custos de Contexto. 2015.

Figura 6.17 Recursos dos Sistemas Judiciais



Os indicadores temporais da eficiência da Justiça mostram que esta não denota sinais de melhoria significativa desde o início do século XXI. O Inquérito sobre Doing Business reportava para Portugal sobre a execução de contratos (caso de cobrança de uma dívida) uma duração média de 420 dias em 2004. Em 2017 reportava uma duração média de 547 dias e qualidade do processo judicial de 12,5 sobre 18. No que se refere a insolvências, o tempo médio era de 2,6 anos em 2004, tendo subido para 3 anos em 2017, com uma ligeira subida do custo judicial de 8 para 9% do valor em causa. As estatísticas da Justiça civil também não relevam melhoria entre 2002 e 2016 (Figura 6.18). O número de magistrados em Tribunais Judiciais cresceu naquele período de 25,4%, porém o número de processos terminados por magistrado não mostra qualquer melhoria. O que se verifica é apenas uma redução significativa de processos pendentes depois das reformas introduzidas em 2012.

Figura 6.18 Eficiência Justiça Civil



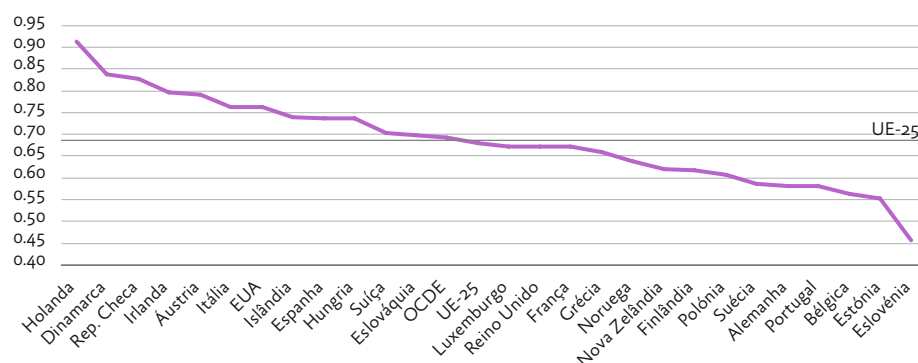
Em termos de comparação internacional, Portugal ainda tem que percorrer um longo caminho para se aproximar dos países mais eficientes. No Inquérito do Banco Mundial sobre Doing Business de 2017, os indicadores que se referem ao sistema de justiça continuam a figurar entre os que denotam maior distância em relação à fronteira mundial:¹⁶⁷ o de execução de contratos (dívidas) tinha um índice de 71,7 e o de insolvência 79,7.

As Figuras 6.19 e 6.20 mostram que Portugal tem não só um dos maiores números de casos pendentes de litigioso comercial e civil por 100 habitantes, como uma das maiores demoras na resolução de casos¹⁶⁸ (média de 1000 dias nos tribunais de 1.ª instância).

¹⁶⁷ Definido pela melhor prática a nível mundial.

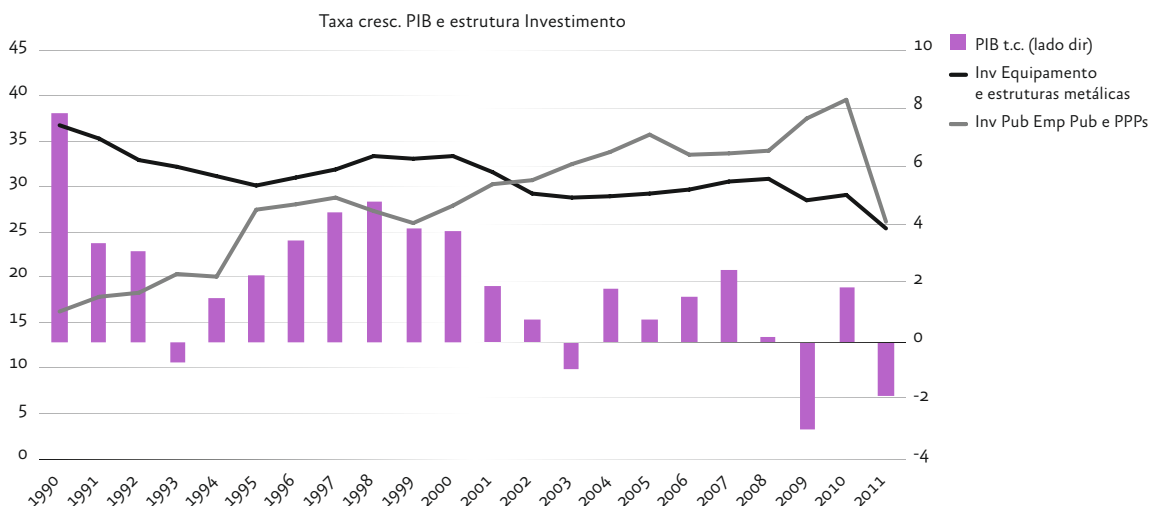
¹⁶⁸ Veja-se a sua caracterização em www.doingbusiness.org/~media/WBG/DoingBusiness/Documents/Annual-Reports/English/DB16-Chapters/DB16-CS-EC.pdf

Figura 6.19 Rácio entre pensões e rendimento médio (2014)



Fonte: EC, The European Union Justice Scoreboard, 2017

Figura 6.20 Taxa cresc. PIB e estrutura Investimento



Estudos efetuados sobre o impacto das reformas de sistemas judiciais mostram que o aumento da dimensão das comarcas, o gasto em tecnologias de informação, melhorias na administração e governação dos tribunais, bem como medidas para melhorar a preparação e treino dos juízes, têm um impacto positivo sobre a eficiência do sistema judicial, que, por sua vez, promove o investimento, assegura melhores condições para o crédito e permite às empresas crescerem. Também no que respeita aos regimes de insolvência, existe evidência de que um sistema mais eficiente reduz os custos de financiamento e produz consequentemente maior investimento, inovação e empresariado.¹⁶⁹ Um estudo com dados portugueses confirma que uma maior dimensão das comarcas permite obter economias de escala, através da maior especialização.¹⁷⁰

¹⁶⁹ Gouveia, A., S. Santos e C. Herber (2017). The impact of structural reforms of the judicial system: a survey, GEE, Ministério das Finanças

¹⁷⁰ Pereira, M., L. Wemans (2015). Produtividade na justiça civil em Portugal. Banco de Portugal.

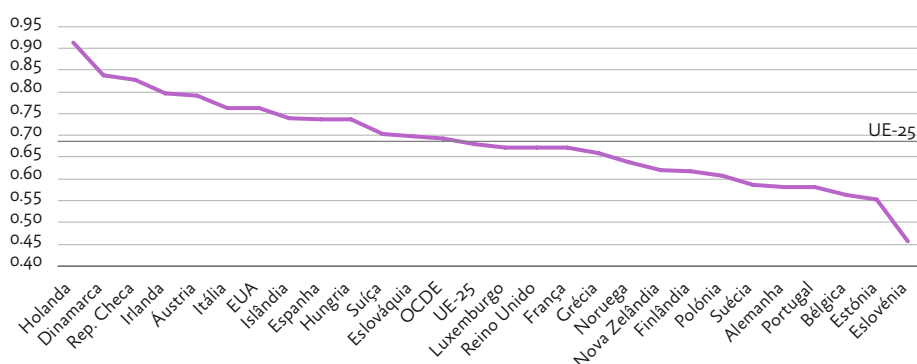
6.2.4 Pensões

O objetivo dos sistemas de pensões é pagar uma pensão tendo em conta as contribuições que um trabalhador faz durante o período ativo. Esta relação está sujeita a várias ressalvas. Num sistema *pay-as-you-go*, o pagamento destas pensões é assegurado pelos trabalhadores presentes em dado momento e que pagam a contribuição para o sistema. Por outro lado, existe uma grande parte da população que recebe uma pensão social que se destina a sustentar um nível mínimo de subsistência, independentemente de ter havido ou não qualquer contribuição durante a vida ativa.

Mesmo assim, uma forma simples de medir a eficiência de um sistema de pensões consiste em calcular o rácio entre a pensão média e a contribuição média para o sistema.

Uma forma mais rigorosa de captar “a eficiência” dos sistemas de pensões, seja público ou privado, obrigatório ou voluntário, é calcular, como fizemos acima. Calculando agora o rácio entre a pensão global média e os ganhos médios por trabalhador (Figura 6.21), é mais visível a estimação de um conceito próximo da “produtividade” do sistema nacional. O que esta Figura mostra inequivocamente é que Portugal tem um dos sistemas mais “ineficientes”, pois gera um dos níveis mais baixos de pensões por unidade de ganho do trabalhador! Só a Bélgica, Estónia e Eslovénia têm sistemas menos “ineficientes”. Os Países Baixos e Dinamarca têm os sistemas mais “eficientes”.

Figura 6.21 Rácio entre Pensões Totais e Rendimentos do Trabalhador



Fonte: Cálculos do autor

Evidentemente que um único rácio não capta todas as dimensões de um sistema de pensões, pois pode ser afetado por fatores como a taxa de dependência ou a preferência privada por pensões. Contudo parece-nos intuitivo que um sistema é tanto mais eficiente quanto para um determinado nível de ganhos consegue “produzir” um maior nível de pensões. Dois fatores que contribuem para aquele rácio são a taxa de dependência e o grau de informalidade que condiciona a coleta das contribuições para o sistema, bem como a cobertura do mesmo sistema.

Portugal tem um rácio de ativos sobre idosos próximo da União Europeia, segundo dados para 2010, e uma percentagem do PIB de economia paralela acima da média. Uma regressão destes fatores no rácio de eficiência mostra que de facto a economia paralela tem um efeito negativo sobre a eficiência do sistema de pensões, e tem também o efeito esperado de que um maior rácio de ativos sobre idosos permite pagar maiores pensões.

Contudo, deve notar-se o baixo coeficiente de correlação e os reduzidos impactos. Por exemplo, a subida em 1 unidade no rácio de ativos/idosos apenas leva a um aumento de 0.03 no rácio de eficiência. Esta análise leva à conclusão de que as políticas e instituições de pensões são mais importantes para a eficiência do sistema de pensões.

Até agora tratámos valores médios, mas é também importante estudar por um lado a distribuição das pensões entre idosos, e por outro a relação entre a distribuição de pensões entre os pensionistas e a distribuição dos rendimentos que auferiam enquanto ativos. Cerca de 60% dos idosos recebia a pensão mínima (440 euros mensais) e 17% recebia o rendimento de apoio social (228 euros). Só a Grécia tinha uma cobertura semelhante da pensão mínima, mas a nossa pensão era cerca de 73% da grega. A Itália tinha também uma pensão mínima semelhante, mas para apenas 32% dos idosos.

O sistema de pensões em Portugal contribuiu de uma forma fundamental para a redução da pobreza entre os idosos. Atualmente a percentagem de

pessoas com mais de 65 anos em risco de pobreza é de cerca de 22%, 5 pontos acima da média do país. A taxa dos idosos teve uma redução significativa desde princípios dos anos 2000, devido à atualização das pensões. Deve referir-se, contudo, que ainda existe uma taxa elevada de privação grave (destituição material) de cerca de 7%, ao mesmo tempo que apenas cerca de um terço dos sistemas de *targeting*, baseados em testes de recursos, atingem o seu objetivo.

6.3. Eficiência do Investimento Público Estatal e Paraestatal

A entrada de Portugal na CE em 1986 proporcionou um fluxo substancial de fundos estruturais que foram desde o início largamente orientados para a construção de infraestruturas no país. A primeira onda de investimento, orientada para os transportes rodoviários, ferroviários e sociais, teve um importante efeito positivo no crescimento económico, como estudos feitos por economistas demonstraram.¹⁷¹ Contudo, este efeito esteve sujeito a fortes rendimentos marginais decrescentes, que se agravaram com a seleção de investimentos públicos de muito baixa rentabilidade.

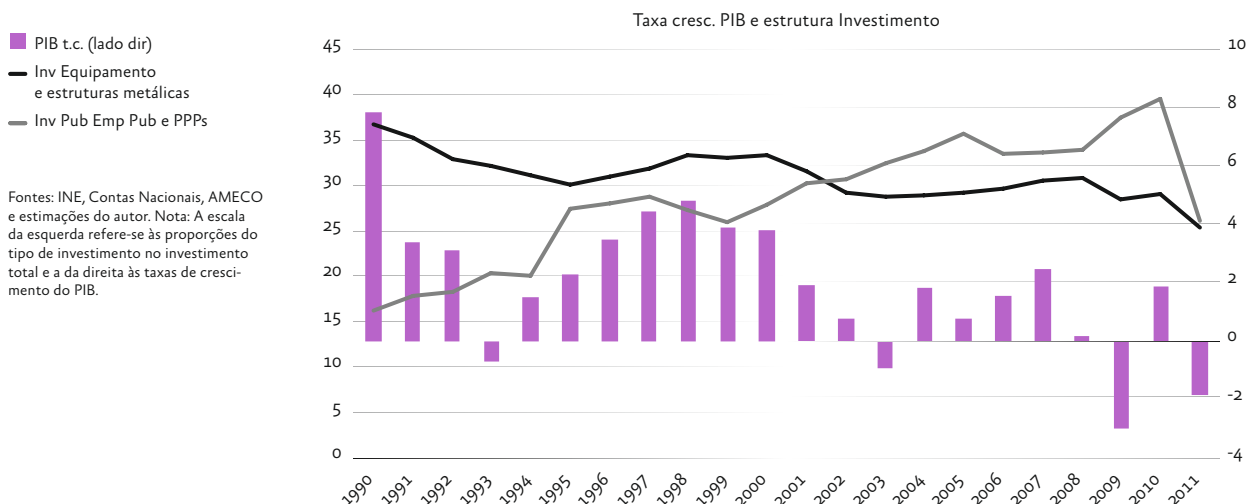
De facto, desde 1995 houve uma ênfase dos governos em investimentos em autoestradas¹⁷² que se seguiram ao *boom* da construção nos anos 1980 e 1990.

A percentagem do investimento público em construção cresceu de 15% em 1990 para cerca de 45% do total de investimento em 2011, ao mesmo tempo que o investimento privado em equipamentos e material de transporte descia de 45 para 30% do total da Formação Bruta de Capital Fixo.

¹⁷¹ Pereira, A. M., *Os investimentos públicos em Portugal*, FFMS, 2016.

¹⁷² Devem-se também referir os investimentos na Expo 1998 e nos estádios para o Euro 2004.

Figura 6.22 Composição do investimento e crescimento do PIB



Estes factos são confirmados pela estimação de uma simples função de produção: a contribuição do investimento em obras públicas (PW) é negligenciável, confirmando a baixa produtividade marginal. Os fatores mais importantes são o capital humano medido pelos anos de escolarização (KH), e o investimento em equipamentos e material de transporte (EQIP), seguido pelo trabalho medido pelas horas trabalhadas (EMP), uma conclusão que é partilhada por vários outros estudos.¹⁷³

$$GDP = .836 (s.e..597)EMP + .122 (s.e..069)EQIP + .020 (s.e..027) PW + .428 (s.e..090)KH$$

$$R^2 = .779 \quad \text{Log Lik} = -33.47 \quad DW = 1.79$$

Qual o impacto no PIB desta má afetação de recursos? Para uma taxa de investimento global de 20%, e representando a parte de investimento em obras públicas 30% daquele montante, temos uma parcela de 6% do PIB. Supondo que a produtividade média do investimento (eficiência marginal do capital) cai entre um terço e metade do que era anteriormente, o impacto sobre o PIB é uma redução da taxa de crescimento de cerca de 0,3-0,5%.

¹⁷³ De Long, J. and L. Summers (1991). Equipment Investment and Economic Growth. *Quarterly Journal of Economics*, 106(2):445-502.

Capítulo 7

Reforma fiscal, incentivos e competitividade fiscal

Abel M. Mateus

Neste capítulo vamos caracterizar o sistema fiscal atual português, procurar detetar as áreas em que necessita de reforma e a necessidade de dar resposta aos novos desafios que se colocam, sobretudo para dinamizar o crescimento económico. A nível das empresas, é necessário assegurar que o sistema fiscal não suba os custos do capital e do trabalho de forma a comprometer a competitividade da nossa economia, sobretudo num contexto de forte globalização e de reduzidos instrumentos de política económica de que o Governo dispõe. A queda do investimento privado na última década também levanta a necessidade de incentivar a acumulação de capital físico como fator de crescimento económico. A nível das famílias, coloca-se o problema de equilibrar o sistema de forma a não desincentivar a participação no mercado do trabalho, ao mesmo tempo que se combate a pobreza e a precaridade. Outro grande desafio é o problema da baixa fertilidade e o envelhecimento da população, que obrigam a reformas no sistema de pensões e no incentivo ao prolongamento da participação no mercado de trabalho. Também é fundamental ter em conta a necessidade de incentivar a formação de capital humano, como fator de crescimento económico.

Temos um sistema fiscal que é uma manta de retalhos em que a principal preocupação foi a maximização da receita, com sucessivas alterações dominadas pela visão jurídico-fiscalista, e com défices graves de análise microeconómica.

O sistema português é um híbrido entre impostos sobre o consumo e rendimento, que depois de 1988 passou a ter uma importante componente do consumo devido à introdução do IVA. Porém, apesar de termos uma taxa normal do IVA das mais elevadas, temos o maior volume de bens e serviços a taxas reduzidas, respondendo a diferentes grupos de interesse e à preocupação com a progressividade do sistema.

O nosso sistema fiscal não se afasta muito do de países como a França ou Itália, países que partilham connosco sérios problemas de crescimento económico.

Os países do leste Europeu já têm sistemas mais modernos, que beneficiaram do facto de terem sido recriados depois da queda do Muro de Berlim.

Quanto à prioridade nas reformas, deveria começar pela harmonização do IVA, combinada com melhoria da eficiência dos apoios diretos para alívio da pobreza (*targeting*) e redução da carga fiscal sobre o trabalho. Em seguida deveria fazer-se a reforma do sistema de pensões, dando incentivos às famílias e empresas para reforçar o 2.º e 3.º pilares ¹⁷⁴, e apoio à natalidade. Em terceiro lugar, fazer uma reforma mais profunda dos impostos sobre os lucros das empresas numa perspetiva de incentivo ao investimento e melhoria da competitividade.

¹⁷⁴ O 1.º pilar corresponde ao sistema público de pensões, o 2.º pilar ao sistema de pensões baseados no emprego, em que contribuem o trabalhador e o empregador, e o 3.º pilar corresponde às pensões financiadas por seguros de vida, contas poupança e outros fundos privados.

a. Propriedades de um Sistema Fiscal Moderno e Reformas Fiscais

Um sistema fiscal moderno deve respeitar os seguintes princípios:

- i. Minimizar os efeitos distorcionários sobre o bem-estar social e a eficiência produtiva da economia;
- ii. Para um dado nível de eficiência, conseguir os melhores efeitos redistributivos, em especial aumentando o nível de bem-estar das classes mais vulneráveis e de menor rendimento;
- iii. Ter custos administrativos e de cumprimento pelos contribuintes menores possíveis;
- iv. Ser um sistema estável, oferecendo estabilidade e previsibilidade no quadro das decisões dos agentes económicos;
- v. Ser um sistema equilibrado e justo, em relação às expectativas legítimas dos cidadãos, não discriminatório e com processos de resolução céleres e justos;
- vi. Ser um sistema transparente e simples.

Estes princípios são por vezes conflitantes e implicam *trade-offs* sobre os quais haverá que fazer uma opção. Dos inúmeros exemplos da conflitualidade inevitável entre objetivos múltiplos no desenho de um sistema fiscal indicamos dois: em sede do IRC, para se ter um imposto mais justo, minimizando portanto oportunidades de evasão, é usual introduzirem-se cláusulas antiabuso. Não se conhecem formas simples de aplicar tais regras, que obrigam a interpretar casuisticamente, em situações de planeamento fiscal muito especializado, conceitos como “substância económica”, *business purpose*, *step transactions*, e outros. Em sede do IRS, a simplicidade de certas soluções (*e.g.*, isentar algumas mais-valias) pode esbarrar com o grau de justiça fiscal, sendo este um dos temas base da teoria da tributação. ¹⁷⁵

¹⁷⁵ Agradecemos a um *referee* anónimo este comentário.

O atual sistema português peca em relação a todos estes princípios normativos. Está longe de minimizar as distorções, ser eficiente na redistribuição, não é estável, e nem é simples nem transparente.¹⁷⁶ São estes os princípios que devem reger uma futura reforma do sistema fiscal em Portugal.

Não existem sistemas fiscais ótimos,¹⁷⁷ pois embora exista uma teoria de impostos ótimos desenvolvida por Mirrlees, Atkinson, Stiglitz e vários outros autores,¹⁷⁸ ela segue apenas o objetivo de maximização do bem-estar, sem tomar em conta questões de complexidade, simplicidade ou eficiência administrativa. Vários países têm levado a cabo importantes reformas fiscais, no sentido de aplicar os princípios acima definidos, em geral reduzindo taxas e alargando a base de incidência dos impostos, seguindo as reformas do Reino Unido de 1984 e dos EUA de 1986. Nalguns países as reformas foram profundas e implementadas num curto espaço de tempo, como nos países do leste Europeu nos anos 1990, Austrália e Nova Zelândia. Noutros casos, como nos países da Ásia do leste e nalguns países europeus, as reformas foram sendo graduais. Os principais motivos destas reformas têm sido promover o investimento, tomada de risco, empresariado e reduzir o desincentivo para o trabalho, melhorar a competitividade e atrair investimento direto no contexto da globalização. Como a OCDE nota, “fairness, simplicity and transparency” são palavras-chave que enformam estas reformas.¹⁷⁹

Dos trabalhos recentes sobre reformas fiscais destacamos os relatórios produzidos por um conjunto dos melhores economistas: a Comissão Mirrlees do Institute for Fiscal Studies do Reino Unido de 2011 e os Comitês de Conselheiros Fiscais do Presidente dos EUA de 2005 e 2010, que nos serviram de base para este trabalho.

Uma reforma da maior importância foi também a aprovada em dezembro de 2017 pelo Congresso e Presidente Trump. Porém, só depois de este trabalho estar concluído é que se conheceram os contornos da reforma, pelo que a referência a esta será mais breve.¹⁸⁰

O que nos ensinam os avanços recentes na teoria ótima dos impostos? Os modelos de impostos ótimos, na tradição de Ramsey, supõem a maximização de uma função de bem-estar social sujeita à restrição orçamental do Estado, tomando em consideração que os indivíduos respondem aos impostos e transferências. O bem-estar social é maior quando os recursos são distribuídos de uma forma mais equitativa, mas os impostos e transferências utilizados podem afetar negativamente os incentivos para trabalhar, poupar e ganhar rendimento. Este problema cria o conflito tradicional entre eficiência e equidade que está no centro da teoria do imposto ótimo sobre o rendimento. Em geral, o imposto ótimo maximiza o bem-estar social, como soma das utilidades individuais – a teoria utilitária. É essencialmente uma teoria normativa, pelo que pode ser

¹⁷⁶ Não existem atualmente cursos universitários que proporcionem uma preparação moderna e abrangente sobre teorias económicas dos impostos. A maioria dos estudos e comissões têm sido dominadas por juristas fiscalistas, que têm uma visão demasiado legalista e nem sempre simples e transparente dos sistemas fiscais.

¹⁷⁷ Slemrod, J. E Bakija (2008). *Taxing Ourselves*, MIT Press.

¹⁷⁸ Veja-se, por exemplo, o clássico Atkinson e Stiglitz (1980), onde também se podem encontrar inúmeras referências bibliográficas.

¹⁷⁹ OCDE (2011).

¹⁸⁰ Vejam-se, por exemplo, KPMG (2018) sobre o conteúdo da lei, Barro e Furman (2017) sobre o impacto macroeconómico, e Spengel, C. *et al.* (2017) para uma primeira análise do seu impacto sobre a Europa.

¹⁸¹ No caso de Portugal podemos tomar a experiência do aumento das taxas de IRS de 2012 para 2013. As elasticidades da receita em relação à variação da taxa de imposto, dos escalões inferiores a 100 mil euros, estarão próximo de zero. Porém, para o escalão acima de 100 mil euros cresce para valores próximos de .5, que também se verificam no Reino Unido (ver Mirrlees, 2011). Supondo que o parâmetro de Pareto da distribuição de rendimento bruto é de 1.5, a taxa ótima de imposto para este escalão é de $1/(1+1.5 \times .5) = .57$ se for .5 ou .49 se a elasticidade for .7. Não é possível dar maior precisão sem estudos mais aprofundados.

¹⁸² Este resultado deriva de a resposta dos trabalhadores de baixos rendimentos estar concentrada ao longo da margem de participar ou não no mercado de trabalho (a margem extensiva em comparação com a margem intensiva de trabalhar).

¹⁸³ Veja-se também o *survey* de Mankiw *et al.* (2009). Para um *survey* mais recente veja-se Piketty e Saez (2013).

usada para avaliar as políticas atuais e recomendar reformas. Segundo Diamond e Saez (2011) existem três condições para que um dado resultado teórico seja aplicável à formulação de políticas: (a) a teoria deve ser baseada em mecanismos económicos empiricamente relevantes, (b) o resultado deve ser robusto em relação às diferentes especificações e hipóteses, e (c) o resultado deve ser implementável e socialmente aceitável.

A teoria dos impostos ótimos sobre o rendimento pessoal, segundo Mirrlees (1971) e aperfeiçoada por vários economistas, entre os quais destacamos Saez (2001), permite deduzir três recomendações: (i) os rendimentos das pessoas com elevados rendimentos devem ser taxados a taxas marginais elevadas e crescentes, segundo as estimativas de Saez, superiores a 50% no caso dos EUA.¹⁸¹ Contudo, Chetty (2009) demonstra que a evasão fiscal e mobilidade da base de impostos destes contribuintes limita aquelas taxas; (ii) os rendimentos das famílias de mais baixos rendimentos devem ser subsidiados, e os subsídios devem ser descontinuados a partir de dado nível de rendimento, o que pode implicar elevadas taxas marginais de imposto implícitas;¹⁸² e (iii) os rendimentos do capital também devem ser taxados, essencialmente por três razões: porque existe dificuldade em diferenciar rendimentos do trabalho e do capital; não é eficiente por razões de financiamento do Estado taxar apenas o trabalho; e porque existe uma grande heterogeneidade das taxas de poupança entre os contribuintes.¹⁸³ A teoria dos impostos ótimos sobre bens e serviços, na presença de um sistema de impostos sobre o rendimento e de transferências redistributivo, diz-nos que estes devem minimizar a distorção na produção e consumo, pelo que devem, por um lado, ser uniformes para preservar os preços relativos no mercado e, por outro lado, incidir sobre o consumo.

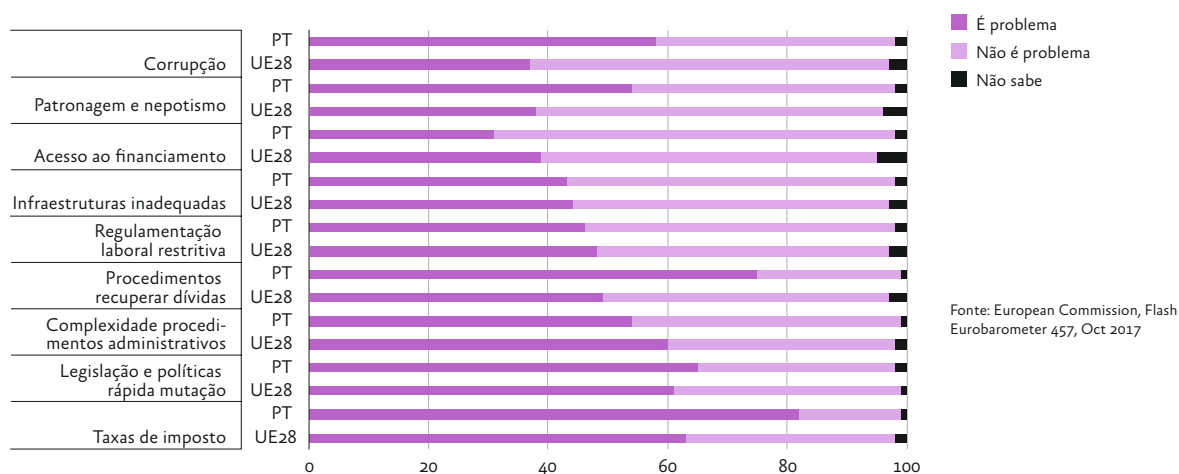
i. Distorções dos Impostos e *Excess Burden*

As distorções na afetação de recursos provocadas pelo setor público causadas pelo *excess burden*, reduzem o bem-estar social no curto prazo, sendo mais graves os efeitos negativos sobre o crescimento económico. Os efeitos estáticos englobam, do lado dos impostos, os efeitos distorcionários sobre a poupança e investimento, sobre a propensão para o trabalho *versus* lazer ou reforma por idade, sobre o investimento em capital físico e humano, sobre a propensão para emigrar. Do lado da despesa, englobam uma afetação de recursos subótima ao produzir bens públicos com baixa produtividade, ou investir em projetos de investimento de baixa rentabilidade, ou afetar também através das transferências a propensão para ter filhos, trabalhar ou continuar no desemprego, ou a ineficiência no *targeting* da pobreza.

Numa ótica internacional, Portugal é um dos países com menor competitividade fiscal entre os países da OCDE, à exceção da França, segundo o *ranking* da Tax Foundation dos EUA (Anexo I). Em praticamente todos os impostos estamos com dificuldades em competir, a começar pelos impostos diretos sobre pessoas singulares e depois pelos impostos sobre sociedades. No topo do índice encontram-se a Estónia, Nova Zelândia, Suíça e Suécia. Esta falta de competitividade afeta a capacidade de atrair investimento direto estrangeiro, um dos fatores importantes para o crescimento económico português. A falta de competitividade é particularmente notória em relação aos países da Europa de leste com os quais temos que competir mais diretamente.

São muitos os inquéritos feitos a empresários portugueses sobre as restrições e problemas que estes enfrentam, e em que os elevados impostos e a variabilidade do sistema fiscal são classificados como o maior problema. Por exemplo, no Eurobarómetro da Comissão Europeia de outubro de 2017, as taxas de imposto são apontadas por 82% dos empresários como o maior problema para a empresa (Figura 7.8), seguidas pelo problema de justiça económica (recuperação de dívidas).

Figura 7.1 Problemas para as empresas portuguesas



No Inquérito aos Custos de Contexto do INE de 2015, a carga fiscal sobre as sociedades aparecia como um dos maiores obstáculos à sua atividade¹⁸⁴, logo a seguir ao sistema judicial e licenciamentos, de entre os nove obstáculos inquiridos.¹⁸⁵

Como veremos, a economia portuguesa está a necessitar urgentemente de uma reforma fiscal profunda para modernizar um sistema que permanece praticamente inalterado desde os anos 1980, quando se fizeram as reformas

¹⁸⁴ Página 42 da ob. cit.

¹⁸⁵ No caso das microempresas, a complexidade e lentidão do sistema judicial é o maior, seguido pelo peso das contribuições para a Segurança Social.

impostas pela entrada nas Comunidades Europeias. As alterações introduzidas desde então são um amalgamado de medidas avulsas para tapar buracos ou responder a lóbis. E com o declarar da crise de 2010 as distorções acentuaram-se gravemente com a preocupação de aumentar receita, qualquer que seja o imposto ou fonte, sem qualquer preocupação económica, para além da progressividade fiscal, que também se acentuou fortemente.

O imposto sobre o rendimento pessoal não tem hoje qualquer preocupação de incentivar a poupança ou natalidade, duas preocupações fundamentais da nossa economia e sociedade. Chegamos a uma situação de profunda crise na poupança, endividamento e fertilidade, com profundas consequências sobre o crescimento económico. Da mesma forma, o imposto sobre as sociedades teve consequências sérias no endividamento das empresas e continua a penalizar fortemente o investimento. Não se modernizou para tomar em conta a globalização e a deslocalização da base fiscal das empresas. Continuamos com um imposto de selo que já há mais de duas décadas é considerado um imposto medieval. E a segurança social não só penaliza fortemente o trabalho, constituindo um pesado *handicap* na concorrência internacional, sobretudo com a Europa de leste, como não incentiva a poupança e o mercado de capitais, fortemente desalinhado com uma economia de mercado.

Começaremos por analisar o imposto sobre pessoas singulares, seguidamente o imposto sobre sociedades, os impostos indiretos sobre bens e serviços e terminamos com uma breve análise sobre os impostos sobre a propriedade.

Para uma análise com maior precisão são necessários modelos microeconómicos como os sugeridos na Caixa 6.

CAIXA 6

Modelos de Decisão Microeconómicos da Política Orçamental

Um primeiro conjunto de instrumentos para simulações a nível micro da PO são as *spreadsheets* que calculam as receitas globais resultantes da alteração de taxas, deduções, isenções ou outras medidas por tipos de impostos: IRS por escalões e tipos de contribuintes, IVA por grupos de produtos e taxas, contribuições para a Segurança Social por setores de atividade, qualificações e tipos de empresas, etc.

Porém, em geral, estes instrumentos de cálculo, que são de grande utilidade, não permitem calcular com rigor os efeitos finais sobre a receita, pois não têm as reações dos agentes económicos às medidas tomadas, seja por efeito direto seja pelos diferentes canais de influência entre as variáveis macroeconómicas, como por exemplo, um aumento da contribuição para a Segurança Social, de uma redução da competitividade da economia, queda de exportações e redução do emprego, com consequentes implicações na receita das contribuições para a Segurança Social.

De facto, entre nós, a área que menos está desenvolvida na formulação da PO é claramente a ausência de estudos sobre o impacto microeconómico das decisões orçamentais, no que respeita a despesa e receitas, sobre as decisões dos agentes económicos. Esta é uma área fundamental pois tem a ver como impacto das medidas fiscais, transferências ou investimento público sobre a afetação de recursos e crescimento económico, que é o que realmente afeta o nível de rendimentos dos cidadãos no longo prazo. Nos anos 1980 e até parte de 1990 este tipo de estudos era feito pelo Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério das Finanças.¹⁸⁶ Devido à restrição de recursos e à baixa prioridade atribuída por sucessivos governos, este tipo de funções perdeu-se. Continua a existir um Centro de Estudos Fiscais, mas tem não só falta de recursos como não tem conseguido atrair especialistas. Urge, pois, recriar esta capacidade de investigação aplicada, que no nosso entender faz mais sentido ser *contracted-out* a universidades ou a organismos de investigação aplicada independentes ou então confiados a um instituto independente de investigação especializado na matéria.

O tipo de estudos que são necessários, são, por exemplo: (a) efeitos sobre a competitividade da economia do *tax wedge*, (b) impacto da estrutura fiscal sobre a taxa de rentabilidade do investimento privado, (c) impacto da estrutura fiscal e de transferências sobre a decisão de poupar, acumular capital humano (educação) e sobre a decisão de trabalhar, (d) efeitos sobre a pobreza do sistema de transferências. Estes modelos têm por trás teoria microeconómica de comportamento dos agentes económicos e são fundamentais para quantificar as distorções impostas pela estrutura de impostos e de transferências. As suas conclusões são da maior importância para orientar a política fiscal e de despesa pública, e para estimular o fraco crescimento económico que Portugal atravessa há mais de década e meia.

Vejam os tipos de estudos que estão a ser feitos por um dos organismos mais conceituados nesta área no RU que é o Institute for Fiscal Studies (IFI).

Em primeiro lugar referimos os Modelos de Simulação Microeconómicos para Impostos que vão bastante para além das *spreadsheets* acima referidas. O IFI construiu vários modelos deste tipo para o RU e para outros países. Veja-se o modelo MEXTAX construído para o México em 2015.¹⁸⁷ O MEXTAX é um micro-simulador que utiliza os dados a nível individual (ou de famílias) baseados em inquéritos ou dados das bases fiscais. Calcula os impostos pagos por cada família e depois agrega-os para produzir tabelas sobre os receitas geradas e a sua distribuição por escalões de rendimento, despesa ou impostos. Pode ser utilizado na base de sem resposta comportamental dos contribuintes, que dão uma primeira aproximação do seu impacto sobre bem-estar e receitas, ou com determinados tipos de resposta. Abrange os impostos sobre rendimento, IVA, impostos sobre consumo e contribuições para a Segurança Social. Pode também ser facilmente estendido para calcular impacto das transferências. O modelo está escrito em STATA e foram desenvolvidas interfaces para poder simular diferentes tipos de reformas e para dar resposta a diferentes questões. Este tipo de modelos tem sido largamente utilizado para estudar reformas fiscais.

Este modelo de micro-simulação foi aplicado, por exemplo, no estudo de alterações da taxa do IVA. E as conclusões obtidas de um aumento transversal da taxa, foram bastante diferentes do que os deputados defendiam. Uma subida de 2 pp na taxa do IVA que abrangesse todos os produtos, incluindo a alimentação que estava isenta, tinha um impacto progressivo se medido em termos de despesa, mas não do

¹⁸⁶. Por exemplo, os estudos feitos sobre a taxa marginal de imposto sobre o investimento feitos por Vitor Gaspar em torno de 1986.

¹⁸⁷. Abramovsky, L. E D. Phillips (2015). A Tax Micro-simulator Model for Mexico (MEXTAX) and its application to the 2010 Tax Reforms. Institute of Fiscal Studies, WP 15/23

¹⁸⁸ Sítio: <https://www.euromod.ac.uk/>

¹⁸⁹ Veja-se a referência Sutherland, H. E F. Figari (2013). EUROMOD: the European Union tax-benefit micro-simulation model. *International Journal of Microsimulation*, 6(1): 4-26

¹⁹⁰ Blundell, R., M. Dias, C. Meghir e J. Shaw (2016). Female Labour Supply, Human Capital and Welfare Policy, IFS WP 16/03

rendimento. Mesmo assim, mesmo em termos do rendimento seria mais progressiva que uma reforma que isentasse a alimentação, se o excesso de receita obtido fosse usado para políticas orientadas (*targeted*) para os grupos de mais baixo rendimento.

Do mesmo tipo de modelos de micro-simulação é o EUROMOD da Comissão Europeia, que inclui um módulo para Portugal. O EUROMOD é um modelo de micro-simulação que representa o sistema de impostos e benefícios de todos os países da UE, e que permite aos investigadores analisar os efeitos sobre o rendimento disponível de alterações nos impostos sobre o rendimento, contribuições para a Segurança Social e benefícios em dinheiro. Reside e é mantido pelo Institute for Social and Economic Research da University of Essex¹⁸⁸ em colaboração com técnicos nacionais. O EUROMOD contém a especificação dos atuais parâmetros e políticas estabelecidas para cada tipo de imposto e benefício, e usa uma amostra das características individuais e das famílias de cada país para fazer as simulações. O modelo capta a interação entre os diferentes impostos e benefícios, o que não está disponível nos modelos macro. Contudo, tem uma grande limitação, porque apenas dá os efeitos de primeira ordem, ou seja, não incorpora as relações comportamentais que permitiriam calcular os efeitos indiretos.

Os dados micro utilizam o Inquérito EU Statistics on Income and Living Conditions Survey (EU-SILC), que está disponível em duas versões: *cross-section* e longitudinal. O EUROMOD usa os dados *cross-section*. Utiliza principalmente informação sobre características pessoais e familiares, diferentes tipos de rendimento recebido pelas famílias (por exemplo, rendimento de mercado, pensões e transferências), algumas despesas (por exemplo, custos com a habitação ou pagamentos de seguros de vida), e outras variáveis relacionadas com as condições de vida. A maior parte dos impostos, contribuições e benefícios são calculados com base nestas variáveis. Contudo, a maioria dos benefícios contributivos (por exemplo, pensões e subsídios de desemprego ou por doença e incapacidade) são retirados diretamente do EU-SILC, devido à ausência de histórias individuais.¹⁸⁹

Estes modelos podem ser combinados com modelos teóricos comportamentais para estudar efeitos sobre decisão de trabalhar, acumular capital humano, ou reformar-se de certas políticas fiscais.

Um exemplo é o estudo dos efeitos de certas reformas sociais de impostos e subsídios sobre a oferta de trabalho por mulheres no RU feito por um conjunto de investigadores do RU.¹⁹⁰ Este estudo estima um modelo dinâmico de emprego, acumulação de capital humano – incluindo educação, e poupança para mulheres no RU, para explorar impactos de reformas nos impostos e subsídios, sobretudo as que a mulher vive sozinha. O *paper* utiliza os dados de um modelo de impostos-benefícios FORTAX, para obter as restrições orçamentais das famílias, tomando em conta todos os detalhes dos parâmetros das políticas sociais em cada momento do tempo. O modelo teórico incorpora uma função utilidade intertemporal com a restrição orçamental, a decisão de poupar, investir em capital humano e de trabalhar ou não trabalhar. Os resultados revelam que a elasticidade de oferta de trabalho é bastante significativa, sobretudo para as mulheres que vivem só. Os créditos fiscais aumentam o bem-estar, mas o seu impacto não se estende para além do período de elegibilidade. Os créditos fiscais são mais eficientes do que cortes de impostos ou mecanismos de apoio ao rendimento.

Finalmente, um outro tipo de modelos que tem sido muito utilizado é o do cálculo da taxa efetiva média e marginal da tributação dos lucros das empresas. O quadro fiscal que uma empresa, em geral uma sociedade enfrenta não é simples de ser captado apenas por um parâmetro. Para além da taxa de imposto, a base de incidência desta pode ser mais ou menos lata, e esta é afetada pelo regime de amortizações, deduções e demais elementos que afetam o seu cálculo. Além disso pode haver diferentes tratamentos nos prejuízos e lucros diferidos, pode haver subsídios e créditos fiscais de diferentes tipos. Finalmente, na perspectiva do investidor também pode haver diferentes tratamentos fiscais da distribuição de rendimentos. King e Fullerton (1984)¹⁹¹ foram os pioneiros na construção de um método que pudesse sintetizar numa taxa efetiva estes diferentes regimes. Hoje um dos métodos mais usados é o de Devereux e Griffith (2003),¹⁹² que realizaram vários trabalhos sobre o tema para a Comissão Europeia.

¹⁹¹ King, M. E Fullerton (1984). *The Taxation of Income from Capital*. NBER, Chicago U Press

¹⁹² Devereux, M. E R. Griffith (2003). *Evaluating Tax Policy for Location Decisions*. *International Tax and Public Finance*, 10(2): 107-126

7.2 Impostos Diretos sobre Rendimento Pessoas Singulares

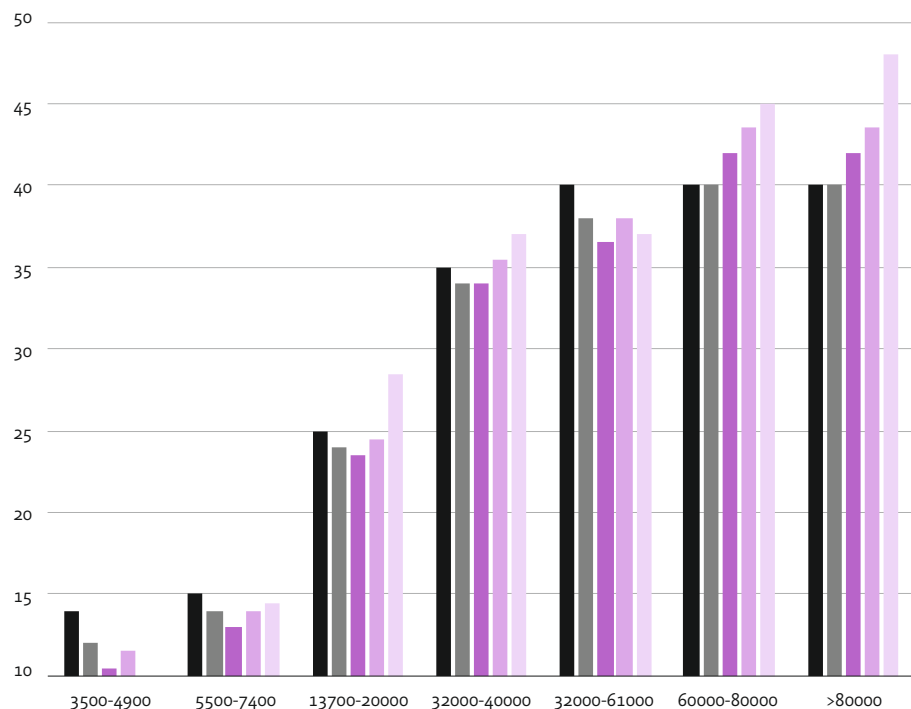
O Imposto sobre Rendimento de Pessoas singulares (IRS) foi criado em 1989, segundo proposta da Comissão Pitta e Cunha, como forma de unificação dos impostos parcelares sobre o rendimento e do Imposto Complementar. Ainda que tenham sido atentamente examinadas propostas teóricas no sentido de substituir os impostos sobre o rendimento por um imposto sobre a despesa pessoal, cuja base seria o rendimento diminuído da poupança total (base mais restrita do que a admitida da perspectiva do rendimento-acrécimo), excluiu-se tal posição, devido à sua discutível compatibilidade com o princípio constitucional português da tributação do rendimento e dos problemas de transição a partir de um sistema baseado na conceção tradicional de rendimento.

Este imposto sofre alterações com elevada frequência na sua estrutura de taxas: em 1991, 1999, 2001, 2006, 2010 e 2013 (Figura 7.2). Este gráfico mostra que em geral a tendência foi para aumentar a progressividade do imposto, sobretudo a partir de 2013. Contudo, nem sempre as famílias para grupos de rendimento intermédios tiveram alterações consistentes, tendo-se verificado diminuição ou agravamento da carga fiscal.

Figura 7.2 IRS taxas por escalões

■ 1999
■ 2001
■ 2006
■ 2010
■ 2013

Fonte: cálculos do autor com base na base de dados da OCDE sobre Impostos



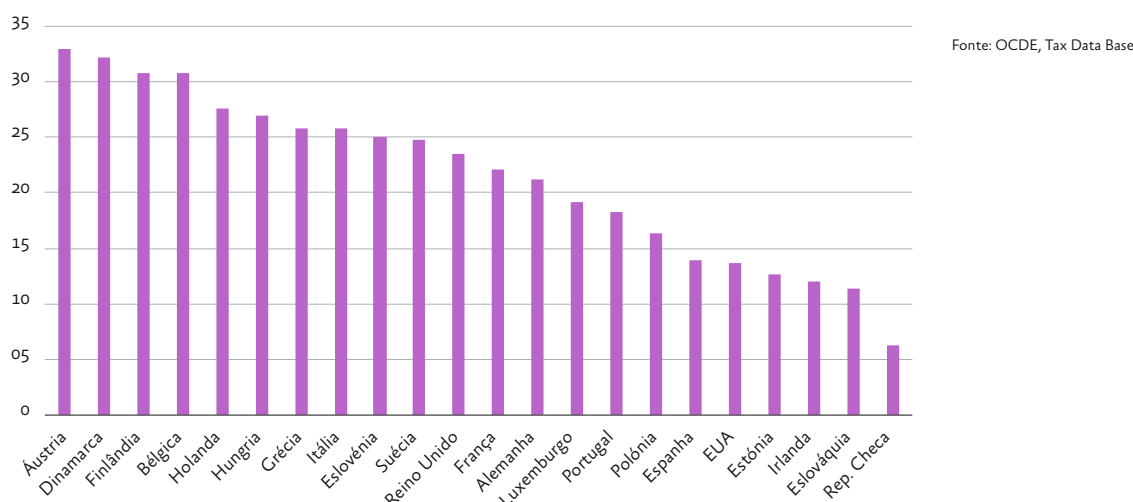
Há três características fundamentais do imposto sobre o rendimento pessoal: (i) a cobertura do imposto em termos de contribuintes é das mais elevadas da UE, mas as taxas sobre os rendimentos das famílias abaixo do rendimento médio estão próximas da média da UE; (ii) a carga fiscal sobre o contribuinte médio está a um nível intermédio entre os países da OCDE; e (iii) o padrão de taxas é dos mais progressivos da OCDE.

Considerando os dois tipos de encargos sobre os trabalhadores (IRS e contribuições para a Segurança Social), verifica-se que um grupo substancial de países tem um esquema de *tax wedges* decrescentes com o escalão do rendimento, devido ao plafonamento das contribuições para a Segurança Social. Os que têm uma maior diferença entre a taxa marginal sobre os assalariados com 167% e 67% do salário médio são a Áustria (-14,6 pp), Alemanha (-11,3 pp), Espanha (-7,6 pp) e França (-7,4 pp). Os países com maior progressividade são a Irlanda (18,1 pp), Dinamarca (16,1 pp), e Grécia, Itália e Portugal, com cerca de 7 pp.

Como se comparam as taxas médias de impostos (carga fiscal) sobre o rendimento entre os países da UE? A Figura 7.3 apresenta as taxas médias de impostos sobre o rendimento para 2015, considerando uma família casada com dois filhos e em que apenas um dos membros trabalha. Portugal, com uma carga fiscal de 18,3%, está abaixo da média da OCDE (20%). Os países

com carga fiscal mais elevada são Áustria, Dinamarca, Finlândia e Bélgica, com taxas superiores a 30%, enquanto que Espanha, EUA, Estónia, Irlanda, Eslováquia e República Checa têm taxas inferiores a 15%. Existe um forte favorecimento às famílias com filhos *versus* sem filhos nos casos da Irlanda, Estónia, Eslovénia, Luxemburgo, Áustria, Eslováquia (se casado), Alemanha e República Checa. Em Portugal este favorecimento é equivalente à média, apesar do sério problema demográfico que enfrenta.

Figura 7.3 Taxas médias de Imposto sobre Rendimento das Famílias



Qual a receita que provém para o Estado dos diferentes escalões de IRS? O escalão entre 18 e 41 mil euros rendeu 42,8% do total do imposto, e os escalões acima de 41 mil renderam 38,6. Os contribuintes com rendimento bruto até 50 mil euros representaram 91,39% do total de contribuintes e liquidaram 52,97% do total do IRS.

Os dados de liquidação mostram que subir a taxa marginal de imposto sobre rendimentos superiores a 80 mil euros tem um impacto menor sobre as receitas, sobretudo dada a facilidade com que contribuintes de elevado rendimento podem transferir as suas receitas para outras jurisdições, e pode ter um importante impacto sobre a propensão para poupar e investir. Portugal é o país que tem o escalão de imposto mais alto de rendimento, em relação ao rendimento médio. Apesar da forte progressividade do IRS este foi ainda mais agravada em 2016, com a subida da taxa máxima para 56,5%, que vigora em 2017, o que coloca Portugal como um *outlier* entre os países da OCDE. Entre 2005 e 2016 a taxa máxima do IRS subiu 16 pp, de 40 para 56,5%.

Outro problema grave do sistema fiscal dos impostos sobre o rendimento é a disparidade entre a taxa máxima do IRS (56,5%) e a taxa de IRC (29,5%), que

se tem agravado nos últimos anos e que permite a arbitragem de um detentor de capital, que pode assim deixar o seu rendimento na sociedade e estar sujeito a uma taxa bastante mais baixa, ou do profissional liberal que constitui uma empresa e faz passar uma grande parte do seu rendimento por esta.

Imposto, Poupança e Investimento das Famílias

São múltiplos os impostos que influenciam a poupança e investimento. Para além do imposto sobre os lucros das empresas, temos os impostos sobre dividendos pagos pelas empresas. Sobre as transações em imóveis temos o IMT. Sobre a propriedade imobiliária temos o IMI. Existem ainda impostos sobre os rendimentos de capitais e impostos sobre ganhos de capital.

Apesar do drama da queda da poupança das famílias, que caiu de 9% em 1995 para menos de 3% do rendimento disponível em 2017, com um impacto negativo sobre o desequilíbrio da balança externa e do crescimento económico, os incentivos fiscais à poupança das famílias têm sido fortemente reduzidos desde a crise financeira! É evidente que existem outras razões para a queda da poupança das famílias, tais como a subida da carga fiscal: os impostos diretos subiram 1,8 pp do PIB entre 2010 e 2017 e os indiretos 1,6 pp; a desaceleração do crescimento do PIB (o rendimento disponível caiu em média -0,86% ao ano, enquanto que o consumo só caiu -0,35); o forte abaixamento das taxas de juro; e o ciclo recessivo da economia.

Mas o tratamento fiscal da poupança em Portugal nunca foi objeto de preocupação pelos sucessivos governos. O problema começou com a posição da Comissão Pitta e Cunha de 1989, que expressou a ideia de que não era necessário estimular a poupança porque esta era feita forçosamente através da Segurança Social universalmente obrigatória e garantida pelo Estado. Ora hoje sabemos que não é assim, depois dos sucessivos cortes de pensões com direitos adquiridos.

Este tema está intimamente ligado à reforma do sistema de pensões. Nos EUA está-se a dar uma verdadeira revolução do sistema de pensões, construindo um sistema de capitalização, através das contas 401K, que obrigam as empresas a criar um fundo de pensões para os quais empregador e empregado têm que fazer descontos, sendo os descontos efetuados pelo trabalhador não sujeitos a imposto de rendimentos. No Reino Unido foram também criadas as contas ISA, que permitem ao trabalhador constituir uma conta num banco para onde canaliza parte da sua poupança, e que também são isentas de impostos sobre rendimento e sobre os juros pagos. Estas contas podem ser alimentadas pelo contribuinte até 7200 libras por ano (disposição para 2015), um valor claramente superior aos PPR criados em Portugal (400 euros). Também no Reino

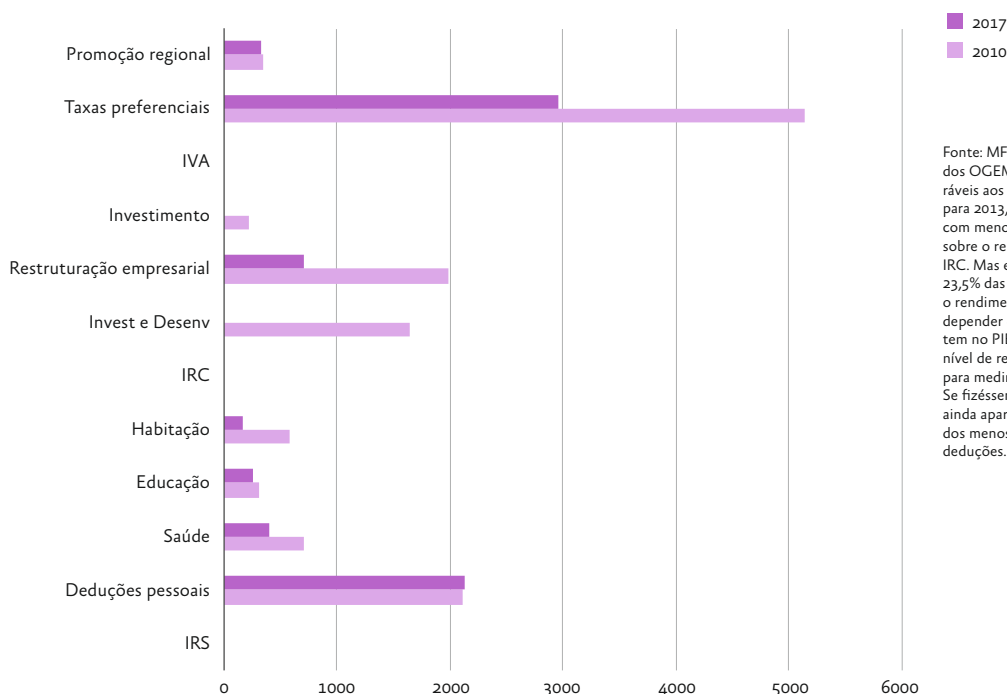
Unido o empregador pode descontar na contribuição para a Segurança Social a parte que canaliza para o fundo de pensões da empresa.

O incentivo ao endividamento das famílias via empréstimos para aquisição de habitação foi eliminado com a intervenção da troika, estando as deduções para imóveis hoje limitadas a um teto de 296 euros por família.

Deduções à coleta

A base fiscal registou um forte alargamento, devido ao apertar das deduções à coleta e redução dos benefícios fiscais em sede de IRS, devido à crise financeira. A redução drástica das deduções e créditos fiscais é ilustrada pela Figura 7.4, que compara a despesa fiscal, em milhões de euros, entre 2017 e 2010. Embora o custo das deduções pessoais seja semelhante, este recuperou de uma acentuada queda entre 2013 e 2015. Porém, a inclusão de cada vez maiores bens e serviços em taxas intermédias do IVA, e os incentivos à reestruturação empresarial e à I&D levaram a uma subida da despesa fiscal.

Figura 7.4 Despesa Fiscal



Fonte: MF. Despesa Fiscal e Relatórios dos OGEMas. São estes valores comparáveis aos países da UE? Segundo dados para 2013, Portugal era o terceiro país com menor despesa fiscal nos impostos sobre o rendimento – incluindo o IRS e IRC. Mas esta medida, que representa 23,5% das receitas dos impostos sobre o rendimento, tem a limitação de depender do peso que este imposto tem no PIB, e deveria ser corrigido pelo nível de rendimento dos contribuintes para medir a sua capacidade de pagar. Se fizéssemos estas correções, Portugal ainda apareceria como atribuindo um dos menos generosos sistemas de deduções.

Imposto e Demografia

Uma das principais preocupações da política fiscal nos últimos anos deveria ser o problema da baixa taxa de natalidade, que quando combinada com uma das mais elevadas taxas de emigração da UE leva a um acelerar do envelhecimento da estrutura demográfica, com pesados custos económicos e sociais para o país.

Uma das principais razões é a elevada taxa de atividade das mulheres na idade de procriação. Conforme a Figura 7.5. A mostra, a taxa de atividade das mulheres com idades compreendidas entre 25 e 39 anos é mais elevada que na França e Alemanha, e subiu substancialmente entre 2000 e 2016. Embora não existam dados sobre as horas trabalhadas em média por mulheres neste grupo etário, suspeitamos que este facto não seria alterado. Em contrapartida, as mulheres portuguesas retiram-se mais cedo do que as francesas e alemãs do mercado de trabalho, sobretudo a partir dos 45 anos. A queda da taxa de atividade antes dos 30 anos deve-se sobretudo à maior escolarização.

Figura 7.5 Taxas Participação no Trabalho, por grupos etários: Mulheres

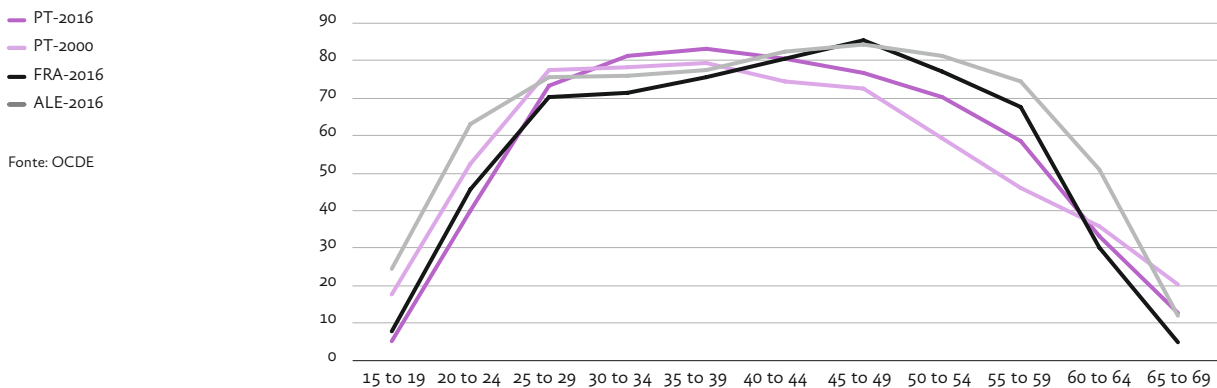
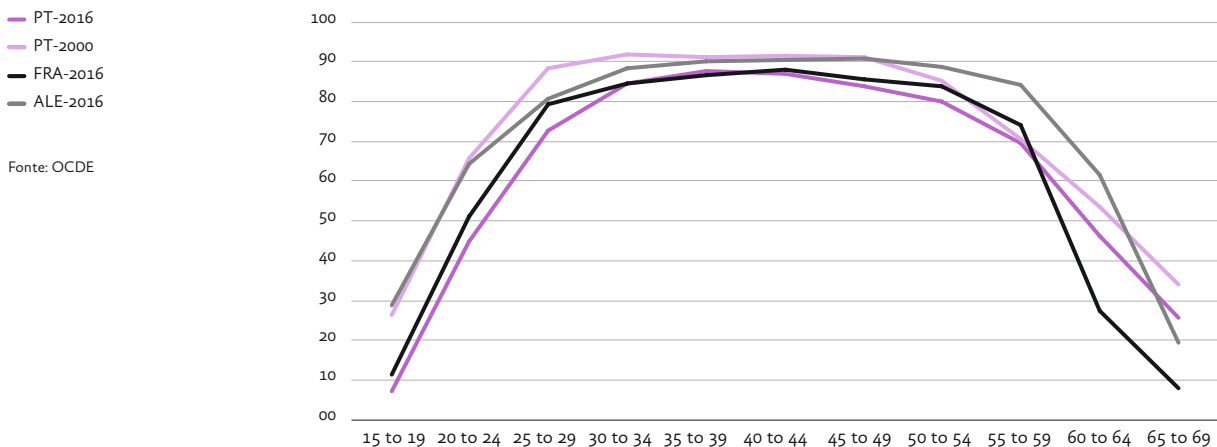


Figura 7.6 Taxa Participação no Trabalho, por grupos etários: Homens



Já para os homens verifica-se uma queda da taxa de atividade para todas as idades de 2000 para 2016, entre os portugueses. A acentuada queda entre os jovens é não só devida à maior escolarização como ao aumento do desemprego. Os jovens portugueses têm uma menor taxa de atividade do que os franceses e sobretudo os alemães. Movimento semelhante verifica-se nos homens a partir dos 45 anos, que é devido ao aumento do desemprego e eventualmente às condições de reforma antecipada oferecidas por muitas empresas. Na Alemanha tem-se verificado um forte aumento da taxa de atividade entre os 45 e 64 anos, que contrasta fortemente com os outros países aqui analisados.

Atualmente Portugal tem a taxa de fertilidade mais baixa da UE: 1,3 comparada com 1,9 da França, e existe uma tendência de longo prazo para a queda da taxa, que está relacionada com a subida do nível educacional das mulheres e maior participação destas no mercado de trabalho. Porém, os fatores económicos são também determinantes, como o efeito da crise económica demonstra a partir de 2011 (em geral existe um desfasamento de 1 a 2 anos).

Em Portugal os incentivos à natalidade são muito poucos, apesar da gravidade da situação. A dedução à coleta por dependente é apenas de 600 euros. As deduções por despesas com educação têm também um limite máximo de 800 euros e a taxa é de 30%.

Um dos instrumentos fundamentais é o abono de família, que é atribuído através do sistema de Segurança Social, que hoje depende do rendimento familiar. Apenas para as crianças entre 12 e 36 meses se estabelece uma taxa progressiva. Para a maioria das crianças, e supondo que uma família tem 3 crianças, o subsídio pode atingir 18% do salário mínimo.

O sistema público de educação cobre uma parte maioritária da educação obrigatória. A componente privada é geralmente subsidiada pelo Estado a cerca de um terço dos custos, pelo que não existe tradição de dar subsídios através da família (cheques educação) como em vários países nórdicos.

A educação pré-escolar é facultativa e destina-se às crianças com idades compreendidas entre os três anos e a idade de ingresso no ensino básico. Através da Lei n.º 85/2009 de 27 de agosto, a educação pré-escolar das crianças a partir dos cinco anos de idade tornou-se universal, ficando o Estado obrigado a garantir uma rede de estabelecimentos que permita a inscrição de todas as crianças abrangidas. Porém, a sua cobertura é ainda bastante deficiente.

Este quadro legal é manifestamente insuficiente, quando comparado com países mais evoluídos da UE. Por exemplo, no Reino Unido, onde existem deficiências na oferta de creches, o Estado permite a dedução da totalidade dos custos com as crianças até 2400 euros, assim como um subsídio equivalente a 30 horas por semana para famílias trabalhadoras com crianças de 3 e 4

anos de idade, até um total de 6000 euros por ano. A França tem um modelo considerado de *best practice*.

Uma política pró-natalidade exige múltiplos instrumentos e deve partir de uma análise concreta do país. É evidente que a deterioração do crescimento económico e a crise tiveram um impacto substancial no decréscimo da taxa de fertilidade em Portugal. Assim, políticas gerais de dinamização do crescimento, redução do desemprego e da emigração (sobretudo das classes jovens) são fundamentais para inverter este preocupante fenómeno. Mas elas têm que ser complementadas por incentivos fiscais diretos tais como os que acima se indicam, sobretudo em termos de incentivos diretos ligados à maternidade/paternidade e criação de condições favoráveis ao bem-estar da criança.

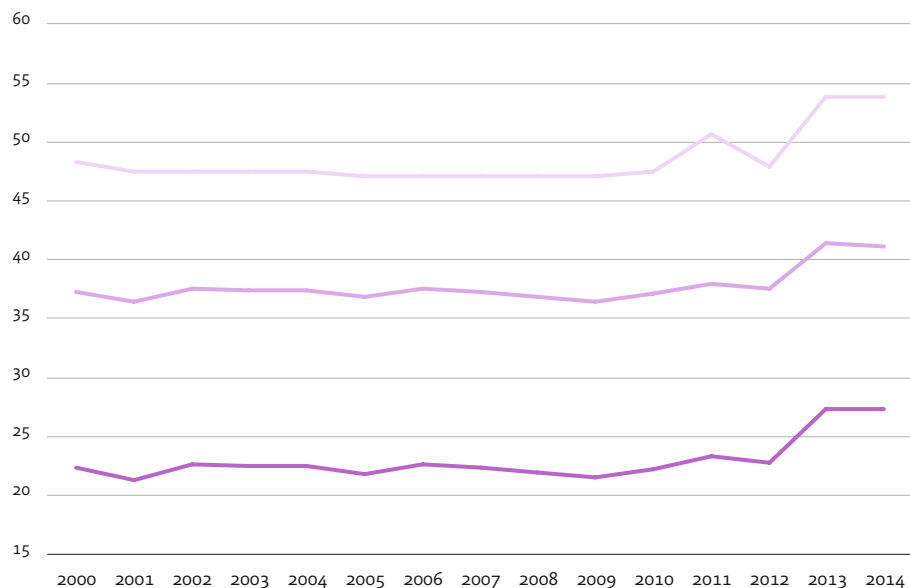
Evolução das taxas médias e marginais de impostos e *tax wedge*

A Figura 7.7 mostra que foi sobretudo a partir de 2012 que subiram as taxas médias e marginais de imposto e *tax wedge* sobre os rendimentos do trabalho.

Figura 7.7

— Taxa média de imposto líquido sobre rend pessoal
— Diferencial imposto (*tax wedge*) médio
— Diferencial de imposto (*tax wedge*) marginal

Fonte: OCDE Tax Base



Este é um dos fatores que mais afeta a competitividade da economia. Vários estudos realizados no início do programa de ajustamento¹⁹³ propunham a chamada “desvalorização fiscal” (*fiscal devaluation*) em que se reduzia a contribuição para a Segurança Social dos trabalhadores, compensada por um aumento do IVA e taxas de imposto sobre o consumo, para manter a neutralidade sobre a receita orçamental. Este tipo de medidas foi implementado nos anos 2000 pela

¹⁹³ Franco, F. (2010) Improving Competitiveness through Fiscal Devaluation, UNL, mimeo e Farhi, *et al.* (2012) Fiscal Devaluations, Harvard, mimeo.

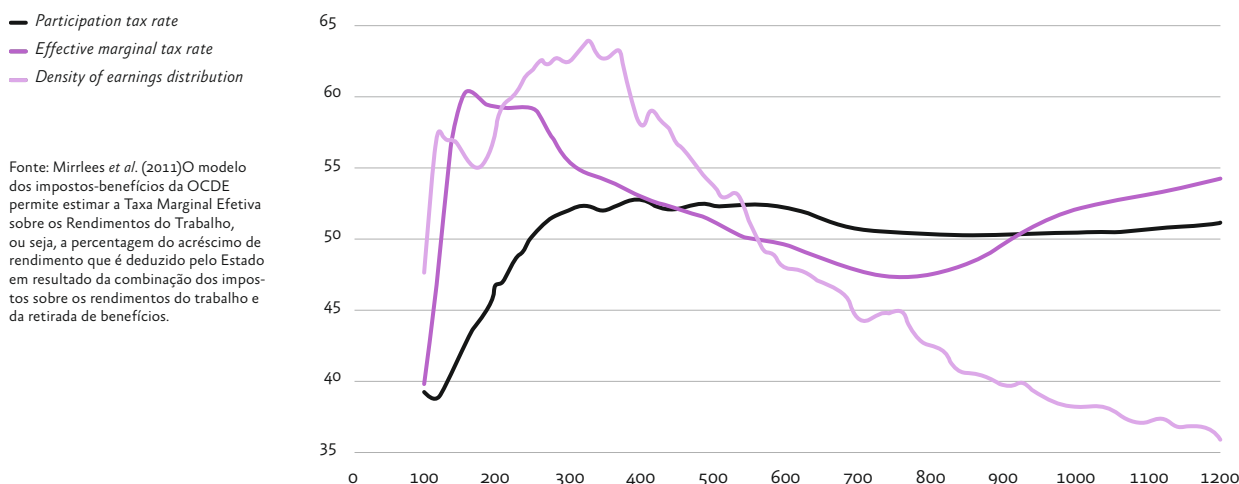
Alemanha e nos anos 1990 por alguns países da Europa de leste, entre outros. Contudo, acabaria por não ser implementado: foi afastado logo no início por dúvidas sobre o seu impacto; o agravamento da recessão e as subidas do IVA para recuperar receita não deixaram margem para a sua implementação.

Impacto combinado dos impostos sobre rendimento e subsídio de desemprego sobre a propensão para trabalhar

Segundo a teoria do imposto ótimo sobre o rendimento de Mirrlees, a taxa marginal de imposto e de retirada de benefícios fiscais deve ser mais elevada quando a escolha dos indivíduos do esforço para trabalhar seja menos influenciada pelo imposto e quando o Estado tem uma maior preocupação em redistribuir recursos dos ricos para os pobres. Mais ainda, as taxas marginais devem ser mais elevadas nos pontos da distribuição de rendimento onde há proporcionalmente poucos contribuintes com rendimento que excede aquele montante. Em geral, simulações com dados estatísticos mostram que as taxas marginais de imposto ótimas por escalões de rendimento são em forma de U, com taxas marginais mais altas para os escalões mais baixos e mais elevados e taxas baixas em escalões intermédios. Contudo, quando a decisão de trabalhar ou não trabalhar é mais importante do que a decisão de quantas horas trabalhar, então a taxa marginal de imposto e de retirada de benefícios devem ser baixas, o que leva a que se introduza uma curva que parte de quase zero e é crescente até atingir os escalões mais baixos da curva em forma de U.

O caso do Reino Unido é interessante, pois foi analisado de uma forma cuidada em Mirrlees (2011). A Figura 7.8 ilustra o andamento da taxa marginal de imposto efetiva (EMTR), considerando todos os impostos, incluindo a imputação de imposto sobre consumo por escalão de rendimento, a função de densidade dos rendimentos, e a taxa de participação fiscal, que é a proporção de rendimentos retirados através de impostos ou redução de benefícios. As taxas marginais de imposto têm, de uma forma geral, o andamento preconizado pela teoria ótima. Apesar das taxas marginais para baixos rendimentos poderem ser elevadas, a taxa de participação fiscal é baixa por causa das deduções e do crédito fiscal para o trabalho.

Figura 7.8 Taxas de imposto por nível de rendimento

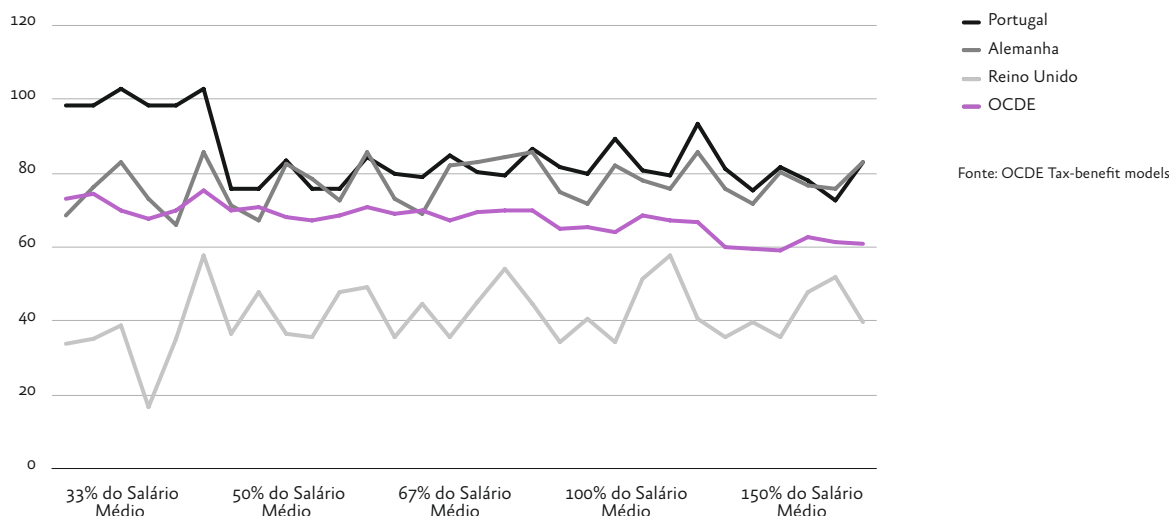


O impacto dos impostos e benefícios sobre a decisão de trabalho deve distinguir duas decisões. A primeira é a decisão de trabalhar ou não trabalhar, que pode ser medida pela proporção de ganhos totais que são retirados pelos impostos e dos benefícios que se perdem ao aceitar um emprego – taxa do imposto de participação (PTR). Elevadas PTR para as pessoas que não têm emprego levam à *armadilha do desemprego*. A segunda é a decisão de intensificar o trabalho, fazendo mais horas, lutando por uma promoção ou mudar para um emprego com melhor salário, e que depende da taxa marginal efetiva (METR) sobre o rendimento do trabalhador incorporando o efeito dos impostos e dos benefícios. Uma taxa elevada de METR para as famílias de baixos rendimentos é a *armadilha da pobreza*. Enquanto que a PTR é uma taxa média, a METR é a taxa marginal.¹⁹⁴

Vejamos primeiro a armadilha do desemprego que é medida pelo imposto de participação (Figura 7.9). Portugal tem uma taxa claramente superior à média da OCDE, e quase o dobro do Reino Unido, o que representa um forte desincentivo para entrar no mercado de trabalho.

¹⁹⁴ Ver a metodologia dos *tax-benefit models* da OCDE em www.oecd.org/els/soc/Methodology_2013.pdf

Figura 7.9 Taxa imposto para trabalhador que transita do desemprego com subsídio para um emprego (2014)



Uma forma de minorar este problema é a adoção de um Earned Income Tax Credit (EITC) como foi introduzido nos EUA, e que já foi adotado por vários outros países. Neste sistema a perda de benefícios devido à aceitação de um emprego é deduzida dos impostos a pagar pelo trabalhador. Alguns países, entre os quais Portugal, já adotaram em parte este sistema ao permitir deduzir nas contribuições para a Segurança Social parte da perda do subsídio de desemprego. Mas esta medida foi sempre muito restrita a certo tipo de trabalhadores e nunca foi um verdadeiro EITC.

A METR para uma família com um assalariado e sem filhos, em Portugal, sobe de 20% do salário médio para 120% (Anexo I), enquanto o salário médio sobe de 20 para 60% do salário médio de mercado, que é a região a que o trabalhador tem direito a subsídio. Depois de atingir aquele teto, desce para cerca de 23 e depois sobe para 42% quando o trabalhador atinge o salário médio de mercado.

Comparando o andamento da METR para um conjunto de países (Anexo I) (Portugal com EUA, Holanda e Alemanha), em Portugal as discontinuidades são relativamente acentuadas, a METR cresce para o trabalhador em efetivo, e tem o valor mais baixo para os trabalhadores até 20% do salário médio – enquanto que nos outros países o Estado garante um mínimo de subsídio, em Portugal este é proporcional ao salário anterior auferido, o que pode ter um efeito negativo sobre uma situação temporária de pobreza. Mas nenhum país conseguiu resolver satisfatoriamente o problema da transição

entre o desemprego e o emprego mantendo uma METR constante, para que o trabalhador não tenha desincentivo em aceitar o trabalho.

É interessante verificar que nos casos aqui estudados a armadilha da pobreza termina a níveis de salários semelhantes (entre 60 e 70% do salário médio), à exceção da Alemanha, onde termina mais tarde, embora seja mais baixa.

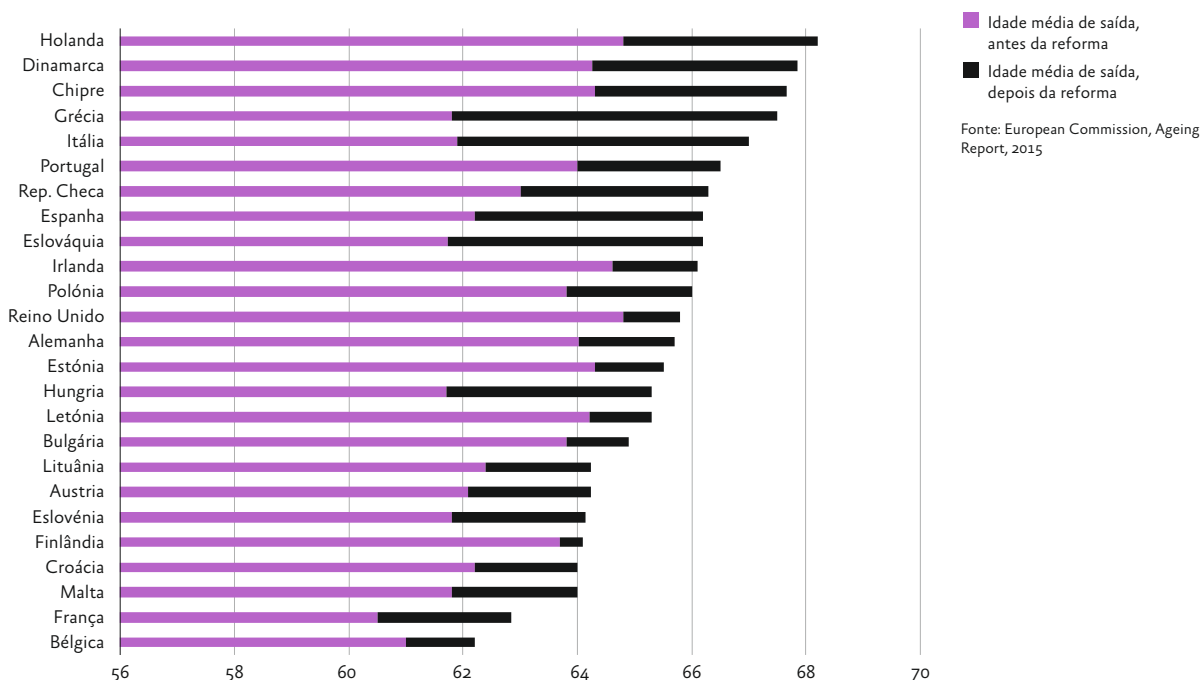
Outra medida importante é a taxa de substituição (*replacement rate*) que o subsídio de desemprego representa em relação ao salário que o trabalhador auferia. Em Portugal esta taxa era de 76% para o período inicial, contra 69% de média da OCDE, claramente acima da média. Para os desempregados de longa duração a taxa é de 35%, contra 34% de média da OCDE, em 2014.

Decisão de reforma

Outra decisão importante é a da reforma por velhice do trabalhador, cada vez mais importante dado o envelhecimento da população e o problema do equilíbrio financeiro dos sistemas de pensões. As projeções do ultimo relatório da Comissão (Ageing Report, 2015) sobre envelhecimento ilustram o problema. De 2015 a 2030 a taxa de dependência dos idosos (rácio entre a população de mais de 65 anos sobre a população entre 15 e 64) aumenta de 31 para 44% (27,8 para 39,4% na UE), enquanto que a taxa de dependência económica dos idosos (rácio entre a população inativa com mais de 65 anos e a população entre os 15 e 64 anos) sobe de 46 para 55%. Em grande parte, estes resultados derivam de um aumento da esperança de vida aos 65 anos de cerca de 2 anos para homens e mulheres (para os homens passa de 17,6 para 19,4 e para as mulheres de 21,2 para 22,9) e taxas de imigração bastante baixas, a nível da UE (depois da forte emigração dos anos 2010-2016 espera-se que esta estanque já em 2020). Esta tendência verifica-se ao mesmo tempo que as taxas de participação na população ativa, entre os 15 e 64 anos têm estado em declínio, desde 1995 (quase 10 pp para os homens).

As reformas do sistema de pensões em Portugal, segundo os modelos utilizados pela Comissão, terão um impacto positivo sobre a taxa de participação no trabalho. Este impacto resulta, em grande parte, da introdução do fator de sustentabilidade, que tem aumentado a idade de reforma à medida que aumenta a esperança de vida.

Figura 7.10 Impacto das reformas nas pensões por idade, na idade média efetiva de saída da população ativa



Este impacto verifica-se em todos os países da UE, conforme a Figura 7.10 mostra, com Portugal entre os países em que a idade de reforma passou a ser das mais elevadas. As reformas introduzidas em Portugal vão na linha das recomendações internacionais. Contudo, seria possível melhorar o programa aumentando o nível de bem-estar dos trabalhadores, dando aos trabalhadores e às empresas maior liberdade na escolha da data de reforma. Para isso seria necessário eliminar as idades obrigatórias de reforma – passando para uma idade menos restritiva, como por exemplo, os 70 anos. Em termos simples, a decisão de um trabalhador se reformar ou continuar a trabalhar é dada pela comparação entre os valores atualizados dos fluxos de rendimento futuros nas situações alternativas: continuar a trabalhar ou reformar-se. No caso de adiar de um ano a decisão de se reformar depende do salário que vai auferir, comparado com o acréscimo à pensão que receberá por trabalhar mais um ano menos as contribuições que irá pagar nesse mesmo ano. Outros fatores que afetam esta decisão são a taxa de juro e a probabilidade de morte/ esperança de vida.

5.4.2. Impostos sobre os lucros das sociedades

Portugal está considerado em 29.^a posição nos sistemas de impostos sobre sociedades entre os 34 países da OCDE. Esta falta de competitividade fiscal é

um dos principais fatores que contribuem para o baixo nível de investimento direto estrangeiro. De facto, como veremos, a taxa média efetiva sobre o investimento é superior à média da UE e bastante acima dos países da Europa de leste com os quais competimos na atração do investimento. Embora a taxa efetiva marginal seja ligeiramente abaixo da média, está mesmo assim bastante acima das economias do leste. Enquanto a taxa média influencia a localização do investimento, a marginal influencia o acréscimo do investimento. Mesmo apesar dos cortes que registou, temos a 5.^a taxa de imposto sobre os lucros das sociedades mais alta entre os países da UE, o que leva muitas empresas a deslocar para o exterior a jurisdição onde pagam o imposto. Também as regras do nosso país que afetam o regime internacional dos impostos sobre sociedades são das menos favoráveis da OCDE (29.^a posição).¹⁹⁵

¹⁹⁵ Analisando os dados sobre Investimento de Portugal no Exterior registados pelo Banco de Portugal verificamos que o stock nos principais países que oferecem tratamento preferencial dos impostos sobre as sociedades (Holanda, Irlanda e Luxemburgo) era de 21 mil milhões de euros em finais de 2016. Em média, no período 1996 a 2012 saíam 650 milhões por ano para os países que ofereciam melhores regimes tributários.

O stock de Investimento Direto Estrangeiro em percentagem do PIB, já estava em 2015 atrás de vários países do leste Europeu (Bulgária, Hungria, República Checa), que abriram as suas economias ao exterior apenas no início dos anos 1990, enquanto que Portugal realizou essa abertura nos anos 1960. Mas o valor de Portugal está sobreavaliado em mais de 20%, porque uma parte do IDE corresponde a investimentos em países como a Holanda e Irlanda, que têm um regime fiscal mais favorável, o que significa que não só está já abaixo da maioria dos países do leste Europeu como abaixo da média da UE.

Os impostos sobre os rendimentos do capital geram, em geral, elevados custos de bem-estar. Na medida em que o capital é o fator reprodutivo da economia, e o seu crescimento depende do processo de poupança e investimento, os impostos que recaem sobre o capital reduzem a taxa de crescimento da economia, segundo a teoria do crescimento endógeno. Ou, de outra forma, a poupança das famílias é uma forma de aumentar o consumo futuro, os impostos sobre o rendimento do capital distorcem esta escolha intertemporal ao distorcer o preço do consumo em diferentes datas. Assim, a forma mais eficiente é taxar o consumo diretamente, quando ele ocorre, e não taxar os rendimentos da poupança. Daí que em geral os modelos dinâmicos com horizonte infinito levem a que a taxa ótima de imposto, no longo prazo, sobre os rendimentos do capital, seja zero. Mas Chamley demonstrou, por outro lado, que no curto prazo, uma taxa de imposto sobre o rendimento do capital positiva não distorce a acumulação de capital porque é um pagamento *lump sum* sobre o capital já instalado.

Contudo, estes resultados são obtidos quando não existem já outros impostos que distorcem a economia, e em que os impostos são pura perda para a economia. Antunes e Mateus (1989) demonstram que numa situação de *second-best* faz sentido distribuir os impostos pelo maior número possível de fatores, e que um outro princípio de eficiência surge: o princípio do *tax-benefit*,

em que os impostos devem ser pagos pelos agentes que mais beneficiam dos bens que financiam, e vice-versa. Outra razão é com capital humano também é um fator produtivo, pelo que os impostos sobre o trabalho distorcem a escolha entre acumulação de capital humano (escolhendo a educação e adiando a entrada no mercado de trabalho) e trabalho, pelo que faz sentido taxar o rendimento do capital para reduzir esta distorção.

Uma das principais razões para cobrar impostos sobre as sociedades é que esta constitui uma antecâmara para o pagamento de impostos sobre o rendimento dos acionistas. Evita a arbitragem entre os rendimentos do trabalho e do capital. Também permite um pagamento na fonte de acionistas não residentes. Finalmente, permite aos governos cobrar o pagamento de serviços específicos prestados às empresas ou de taxar rendas excessivas locais, porque o capital não é perfeitamente móvel.

Existem hoje dois grandes regimes de impostos sobre as sociedades: o imposto sobre o rendimento das sociedades tradicional e o imposto *cash-flow* sobre sociedades, que por vezes também é referido como um tipo de imposto de consumo sobre as sociedades. Neste último caso o investimento total é dedutível imediatamente ao ser realizado, o que isenta o rendimento normal dos lucros da sociedade. Só as rendas económicas (excessivas) são taxadas.¹⁹⁶ Apesar da teoria do imposto *cash-flow*¹⁹⁷ já estar desenvolvida nos anos 1980, nem a Comissão da reforma de 1989 nem a mais recente de 2013 consideraram este tipo de imposto nas suas avaliações.¹⁹⁸

Taxas estatutárias de imposto

Os impostos sobre os lucros das sociedades são em geral a segunda fonte mais importante de impostos diretos dos países da OCDE. Em termos estatutários a OCDE tem uma média de taxas de imposto sobre os lucros de sociedades de 24,4%, em 2016. Estas taxas têm tido em todo o mundo uma redução substancial desde os anos 1990. Os EUA eram um dos países com a mais elevada taxa estatutária até 2017, razão de uma atividade intensa de transferência das bases fiscais para outros países das suas multinacionais. Porém, a reforma de dezembro de 2017 reduziu-a para 21%. A partir de 2018, a taxa de 21% dos EUA coloca o país abaixo da média da UE-28, que registava a média de 23% em 2016, e cerca de 10 a 12 pp abaixo das grandes economias europeias: Alemanha e França.

As maiores taxas estatutárias na UE são da França e Bélgica (Figura 7.11), com taxas de cerca de 34%. Num segundo patamar, próximo dos 30%, encontram-se a Itália, Alemanha, Portugal,¹⁹⁹ Luxemburgo e Grécia. A taxa mais baixa é da Irlanda (12,5%), que tem sido acusada de concorrência fiscal desleal, devido ao elevado número de multinacionais americanas e outras que

¹⁹⁶. De facto, neste caso o imposto incidiria apenas sobre as rendas excessivas e não seria consequentemente distorcionário.

¹⁹⁷. O autor expôs à Comissão Pitta e Cunha, logo em 1987, os princípios fundamentais do imposto *cash-flow*.

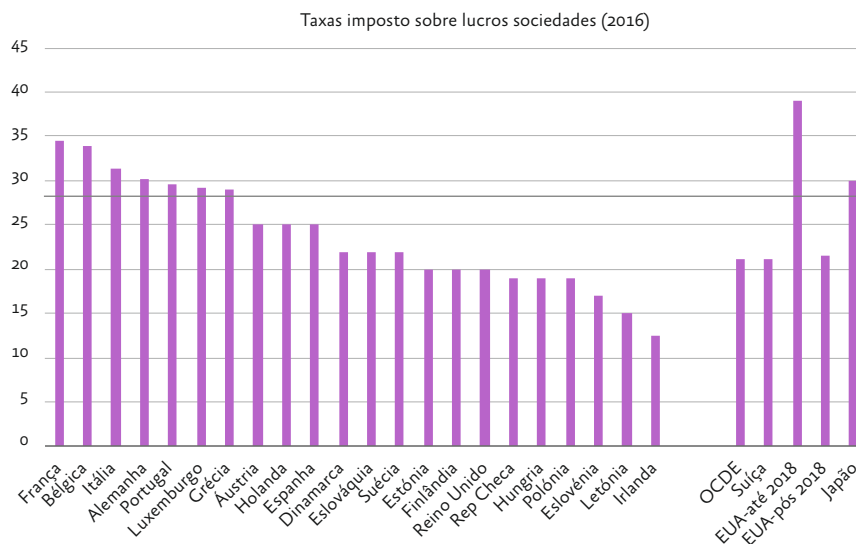
¹⁹⁸. Em grande parte por causa da ausência de economistas especialistas destas matérias. Ambas as comissões eram dominadas por juristas-fiscalistas.

¹⁹⁹. Para 2018 a taxa sobre os lucros das sociedades pode ir até um máximo de 31,5%, considerando todas as derramas.

têm transferido a sua base fiscal para este país. Seguem-se a Lituânia (15%) e a Eslovénia (17%), que apesar destas baixas taxas não têm tido sucesso em atrair empresas estrangeiras, o que significa que não é apenas a taxa de imposto sobre os lucros que conta na localização das empresas multinacionais.

Figura 7.11 Taxas estatutárias para 2016

Fonte: OCDE Tax Base

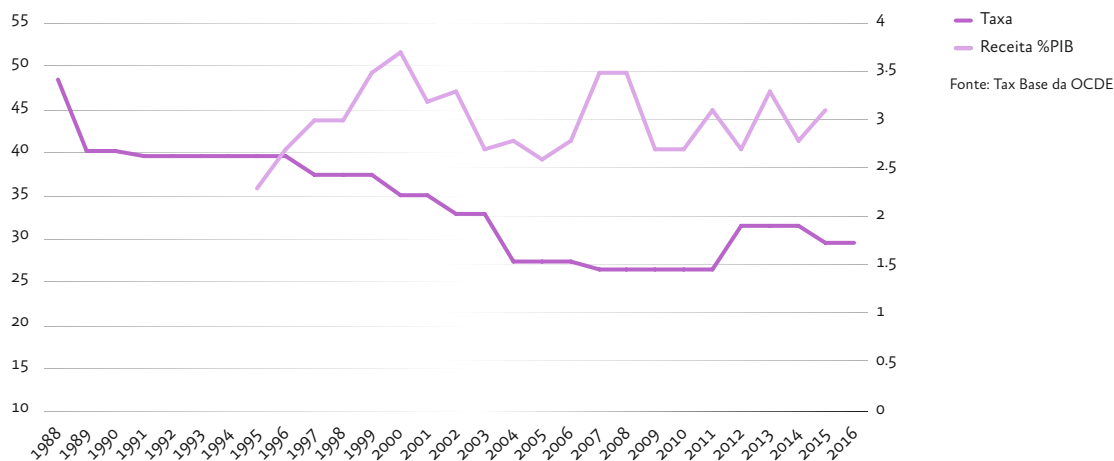


Nos últimos 26 anos houve uma forte redução na maioria dos países da OCDE das taxas estatutárias do imposto sobre os lucros das sociedades, numa clara manifestação da competição fiscal entre países, dada a mobilidade da base fiscal. Em média, na OCDE, estas taxas sofreram uma redução de 16,2 pp para 24,4%. Os países que mais cortaram as taxas foram a Suécia e Irlanda, em mais de 30 pp, seguidos de vários países do leste Europeu (República Checa, Eslováquia, Hungria e Polónia), Finlândia e Alemanha em mais de 20 pp. O corte de Portugal foi um dos mais baixos (10,7 pp). Só os EUA é que não cortaram as taxas neste período.

A concorrência fiscal continua bastante intensa, sobretudo depois da reforma dos EUA de dezembro de 2017, e o Brexit deverá ainda acentuar mais o processo: o Reino Unido já anunciou que vai cortar a taxa para 17% em 2020.

A Figura 7.12 mostra a evolução da taxa estatutária do imposto sobre lucros das sociedades entre 1988 e 2016. Depois do ajustamento, com a introdução do novo imposto sobre o rendimento em 1989, houve um período de baixas sucessivas quase anuais entre 1996 e 2004. A partir dessa data, as taxas estabilizaram e voltaram a subir com a crise em 2012. A reforma do imposto levou a baixar a taxa em 2015, mas o plano de abaixamento para o futuro foi interrompido com o novo governo de esquerda de 2016.

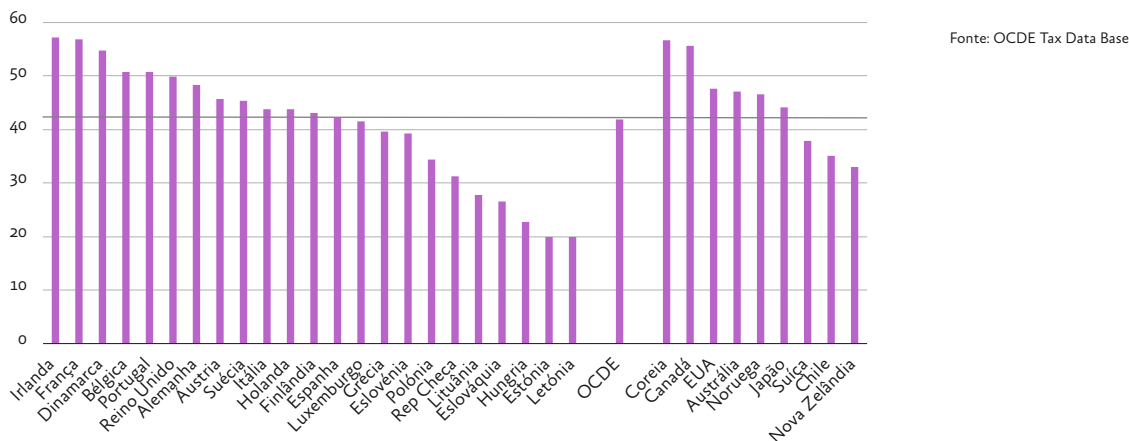
Figura 7.12 Taxa imposto lucros das sociedades,
Impostos sobre os dividendos



Um dos problemas típicos da fiscalidade sobre as sociedades é a dupla tributação dos dividendos: uma vez através do imposto sobre os lucros das sociedades e novamente em sede de imposto sobre o rendimento das famílias. A Figura 7.13 mostra que um número restrito de países eliminou totalmente esta dupla tributação, embora em geral os regimes atenuem este efeito. Os países onde este problema é mais sério são a Irlanda, Dinamarca, Bélgica, Portugal e Alemanha. Os países com menores taxas, porque isentam de pagamento de impostos os dividendos, em sede de imposto sobre o rendimento, são a Estónia, República Eslovaca e Lituânia.

Apesar do problema aqui identificado, a Comissão para a Reforma do IRC propõe apenas a redução da dupla tributação dos dividendos para as pessoas coletivas, no caso das participações qualificadas.

Figura 7.13 Taxas estatutárias para 2016



Deduções e créditos fiscais ao IRC

O total das deduções do IRC foi drasticamente reduzido pelo programa de ajustamento da economia que começou em 2011. Em 2010 a despesa fiscal atingia 3843 milhões de euros, distribuídos entre reestruturação empresarial e investigação e desenvolvimento. Em 2017 restam apenas 706 milhões de euros, quase na totalidade em reestruturação empresarial. Embora houvesse abusos nos créditos para I&D, este tipo de incentivos é comum nas economias desenvolvidas e um instrumento essencial para promover a inovação. O Gráfico 8 do Anexo I compara as deduções em Portugal com alguns países da UE, mostrando que em 2013 as deduções em sede de IRC (deduções económicas) representavam cerca de 0,8% do PIB, também uma das mais baixas do grupo de países considerado.

Uma das principais alterações que ocorreu a partir de 2013 foi a limitação à dedutibilidade dos juros, para limitar a distorção a favor do endividamento, o que ao mesmo tempo alargou a base de incidência.

O limite da dedução para custos de financiamento ficou fixado em duas *tranches* limitado por dois limites, do qual se aplica o maior dos seguintes: 3 milhões de euros em 2013, e a partir de 2014:

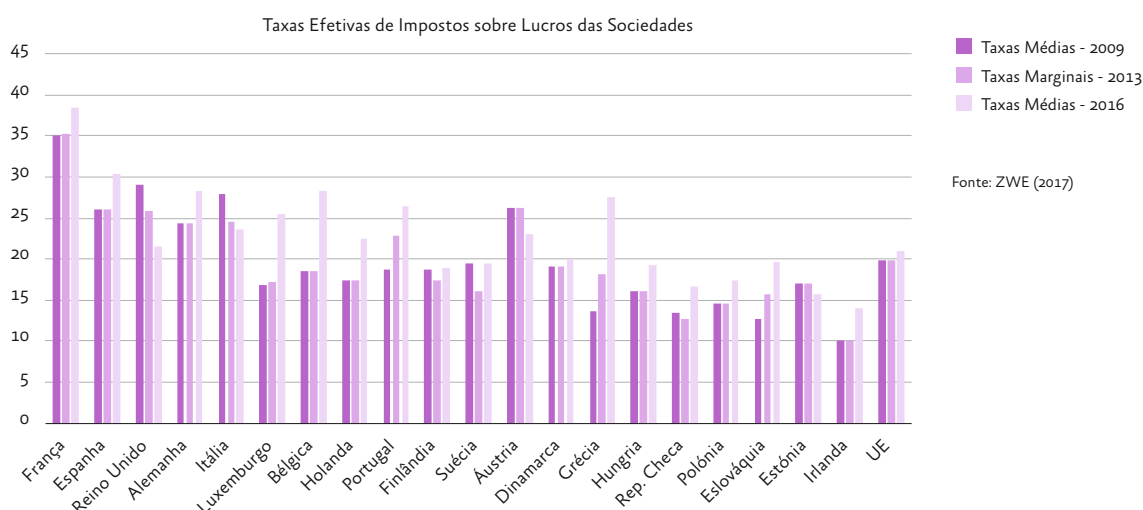
- i. 1 milhão de euros,
- ii. E uma percentagem dos resultados antes de depreciação, gastos de financiamento e impostos: 30%.

Taxas Efetivas de Imposto

A taxa estatutária do imposto sobre as sociedades é apenas um parâmetro do sistema de tributação das empresas. Para calcular a incidência global sobre os lucros da sociedade é necessário entrar em consideração com os créditos fiscais permitidos, o regime de deduções por amortização do capital da empresa, o regime de tratamento de prejuízos e demais elementos do sistema fiscal. As taxas efetivas de imposto sobre os rendimentos do capital são a forma técnica de medir o conjunto destes fatores. Em termos teóricos, é a redução da taxa de rentabilidade de um dado investimento devido ao sistema fiscal sobre a empresa.

As taxas efetivas de imposto, sejam as médias ou marginais, são, pois, fundamentais para medir a competitividade do regime fiscal de um país em relação a outro. A Figura 7.14 e Quadro 12 do Anexo mostram estas taxas para um conjunto de países da UE e OCDE. Portugal tinha em 2009 uma taxa efetiva marginal ligeiramente abaixo da UE e uma taxa média ligeiramente acima da UE. Mas em 2016 Portugal já tinha uma das taxas médias mais elevadas da UE, e muito superior à média dos países do leste Europeu, o que nos coloca em desvantagem em relação a estes países.

Figura 7.14 Taxas Efetivas sobre os Rendimentos de Capital (2009)



Uma outra questão interessante é a incidência final do imposto sobre lucros das sociedades. Numa economia aberta é mais fácil substituir produção nacional por produção externa e quanto maior for a mobilidade do capital menor será a incidência do imposto sobre o capital e mais elevada sobre o trabalho, o que nem sempre é compreendido pelos decisores políticos.

Reformas do Sistema de Impostos sobre Sociedades: Propostas dos Organismos Internacionais

As reformas fundamentais do imposto sobre as sociedades vão muito para além da redução da taxa e alargamento da base de incidência, centrando-se em torno de quatro questões ilustradas pelas seguintes perguntas: como é possível manter a mesma receita do imposto? Como é possível criar um ambiente favorável ao investimento? Como é possível reduzir as distorções causadas pelo imposto? Como é possível reduzir a complexidade do sistema fiscal?

Os regimes mais correntes de impostos sobre sociedades, incluindo o português, causam distorções substanciais, como reduzir o volume total de investimento, os diferentes tipos de investimento, a forma de financiamento da sociedade e a utilização dos seus lucros, a localização da base de imposto, a escolha da forma legal da sociedade. O regime pode mesmo afetar as fusões e aquisições.

Existem sete formas de reformar o sistema baseado no lucro/rendimento para um sistema baseado no *cash-flow* (imposto com dedução imediata da despesa): (i) sistema de imputação total, (ii) sistema com reconhecimento do capital da sociedade, (iii) sistema com reconhecimento das ações dos acionistas, (iv) sistema com reconhecimento por crédito fiscal dos acionistas, (v) sistema

englobante de imposição sobre o rendimento, (vi) sistema de *cash-flow* baseado no destino, e (vii) sistema de *cash-flow* baseado na origem.

O Anexo I apresenta o caso interessante da Estónia.

As Recentes Propostas de Reforma dos Sistemas de Imposto sobre Sociedades: Reino Unido e Estados Unidos da América

As reformas propostas tanto nos EUA como no Reino Unido para o imposto sobre os lucros das sociedades são também do tipo *cash-flow*. A Comissão de reforma dos impostos sobre os lucros de 1986 nos EUA propôs um sistema baseado no *cash-flow*, que voltou a ser retomado em 2005 (US President, 2005). Também a comissão de reforma fiscal para o Reino Unido de 2011 (Comissão Mirrlees) (IFS, 2011) propôs um sistema baseado no *cash-flow* e que é semelhante a um sistema baseado no destino.

O Tax Cuts and Job Act que foi aprovado pelo Congresso dos EUA em dezembro de 2017 constitui uma das mais importantes reformas nos impostos sobre lucros dos EUA. O novo regime proposto é um sistema de *cash-flow* baseado no destino, como vimos acima. As virtudes referidas são a de não subsidiar os empréstimos feitos pela empresa e não provocar custos sobre o investimento, produção e salários. Também não incentiva as empresas a deslocar as suas atividades mais lucrativas, a base fiscal ou a sua sede para países estrangeiros. Existe, contudo, uma objeção por parte das nações estrangeiras, que é o *border adjustment* que introduz ao taxar as importações e isentar as exportações. De facto, as importações de bens e serviços não são dedutíveis da base de incidência, o que pode ser argumentado que é uma forma encapotada de proteger a produção nacional. Porém, o regime do IVA que existe na União Europeia também usa este mecanismo.

A reforma introduzida pela administração Trump baixa a taxa de imposto sobre os lucros de 35 para 21% e aumenta a taxa de dedução de ativos tangíveis (investimento em bens de capital físico) para 100% (até 2022).²⁰⁰ Esta redução leva a taxa efetiva de impostos sobre as sociedades a reduzir-se de 25 para 21%, o que coloca as empresas americanas abaixo dos 30% alemães e 35% franceses. Limita-se a dedução de juros a 30% dos lucros, que podia ser totalmente deduzido antes. Outra medida importante é a redução da taxa de imposto sobre a repatriação de lucros pelas multinacionais americanas para 15% para transferência em liquidez e para 8% para lucros reinvestidos. Espera-se que esta reforma leve muitas empresas americanas a repatriar os enormes lucros acumulados no estrangeiro, que o Tesouro americano estima em 2,5 biliões de dólares.²⁰¹

²⁰⁰. O chamado regime de *bonus depreciation* já existe desde 2002, tendo começado com uma taxa de 30%, que subiu para 50% em 2005, tendo sido sucessivamente prolongada.

²⁰¹. M. Feldstein. Cutting the US Corporate Tax is Worth the Cost. Project Syndicate, 27 novembro, 2017.

Esta reforma fiscal das empresas deverá ter um importante impacto sobre a União Europeia e sobre Portugal, em particular, devido à perda de competitividade fiscal que implica, como o BCE reconhece, embora a análise seja bastante complexa.²⁰² Embora possa haver algum impacto positivo devido ao impacto positivo que a reforma terá no crescimento do PIB, sobretudo a médio prazo, o redirecionamento do FDI a favor dos EUA e a repatriação de lucros terá certamente um efeito negativo.²⁰³

²⁰² ECB. *Monthly Economic Bulletin* 1/2018.

²⁰³ Spengel, C. *et al.*. Analysis of US Tax Reform Proposals and their Effects for Europe and Germany. ZEW Dec 2018.

Iniciativas para Reduzir a Transferência da Base Fiscal e maior Transparência dos Impostos sobre Lucros das Empresas

A iniciativa BEPS (Base Erosion and Profit Shifting), lançada pelo G20 em 2013, e coordenada pela OCDE, tem em vista assegurar que as empresas paguem impostos no território em que os lucros são gerados, ou seja, onde a atividade económica tem lugar e onde se cria o valor, evitando assim a transferência da base fiscal, e dando maior transparência aos fluxos financeiros e de bens e serviços, a nível internacional. Uma simples estatística dá-nos ideia deste fenómeno: a United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) afirma que a reforma fiscal dos EUA de 2017 pode levar a uma repatriação significativa de quase 2 biliões de dólares acumulados pelas multinacionais americanas em jurisdições estrangeiras. Até à data a OCDE já propôs 15 ações, desde o tratamento de preços de transferência até ao tratamento da não-tributação dupla.

A Diretiva contra o Tax Avoidance de 2016 (2016/1164 de 12.7.2016) vai em grande parte no espírito do BEPS.

A Comissão Europeia também lançou uma proposta em 2015 com vista a harmonizar o tratamento da base fiscal do imposto sobre lucros das sociedades. A proposta sobre Common Consolidated Corporate Tax Base (CCCTB) é um conjunto único de regras para calcular a base do imposto sobre os lucros das empresas. Com o CCCTB as empresas com atividade em vários países terão que cumprir com apenas um único sistema para calcular a sua base de tributação, em vez de múltiplos sistemas nacionais. As empresas podem compensar o(s) lucro(s) que tiveram num ou vários países com os prejuízos noutra(s). A base fiscal consolidada é depois distribuída pelos países membros através de uma fórmula, e cada país aplica a sua própria taxa de imposto. Embora de difícil aplicação, pois é necessário determinar o máximo (ou mínimo) denominador comum das bases fiscais de 28 países membros, esta proposta permitiria resolver grande parte do problema de evasão fiscal ou planeamento fiscal agressivo das empresas, a nível da UE.

Propostas da Comissão de Reforma do IRC: limitações e a necessidade de uma reforma profunda

O modelo de tributação proposto pela Comissão de Reforma assenta essencialmente na redução calendarizada da respetiva taxa, na criação de medidas de incentivo ao investimento e num aprofundamento do princípio da territorialidade, fundado na criação de um regime de isenção dos dividendos e mais-valias relativos a participações qualificadas (*participation exemption*) e, bem assim, na ponderação de outras soluções que mitiguem a pretensão tributária do Estado português relativamente a rendimentos obtidos fora do território nacional, em especial quando o potencial recaudatório se revele reduzido, e desde que assegurados adequados níveis de articulação internacional preventivos de situações de dupla não-tributação.

A maior crítica que se pode fazer aos trabalhos desta Comissão é que não tomou em conta os efeitos económicos do regime em vigor nem do regime proposto: o problema do endividamento das empresas. De 1995 a 2012 a taxa de endividamento das empresas privadas e públicas, em percentagem do PIB, passou para o dobro: de cerca de 100 para 200% do PIB. Este é um efeito que os economistas de todo o mundo têm referido, causado pela distorção do regime do imposto sobre os lucros que permite deduzir os juros pagos por empréstimos e não as entradas que os acionistas fazem para o capital da empresa. O processo de desendividamento que se iniciou em 2012 é apenas devido aos cortes que a banca tem feito no crédito.

Não se discutiram regimes alternativos de tributação dos impostos sobre lucros, como por exemplo, os cinco regimes propostos pela OCDE. O Relatório revela grandes limitações na análise económica (talvez por falta de economistas especialistas em impostos). Revela uma certa confusão sobre os efeitos económicos da descida de impostos. Por exemplo usa-se o caso da Irlanda para justificar a descida das taxas de imposto como causa da subida da receita do imposto. Mas as causas foram a entrada na Irlanda de um grande número de multinacionais americanas e transferência das bases de imposto para aquela jurisdição aproveitando várias cláusulas. O investimento direto estrangeiro também está por trás do sucesso de vários países da Europa de leste. No caso do Eslováquia deu-se um forte aumento do IDE por razões geoestratégicas: concentração da indústria automóvel na região República Checa, Eslováquia, Hungria e sul da Polónia (em conjunto com sul da Alemanha).

5.4.3. Imposto sobre o Valor Acrescentado

O IVA é o imposto mais importante dos impostos indiretos, introduzido em 1986, com a entrada nas Comunidades Europeias. É um imposto sobre os bens e serviços, baseado no destino, que taxa as importações e isenta as exportações. É um típico imposto sobre o consumo, pois são os consumidores que acabam por suportar o imposto, pelo que é considerado um dos impostos menos distorcionários. De facto, ao ser repercutido através da cadeia de produção não distorce os preços relativos dos bens intermédios e destes em relação aos *inputs* de fatores primários.

A taxa standard de IVA mínima fixada pela Comissão é de 15%,²⁰⁴ exceto para um conjunto de bens considerados de primeira necessidade. É também admitida uma taxa intermédia. Em Portugal a taxa normal do IVA é de 23%, a intermédia de 13%²⁰⁵ e a reduzida de 6%²⁰⁶. Existem também alguns bens que têm taxas específicas, sem dedução. Existem também taxas reduzidas para a Madeira e Açores. A taxa standard de Portugal já está acima da média não ponderada (19,2%) deste grupo de países.

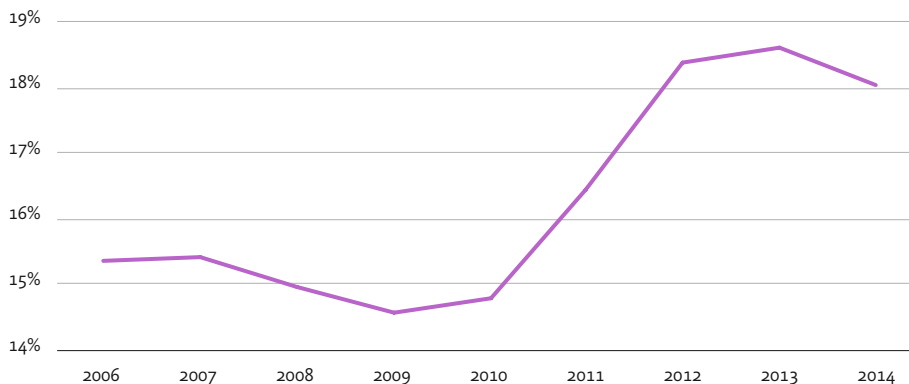
A Figura 7.15 mostra um acréscimo substancial do IVA com a crise económica e financeira.

²⁰⁴ VAT Directive: Council Directive 2006/112/EC.

²⁰⁵ Aplica-se a vinhos, produtos petrolíferos, restauração e espetáculos.

²⁰⁶ Aplica-se a bens alimentares, jornais, produtos farmacêuticos, transportes, hotéis, construção de casas económicas e de reabilitação urbana, portagens, adubos, *inputs* agrícolas, produtos agrícolas e pecuários.

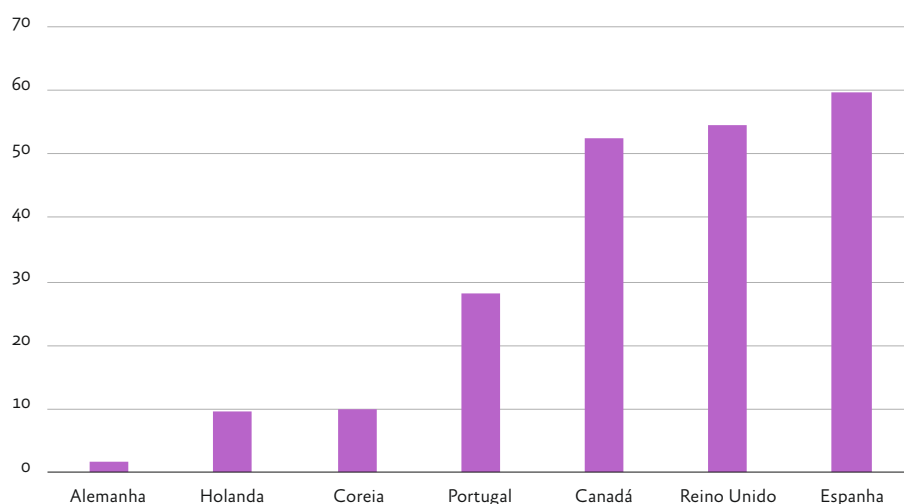
Figura 7.15 Taxa média efetiva do IVA



Fonte: Ministério das Finanças

A Figura 7.16 dá-nos a despesa fiscal associada ao IVA que é medida pela redução de receita devida às taxas reduzidas, em relação à standard, e a regimes mais favoráveis. Como podemos observar, a perda de receita é equivalente a 28% do total da receita, o que coloca o país numa posição intermédia em relação ao grupo da amostra.

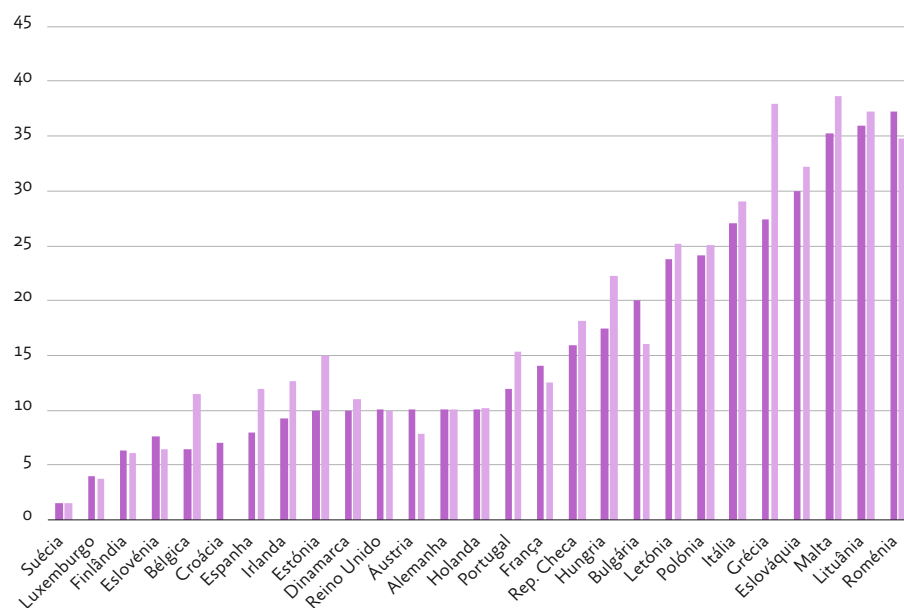
Figura 7.16



Já a Figura 7.17 dá-nos o *gap* do IVA que mede a diferença entre as receitas que o fisco conseguiria arrecadar se todos os contribuintes pagassem o que deviam e a receita efetivamente recebida, em percentagem da receita do imposto. Como podemos observar, Portugal encontra-se numa posição próxima da média da UE, com cerca de 10% da receita.

Figura 7.17 VAT Gap em percentagem da receita do imposto

■ 2014
■ 2013



Fonte: Comissão Europeia, VAT Gap Report, 2016

Uma das razões para aumentar os impostos diretos no programa de ajustamento, segundo o Governo na altura, era que a subida das taxas do IVA tinha provocado um aumento da evasão fiscal. Esta tese não é suportada pela análise estatística, como mostra a Figura 7.17 da Comissão para Análise do *Gap* do IVA, a nível europeu. Entre 2009 e 2014 o gap do IVA desceu continuamente.

A diferença entre as receitas totais esperadas com o regime e taxas do IVA e as receitas efetivamente recebidas pode ser decomposto no *Gap* do IVA que se deve a evasão fiscal, e o *Gap* Política, que se deve a fatores de política fiscal. Estes decompõem-se por sua vez em dois: o *gap* das taxas que é devido à existência de taxas mais baixas em relação à taxa standard e o *gap* das exemptions, que é devido às isenções fiscais. O Quadro 7.1 mostra que Portugal tem a taxa mais elevada de *gap* das taxas, ou seja, tem a maior massa de bens e serviços nas taxas mais baixas de todos os países da UE.

Quadro 7.1 Os vários *gaps* do IVA

	VAT Gap	Policy Gap	Rate Gap	Exemption gap
Áustria	11,4	40,7	12,0	1,4
Bélgica	10,5	53,8	11,7	1,3
Bulgária	17,2	26,7	1,9	2,2
Rep. Checa	22,4	33,0	6,3	-0,9
Dinamarca	9,3	42,7	0,6	1,2
Estónia	16,8	30,5	2,7	2,7
Finlândia	4,1	50,2	7,7	5,6
França	8,9	53,4	14,2	3,9
Alemanha	11,2	42,6	8,4	3,2
Grécia	34,0	50,8	13,6	6,3
Hungria	24,4	36,2	5,2	2,8
Irlanda	10,6	52,5	16,9	2,9
Itália	33,7	45,6	13,3	3,4
Letónia	29,9	33,3	3,4	1,2
Lituânia	37,7	25,5	3,3	1,7
Luxemburgo	5,1	53,2	12,5	4,1
Holanda	4,2	52,0	11,0	3,8
Polónia	26,7	43,1	18,5	3,3
Portugal	9,0	51,9	19,0	2,3
Eslováquia	34,9	27,3	1,8	-6,4
Eslovénia	5,8	43,3	11,7	1,2
Espanha	16,5	53,9	15,7	2,6
Suécia	4,3	48,8	7,8	7,0
Reino Unido	9,8	51,4	12,8	5,3

Fonte: Comissão Europeia (2015)

	VAT Gap	Policy Gap	Rate Gap	Exemption gap
Média	18,5	42,3	9,8	2,6
Mediana	13,9	43,2	11,3	2,7

Em março de 2016 a Comissão publicou as 20 medidas para resolver o *Gap* do IVA, em que se referiam várias medidas de cooperação entre autoridades tributárias e de melhoria da administração fiscal. De facto, cerca de um terço do *gap* é devido a fugas nas trocas entre países membros. Para procurar reduzi-lo, a Comissão propôs um conjunto de medidas, nomeadamente para o tratamento das PME e para o comércio eletrónico.

Capítulo 8

Formulação e execução da política orçamental e processo orçamental

Abel M. Mateus

A ciência e técnica da Gestão Financeira Pública tem registado avanços substanciais nas últimas décadas, tendo contribuído para uma alteração significativa da moderna arquitetura dos sistemas orçamentais em todo o mundo. As principais inovações compreendem as seguintes peças:

- Regras orçamentais
- Conselhos de Finanças Públicas
- Quadros orçamentais de médio prazo
- Orçamentação para *performance*, ou orçamentação por resultados (*performance budgeting*)
- Técnicas de gestão de risco orçamental
- Leis de responsabilização orçamental, e
- Contabilidade e prestação de informação transaccional, financeira, ou baseada no método de compromissos (*accrual*)

A crise financeira mostrou a complementaridade destas peças. Por exemplo, regras orçamentais sem uma contabilidade e prestação de informação exata, atualizada e abrangente de todo o setor público não têm o efeito requerido. O Fiscal Compact da União Europeia reconhece estes aspetos, e em particular a complementaridade entre as instituições orçamentais e a transparência financeira.

Vimos já noutros capítulos a questão do aperfeiçoamento das regras orçamentais, comentámos a recente introdução do Conselho de Finanças Públicas e a necessidade de ser reconhecido como um órgão competente dentro do processo orçamental. Esta é uma das mais importantes medidas de melhoria do processo orçamental introduzida nos últimos anos em Portugal. Outro importante passo foi a reforma do processo orçamental introduzido pela Lei de Enquadramento Orçamental (LEO) de 2015, nomeadamente a introdução da contabilidade por *accruals*, o plano plurianual e o orçamento

²⁰⁷ A LEO anterior já considerava programas orçamentais. Estes são considerados no processo orçamental em curso, contudo, atualmente, os programas correspondem à orgânica do Governo. A nova Lei de Enquadramento Orçamental densifica a metodologia da orçamentação por programas, no sentido de se evoluir para este tipo de orçamentação (veja-se, por exemplo, a Secção I do Capítulo II da Lei 151/2015, de 11 de setembro)

²⁰⁸ Assim, quando for caso disso, referiremos que dada proposta está prevista na LEO 2015. Mas argumentar que uma dada proposta aqui feita não faz sentido porque já está prevista na LEO de 2015 não nos parece de grande utilidade, pois ainda é necessário percorrer um largo caminho para a sua implementação. Um exemplo elucidativo é exatamente a questão da orçamentação por programas. Esta é feita no OGE de 2018 através da identificação de programa com ministério, mas a ideia de orçamentação por programas, que já vem dos anos 1970, quando se iniciou o PPBS (Planning Programming Budget System), era de estabelecer programas de ação que envolvem projetos e medidas com respetivo financiamento, para o prosseguimento de determinados objetivos. Por exemplo, um programa de integração de Portugal com a Europa via infraestruturas de transporte, que prevê integração das ligações ferroviárias e portuárias, dado que as aéreas e rodoviárias já se encontram bastante integradas. Seria um programa transversal a diversos ministérios, com investimentos e medidas de política e regulamentares apropriadas.

por programas.²⁰⁷ Contudo, estas reformas vão levar alguns anos a serem efetivadas, e a forma como serão integradas com novos métodos de gestão e organização das administrações públicas está longe de ser delineada. Por exemplo, há especialistas que defendem que antes de se fazer qualquer reforma profunda é necessário reduzir drasticamente as 700 ou mais linhas do orçamento, enquanto que outros defendem que prioritária é a introdução do orçamento por programas. Qualquer que seja a prioridade, é evidente que ambas têm que ir lado a lado. Outro tema que tem sido sucessivamente abordado são as falhas de transparência do processo orçamental, que está aliado a falhas no controlo político-democrático, constitucional e administrativo, temas que serão abordados também nos capítulos seguintes.

Neste capítulo vamos apresentar alguns temas que consideramos fundamentais na melhoria da arquitetura institucional, sobretudo na formulação da política orçamental, e no processo orçamental. É importante desde já esclarecer que o ponto de partida que tomámos é o da situação atual e não da situação que prevaleceria caso a Lei de Enquadramento Orçamental, Lei 151 de 2015, tivesse sido completamente implementada.²⁰⁸ É um cenário difícil de prever e que não nos atrevemos a conceber. Aliás, devemos acrescentar que mesmo países que já têm normas semelhantes há mais de uma dezena de anos, continuam a verificar sérios problemas, por exemplo na formulação de programas, na sua execução e na sua avaliação.

Começaremos por estudar a questão da formulação da política orçamental e a coordenação com as outras políticas, que interagem na definição da estratégia económica de curto e médio prazos. Como parte destas matérias abordaremos a questão do papel do Parlamento nesta fase inicial, mas crucial, do processo. Seguidamente abordaremos a questão da apresentação do orçamento, não só em termos de *design* e da informação fundamental que deve conter, como das boas regras de governação que são hoje objeto das recomendações internacionais, como a OCDE e FMI.

O terceiro tema é um dos maiores desafios que se colocará à reforma do processo orçamental e que é a introdução do orçamento por resultados (*performance budgeting*). Embora se tenha que progredir muito, mesmo a nível dos países mais avançados, vamos procurar juntar os ingredientes fundamentais e indicar algumas das melhores práticas. O quarto tema aborda a questão da avaliação dos grandes projetos de investimento, que entre nós muito tem deixado a desejar. Finalmente concluiremos e sintetizaremos algumas recomendações.

Deve reconhecer-se que nos últimos anos houve melhorias substanciais no processo orçamental, nomeadamente no aumento da transparência orçamental, na convergência de universos entre contabilidade pública e contabilidade nacional, na melhoria dos documentos de reporte de informação,

bem como nas alterações introduzidas na Lei das Finanças da Administração Local, da Administração Regional, Local e Setor Empresarial Local e na Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso.

Em anexo desenvolvem-se alguns temas que nos parecem de importância para o processo orçamental. O Anexo B, sobre Processo Orçamental, descreve o processo atual, aborda a questão da arquitetura institucional que falta construir e revê as posições dos organismos internacionais sobre o processo do orçamento português, e até que medida as recomendações foram cumpridas. O Anexo H, sobre Orçamentação para Resultados (*performance budgeting*) faz uma avaliação das experiências estrangeiras, as lições que se podem tirar e as metodologias científicas a utilizar. Finalmente, o Anexo I descreve o estado da arte sobre a Avaliação de Investimentos Públicos.

8.1. Arquitetura Institucional para a Formulação da Política Económica e Orçamental

A conceção e execução da política económica em Portugal nas últimas três décadas tem mostrado fortes deficiências, como está documentado largamente neste trabalho. Vejam-se, a título de exemplo, os enormes erros nas previsões económicas, documentadas na Figura 8.1. A grande evidência foi a grave crise económica em que o país caiu, em 2010-2011, tendo que ser resgatado pela terceira vez nos últimos 35 anos. Não é por falta de economistas especializados – e vários académicos independentes do Governo avisaram que as políticas económicas poderiam conduzir a uma crise.²⁰⁹ A análise dos precedentes da crise mostra que as políticas pós-2004-2005 é que foram o “prego final no caixão”. Não concordamos com os analistas que defendem que foi a crise global que foi a principal causa da crise portuguesa. A crise global foi apenas a causa próxima do deflagrar da crise.

O país tem que ser capaz de formular as suas próprias políticas. Não pode confiar apenas na Comissão Europeia ou no FMI. Instituições como o Banco de Portugal ou o GPEARI do Ministério das Finanças são fundamentais para a formulação da política económica de curto prazo do país. Mas interessa aproveitar melhor os escassos recursos humanos do país nestas matérias. Em primeiro lugar é necessário aperfeiçoar a liderança a nível do primeiro-ministro e coordenação das políticas económicas a curto, médio e longo prazos, a nível macro e setorial. Enquanto que primeiros-ministros com forte formação económica foram capazes de exercer essa liderança, outros com formação jurídica ou de engenharia deixaram estas funções para outros ministros, como o das Finanças, ou acabaram por subalternizar estas atividades, com graves consequências a nível de desequilíbrios macro ou de estagnação do crescimento.

²⁰⁹ Veja-se, por exemplo, a edição de A. Mateus, *Economia Portuguesa*, Editorial Verbo, 2002.

Para reforçar esta função propõe-se a constituição de um Conselho para a Política Macroeconómica, constituído pelo primeiro-ministro, ministros das Finanças, Economia, Infraestruturas, Educação e Saúde. Este grupo teria como função discutir, preparar e monitorar as grandes decisões sobre política de curto e médio prazos, que informaria o orçamento e políticas macroprudenciais, assentando a preparação técnica no Ministério das Finanças e no Banco de Portugal. Tendo em conta as matérias aqui discutidas, teriam também assento neste Conselho, o Governador do Banco de Portugal, no duplo papel de representante no Sistema Europeu de Bancos Centrais (SEBC) e como coordenador dos supervisores financeiros a nível nacional. Este grupo reunir-se-ia, pelo menos, em março, julho e outubro de cada ano. Outra função importante seria discutir, preparar e monitorar as grandes decisões sobre política de longo prazo, cuja preparação técnica assentaria nos ministros da Economia, Infraestruturas, Saúde e Educação. Este grupo reunir-se-ia pelo menos uma vez por ano, em setembro, e teria um papel especial de preparação do plano de investimentos público.

Por outro lado, as melhores práticas internacionais aconselham que seja um organismo independente que se pronuncie sobre a estratégia macroeconómica global de curto e médio prazos. Entre nós o Conselho das Finanças Públicas tem que se pronunciar sobre as projeções subjacentes à proposta do OGE. Porém, a estrutura que se propõe para o aconselhamento a alto nível da política económica é mais próxima de um Council of Economic Advisers dos EUA ou do Comité dos Sábios alemão.

A constituição de uma instituição que assegure a valência económica e política do Quadro de Programação Orçamental pode assumir várias formas, que passam de uma pequena reforma até reformas mais radicais do ponto de vista institucional. Vamos analisar três propostas: (1) reforço e criação de uma Unidade de Previsão e Programação da Política Orçamental dentro da Administração Pública; (2) criação de um Núcleo de Previsão e Programação da Política Orçamental com técnicos destacados do Ministério das Finanças, Banco de Portugal e universidades; e (3) Criação de um Conselho Nacional de Economia, semelhante ao Council of Economic Advisers, totalmente independente do Estado.

Em países como a Áustria, o Chile, a Alemanha e a Holanda, existe uma organização, comissão ou painel independente que elabora as previsões macroeconómicas.

Por exemplo, na Áustria todos os pressupostos macroeconómicos utilizados no processo orçamental são preparados por um instituto independente designado Instituto para a Investigação Económica. Na Holanda, o Gabinete de Planeamento Central (Central Planning Bureau) desempenha funções

idênticas. No Chile, as previsões são elaboradas por um painel independente constituído por 14 economistas oriundos do mundo académico e de órgãos de investigação, nomeados pelo ministro das Finanças para um mandato individual e renovável com a duração de um ano (Blöndal e Curristine, 2004, p. 13). Na Nova Zelândia e na República Eslovaca, um painel independente revê as previsões económicas do governo. Na Suécia, o governo estabeleceu um Conselho Orçamental, em 2007, para efetuar um escrutínio independente à política orçamental, promover um debate público ativo e reforçar a credibilidade da política orçamental.

(1) Uma primeira proposta é a criação de uma Unidade de Previsão e Programação da Política Orçamental dentro da Administração Pública,²¹⁰ que corresponde a um pequeno passo no sentido de reforçar a capacidade de formulação do Quadro de Programação Orçamental (QPO), mas não tendo ainda independência em relação ao Governo. Esta unidade deveria ser constituída por economistas com sólida formação em macroeconomia e finanças públicas. A construção dos modelos macroeconómicos acima indicados poderia ser encomendada a consultores externos, dada a sua especialidade, mas aqueles teriam que ser totalmente absorvidos, mantidos e trabalhados pelos economistas da Unidade. Poderia ser composto por um economista especializado em macroeconomia, outro em política orçamental e finanças públicas e um especialista em modelos econométricos e de simulação. As suas funções seriam a elaboração das previsões macroeconómicas anuais e formulação da PO, subjacentes ao Programa de Estabilidade e ao QPO, até 15 de abril de cada ano. Estes trabalhos deveriam decorrer, da forma como já hoje são feitos, em contacto com a Comissão Europeia e consultando o Banco de Portugal. Este núcleo desempenharia ao longo do ano as funções de acompanhamento e revisão dos Programas de Estabilidade e da situação económica do país, contribuindo para o Relatório do Orçamento na parte de enquadramento internacional e macroeconómico nacional.

Atualmente estas previsões e a formulação de PO são mais tarde avaliadas pelo Conselho das Finanças. Porém esta avaliação é feita muito tarde no processo e já não tem grande impacto sobre a formulação inicial. Uma alternativa é propor que esta avaliação seja feita mais cedo e de uma forma mais oportuna. A outra é nomear um Painel de Avaliação da Política Orçamental, que é um conjunto de quatro a seis especialistas independentes, de universidades e institutos de investigação nacionais e estrangeiros com competência em macroeconomia e finanças públicas. Este painel poderia ser nomeado por dois anos e não seria remunerado. Pensamos que basta a reputação de pertencer e o sentido de serviço público para motivar os seus membros. O relatório de avaliação seria tornado público.

²¹⁰ Possivelmente dentro do Ministério das Finanças. Já existe uma unidade de Política Económica do GPEAR, mas esta deveria ser autonomizada e bastante reforçada em poderes e em recursos técnicos e humanos.

²¹¹. Colocado, possivelmente, junto da Presidência do Conselho de Ministros.

(2) Um passo de maior reforma seria a criação de um Núcleo de Previsão e Programação da Política Orçamental com técnicos destacados do Ministério das Finanças, Banco de Portugal e universidades.²¹¹ Este núcleo poderia ser um grupo interinstitucional com alguma autonomia em relação ao Governo. As vantagens é que poderia agrupar economistas de maiores qualificações, ter maior independência na medida em que a sua relação funcional não estava na dependência do ministro das Finanças, e também não acarretar custos adicionais. Também ultrapassaria a necessidade de um maior escrutínio externo. As desvantagens seriam a dificuldade de mobilizar economistas de elevada qualificação para este tipo de tarefas fora da investigação universitária, e o funcionamento um pouco *ad hoc* do grupo.

(3) Criação de um Conselho Nacional de Economia, semelhante ao Council of Economic Advisers. Esta seria a reforma mais profunda do ponto de vista político e institucional. Ao contrário dos EUA, onde este Conselho funciona como um departamento do Executivo (White House), pensamos que em Portugal deveria ser independente e ter uma gestão autónoma do Governo, à semelhança do Conselho de Finanças Públicas. Outra alternativa seria transformar este Conselho num verdadeiro Conselho Nacional de Economia, que para além de avaliação do orçamento também tivesse como função avaliar a política macroeconómica na sua globalidade e as estratégias de desenvolvimento a longo prazo.

O Conselho Alemão de Economia criado em 1963, é um grupo de economistas que avalia as políticas económicas e faz recomendações de políticas alternativas. Nos média este grupo é conhecido como os Cinco Sábios de Economia (*Fünf Wirtschaftsweisen*). Publicam anualmente um relatório, por volta de 15 de novembro, que o Governo alemão tem que levar a sério, pois tem de elaborar comentários e conclusões sobre a sua apreciação e recomendações num prazo de oito semanas. Os seus cinco membros são nomeados pelo Governo e empossados pelo Presidente da República.

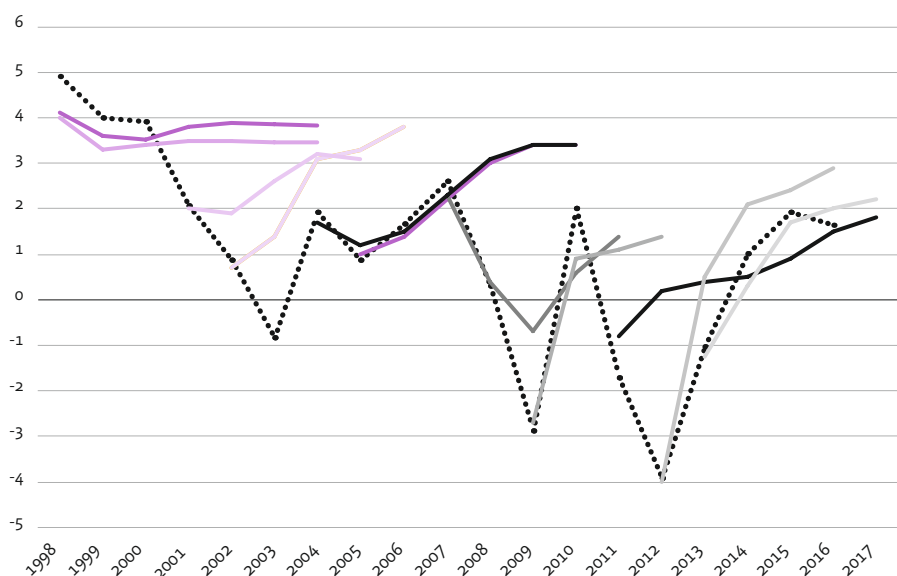
Muitas vezes parece que as grandes medidas do lado dos impostos ou da despesa fiscal são tomadas com base em estudos meramente contabilísticos, em que se avalia o custo orçamental, mas sem qualquer avaliação do seu impacto económico. Para o reforço institucional da formulação da política é também importante melhorar as metodologias de análise microeconómica da eficiência das despesas públicas, que fazem parte de outras partes deste trabalho, assim como do impacto de diferentes medidas de política, entre as quais os impostos, sobre a distribuição do rendimento, sobre as decisões de reforma, incentivos ao trabalho e poupança, bem assim como medir impactos sobre fecundidade e emigração. Estes modelos de simulação microeconómica requerem em geral uma base de dados real e atualizada a nível de contribuinte

e de estratos populacionais. Requerem também metodologias de teoria económica e econométrica que só estão ao alcance de especialistas nestas matérias. É, pois, importante reforçar a capacidade de análise e de investigação aplicada do Ministério das Finanças, e seria importante que este gerisse uma carteira de projetos com as universidades para o seu desenvolvimento.

A nível macroeconómico tem havido progressos na introdução de modelos mais sofisticados, nomeadamente de um modelo de equilíbrio geral dinâmico estocástico, que, contudo, não é público, e por isso não pode ser sujeito a críticas nem serem avaliados os seus pressupostos. O Banco de Portugal dispõe do modelo PESSOA e de outros modelos tipo DGESM. Contudo, os erros de previsão tanto do Ministério das Finanças como da Comissão Europeia ainda são apreciáveis, sobretudo quando há viragens de ciclo. Esta é uma das áreas que merece especial atenção, pois é com base nas previsões macro que é elaborado todo o orçamento.²¹²

²¹² Ver o Anexo B sobre sugestões de metodologias a nível macroeconómico.

Figura 8.1 Projeções do PIB (taxas de crescimento)



Fonte: Comissão Europeia e Ministério das Finanças

8.2. Propostas para Aperfeiçoamento do Processo Orçamental

Nesta secção vamos fazer um conjunto de propostas para modernização e aperfeiçoamento do processo orçamental, nomeadamente a apresentação de um documento de síntese e que defina as grandes linhas de preparação do orçamento, numa visão da estratégia da política macro de curto prazo e dos grandes programas a incluir.

8.2.1. Apresentação ao Parlamento para discussão e aprovação do Programa de Estratégia Macroeconómica e Política Orçamental, até 30 de abril de cada ano, que será a base de preparação do Orçamento.

Atualmente, no processo orçamental, apenas a 15 de outubro de cada ano, e com vista à discussão e aprovação do OGE do ano seguinte, chega ao Parlamento um documento com várias centenas de páginas, produto já quase acabado.

Como com a LEO de 2015, em implementação, as Grandes Opções se vão fundir com o Programa de Estabilidade, uma recomendação seria, à semelhança de outros países, entre os quais a Suécia, apresentar no Parlamento, para discussão e aprovação, o Programa de Estratégia Macroeconómica e Política Orçamental²¹³, contendo as grandes linhas de orientação da política macroeconómica e orçamental, tendo apenso o Programa de Estabilidade e o Plano Nacional de Reformas, de forma simplificada e pedagógica. O documento deveria concentrar-se nas grandes orientações estratégicas da política macroeconómica e orçamental de curto prazo. O documento poderia assumir a forma do Sumário Executivo do OGE que se propõe abaixo.

²¹³ Para obstar à multiplicação de documentos, uma alternativa seria reformular o Programa de Estabilidade, enriquecendo-o e tornando-o mais estratégico e abrangente da política de curto e médio prazo.

8.2.2. Reforço do Papel do Conselho de Finanças Públicas e da Unidade Técnica de Apoio Orçamental

A criação da Unidade Técnica de Apoio ao Orçamento (UTAO) no âmbito do Parlamento em 2009 e do Conselho das Finanças Públicas (CFP) em 2011 foram duas importantes contribuições para a melhoria do processo orçamental. O CFP afirmou-se já como uma autoridade de controlo orçamental de elevada competência, tendo desempenhado um papel importante na maior transparência do OGE, em particular quanto às projeções macro e orçamentais. Pena é que alguns órgãos de soberania tenham posto em causa as suas críticas às deficiências das projeções, pois é fundamental o apoio a uma instituição desta natureza, cuja autoridade depende apenas da sua reputação e competência técnicas.

Uma das formas de alargar o mandato do CFP, para o colocar a par de outras instituições europeias, seria incluir a apreciação das propostas eleitorais, à semelhança do caso holandês e inglês, o que muito contribuiria para a disciplina dos partidos políticos e melhor esclarecimento dos votantes/cidadãos.

CAIXA 7

Os Institutos Independentes de Finanças Públicas

A literatura económica é contundente na demonstração de que existem incentivos para os Governos caírem em défices excessivos e gerarem sobre-endividamento do Estado. A dificuldade em coordenar as inúmeras pressões de gasto sobre os recursos limitados que o Estado consegue mobilizar e a miopia que afeta os decisores da PO eleitos, são dois dos principais fatores que contribuem para aqueles comportamentos. As regras fiscais tentam limitar estes comportamentos, via sanções pecuniárias (caso do PEC) ou de punição eleitoral. Mas as regras são vulneráveis a três tipos de limitações: falta de comprometimento político, desenho desadequado²¹⁴ e fraco *enforcement*.

Perante a dificuldade política de delegar a PO para um organismo independente, muitos países têm instituído Conselhos de Finanças Públicas, sobretudo depois da crise financeira global.²¹⁵ Estes Conselhos intervêm sobretudo através da sua influência e persuasão no debate público. A experiência de países avançados (CBO nos EUA, CPB na Holanda ou IFS no Reino Unido) mostra que estes organismos podem influenciar a conduta da PO através de uma análise independente da situação macroeconómica e propostas orçamentais, ou indo mais longe, fazendo mesmo recomendações de políticas alternativas. Estes Conselhos não são um substituto das regras fiscais, mas sim seu complemento.

O Conselho das Finanças Públicas português, criado em 2011, tendo iniciado funções em fevereiro de 2012, e seguido algumas das melhores práticas a nível da UE. A sua missão é “proceder a uma avaliação independente sobre a consistência, cumprimento e sustentabilidade da política orçamental, promovendo 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.” Fizeram-se noutros capítulos análises mais detalhadas dos seus estatutos.

O CFP, apesar da sua juventude, rapidamente construiu a sua reputação na sociedade portuguesa, reforçada pelos requisitos impostos pela Comissão no envio dos Planos de Estabilidade do País, que têm que ser acompanhados dum parecer do CFP. As suas análises e projeções macro subjacentes têm tido a qualidade e exatidão em linha com os melhores congéneres europeus.

Levantaram-se, recentemente, dois quesitos que merecem a nossa reflexão. O primeiro é o possível papel que este devia ter na revisão das propostas partidárias em eleições. Em particular, o PS apresentou nas eleições de 2015 uma programa macroeconómico para o PIB e orçamento, pós-crise, elaborado por um conjunto de economistas. Dois problemas foram levantados pela oposição e por vários economistas: o primeiro era a estratégia baseada na expansão do consumo privado, quando o país ainda estava num processo de ajustamento macroeconómico de elevados desequilíbrios externos passados e que necessitavam de ser consolidados. O segundo, eram os elevados multiplicadores fiscais pressupostos, que levavam a uma redução do défice sobretudo por efeito dos estabilizadores automáticos. Teria sido importante para o debate público que houvesse uma opinião de uma entidade independente sobre estes assuntos de alta relevância para o país.

A função de escrutínio sobre o realismo e fiabilidade dos programas orçamentais, em eleições, é tradicionalmente feita pelo CPB holandês e pelo IFS inglês, com

²¹⁴ A propósito da regra fiscal do PEC, sobretudo na definição de Déficit Excessivo, apontamos duas falhas graves. A primeira é que está sujeita a grande subjetividade na definição de medidas temporárias (por exemplo, porque é que um corte temporário no investimento público não é considerado como medida temporária), e de não incluir nenhuma medida do esforço e nível da dívida. Como é que um país com uma dívida de 130% tem que ter um excedente primário significativo (de cerca de 3% do PIB) para ser considerado acima de *rating* de lixo, enquanto que o PEC nada estabelece sobre a necessidade de trajetória claramente descendente da dívida. E, finalmente, não tem qualquer mecanismo de ajustamento de erros do passado, vantagens claramente demonstradas na Suíça.

²¹⁵ Debrun, X. E T. Kinda (2014). Strengthening Post-Crisis Fiscal Credibility – Fiscal Councils on the Rise – a new dataset. IMF WP 14/58

excelentes resultados, pois contribui para um debate político mais esclarecido. A questão é que estes organismos já têm a sua reputação e independência bem fundados dentro da sociedade destes países, pelo que as suas análises são consideradas sem crítica de partidarismo.

Seria útil e muito contribuiria para o esclarecimento da opinião pública e para um debate mais democrático que ao CFP fosse atribuída explicitamente esta função adicional. No entanto, para não comprometer este organismo no jogo partidário, poderá ser necessário aguardar algum tempo para fazer esta alteração.

Outra questão têm sido as críticas feitas pelo Governo e até pelo Presidente da República às projeções feitas pelo CFP para o défice de 2016, em que este organismo previa a necessidade de tomar medidas adicionais às que o Governo propôs em meados daquele ano, para cumprir a meta do défice. O problema é tanto mais grave porque os partidos que apoiam o PS no governo pediram mesmo a eliminação desta instituição. Primeiro, é necessário esclarecer que o objetivo do défice para 2016 foi conseguido por cortes adicionais, que não estavam então programados pelo Governo, no investimento público. Segundo, é essencial para que os organismos independentes de Finanças Públicas cumpram a sua missão, a sua reputação, que tem que ser construída e acarinhada pelos órgãos de soberania.

Também a UTAO tem desempenhado um papel relevante, estando disponíveis no sítio do Parlamento contribuições importantes para a análise do OGE. Este organismo tem-se, contudo, debatido com escassez de recursos, pelo que seria aconselhável o seu reforço.

8.2.3. Introdução de audições parlamentares com especialistas sobre o Orçamento

A Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa realiza audições regulares dos ministros das diferentes pastas para apreciação do OGE e de algumas das principais entidades públicas, tais como reguladores e Tribunal de Contas. Propõe-se, contudo, e à semelhança de outros parlamentos europeus e da América do Norte, que esta comissão faça audições com especialistas de política macroeconómica e orçamental para ter uma perspetiva mais alargada de opiniões, antes de realizar os seus relatórios finais.

8.2.4. Integração dos projetos e programas de investimento (PIDAC) no OGE

Numa lógica de programas, o orçamento de investimento (PIDAC) deve ser objeto de maior integração com o orçamento de funcionamento. Esta observação resulta do facto de os orçamentos, como o da Nova Zelândia, apresentarem também as projeções das despesas de investimento para os anos até t+4,

por programas. De facto, um dos problemas que se verifica em muitos países subdesenvolvidos é que não se preveem os recursos humanos e financeiros suficientes para operar os projetos de investimento, bem como as despesas de manutenção correntes para que o investimento seja mantido em condições ótimas de funcionamento. Conforme o exemplo da Nova Zelândia aqui apresentado, quando se elabora um dado programa de política devem-se prever em conjunto as despesas correntes e as despesas de capital necessárias para atingir os objetivos pré-fixados.

8.2.5. Obrigatoriedade de apresentação no Programa de Estratégia Macroeconómica de projeções a 4 anos (médio prazo) com análise de choques e respostas de política apropriadas

O CFP tem sublinhado a importância da apresentação de um **cenário de políticas invariantes e da sistematização dos efeitos das medidas de política com reflexo orçamental**, identificando claramente: (i) se o seu impacto foi calculado face ao ano anterior ou face ao cenário de políticas invariantes e (ii) quais os efeitos temporários ou não recorrentes considerados.

Não é possível enfatizar de mais a importância desta recomendação. De facto, caso os organismos internacionais ou nacionais tivessem feito, em meados dos anos 2000, como por exemplo, em 2005, uma projeção para 4 a 5 anos, com *stress tests* convencionais, teriam facilmente chegado à conclusão de que o país incorria em fortes riscos de entrar em crise financeira. As projeções que se fazem com acentuada ênfase em 1 a 2 anos, e que servem de base às recomendações do Programa de Estabilidade, são claramente insuficientes, e podem mesmo levar a erros graves, pois também não tomam em consideração um mecanismo de ajustamento de erros. Cada ano é um *fresh start*, o que é extremamente condicionante.

Se em 2005, aquando da revisão do Pacto de Estabilidade e Crescimento, se tivessem feito projeções obedecendo a estes princípios, com políticas invariantes, e com aplicação rigorosa da contabilidade do Eurostat, verificar-se-ia que o país poderia ultrapassar o limiar dos 100% da Dívida Pública e -100% da Posição Líquida do Investimento Internacional, em 2010, que indicam uma extrema vulnerabilidade à crise financeira. A crise global só veio provar que tal cenário era realista.

A Figura 8.2 apresenta um exercício hipotético em que se faz uma projeção com base em 2005, para o horizonte até 2010. A política invariante significa que os défices nominais são os mesmos que a média do observado em 1998 a 2005, e que os parâmetros do crescimento e da dívida são também uma projeção com base neste período. Porém, em 2009 e 2010 supõe-se um choque

sobre o crescimento do PIB e sobre as taxas de juro reais, iguais a 2 desvios padrão das séries observadas no passado. Conforme se observa, os valores que se poderiam atingir em 2010, na véspera da crise financeira em Portugal, são mesmo ligeiramente mais elevados do que os que se vieram a observar.

Figura 8.2: Projeções de Défices e Dívida em 2005 com *stress test*



8.2.6. Acabar com as cativações ao orçamento

Outra questão importante é a das **cativações**, que tem sido objeto de grande discussão no Parlamento, pois retira autoridade a este, na medida em que na autorização do OGE se especificam as despesas por ministério e programa, e depois, o ministro das Finanças exerce a sua discricionariedade, ao longo da execução orçamental, sobre que volume de despesa autoriza. A cativação refere-se à “retenção de verbas do orçamento de despesa determinado na Lei do Orçamento do Estado, no Decreto-Lei de Execução Orçamental anual ou outro ato legal específico, que se traduz numa redução da dotação utilizável pelos serviços e organismos. A libertação destes montantes – descativação – é sujeita à autorização do Ministro das Finanças, que decide em função da evolução da execução orçamental e das necessidades de financiamento.” Por seu turno, a reserva orçamental é um subconjunto dos cativos totais e corresponde a uma percentagem do orçamento de cada serviço, inserida no agrupamento Outras Despesas Correntes. Com um objetivo distinto, existe ainda a dotação provisional, concentrada no Ministério das Finanças, e que serve para fazer face a despesas imprevistas e inadiáveis. Tanto os cativos como a dotação provisional atribuem uma margem de discricionariedade

e flexibilidade ao processo de gestão orçamental. A Lei de Enquadramento Orçamental vigente não fornece orientações nem estabelece limites quanto à utilização das cativações, remetendo a sua fixação para o Orçamento do Estado e para o decreto-lei de execução orçamental.

No orçamento de 2018 as cativações foram: (i) 12,5% das despesas afetas a projetos relativos a financiamento nacional, (ii) 15% da aquisição de bens e serviços com financiamento nacional, e (iii) 25% para algumas rubricas de aquisição de bens e serviços.

Tabela 1 Evolução das cativações e da sua utilização (milhões de euros)

	Montantes cativados	d.q. reserva	Despesa efetiva AC	Perc. Despesa efetiva que foi cativada	Valor descativado	Cativos finais	Taxa utilização
2009	624	284	61 619	1,01	354	270	56,73
2010	1 377	303	58 381	2,36	554	823	40,23
2011	675	294	57 840	1,17	432	243	64,00
2012	790	247	58 605	1,35	385	405	48,73
2013	756	274	61 224	1,23	503	253	66,53
2014	1 123	377	60 984	1,84	557	566	49,60
2015	1 202	436	63 166	1,90	680	522	56,57
2016	1 746	425	64 723	2,70	804	943	46,05
2017	1 881	434	65 056	2,89	710	1 171	37,75
2018	1 776	451	66 180	2,68			

Para 2018 a UTAO estima cativações no montante de 1776 milhões de euros²¹⁶ representando 2,7% da despesa total.

O CFP afirma que o recurso excessivo a cativações é uma prática que se tem generalizado, o que em si mesmo denota falta de confiança no planeamento e execução das despesas, aconselhando a evitar que a execução orçamental ao longo do ano venha exercer pressão no sentido da libertação das dotações cativas.

²¹⁶ UTAO. Análise à Proposta de Lei do Orçamento Geral do Estado para 2018.

8.2.7. Responsabilização dos ministérios setoriais na apresentação e responsabilização de controlo perante o Parlamento.
Avaliação de desempenho dos ministros com base na execução dos programas e não apenas nos tetos orçamentais.

A introdução do sistema orçamental por programas, como a LEO de 2015 já prevê, implica que sejam nomeados ministérios e os seus respetivos departamentos como responsáveis pela sua execução. Nesta perspetiva é difícil conceber que seja o ministro das Finanças que responda pela execução do orçamento, o que quer dizer que se irá cair na desresponsabilização pelo não cumprimento dos programas. Daí que seja necessário descentralizar o controlo político do novo enquadramento orçamental.

Seguindo a melhor prática da Dinamarca, os ministros não só se apresentam no Parlamento para apresentarem os seus programas de política económica a implementar, como respondem periodicamente ao longo do ano pela sua execução. Em caso de falta grave na sua implementação e violação de tetos orçamentais, o respetivo ministro deveria ser objeto de censura pública e recomendação ao primeiro-ministro para correção imediata da situação.

8.2.8. Obrigatoriedade de inclusão, no OGE de um ano, das grandes conclusões da análise das Contas ao Orçamento do ano anterior, para corrigir erros.

As Contas Públicas são naturalmente publicadas com um certo desfasamento em relação à execução orçamental, por ser necessário coligir informação e fazer a análise dos factos. Porém, raramente as suas recomendações são tomadas em conta, e muitas vezes se constata a repetição dos mesmos erros e recomendações. Para evitar esta situação preconiza-se a obrigatoriedade de incluir um Anexo no Orçamento onde se apresentam as principais recomendações da Conta do Estado anteriormente publicada e lado a lado dar conta da sua implementação e das entidades responsáveis pela sua implementação.

8.2.9. Obrigatoriedade de apresentação em cada programa, e com responsabilidade de cada ministério, de um programa específico de melhoria da eficiência.

Existe na Administração Pública Portuguesa, e aos diversos níveis, uma deficiência nas reflexões sobre a eficiência dos serviços, pensada em termos dos serviços públicos e dos utentes a quem esses serviços se destinam. A análise do capítulo 5 mostra que o problema que aí se analisa em termos agregados resulta de ineficiências nos departamentos e serviços públicos. O atual programa de Governo já prevê a sua realização, falta introduzir metodologias e incentivos

para a sua implementação efetiva. Para essa finalidade deveriam ser fixados objetivos por departamento e serviços que depois deveriam ser desagregados a nível de serviços, e que serviriam como *benchmark* para a sua implementação.

8.2.10. Introdução do novo sistema de contabilidade pública em *accruals* e treino dos agentes da administração

No seguimento da implementação da LEO prevê-se para 2018 a passagem da contabilidade de caixa pela contabilidade por *accruals*. Contudo, a sua implementação rigorosa exige uma atividade extensa de treino dos agentes que a vão aplicar e auditar, para que o sistema se torne mais efetivo. Além disso, deveria aproveitar-se esta oportunidade para que os mesmos projetos de treino introduzam os novos princípios básicos de uma verdadeira gestão financeira do Estado.²¹⁷

²¹⁷ A unidade de implementação da nova LEO, UNILEO do Ministério das Finanças, já está a desenvolver atividades de formação junto dos diferentes ministérios.

8.3. Reforma da Apresentação dos Documentos do Orçamento

Não é possível introduzir maior transparência no OGE sem uma reforma radical na sua apresentação. A atual apresentação do OGE, e em especial o Relatório do Orçamento, evoluiu ao longo de mais de três décadas, com adições sucessivas do relatório do ano anterior, e sem pensar num racional básico para a sua apresentação, em nome da transparência, simplicidade e necessidade de transmissão aos restantes órgãos de soberania e ao cidadão comum da política económica e orçamental de curto prazo.

Depois de uma análise das melhores práticas a nível internacional (ver Caixa 9B), propomos a apresentação do Relatório do OGE em três componentes: (i) **sumário executivo** de cerca de 10 a 15 páginas, (ii) **relatório principal** com 120 a 150 páginas, centrado no desenvolvimento das iniciativas orçamentais, especificando cada iniciativa em termos de objetivos, medidas, quantificação dos custos orçamentais e dos impactos sobre os objetivos; e (iii) conjunto de **anexos** dedicados a temas especializados e específicos que podem variar de ano para ano conforme a ênfase da política económica geral e orçamental em particular. Também é fundamental o instrumento complementar do **orçamento do cidadão**.

Desde já é importante deixar claro que todos os casos analisados revelam uma integração que no caso português obriga a integrar as Grandes Opções com o OGE, Quadro Plurianual de Programação Orçamental (QPPO) e Programa Nacional de Reformas.

O **Sumário Executivo**, que nalguns casos é a base do discurso do ministro das Finanças para apresentação do orçamento no Parlamento, começa pela

apresentação da situação conjuntural no país e as perspetivas gerais para os próximos 2 a 3 anos, e em particular para o ano orçamental. Segue-se a caracterização da política macro e orçamental, em particular, que o orçamento incorpora, qual o posicionamento da política orçamental (expansionista, neutral ou contracionista) e sua adequação ao Plano de Estabilidade e regras orçamentais europeias. O principal corpo do Sumário (80%) é composto pela enumeração dos 4 a 6 programas do Governo considerados prioritários no orçamento, primeiro de forma esquemática e depois desenvolvida, com indicação de objetivos, custos e impactos esperados. No fim sugerimos que se anexe o quadro das principais medidas orçamentais e o seu impacto orçamental.

O **Relatório do Orçamento** deve ser dedicado ao desenvolvimento dos programas contidos no Orçamento. Em vários países, o que deve fazer parte deste relatório não são a enumeração detalhada dos valores agregados por cada ministério ou programa, mas sim as alterações principais das grandes rubricas. É um Orçamento por Iniciativas e Impactos, como o caso da Nova Zelândia, que é estudado com mais detalhe na Caixa 9B. Os agregados por programa, ministério e classificação funcional são apresentados em anexo.

CAIXA 9B

Template para Apresentação do OGE (Benchmarking internacional)

“The budget is a central policy document of government, showing how it will prioritise and achieve its annual and multi-annual objectives. Apart from financing new and existing programmes, the budget is the primary instrument for implementing fiscal policy, and thereby influencing the economy as a whole. Alongside other instruments of government policy – such as laws, regulation and joint action with other actors in society – the budget aims to turn plans and aspirations into reality. More than this, the budget is a contract between citizens and state, showing how resources are raised and allocated for the delivery of public services. Such a document must be clear, transparent and credible if it is to command trust, and to serve as a basis of accountability.” OECD Principles of Budgetary Governance, July 2014.

Este parágrafo estabelece magistralmente a moldura em que deve ser assente o *template* dos documentos do Orçamento Geral do Estado. Os princípios a que deve obedecer a sua elaboração são: (i) assegurar que os documentos e dados são abertos, transparentes e acessíveis; (ii) têm uma abrangência completa, rigorosa e fiável das contas do Estado; e (iii) promovem um debate realista, inclusivo e participativo sobre as opções orçamentais.²¹⁸ Ora é bem conhecido que a apresentação do OGE está longe de respeitar estes princípios, apesar de melhorias sucessivas que tem registado.

O Relatório do OGE, que é o documento fundamental de apresentação da política orçamental e orçamento anuais, tem evoluído no sentido de se tornar um documento

²¹⁸ OECD. Recommendation of the Council on Budgetary Governance, 18.2.2015.

mais abrangente da atividade do Estado, com sucessivas adições tais como projeções da dívida e riscos e cenários alternativos, explicação da passagem das Contas Públicas para a Contabilidade Nacional, alguma informação sobre a situação das empresas públicas e da Segurança Social. Nos últimos anos passou também a conter os programas agregados por Ministérios.

Contudo, é um documento opaco, sem hierarquização de conteúdos (o Relatório do OGE de 2018 tem 276 páginas), e de difícil leitura e compreensão pelos cidadãos, mesmo especialistas. O *benchmarking* internacional muito ajudaria a melhorar a transparência, respeitando os princípios de governação acordados no seio da OCDE.

Vamos analisar um conjunto de orçamentos que, do nosso ponto de vista, representam as melhores práticas a nível internacional.

As melhores práticas apontam para uma estrutura do documento de apresentação do Relatório do OGE em três componentes: (i) sumário executivo de cerca de 10 a 15 páginas, (ii) relatório principal com 120 a 150 páginas, centrado no desenvolvimento das iniciativas orçamentais, especificando cada iniciativa em termos de objetivos, medidas, quantificação dos custos orçamentais e dos impactos sobre os objetivos; e (iii) conjunto de anexos dedicados a temas especializados e específicos que podem variar de ano para ano conforme a ênfase da política económica geral e orçamental em particular. Também é fundamental o instrumento complementar do orçamento do cidadão.

Desde já é importante deixar claro que todos os casos analisados revelam uma integração que no caso português obriga a integrar as Grandes Opções com o OGE, do QPPO e do Programa Nacional de Reformas.

A apresentação do orçamento do RU tem apenas cerca de 90 páginas, com um sumário executivo de 10 páginas que dá imediatamente uma visão global da política orçamental que vai ser prosseguida pelo país. O orçamento de 2017 contém três anexos: financiamento do orçamento, limite máximo de benefícios sociais e as projeções do Office for Budget Responsibility. Por exemplo, o orçamento de 2014 contém os seguintes anexos: análise do custo das medidas de política orçamental propostas, análise do impacto das medidas orçamentais sobre o rendimento das famílias por escalões, e um plano nacional de infraestruturas incluindo indicadores de *performance* e análise de prioridades.

O documento principal do orçamento do Canadá²¹⁹ é composto por uma introdução de 20 páginas explicando o racional do orçamento, seguidas por uma apresentação da visão geral sobre a economia e orçamento e as prioridades do programa do Governo. Seguem-se 5 capítulos sobre os grandes programas da política económica e orçamental, detalhando todas os subprogramas e custos, distribuídos por 200 páginas. Em anexo apresentam-se as Projeções Macro e Orçamentais (30 páginas) e a Estratégia para a Dívida Pública (10 páginas).

O orçamento da Nova Zelândia é constituído por o que se pode considerar o sumário executivo que é apresentado no Budget Speech que define a política económica geral e orçamental, as prioridades do Governo e como vão ser prosseguidas e quanto custam (12 a 20 páginas); o Relatório de Estratégia Orçamental que discute os défices e dívida (19 páginas); Sumário das Medidas Discrecionárias (Initiatives) por grupo orçamental, área da despesa e por programa de voto (50 páginas); Projeções Macroeconómicas e Orçamentais (139 páginas); e Apropriações Orçamentais por programa (10 agregados).

²¹⁹ No entanto, como se pode ver mais abaixo no orçamento do cidadão o Canadá tem várias apresentações sintéticas do orçamento que apresentação de uma forma simples os grandes objetivos do Governo.

Sumário Executivo (*Budget statement*)

Todos os sumários executivos se concentram num pequeno resumo da situação macro e orçamental do país e nas grandes prioridades do programa de Governo para o ano orçamental. No caso da Suécia o sumário tem 9 páginas concentrando-se nos grandes objetivos e programas e na política orçamental em geral (no fim publica-se um quadro com a síntese dos impactos das medidas de política no orçamento a 3 anos). Depois de uma visão geral da situação atual e das prioridades do Governo, enunciam-se os grandes programas da política económica com incidência orçamental: (i) criação de empregos, através de medidas no mercado do trabalho, educação de adultos e treino; (ii) educação baseada no conhecimento e equitativa, para prosseguir reformas educacionais propostas por uma Comissão de especialistas; (iii) promoção de um sociedade de bem-estar descarbonizada, com um conjunto de iniciativas ambientais; (iv) reforço do sistema de bem-estar social, através de medidas de melhoria do sistema de saúde mental, maternal, e de descentralização para municipalidades; (v) promoção da equidade social através do aumento do crédito fiscal para filhos e eliminação do *gap* fiscal entre assalariados e pensionistas; (vi) promoção da segurança nacional, através do reforço da polícia, defesa nacional e apoio a municipalidades pobres.

No caso do RU, depois de se enunciarem as grandes preocupações do programa de Governo, faz-se uma síntese da situação e projeções macroeconómicas e estabelece-se a orientação geral da política orçamental no que respeita ao défice e à dívida (expansionista ou restritiva). Em seguida estabelecem-se as prioridades da política, em termos de grandes programas, como por exemplo, políticas de apoio à habitação, reforço do Sistema Nacional de Saúde, criação de uma economia mais inovadora e apoio à liderança científica e tecnológica nas áreas de tecnologia da informação, preparar a economia para a saída da UE, reforço da infraestrutura e promover a equidade social através de medidas orçamentais. Um programa interessante incluído, por exemplo, no Autumn Statement de 2014 foi um programa de melhorias da eficiência dos serviços públicos, com objetivos quantificados por ministério e serviço. No fim é também apresentada uma tabela de quantificação do impacto dos programas e medidas sobre o orçamento.

Relatório Principal

Todos os Relatórios Principais do orçamento aqui analisados estão estruturados de acordo com os grandes programas (4 ou 5 no máximo) que constituem as prioridades do Governo para o ano orçamental a que respeitam. Estes programas encontram-se enunciados no Sumário Executivo e são detalhados no Relatório Principal em subprogramas e medidas.

No caso da Nova Zelândia existem dois tipos de agregação: por setor e por unidade de voto. Existem dez setores funcionais: (i) desenvolvimento económico e infraestruturas, (ii) educação, (iii) ambiente, (iv) externo, (v) finanças e administração geral, (vi) saúde, (vii) justiça, (viii) cultura, (ix) setor primário, (x) setor social e habitação. A agregação por votos corresponde aos programas, dos quais existe um departamento responsável. O orçamento de 2017 apresenta 50 unidades de voto. O Relatório Principal apresenta as Iniciativas em termos incrementais por programa, conforme a Figura 1 mostra, em que se apresenta quanto vai custar essa iniciativa, separando o orçamento corrente distribuído por 4 anos, e o orçamento de capital. Também se incluem os ganhos de eficiência e receitas próprias de cada iniciativa.

Quadro 1 Projeto de alargamento de cobertura primária de saúde do SNSa

Numero	Objetivo Principal	Objetivo Secundário	Instrumentos	Medidas	Custos de capital
					2018
.S.1	Aumentar eficiência SNS, braço preventivo	Expandir sistema cuidados primários	Investimentos adicionais, reafetação pessoal médico e profissionais	Abertura de 100 novos centros de saúde	1500

Custos correntes			Responsáveis	Impacto direto	Impacto esperado	Indicador de performance
Milhões Euros						
2018	2019	2020 e seg.				
230	350	370	Direções Regionais de Saúde	Mais 240 mil consultas anuais Melhorar em 20% cobertura primária	Reduzir incidência doenças e descongestionar hospitais	Número de consultas Inquerito sobre acesso SNS

Fonte: Government of New Zealand, Summary of Initiatives in Budget 2017

Anexos

Os principais anexos incluídos nos casos analisados são:

- Projeções macroeconómicas e orçamentais detalhadas para o ano orçamental e mais resumidas para os 3 próximos anos
- Estratégia da Dívida Pública, incluindo a forma de financiamento do orçamento, a estratégia para emissão e amortização, bem assim como uma análise da sustentabilidade da dívida

A estes anexos, e devido ao caso específico português, acrescentaríamos os seguintes anexos:

- Setor Empresarial do Estado: análise da situação atual e gestão financeira para os próximos três anos, incluindo uma análise das necessidades de financiamento do setor, aumentos de capital, indemnizações compensatórias e transferências de capital entre Administração Central e SEE
- Segurança Social: análise da sustentabilidade do sistema de pensões

Orçamento do cidadão:

O Canadá tem a apresentação mais apelativa dos grandes objetivos do Orçamento que pesquisámos <https://www.budget.gc.ca/2017/docs/bb/brief-bref-en.html>

Em que se apresentam quatro programas/objetivos: (i) qualificação, inovação e emprego para a classe média; (ii) construção de comunidades viradas para a mudança;

²²⁰ <https://www.budget.gc.ca/2017/docs/plan/3min-en.html>

²²¹ Disponível em <https://2017.budget.govt.nz/budget/2017/family-incomes-calculator/index.htm>

²²² Disponível em <https://2017.budget.govt.nz/budget/2017/family-incomes-package/index.htm>

(iii) equidade fiscal para a classe média; (iv) um Canadá forte em casa e no mundo; e (v) Igualdade de oportunidades.

Um prospecto de 8 páginas apresenta o que se chama um orçamento em 3 minutos²²⁴ que é acompanhada por uma apresentação em Youtube.

Ou o caso da Suécia em que o orçamento é apresentado em 5 minutos:

<http://www.government.se/articles/2017/09/the-2018-budget-in-five-minutes/>

Em todos os casos estas apresentações concentram-se nos grandes objetivos e programas do Governo, e não na apresentação numérica do orçamento.

No caso da Nova Zelândia, faz parte integrante do orçamento, a apresentação no sítio do Ministério das Finanças do Family Income Calculator²²¹ que permite calcular a qualquer contribuinte o impacto das medidas propostas no orçamento, o que consideramos uma medida da maior relevância para aumentar a transparência para o cidadão, sem necessidade de recorrer à análise de consultoras especializadas. Este calculador é complementado por informação sintética de quais os principais elementos que afetam o rendimento dos contribuintes.²²²

A iniciativa Budget Watch, baseada na opinião de uma dúzia de *experts*, considera a nível de apresentação do OGE, na sua análise para 2018, que o sumário executivo é claramente insuficiente. Quanto ao perímetro do OGE considera insuficientes as informações sobre os encargos futuros com as SPE, indemnizações compensatórias e aumentos de capital das SPE. Também não trata de forma adequada a questão das dívidas dos hospitais (SPA e EPE). E falta informação sobre o impacto orçamental futuro dos projetos de investimento públicos já contratualizados ou a contratualizar. Nós diríamos que o problema dos investimentos públicos é mais grave, pois como defendemos neste trabalho, nem sequer existe uma avaliação rigorosa de projetos e controle democrático dos grandes projetos. O Budget Watch considera adequada a apresentação da política orçamental face aos diferentes *trade-offs* das políticas macroeconómicas, de que discordamos, conforme se demonstra no capítulo 4. Também discordamos que haja uma análise adequada da sustentabilidade das pensões, sobretudo de reforma por idade, sem explicitar os cenários e apresentar os resultados da análise atuarial.

²²³ Uma grande parte desta informação é exigida pela LEO de 2015 (artigo 37.º), mas a questão é a profundidade e âmbito das análises. Uma análise detalhada destas questões ultrapassa o objetivo deste trabalho.

Os principais **Anexos** a incluir dependem da forma como se estrutura o Relatório Principal, mas sugerem-se:²²³

- Projeções macroeconómicas e orçamentais detalhadas para o ano orçamental e mais resumidas para os 3 próximos anos
- Estratégia da Dívida Pública, incluindo a forma de financiamento do orçamento, a estratégia para emissão e amortização, bem como uma análise da sustentabilidade da dívida
- Orçamento agregado por Ministérios, Programas e Classificação Funcional
- Setor Empresarial do Estado: análise da situação atual e gestão financeira para os próximos três anos, incluindo uma análise das necessidades de financiamento do setor, aumentos de capital, indemnizações compensatórias e transferências de capital entre Administração Central e SEE
- Segurança Social: análise da sustentabilidade do sistema de pensões

O **orçamento do cidadão** assume cada vez mais importância nos países mais avançados. O Canadá é o caso que consideramos mais apelativo,²²⁴ com um *design* gráfico bastante interessante, que enuncia os quatro principais programas do orçamento, em sintonia com os programas do Governo, e que se vão especificando em páginas sucessivas, conforme o cidadão pretender mais informação. Vários países têm hoje uma síntese que é difundida através do sítio do Governo e do Youtube, conhecidos pelos orçamentos em 3 ou 5 minutos.

²²⁴ www.budget.gc.ca/2017/docs/bb/brief-bref-en.html, que atualmente é considerado um caso dos mais interessantes e que apresenta o orçamento do cidadão do Canadá.

Em que se apresentam quatro programas/objetivos: (i) qualificação, inovação e emprego para a classe média; (ii) construção de comunidades viradas para a mudança; (iii) equidade fiscal para a classe média; (iv) um Canadá forte em casa e no mundo; e (v) igualdade de oportunidades. Um prospecto de 8 páginas apresenta o que se chama um orçamento em 3 minutos.

²²⁵ Lei 151/2015 de 11 de setembro de 2015.

8.3. A introdução do Orçamento por Resultados (*performance budgeting*)

A nova Lei do Enquadramento Orçamental²²⁵ é um marco importante de reforma no processo orçamental. Depois de um período demasiado longo em que a OCDE e o FMI apelavam por reformas do processo orçamental, a LEO levou vários anos a ser elaborada com a contribuição de várias contribuições internacionais, não só incorporando as recomendações do Compacto Fiscal como representando uma modernização importante de todo o processo.

Os objetivos da nova Lei de Enquadramento Orçamental, de uma forma resumida eram:

- Transpor para a legislação nacional as regras fiscais do PEC e do TSCG
- Alinhar os prazos do processo orçamental com o Semestre Europeu
- Introduzir a programação plurianual dos orçamentos, no que respeita aos agregados orçamentais
- Introduzir a orçamentação por programas, com especificação de metas a atingir
- Simplificação do processo orçamental pela via da redução da fragmentação orçamental
- Melhorar a transparência do Relatório do Orçamento pela inclusão de três secções: (i) riscos orçamentais, (ii) investimento, PPP e fundos europeus, e (iii) análise da sustentabilidade das finanças públicas
- Modernizar o sistema de contabilidade e definir o perímetro da análise do Orçamento
- Restringir o conceito de receitas próprias

Existem outras disposições importantes sobre transparência, equidade intergeracional, “orçamento do cidadão” e regras orçamentais básicas como a não consignação e unidade, sustentabilidade e definição do perímetro do orçamento.

A LEO estabelece claramente um orçamento por programas, plurianual no que respeita à programação de grandes agregados, contabilidade de caixa e financeira de *accruals* (acrécimos), maior responsabilização dos ministérios

setoriais, reservando ao Ministério das Finanças o respeito dos limites por ministério, aspetos para que tanto a OCDE como o FMI têm chamado a atenção.

Foi estabelecido um prazo de três anos para a implementação da LEO que não deixa de ser ajuizado, mas que hoje parece de difícil concretização, tendo ainda enormes lacunas em termos da elaboração de programas.

Subsistem ainda vários problemas de implementação e lacunas que interessa colmatar:

1. Integração da PO com as restantes políticas económicas e revisão periódica
2. Definição do perímetro do orçamento mais abrangente sem o restringir ao mínimo necessário especificado pelo Eurostat
3. Quadro Plurianual das Despesas Públicas articulado e coordenado previamente entre todos os níveis das administrações públicas e monitorização efetiva de desvios
4. Caminhar para uma gestão financeira eficiente, o que implica uma avaliação do desempenho e da monitorização dos resultados.

A integração da PO com as restantes políticas macroeconómicas, nomeadamente a política monetária do BCE e a política de crédito, é uma das maiores falhas da política macroeconómica do país. Suponhamos que a política monetária do BCE é de baixas taxas de juro por causa de uma baixa inflação e baixo ritmo de crescimento da atividade económica a nível comunitário, mas existe um sobreaquecimento da economia portuguesa por algum efeito macro específico, como um *boom* imobiliário. Neste caso, a política orçamental poderia mitigar o efeito pró-cíclico da política monetária através de uma política orçamental mais restritiva e um controlo mais apertado do risco de crédito dos bancos. Esta coordenação de políticas, prevista pela supervisão macroprudencial, necessita de ser urgentemente estruturada e implementada.²²⁶

Uma das limitações apontadas pela Comissão Europeia²²⁷ do presente sistema de planeamento plurianual de médio prazo da PO é a ausência de coordenação prévia entre organismos do Estado para estabelecer o seu comprometimento e a monitorização *ex post* do mesmo, com mecanismos especificados de correção. Poderá dizer-se que a LEO contempla estes mecanismos de correção, mas em nosso entender aplicam-se sobretudo no curto prazo.

²²⁶ Esta questão foi recentemente referida pelo Relatório do Grupo de Trabalho sobre Reforma do Modelo de Supervisão Financeira, que propunha um Conselho Superior de Política Financeira, de 2017, mas a solução proposta não nos parece a mais adequada.

²²⁷ European Commission, Medium-term Budgetary Frameworks Index, disponível no sítio da CE.

CAIXA 9BB

Como Estruturar a Política Económica²²⁸

Os documentos de apresentação da política económica em Portugal apresentam, em geral, graves deficiências na sua formulação. Existe uma grande confusão entre objetivos, instrumentos e medidas. O grau de agregação dos objetivos difere substancialmente de item para item. Por exemplo, coloca-se lado a lado um objetivo de aumentar a produtividade na economia (macro) com outro de captar novos mercados para a exportação (micro). Formulam-se objetivos que são meras “aspirações” como melhorar o estado de saúde das populações. Confunde-se um objetivo como “melhorar a equidade no acesso aos serviços públicos de saúde” com “realização de 10 seminários sobre cuidados primários”.

A teoria da Política Económica foi desenvolvida nos anos 1960 por economistas, com especial referência ao economista holandês J. Tinbergen, que se baseia na formulação de objetivos, instrumentos para os atingir e medidas concretas que manipulam esses instrumentos com vista a atingir o(s) objetivo(s). Em termos sintéticos a política económica dirige-se a atingir um conjunto de grandes objetivos (*aims*), como melhorar o nível de bem-estar da população, que por sua vez se decompõem em objetivos mais específicos (*targets*), como fomentar a criação de emprego no setor privado, que pode ainda ser decomposto em vários subobjetivos, como por exemplo, fomentar o emprego das classes jovens ou reduzir a taxa de desemprego dos jovens. Para uma maior precisão os objetivos devem ser especificados em termos de horizonte temporal (1, 2 ou 3 anos), geográfico se for caso disso (por exemplo, no litoral ou interior do país) e devem ser quantificados. Por exemplo, tem muito mais rigor especificar um objetivo de criação de 50 mil empregos, do que um objetivo genérico de promoção da criação de emprego. São muitas e graves as deficiências sobre a formulação de objetivos nos documentos de apresentação da política económica, desde Relatórios do Orçamento como a GOPs, PNR e PECs. Os objetivos devem ser formulados de forma tão precisa e rigorosa quanto possível. Os que mais facilmente podem ser avaliados e controlados são os quantitativos, mas outros terão que ser formulados qualitativamente. Os avanços do *Performance Budgeting* são no sentido de os tornar mais precisos, definindo um conjunto de indicadores para a sua avaliação e controle.

Para atingir os objetivos a Política Económica utiliza um conjunto mais ou menos vasto de instrumentos de política. Estes podem ser impostos, subsídios, tarifas, comissões, isenções, projetos de investimento, ou simples decisões administrativas. Por exemplo, para promover o emprego de jovens poderão utilizar-se como instrumentos subsídios à admissão e emprego durante uma fase inicial às empresas, ou isenções fiscais ou redução das contribuições para a Segurança Social, ou um programa de aprendizagem em que um instituto público coordena cursos e estágios para uma política ativa de emprego.

Finalmente, uma medida de Política Económica é a especificação de um dado instrumento, com indicação do responsável pela sua aplicação, no espaço e no tempo, com vista a atingir um determinado objetivo. Por exemplo, no exemplo anterior, seria “subsídio de 50% do salário mínimo à empresa que admita, pela primeira vez, um jovem até aos 30 anos, durante 6 meses, e desde que seja admitido como trabalhador permanente nos próximos 2 anos”. Esta medida seria aplicada e controlada pelo

²²⁸. Agradecemos ao Doutor Pedro Geraldes as sugestões, em particular sobre a sua longa experiência no Banco Mundial sobre elaboração de quadros de política económica.

Instituto de Formação e Especialização Profissional. O indicador para controle seria o número de empregos criados, que poderia ter a informação da região, especialização, qualificação, setor de atividade e localidade.

Duas propriedades importantes de um dado sistema de Política Económica é a sua controlabilidade e capacidade de verificação. A controlabilidade tem a ver com a possibilidade de controlar os instrumentos para atingir os objetivos. A capacidade de verificação tem a ver com a maior ou menor possibilidade de verificar a manipulação dos instrumentos e medir até que ponto se atingem os objetivos. Se não houver controlabilidade nem capacidade de verificação não é possível fazer controle democrático das políticas.

É importante também destacar que ao formular uma Política Económica, é essencial ter como fundamento uma teoria económica que descreve de que forma os instrumentos impactam os objetivos. Por exemplo, na teoria keynesiana de estabilização económica aumentam-se os impostos ou reduz-se a despesa pública para reduzir a procura agregada. Os multiplicadores e elasticidades são fundamentais para avaliar esses impactos.

A formulação conjunta de várias políticas pode fazer aparecer *trade-offs* entre os objetivos a atingir. Por exemplo, ao subir o salário mínimo para aumentar o rendimento das classes trabalhadoras de menores salários, posso reduzir o emprego jovem porque se reduz a procura de trabalho desta classe menos qualificada dos trabalhadores.

Se lermos, por exemplo, o OGE de 2018, no capítulo da Saúde, indicam-se como objetivos mais “aspirações vagas” do que objetivos concretos. Por exemplo, “Promover a Saúde através de uma nova ambição para a Saúde Pública”. Primeiro, “promover a saúde” é uma aspiração geral e não um objetivo da política, que não obedece aos princípios básicos da política económica. “através de uma nova ambição para a Saúde Pública” também dificilmente circunscreve melhor o objetivo. O que se pretenderá é dar prioridade ao setor público? Será dar prioridade aos aspetos da saúde que têm maiores externalidades como vacinação ou prevenção? Ficamos na dúvida. A seguir temos de “reduzir as desigualdades no acesso à saúde” que já é um objetivo, mas ainda de tipo muito geral. “Reforçar o poder do cidadão no SNS” não nos parece que seja em si um objetivo, nem tão pouco do mesmo nível de agregação dos anteriores. “Melhorar a gestão dos hospitais, a circulação de informação clínica e a articulação com outros níveis de cuidados e outros agentes do setor” é mais um instrumento do que um objetivo. Pelo menos em termos hierárquicos como é que se pode colocar lado a lado com os objetivos anteriores?

E se passarmos a analisar o que se intitula medidas para atingir os objetivos aí formulados os problemas não são menores. Começa por se elencar “valorização da Saúde Pública através da implementação ...” ora “valorização” dificilmente será uma medida de política! A seguir fala-se de “implementação dos programas de educação para a saúde, literacia e autocuidados”. Ora, interessaria saber que tipo de programas educativos são: são cursos? sessões informativas em escolas? Na televisão? “Controle das doenças transmissíveis e não transmissíveis”? Ora isto abrange todo o tipo de doenças. E que controle é que se vai fazer? Enfim, poderíamos continuar. Mas este exemplo mostra como existe um largo oceano que separa a experiência portuguesa da Suécia, Nova Zelândia ou Canadá, para citar apenas alguns casos. E como é enorme o desafio para implementar seja um orçamento por programas como fazer uma orçamentação para resultados, em que estes são mensuráveis e onde a sociedade civil pode

responsabilizar o Governo pelo seu não cumprimento. Ou mais ainda, como é que um Ministro ou departamento poderá saber que objetivos tem que conseguir e quão perto ou longe está de os atingir.

Um exemplo de um conjunto de programas para a saúde, (apenas uma proposta), seriam:

- Expandir o sistema de cuidados primários de forma a aumentar a sua cobertura em 20% da população, através de reafetação de recursos no setor
- Melhorar a eficiência no SNS através de um aumento de número de consultas à população, incentivos a uma melhor distribuição territorial dos recursos, reestruturação dos recursos humanos e readequação de equipamentos e infraestruturas
- Continuar a reduzir os custos com medicamentos através de uso de genéricos, campanhas de prevenção e de consciencialização dos médicos
- Expansão da capacidade hospitalar nas grandes áreas de Lisboa e Porto de forma a reduzir o congestionamento nos hospitais públicos
- Melhorar e extensão dos apoios a cuidados continuados, nomeadamente de idosos, com prioridade para o apoio domiciliário
- Melhorar a saúde e bem-estar dos estratos idosos da população, com vista a aumentar o bem-estar e acompanhamento social e aumentar a sua contribuição para a sociedade, envolvendo também o sistema educacional.

Em anexo a esta Caixa apresenta-se um Quadro tipo em que se especificam as medidas de política, com os respetivos objetivos, instrumentos e demais elementos fundamentais para acompanhar e controlar a sua aplicação. Para cada medida poderia ainda desenvolver-se um diagrama de PERT para coordenar as diferentes medidas e verificar a sua evolução temporal.

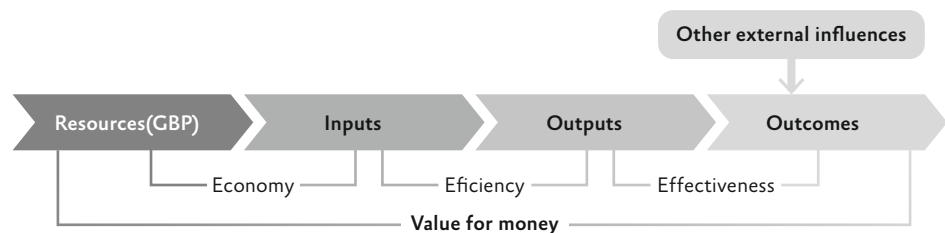
A administração pública produz bens e serviços públicos, desde a justiça, defesa e segurança e prevenção da pobreza até à educação e saúde. A quantidade e qualidade destes bens e serviços públicos são o *output* das administrações públicas, utilizando bens e serviços intermédios, recursos humanos e capital físico para os quais é necessário financiamento. Neste modelo, o orçamento não diz senão respeito ao financiamento dos *inputs*, e numa base de *cash*, ou seja, apenas a utilização de moeda em transações necessárias para a produção desses bens e serviços.²²⁹

Estamos, pois, ainda longe de ter os instrumentos de planeamento, controlo e avaliação necessários das unidades produtoras de bens e serviços públicos. É, pois, fundamental complementar o orçamento com informações sobre **outputs das diferentes unidades da administração pública em bens e serviços**. Esta tarefa não é nada fácil pois enquanto que numa empresa privada os bens e serviços que produz são relativamente bem identificáveis em termos de quantidade, qualidade e especificidade, ainda estamos na infância na identificação desta informação para os bens e serviços públicos. Como a teoria económica dos bens não homogéneos nos diz, esta identificação passa pela definição das características dos bens e serviços em causa, teoria que tem sido desenvolvida largamente nas últimas décadas.

²²⁹ Por exemplo, não abrange amortizações e uso do capital físico, os investimentos são contabilizados na totalidade na data da aquisição dos materiais e equipamentos, e não se contabilizam os compromissos.

Mesmo assim, não basta medir a produção de bens e serviços públicos, *output* das diferentes unidades da administração. Em primeiro lugar, os objetivos ou finalidades de qualquer unidade das administrações são sempre múltiplos, o que implica a definição de critérios múltiplos para a sua análise. Segundo, como a finalidade de toda a atividade das administrações é satisfazer as necessidades das populações, o que interessa é o **impacto daquela produção em termos de bem-estar**. Este impacto é conhecido na literatura por “**resultados (results or outcomes) da atividade do setor público**”. Por exemplo, o *output* dos serviços de educação primária a uma dada comunidade (em termos populacionais e geográficos) será a ministração de um dado número de horas em aulas versando um conjunto de matérias e seguindo um dado método pedagógico. Mas o resultado deste ensino terá que ser analisado através de um conjunto de testes de conhecimentos (e de *performance* na sociedade) cuja aferição implica amostras representativas a nível nacional e internacional. Contudo, a análise não termina aqui, porque existem inúmeros fatores que influenciam o nível de conhecimentos e comportamento social de um dado grupo de crianças. É conhecido que o nível educacional dos pais, o seu nível económico, a comunidade onde a criança se insere e características psicossomáticas são fatores que influenciam o nível de conhecimentos e comportamento. A destrinça destes fatores – identificação de canais de influência e causalidade – é hoje objeto de vastos estudos da economia, sociologia e psicologia e exige técnicas estatísticas e econométricas sofisticadas.

Figura 8.3 *Performance in context*



A Figura 8.3 resume de forma esquemática o conjunto de elementos necessários para uma análise de *performance* das administrações públicas, tal como ela é hoje praticada nos países da OCDE mais avançados.

A definição de métricas para os *inputs* e *outputs* permite estudar rácios entre os segundos sobre os primeiros, que são as **medidas de eficiência (efficiency)**. Este é um conceito próximo da produtividade, que é elemento central de toda a economia.

A definição de métricas para os resultados e para os *outputs* conduz-nos a rácios dos primeiros sobre os segundos que são conhecidos como **medidas de eficácia** (*efficacy*). Relacionando os resultados com os recursos ou *inputs* obtêm-se **medidas do “valor do dinheiro”**, traduzido da terminologia britânica *value for money*, fundamentais para o estudo do impacto no bem-estar da atuação de uma dada administração pública, sob as orientações e gestão de um dado governo.

A análise da *performance* das empresas públicas que fornecem bens e serviços num mercado (de bens privados) já é mais fácil, pois esta análise deve começar pela análise similar a uma empresa privada. Assim, é fundamental a medida do lucro como principal indicador da sua *performance* e do valor criado pela empresa no mercado de capitais, caso haja ações cotadas numa bolsa. Como sabemos, o valor em bolsa de uma empresa é o valor descontado da soma dos lucros futuros esperados. Contudo, a empresa pública pode ter outros objetivos “sociais”, que aliás geralmente justificam a sua permanência como empresa pública. Neste caso, estes objetivos devem ser parte de um “contrato de gestão” entre o governo e o conselho de gestão da empresa que indique claramente, e tanto quanto possível de uma forma quantificada e com especificação temporal, os objetivos “sociais” a atingir.

Em Portugal desde os anos 1990 que os organismos públicos têm que elaborar um programa de atividades a acompanhar o projeto do orçamento, contudo este documento não é utilizado para qualquer tipo de controlo de *performance*, nem tão pouco é adequado para fazer este controlo.

Isto não quer dizer que não tenha havido até hoje nenhuma preocupação com a melhor gestão possível dos serviços das administrações públicas, o problema é que não existe uma aproximação mais científica destas questões, transversal a todo o setor público, e a falta de métricas não permite detetar deficiências e premiar sucessos.²³⁰

Também se deve dizer que as experiências com *performance budgeting* são muito diversas entre países e têm tido uma evolução nem sempre satisfatória. Mesmo países como os EUA e a Nova Zelândia, que têm uma longa associação com esta experiência, têm ainda hoje uma visão de que este método apresenta grandes deficiências.²³¹ No entanto, esta situação não nos deve desencorajar de continuar a aperfeiçoar os métodos de gestão da administração pública, da mesma forma que a arte e ciência de *management* em geral, e das empresas privadas em particular, têm tido importantes desenvolvimentos.

No caso da Holanda existem sete programas políticos principais: política económica e social, saúde, educação, inovação e conhecimento, ambiente e transportes, segurança, política internacional e defesa. Estes são depois decompostos em vários subprogramas. Cada um dos programas tem especificados

²³⁰. A nossa experiência na Autoridade da Concorrência é paradigmática. Durante a primeira administração da AdC procuramos introduzir métricas de *performance* do regulador. Fez-se um *benchmarking* com outros países da OCDE conduzido por um grupo de experts internacionais (OECD Competition Committee, a Pilot Project for the Institutional Assessment of the Portuguese Competition Authority, June 2005), e introduziu-se uma métrica de avaliação do desempenho da instituição. Contudo, nas nossas apresentações tanto ao Governo como ao Parlamento da época (2002-2007) não foi reconhecida qualquer importância a esta matéria por estes órgãos de controlo democrático. Esta métrica foi mesmo objeto de publicação internacional (A. Mateus, P. Gonçalves and J. Rodrigues. Performance of National Competition Authorities: a method for assessment, *Concurrences*, (3)-2008).

²³¹. PEW, Performance Budgeting, the Petterson-Pew Commission on Budget Reform, 2011.

objetivos, como por exemplo, redução da carga fiscal em certa percentagem, redução da criminalidade, redução dos abandonos escolares, etc.

Todos os anos são levadas a cabo entre 20 a 30 avaliações interdepartamentais de programas, chamadas “Policy Reviews”. As áreas em que se fazem estas avaliações são definidas todos os anos pelo Ministério das Finanças e aprovadas pelo Conselho de Ministros. Para estas avaliações são nomeadas pessoas independentes, são elaborados estudos sobre temas específicos, são feitos inquéritos e entrevistas, que levam a colheitas de dados específicos. Nelas colaboram especialistas e professores universitários com conhecimentos na área, que são contratados para o efeito.

São fundamentais a definição/delimitação do problema a analisar, se estão em causa falhas de mercado ou externalidades, e qual o papel que o governo assume na solução do problema. Em seguida passa-se à análise das alternativas de política que podem ser prosseguidas para resolver os problemas identificados. Esta fase é fundamental pois põe em evidência e em competição a política que está a ser prosseguida com as alternativas possíveis.

Particularmente difícil é a definição de um cenário “sem políticas”, que é a situação de base tomada para comparação com os cenários com políticas. Estas avaliações são muitas vezes feitas com um certo grau de refinamento. Por exemplo, segurança no transporte público, proteção do consumidor, trabalho e ajuda pelos familiares.

Uma das avaliações de política que teve maior impacto foi a dos benefícios sociais, conduzida pelo CPB, que levou a substanciais poupanças dos recursos do Estado e melhoria da eficácia.

A Alemanha, reconhecendo a limitação do processo orçamental *top-down*, introduziu em 2014 uma unidade no Ministério das Finanças para *Spending Reviews*, que é mais um instrumento utilizado na preparação dos orçamentos. Neste caso, os seus resultados são incorporados no orçamento e destinam-se a criar um espaço fiscal ligado à sustentabilidade das finanças públicas.

8.4. Análise, avaliação, seleção e aprovação dos Projetos de Investimento Público

Em Portugal, a avaliação e apreciação dos grandes projetos de investimento público passa ao lado da discussão pública e mesmo do Parlamento, que deveria fazer o controlo democrático. Não só não se faz uma apreciação do orçamento de capital com a devida atenção, como falta a ligação entre as despesas de investimento e as despesas correntes que depois esse investimento gera. Não basta construir um hospital, é também essencial prever as despesas com pessoal, consumos intermédios e manutenção associadas, que são derivadas

do seu funcionamento eficiente. O orçamento da Nova Zelândia faz essa apresentação de uma forma bastante pedagógica (ver Caixa 9B).

No Anexo G sobre Avaliação de Investimentos Públicos faz-se uma análise do estado da arte das metodologias de avaliação de investimentos públicos segundo organismos internacionais e pelos ministérios dos países mais avançados. Interessa notar que os projetos de infraestruturas físicas têm normalmente metodologias diferentes dos projetos sociais e dos setores produtivos, como agricultura ou indústria.

Propõem-se novos processos para análise e aprovação de projetos de investimento. Primeiro, a integração do orçamento de capital com o orçamento corrente. Segundo, projetos até 5 milhões de euros são avaliados dentro dos programas. Terceiro, projetos entre 5 e 50 milhões de euros têm que conter uma análise económica e técnica segundo normas a publicar, de forma mais simplificada. Quarto, projetos entre 50 e 200 milhões requerem avaliação económica e social mais cuidada. Quinto, para projetos superiores a 200 milhões é exigido: (i) existência de um plano estratégico setorial em que se inserem, (ii) duas avaliações por entidades de consultadoria de reputação internacional, em que pelo menos uma é estrangeira, e (iii) discussão e aprovação pelo Parlamento depois de abertura em discussão pela sociedade civil.

8.5. Avaliação de benefícios e custos das medidas de Política Económica e Social (incluindo medidas regulatórias)

O inventor e coautor da Declaração da Independência Americana, Benjamin Franklin, foi um dos primeiros a usar a análise de benefícios e custos. Já em 1772, escrevia:

De facto, a metodologia dos benefícios e custos pode ser utilizada de uma forma mais vasta do que apenas a análise de projetos de investimento, e aplicada também a programas e a áreas de políticas públicas sociais, ambientais, regulatórias, e outras, com vista a melhorar o processo de decisão política. É relativamente simples, em termos teóricos, a extensão das metodologias da análise de benefícios-custos expostas no Anexo G.

Vários governos têm utilizado estes métodos na análise de decisões. Em particular, destacamos o Canadá, Reino Unido e a Austrália. Nestes países, por exemplo, é obrigatória a realização de uma análise benefícios-custos em todas as propostas regulatórias.²³² A OCDE tem liderado vários estudos nesta área sobre Reforma Regulatória, com vista a reduzir os custos regulatórios sobre as empresas sem comprometer a eficácia da regulação.

²³² Ver, por exemplo, para o Canadá: www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat/services/reporting-government-spending/what-we-are-doing/canadian-cost-benefit-analysis-guide-regulatory-proposals.html

8.6. Conclusões e Recomendações

Se um habitante de Marte descesse à Terra e olhasse para o processo orçamental português diria que com base nas leis e no esquema teórico estaria entre os melhores países da Terra. Mas entre a teoria e a prática vai ainda uma larga distância, pelo que é necessário continuar a fazer um grande esforço de aperfeiçoamento das práticas, métodos e gestão. Primeiro, pela conceção e modernização da gestão administrativa e orçamental. Mas esta revolução nas mentalidades tem que ser concretizada pelo treino do pessoal e dirigentes. O orçamento tem que deixar de ser um mero instrumento contabilístico de caixa para passar a ser um instrumento de gestão por objetivos, para atingir resultados concretos nos serviços públicos do país.

O debate público tem sido dominado pela questão do défice, que representa apenas 1 a 2% do PIB, negligenciando os 40 a 50% de receitas e despesas. É fundamental reorientar a discussão para quais são as finalidades e objetivos dos serviços prestados pelo Estado ou qual a política fiscal a prosseguir, bem assim como a eficiência da receita e despesa. É possível que, depois de se interiorizar a disciplina orçamental, o debate político e social se reoriente nesta direção, deixando de haver justificação para afirmações como a do Presidente Sampaio de que “há mais vida para além do défice”.

As Grandes Opções do Plano ou o Plano Nacional de Reformas, que deveriam ser documentos de estratégia e programáticos das atividades do Governo, são sobretudo declarações de intenções, são lidos por um número escasso de pessoas, e não permitem o controlo democrático pelo Parlamento nem pela sociedade civil. As grandes preocupações dos gestores públicos não são se atingem ou não uma dada meta de prestação e qualidade dos serviços, mas se conseguem mais uns milhares de euros, ou como pagar as faturas de fornecimentos.

Mas não é fácil fazer esta transformação da gestão dos serviços públicos. É necessário treinar os dirigentes para estabelecerem prioridades e formularem plano e programas práticos, fiáveis e controláveis. Como a Caixa 9BB mostra, é necessário corrigir décadas de métodos anacrónicos da administração pública. Como a presidente do CFP refere,²³³ é necessário passar de uma conceção de um Estado centralizado e autoritário (herança do Estado Novo), para um Estado descentralizado, responsável, pragmático e democrático.

As principais recomendações são:

1. Aconselhamento de Alto Nível da Política Macro: falta coordenação entre as diferentes políticas macro de curto prazo, com visão independente e do melhor nível científico a nível mundial. Proponho várias alternativas: Council of Economic Advisers, Comité de Experts, à alemã, Instituto de Investigação de Política Macro, tipo consórcio entre Estado

²³³ Cardoso, T., a Gestão orçamental em Portugal. *O Economista*, 2017.

e privados com técnicos em *secondement* do Banco de Portugal e universidades; reforço do Conselho de Finanças Públicas.

2. Apresentação ao Parlamento de um Programa de Estratégia Macroeconómica e Política Orçamental em abril de cada ano, substituindo e integrando todos os documentos de preparação do OGE, para discussão e aprovação.

3. Reforço dos poderes do Conselho de Finanças Públicas, com nomeação pelo PR, e alargar as responsabilidades para avaliar programas eleitorais.

4. Obrigatoriedade de previsões macro com horizonte de 4 anos, incluindo análise de políticas invariáveis, choques externos e sustentabilidade.

5. Obrigatoriedade de audições do Parlamento a especialistas durante a apreciação do Orçamento.

6. Responsabilização dos ministérios setoriais na apresentação e responsabilização de controlo perante o Parlamento. Avaliação de desempenho dos ministros com base na execução dos programas e não apenas nos tetos orçamentais.

7. Obrigatoriedade de inclusão no OGE de um ano das grandes conclusões da análise das Contas ao Orçamento do ano anterior, para corrigir erros.

8. Aperfeiçoamento do Orçamento do Cidadão, tornando mais apelativo e informativo. Discussão pela sociedade civil.

9. Obrigatoriedade de apresentação em cada programa, e com responsabilidade de cada ministério, de um programa específico de melhoria da eficiência.

10. Novo sistema de avaliação e aprovação de projetos de investimento. Integração do orçamento de capital com o orçamento corrente. Projetos até 5 milhões de euros são avaliados dentro dos programas. Projetos entre 5 e 50 milhões de euros têm que conter uma análise económica e técnica segundo normas a publicar. Projetos entre 50 e 200 milhões requerem avaliação mais cuidada. Para projetos superiores a 200 milhões é exigido: (i) existência de um plano estratégico setorial em que se inserem, (ii) duas avaliações por entidades de consultadoria de reputação internacional em que pelo menos uma é estrangeira, e (iii) discussão e aprovação pelo Parlamento depois de abertura em discussão pela sociedade civil.

Capítulo 9

Controlo democrático do orçamento

André Azevedo Alves com Catarina Leão

1. Introdução e metodologia

Perante um registo de três pedidos de assistência externa em quatro décadas, parece importante dedicar mais atenção à identificação e análise de possíveis fatores político-institucionais de natureza estrutural na democracia portuguesa que contribuam para esta realidade. De facto, quando os problemas associados aos desequilíbrios e falta de sustentabilidade orçamental são praticamente constantes e transversais num determinado país, tal sugere que as causas não são meramente conjunturais ou relacionadas com agentes ou opções políticas circunstanciais.

A importância de definir e aplicar regras orçamentais encontra-se bem estabelecida e fundamentada tanto na literatura macroeconómica como na de economia política, com especial destaque para os trabalhos no domínio da teoria da escolha pública.²³⁴ De facto, as regras fundamentam-se pela desejabilidade de evitar o exercício discricionário do poder político a cada momento, visando dessa forma minimizar riscos de inconsistência e insustentabilidade intertemporal das políticas. Considerando que o jogo político proporciona fortes incentivos para que prevaleça uma orientação para o curto prazo e fornece amplas tentações de eleitoralismo e manipulação do ciclo político, a aprovação e respeito por regras de controlo orçamental credíveis constitui uma condição importante para uma trajetória de sustentabilidade no médio e longo prazo.

Com o objetivo de contribuir para a melhor compreensão deste importante problema no caso português, o presente trabalho apresenta quatro dimensões empíricas no âmbito da ciência política e conclui com uma análise e reflexão que incorpora conceitos teóricos considerados adequados para a avaliação da atual situação de Portugal no contexto da Zona Euro e da UE.

A primeira dimensão empírica diz respeito ao sistema partidário e eleitoral, incorporando também uma análise sobre a estabilidade governativa,

²³⁴ Alves, A. A. & Moreira, J. M. (2004) *O que é a Escolha Pública? Para uma análise económica da política* (Cascais, Principia); Brennan, G. & Buchanan, J. M. (2000) *The Reason of Rules: Constitutional Political Economy* (Indianapolis, Liberty Fund).

aferida pelo cumprimento das legislaturas e procurando lançar algumas pistas sobre a relação entre essa estabilidade e o exercício da política orçamental.

A segunda dimensão aborda o papel do Parlamento no processo de decisão orçamental em Portugal. Procura-se nomeadamente, à luz de um enquadramento conceptual adequado no âmbito da ciência política, compreender as dificuldades que se colocam no caso português a que o Parlamento funcione como órgão de controlo autónomo relativamente à formulação e implementação da política orçamental pelos vários governos.

A terceira dimensão empírica centra-se nos partidos políticos e aborda, a título de enquadramento e contextualização, as visões contemporâneas dos principais partidos políticos portugueses sobre regras orçamentais, por um lado, e explicitamente sobre a dívida pública e sua sustentabilidade, por outro. Esta dimensão, nos seus dois domínios específicos de aplicação, é abordada na quarta e quinta secções deste texto. Para esse efeito, e com vista à objetividade da análise, recorre-se a uma metodologia assente na análise de posições expressas nos manifestos ou documentos programáticos dos partidos, complementados por declarações públicas dos respetivos líderes. Não há aqui especiais surpresas, mas considera-se importante realizar, ainda que de forma sintética, este exercício para consolidar uma base objetiva para o remanescente da análise e discussão do tema.

A quarta dimensão empírica de análise tem por objeto o Presidente da República e o seu papel no âmbito do controlo orçamental. Não sendo um agente político com poderes diretos de formulação ou implementação da política orçamental, a ação do Presidente neste domínio só se poderá processar por via indireta. A influência presidencial poderá fazer-se sentir nomeadamente por via das intervenções do Presidente sobre o cumprimento de regras orçamentais, assim como sobre a dívida pública e sua sustentabilidade. Do ponto de vista teórico, tanto as intervenções públicas como privadas (por exemplo diretamente junto do primeiro-ministro) do Presidente da República poderão ser relevantes e produzir efeitos. No entanto, do ponto de vista empírico é bastante mais exequível e fidedigno, pelo menos relativamente ao passado recente, analisar as intervenções públicas, pelo que foi essa a opção metodológica seguida. Pressupõe-se também que, salvo em circunstâncias excecionais, as preocupações e orientações manifestadas publicamente pelo Presidente da República corresponderão também, pelo menos em traços gerais, à sua ação no plano privado, pelo que a análise das intervenções públicas constituirá uma boa *proxy* da ação global do Presidente da República nestes domínios. No que diz respeito à delimitação temporal da análise, optou-se por incluir apenas Presidências completas, para acautelar a (não infrequente) alteração de orientação dos presidentes a meio de um mandato ou entre o primeiro e o

segundo mandato. Considerando adicionalmente a realidade da aplicação das regras orçamentais e a realidade macroeconómica portuguesa, a opção recai na análise das presidências de Jorge Sampaio e Aníbal Cavaco Silva.

Em conclusão, tendo por base e pano de fundo a análise empírica conduzida nas secções anteriores, sugere-se um reequacionamento estrutural da forma como o problema do controlo orçamental é encarado em Portugal. Esse reequacionamento passa por encarar, definir e compreender o problema estrutural português com base na noção de que os principais agentes políticos atuam em larga medida motivados por uma lógica transversal de *rent-seeking* de fundos e recursos (definidos em sentido lato) europeus. Com base numa aplicação da literatura sobre *veto players* ao caso português, sugere-se que o controlo e cumprimento de regras orçamentais exigirá muito provavelmente restrições mais ativas das instituições políticas vigentes. Considerando a análise empírica efetuada do panorama português, a aplicação de mecanismos de *enforcement* credíveis dificilmente poderá deixar de ser, numa primeira fase, externa (ainda que necessariamente legitimada pelas instituições políticas nacionais). Numa segunda fase, os mecanismos e regras de controlo orçamental deverão ser endogeneizados de forma a que a sustentabilidade orçamental possa ser politicamente viável a médio e longo prazo. A análise efetuada e a explicação proposta sugerem também que a via tradicionalmente aconselhada de mera transposição de mecanismos e instituições de outros países (mais bem-sucedidos neste domínio) tenderá a estar destinada ao fracasso se a referida endogeneização não for previamente conseguida.

2. Sistema eleitoral, sistema partidário, estabilidade governativa e política orçamental

O processo de transformar votos em lugares no Parlamento pode ser efetuado de várias formas distintas, onde cada uma visa a concretização de diferentes objetivos. Esse processo, no entanto, implica sempre a utilização de uma fórmula de conversão, sendo que essa fórmula determina em larga medida (ainda que não exclusivamente) a natureza do sistema eleitoral, influenciando também indiretamente de forma significativa o sistema partidário vigente em cada país.

Em Portugal vigora um sistema de representação proporcional com o método de Hondt, que “foi escolhido quando se instituiu a democracia”²³⁵ e é relevante analisar de que forma é que este sistema possibilitou ou dificultou o cumprimento de regras. A secção será concluída com uma breve análise sobre a estabilidade governativa, aferida pelo cumprimento das legislaturas.

Em síntese (e como desenvolvido em maior detalhe no anexo), é possível afirmar que a literatura neste domínio aponta em traços gerais para um *trade-off*

²³⁵ Braga da Cruz, Manuel. Prefácio. In: Sampaio, N. (2009). *O sistema eleitoral português: Crónica de uma reforma adiada*. Lisboa, Portugal: Aletheia Editores.

entre, por um lado, maior governabilidade, estabilidade e *accountability* (que em teoria facilitam o cumprimento de regras) e, por outro, maior representatividade e, em certo sentido (e associada a essa representatividade), maior legitimidade.

Os sistemas eleitorais e partidários tendem a perdurar a partir do momento em que são estabelecidos. Como realçam, entre outros, Leston-Bandeira e Braga da Cruz, Portugal não foge a esta regra: “as características principais do nosso sistema político não se alteraram e o sistema partidário tem-se mantido estável”,²³⁶ desde o momento em que foi escolhido. Em Portugal, esta estabilidade foi acentuada por se ter constitucionalizado em 1976 “não apenas o princípio da proporcionalidade, mas o próprio método e técnica de escrutínio, e de os considerar limites materiais da revisão do texto constitucional”.²³⁷ Esta definição, tão exata logo ao início, tem dificultado bastante a introdução de alterações no sistema eleitoral português.

Para decidir sobre qual o sistema eleitoral mais indicado para um determinado país, há que considerar o contexto social e político. No caso de Portugal o contexto atual foi em grande medida moldado pela Revolução de 1974, onde se optou por um sistema contrastante com o anterior. Na altura, a escolha do sistema de representação proporcional parecia assim ser conducente a um sistema “mais democrático”.²³⁸ Na mesma lógica, e por nessa altura Portugal se encontrar numa fase de transição para um regime democrático, esta opção possibilitaria também uma maior divisão de poder, para que este não voltasse a ficar centralizado. Apesar de se acreditar que este sistema poderia comprometer a governabilidade, foi escolhida uma fórmula de conversão de votos que, sendo proporcional, minimiza o impacto dessa proporcionalidade: o método de Hondt. Adicionalmente, por nos primeiros anos de vida o sistema democrático português ter vivido vários anos de instabilidade, o debate que surgia na altura prendia-se mais com o facto de o sistema de representação proporcional não mitigar a instabilidade do que com a dificuldade adicional que impunha à governabilidade. Só mais recentemente, e em larga medida devido aos problemas de sustentabilidade orçamental e de (in) cumprimento das regras associadas à Zona Euro, o debate da governabilidade se começou a colocar com mais vigor em Portugal.

O sistema eleitoral português e as regras orçamentais

Apesar de promover a representatividade (como é ambição e objetivo dos sistemas proporcionais), é possível identificar três características principais do sistema eleitoral e partidário português que dificultam o cumprimento de regras – de que são exemplo as regras orçamentais.

Em primeiro lugar, a Constituição da República Portuguesa estipula que os deputados representam todo o país e não apenas o círculo pelo qual foram

²³⁶ Leston Bandeira, C. 2000. “A Assembleia da República de 1976 a 1999: da legislação à legitimação”, *Análise Social*, 154-155, pp. 175-205.

²³⁷ Braga da Cruz, Manuel. Prefácio. In: Sampaio, N. (2009). *O sistema eleitoral português: Crónica de uma reforma adiada*. Lisboa, Portugal: Aletheia Editores.

²³⁸ Nuno Sampaio, *O Sistema Eleitoral Português, Crónica de uma Reforma Adiada* [palestra], Instituto Amaro da Costa, 14 de julho de 2015.

eleitos. Desta forma, existe à partida uma falta de resposta direta dos deputados para com eleitores específicos de certas regiões. O deputado atua assim tendencialmente como representante/agente de um partido político ao invés de representar especificamente o eleitorado. Assim, tal como escreveu Karl Popper, “se for eleito, [o deputado] deve-o, sobretudo, se não exclusivamente, ao facto de ser representante desse partido. Assim, a sua principal lealdade deve ser para com o partido, sendo seu dever nunca votar contra o partido que o fez eleger”.²³⁹ Esta “desresponsabilização” dos deputados face ao eleitorado e da sua lealdade para com o seu partido faz com que se crie ineficiência na criação e aprovação de regras, já que em vez de agirem de uma perspetiva da busca do melhor para o eleitorado, os deputados procurem em primeiro lugar não desrespeitar a linha do partido. De forma generalista, é possível afirmar que se aumenta o risco de os interesses do país (ou pelo menos de círculos eleitorais concretos) serem postos à margem dos interesses do partido, cujo poder é muito substancial desde logo por via da definição das listas eleitorais. Esta característica tem também implicações profundas, como se aborda mais à frente, no perfil do Parlamento e na sua capacidade para atuar autonomamente como mecanismo de controlo da governação.

Em segundo lugar, por o sistema de representação proporcional implicar a existência de vários partidos, surge a necessidade mais frequente de se criarem coligações. “Muito frequentemente, tal situação atribui aos pequenos partidos políticos uma influência desproporcionada – quando não decisiva – na formação dos governos e no respetivo processo decisório. Acima de tudo, porém, a responsabilidade definha, pois num governo de coligação todos os parceiros têm uma responsabilidade reduzida”.²⁴⁰ Perante a elaboração de regras, o Governo passa a assim a ter que considerar a opinião de um partido que não é tão representativo da vontade do eleitorado, ficando frequentemente numa posição de dependência face ao partido minoritário. É aliás possível argumentar que este mecanismo, de certa forma, contraria a própria noção de representatividade defendida pelos sistemas de representação proporcional. Assim, com visões dissonantes, os partidos minoritários que sejam parte da coligação parlamentar maioritária que sustenta o governo podem acabar por ter um impacto significativo – ou mesmo decisivo – no cumprimento de regras estabelecidas anteriormente por partidos no governo com aprovação maioritária. Segundo Strøm, Muller e Smith (2010) as dificuldades dos governos de coligação em gerir os seus parceiros políticos estão assim geralmente associadas a três problemas essenciais: divergência de preferência, incerteza e oportunismo. Em primeiro lugar, diferentes partidos em coligação tendem certamente a ter diferentes abordagens e ideais políticos que muitas vezes entram em conflito entre si, não só no que toca à gestão de políticas públicas

²³⁹ Popper, Karl R., “A Conferência de Lisboa”. In *Em Busca de Um Mundo Melhor* (Lisboa: Editorial Fragmentos, 1992), pp. 221-230.

²⁴⁰ Popper, Karl R., “A Conferência de Lisboa”. In *Em Busca de Um Mundo Melhor* (Lisboa: Editorial Fragmentos, 1992), pp. 221-230.

como também à influência individual e vantagem competitiva de cada partido em futuros cenários eleitorais. Em segundo lugar, uma coligação é uma fonte adicional de incerteza para o Governo, já que não é possível antecipar a forma como os parceiros de coligação vão reagir às políticas a implementar pelo executivo. Finalmente, esta incerteza pode criar situações de oportunismo para os vários parceiros de coligação. Para tentar minimizar estes problemas, os partidos em coligação podem adotar dois tipos diferentes de medidas: *ex ante*, antes de o Governo ser formado, através de acordos prévios, ou *ex post*, após a formação do Governo, através de comités ministeriais, como acontece em Portugal, ou da introdução de ministros juniores, com o objetivo de fiscalizar certas pastas do executivo.²⁴¹

²⁴¹ Strøm, K., W.C. Muller, e D.M. Smith. 2010. "Parliamentary Control of Coalition Governments". *Annual Review of Political Science*. 13: 517-536.

Finalmente, como foi visto anteriormente, apesar de alguns autores como Lijphart colocarem em causa a hipótese de que os sistemas maioritários são geralmente mais eficientes do que os de representatividade proporcional em termos de governabilidade e *accountability*, o sistema eleitoral e partidário português parece um bom candidato para sustentar a visão mais geral sobre a existência de um *trade-off* entre governabilidade, *accountability* e estabilidade, por um lado, representatividade, por outro. Sem a pressão competitiva que ocorre em sistemas bipartidários, onde a oposição faz uma vigilância constante ao partido no Governo, apresentando-se simultaneamente como a alternativa disponível para punir o executivo num próximo ato eleitoral, é possível que haja um custo efetivo a pagar em termos de eficácia governativa, no caso português bem ilustrado pela trajetória orçamental de sucessivos governos.

Estabilidade governativa em Portugal

A análise da estabilidade governativa pode ser realizada de múltiplas formas e recorrendo a variados indicadores. Para efeitos do presente estudo, e visando conjugar simplicidade de leitura com objetividade, opta-se por concentrar a atenção no cumprimento das legislaturas, entendido aqui como *proxy* para a capacidade de os governos terem condições para implementar o respetivo programa no horizonte de quatro anos, prazo para o qual o programa foi, presumivelmente, concebido e aprovado.

Tabela 1 Governos Constitucionais, desde 1976

	Início	Final	Quatro anos?
I Governo	1976	1978	Não
II Governo	1978	1978	Não
III Governo	1978	1978	Não
IV Governo	1978	1979	Não
V Governo	1979	1980	Não
VI Governo	1980	1981	Não
VII Governo	1981	1981	Não
VIII Governo	1981	1983	Não
IX Governo	1983	1985	Não
X Governo	1985	1987	Não
XI Governo	1987	1991	Sim
XII Governo	1991	1995	Sim
XIII Governo	1995	1999	Sim
XIV Governo	1999	2002	Não
XV Governo	2002	2004	Não
XVI Governo	2004	2005	Não
XVII Governo	2005	2009	Sim
XVIII Governo	2009	2011	Não
XIX Governo	2011	2015	Sim
XX Governo	2015	2015	Não
XXI Governo	2015	?	?

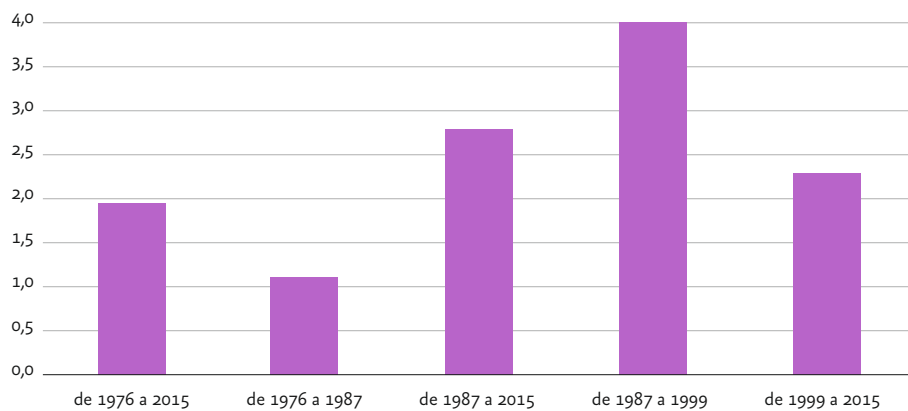
Fonte: Governo de Portugal e autores

Note-se que num total de 20 governos constitucionais desde 1976, apenas cinco (20%) resistiram os quatro anos da legislatura, sintomaticamente todos depois da adesão em 1986 à então designada Comunidade Económica Europeia (CEE), hoje União Europeia. Uma correlação que sugere para o caso português uma forte motivação externa para a concretização da estabilidade governativa e, indiretamente, da estabilidade institucional.

Ainda assim, mesmo após 1986 foram vários os executivos interrompidos no decorrer da respetiva legislatura. Se no período entre 1987 e 1999 o sistema proporcional não parece ter sido fator impeditivo da estabilidade governativa – com três governos de legislatura num período de 12 anos – já no período de 1999 a 2015 o padrão de instabilidade parece ter regressado parcialmente ao que vigorou antes da adesão à CEE.

Figura 1 Duração média dos Governos em Portugal desde 1976

Fonte: Governo de Portugal e autores



Conforme se encontra ilustrado na Figura 1, embora o período posterior à integração europeia contraste globalmente de forma marcada com a primeira década de governos constitucionais, o padrão de estabilidade que vigorou até 1999 foi colocado em causa a partir do início da década de 2000. Ainda que não seja naturalmente possível estabelecer uma relação de causalidade direta e inequívoca, é impossível não constatar que a nova vaga de instabilidade governativa culminou em 2011 com o terceiro pedido de assistência externa por parte do Estado português na sequência de mais uma rutura das finanças públicas.

Ao pedido de assistência externa de 2011, e ancorado no Memorando de Entendimento e na supervisão da troika, seguiu-se aquele que foi apenas o segundo governo a conseguir cumprir uma legislatura em Portugal desde 1999. Fica em aberto qual será o panorama para os próximos anos e quais as respetivas implicações para o exercício da política orçamental. Mas, atendendo tanto ao registo histórico como às razões teóricas expostas anteriormente, há poucas razões para estar otimista relativamente à sustentabilidade da política orçamental.

Na secção seguinte procura-se, à luz de um enquadramento conceptual adequado, compreender as dificuldades que se colocam, no caso português, a que o Parlamento funcione como órgão de controlo autónomo relativamente à formulação e implementação da política orçamental pelos vários governos.

3. O Parlamento e o impacto na política orçamental: legislaturas de arena e transformativas

²⁴² N. Polsby, "Legislatures." In F. I. Greenstein e N. W. Polsby (eds.), *Handbook of Political Science*, V (Reading-Mass., Addison-Wesley, 1975), 257-319.

São várias as classificações que surgiram para medir a influência das instituições legislativas na elaboração de políticas públicas. Uma das mais influentes foi concebida por Polsby,²⁴² ao desenvolver um modelo de medição para o grau de independência de uma legislatura face às influências externas, permitindo assim

estimar a sua força no contexto do sistema político. Numa ponta do espectro, encontram-se as legislaturas designadas de “arena” e na outra ponta, as “transformativas”. As legislaturas de arena, de que é exemplo o Parlamento britânico, são caracterizadas por uma elevada sujeição à influência de outras instituições na tomada de decisão. São legislaturas mais focadas no debate de ideias ou na retificação de propostas. Por outro lado, as legislaturas transformativas, como é o caso do Congresso norte-americano, decidem de forma independente e têm a capacidade de transformar propostas em leis de forma independente. O controlo da atividade destes dois tipos de legislatura também é fundamentalmente distinto: as arenas são controladas pela influência de organismos externos, como partidos políticos, enquanto as transformativas são reguladas internamente através de comités partidários. Essencialmente, pode dizer-se que a grande diferença entre legislaturas transformativas e de arena é a sua independência (no primeiro caso) e dependência (no segundo) de influências externas, nomeadamente da influência do poder executivo. Por serem mais independentes, as legislaturas transformativas são mais livres na elaboração e capacidade de influência nas políticas públicas e de as transformar em legislação. O seu poder legislativo é portanto mais forte do que o das legislaturas de arena.

É importante notar que a classificação de legislaturas de arena e transformativas apresenta dois extremos de um eixo com vários pontos intermédios. Para localizar uma determinada legislatura nesse eixo, Polsby propõe a avaliação de três variáveis:

- Homogeneidade: a homogeneidade do partido ou coligação no poder. Quanto mais homogêneo e pequeno for, menos uma legislatura pode ser considerada transformativa.
- Hierarquia: quanto mais hierárquica for a estrutura interna dos partidos políticos, menos transformativa é considerada a legislatura. Esta variável aplica-se particularmente ao partido ou coligação no poder.
- Consistência: quanto mais consistentes forem as coligações ou maiorias que aprovam projetos de lei, menos transformativa é a legislatura.

Atendendo a estes três vetores, procedeu-se a uma análise (disponível de forma detalhada em anexo) para tentar localizar a força do Parlamento português no espectro de Polsby.

Tendo em conta a análise aos três critérios de Polsby – homogeneidade, hierarquia e consistência – destinados a localizar uma legislatura no espectro transformativa *versus* arena, é possível concluir que o Parlamento português é uma instituição claramente de arena. Isto deve-se em grande parte à soberania do poder executivo sobre o legislativo, mas também à falta de autonomia e diversidade de atuação dentro dos maiores GPs, que impossibilita a mudança do

status quo, e à sua tendência hierárquica. Contudo, a caracterização da legislatura portuguesa como arena assenta predominantemente na sua falta de autonomia relativamente a influências externas, nomeadamente à influência do Governo.

Esta caracterização mostra a fragilidade do Parlamento português em tomar decisões de políticas públicas, o que de algum modo revela também um certo desequilíbrio da balança de poderes (legislativo, executivo e judicial), com um legislativo mais frágil. Esta fragilidade pode revelar-se um problema em duas medidas: a primeira é no próprio desequilíbrio de poderes que sustentam as democracias liberais, havendo um menor controlo (da expressão *checks and balances*) do bom funcionamento das instituições democráticas; em segundo lugar, um poder legislativo com pouca expressão significa que a representatividade popular está a ser posta em causa, o que denota um problema ainda maior e com consequências que vão para além da tomada de decisão nas opções de políticas públicas, e que podem mesmo interferir com o equilíbrio económico-político-social do Estado português.

Por fim, ao representarem plataformas de interação dos atores políticos mas tendencialmente sem consequências de legislação de políticas públicas, as legislaturas de arena tornam-se simplesmente num lugar onde a discussão produzida, ao invés de ser traduzida em leis, é destinada ao consumo mediático (o que explica também o predomínio de atos e iniciativas da natureza simbólica). Na arena, os partidos são livres de utilizar a plataforma de discussão em plenário para expressarem as suas convicções políticas, fazendo aumentar ou descer a sua popularidade em conformidade com a sua receção popular através dos média. Por ser essencialmente uma arena de confrontação mediática, sejam quais forem as regras e ferramentas à sua disposição, dificilmente o Parlamento português tal como atualmente existe pode controlar efetivamente o cumprimento de regras orçamentais pelo poder executivo.

Mais recentemente, Joachim Wehner (2010),²⁴³ num estudo comparativo, propôs um índice destinado a medir o poder orçamental das várias legislaturas, baseando-se na hipótese de que a forma como estão organizadas as instituições afeta o poder orçamental de uma legislatura, na medida em que esta consegue escrutinar e moldar a política orçamental. Wehner (2006; 2010)²⁴⁴ considerou seis variáveis na sua análise: (1) a capacidade de alteração do orçamento por parte da legislatura e a forma como é condicionada por mais ou menos restrições; (2) o custo da não aprovação do Orçamento de Estado, nomeadamente em termos do que acontece quando este adiamento se prolonga até depois do início do ano fiscal; (3) a flexibilidade do executivo em fazer alterações ao orçamento durante a sua implementação; (4) a gestão do tempo que demora a conceber o orçamento, sendo que, segundo a OCDE (OCDE 2002),²⁴⁵ um Orçamento de Estado deve ser concebido pelo menos três meses antes do início

²⁴³ Wehner, J., & Palgrave Connect (Online service). (2010). *Legislatures and the budget process: The myth of fiscal control*. Houndmills, Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan.

²⁴⁴ Wehner, J. (January 01, 2006). Assessing the Power of the Purse: An Index of Legislative Budget Institutions. *Political Studies Oxford*, 54, 4, 767-785.

²⁴⁵ OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development). 2002. "OECD Best Practices for Budget Transparency." *OECD Journal on Budgeting* 1 (3): 7-14.

do ano fiscal; (5) a existência de comités legislativos para uma ação mais eficaz do Parlamento nas políticas públicas e, nomeadamente, orçamentais; e (6) o acesso a informação para a elaboração do Orçamento de Estado.

Segundo esta análise, Portugal apresenta um índice de 38,9 (de 0 a 100), encontrando-se a meio da tabela em que constam países pertencentes à OCDE. Este número revela que a capacidade da Assembleia portuguesa em influenciar o processo de conceção do Orçamento de Estado é média-baixa em comparação com outros países da OCDE, corroborando assim as conclusões anteriormente apresentadas.

4. Visões dos principais partidos políticos portugueses sobre regras orçamentais

De acordo com análise empírica conduzida (e disponível em anexo), as visões dos principais partidos políticos portugueses sobre regras orçamentais podem dividir-se em dois grandes campos: no primeiro campo estão PSD, PS e CDS, que reconhecem a importância de regras orçamentais, mas, ao mesmo tempo, as encaram em maior ou menor grau como constrangimentos externos; no segundo campo estão PCP e BE, para quem as regras orçamentais, pelo menos na sua forma atual, são intrinsecamente condenáveis e indesejáveis.

Assim, para o Partido Social Democrata (PSD), “um objetivo orçamental não é um dogma de fé”.²⁴⁶ O partido social-democrata assume ainda assim expressamente a importância da existência de regras orçamentais, afirmando que Portugal deve “definir a sua política orçamental, fiscal e económica com liberdade de escolha, sem deixar de cumprir as suas obrigações de membro da União Europeia e da Zona Euro”.²⁴⁷ Assim, se por um lado é reconhecida a necessidade de liberdade no que toca à formulação destas políticas, reconhece-se que a pertença à Zona Euro – vista como constrangimento – dita também limitações a essa liberdade.

Tal como o PSD, também o Partido Socialista (PS) declara nos seus documentos programáticos respeitar a importância do “rigor orçamental”, da existência de regras orçamentais em conformidade com as diretivas europeias, “assegurando a manutenção e sustentação dos meios, dentro dos constrangimentos existentes e dos compromissos orçamentais assumidos”.²⁴⁸ Contudo, e introduzindo alguma ambiguidade nos compromissos assumidos, as imposições de Bruxelas são classificadas como um “quadro bastante restritivo” na liberdade da formulação de políticas orçamentais. Por isso, o PS defende assim a dinamização do “investimento e a capacidade de atração de mais financiamento através de uma atitude proativa na Europa nas negociações para o plano de investimento anunciado por Juncker e de um esforço organizado

²⁴⁶ PSD – Orçamento de Estado para 2015: Bom para Portugal, p. 10.

²⁴⁷ PSD – Orçamento de Estado para 2015: Bom para Portugal, p. 9.

²⁴⁸ Programa Eleitoral do Partido Socialista: Eleições Legislativas 2015, p. 28.

²⁴⁹ Programa Eleitoral do Partido Socialista: Eleições Legislativas 2015, p. 8-12.

²⁵⁰ CDS-PP: Manifesto Eleitoral 2011.

²⁵¹ Programa Bloco de Esquerda, 2009.

²⁵² Programa Bloco de Esquerda, 2009.

²⁵³ PCP: Programa e Estatutos (2013).

²⁵⁴ www.dn.pt/portugal/interior/pcp-derrotar-a-uniao-europeia-criar-outra-europa-dos-trabalhadores-5530761.html

do governo de captação de fundos de outras rubricas orçamentais europeias a favor de Portugal”.²⁵⁴⁹

Apesar de o Centro Democrático Social-Partido Popular (CDS-PP) defender a existência de regras orçamentais no contexto europeu em moldes semelhantes ao PSD e ao PS, importa referir que, no período analisado, o CDS é o único partido que, num dos seus manifestos eleitorais, explicitamente defende uma alteração constitucional no sentido de ser criado um limite constitucional à dívida pública, devido às suas grandes proporções e a par da crença de que “dívidas de hoje são impostos de amanhã”. Assim, “na exata medida em que a questão da dívida assume um carácter intergeracional, é evidente que assume hoje um carácter constitucional. Por isso, o CDS afirma a intenção de solicitar a abertura de uma revisão constitucional para esse efeito. O CDS afirma a intenção de ter uma atitude construtiva nessa revisão, visando, não um conflito ideológico, mas uma efetiva revisão que reúna o consenso necessário”.²⁵⁰

O Bloco de Esquerda (BE) afirma não ter uma visão antieuropeísta, reconhecendo que “existindo uma moeda única europeia, é necessária disciplina orçamental comum”.²⁵¹ Contudo, por reconhecer que “o défice tem aumentado sistematicamente”, o BE considera “inútil” o esforço de cumprir o limite de 3% imposto por Bruxelas. Assim, avança com duas soluções alternativas inseridas num “novo Pacto para o Emprego e para a Disciplina Orçamental com os seguintes critérios: (a) o crescimento real anual da despesa corrente não deve ser superior a 2%; (b) as despesas de investimento na qualificação do trabalho, serviço público de saúde e criação de capacidade produtiva não são incluídas no défice”.²⁵²

Não se pode afirmar perentoriamente que o Partido Comunista Português (PCP) seja antieuropeísta, mas, contrariamente ao que acontece com os restantes principais partidos políticos portugueses, é explicitamente anti-moeda única. De acordo com o Programa e Estatutos do PCP, “acentuaram-se as posições dominantes do imperialismo na economia portuguesa, com a integração na CEE/UE, [que] foi progressivamente limitado o poder de decisão do País em importantes domínios da economia nacional”.²⁵³ Seguindo esta linha ideológica, o secretário-geral do partido, Jerónimo de Sousa, afirmou em dezembro de 2016, na abertura do Congresso do Partido Comunista Português, que “Portugal terá de libertar-se de um conjunto de constrangimentos da UE, desde logo e em primeiro lugar, do euro”.²⁵⁴

5. Visões dos principais partidos políticos portugueses sobre a dívida pública e sua sustentabilidade

Relativamente à dívida pública e sua sustentabilidade, a análise realizada (e disponível em anexo) das posições dos principais partidos políticos portugueses apontam para a mesma divisão em dois campos: no primeiro campo estão PSD, PS e CDS, que reconhecem a importância da sustentabilidade da dívida e expressam comprometimento com o cumprimento das obrigações associadas à mesma, enquanto no segundo campo BE e PCP se pronunciam pela insustentabilidade da dívida, apelando, de forma mais ou menos explícita, ao respetivo incumprimento.

Para o PSD o tema da sustentabilidade da dívida pública é de grande importância, sendo tido como um indicador de credibilidade junto das entidades internacionais para a obtenção de financiamento externo. A redução da dívida pública e da acumulação de défices excessivos é uma prioridade para o PSD, que defende que a manutenção de juros baixos da dívida permite o equilíbrio financeiro do país, possibilitando também um financiamento externo sustentável.²⁵⁵ É possível entender a dimensão da importância do tema da sustentabilidade da dívida pública para o PSD ao considerar a proposta que o partido fez em 2011 e reiterou em 2015, em coligação com o CDS-PP, de colocar um limite constitucional à dívida pública, introduzido após uma revisão constitucional. No contexto da apresentação desta proposta pela segunda vez, em 2015, os dois partidos defenderam que o país precisa de se defender “de experiências de irresponsabilidade financeira”, apelando a que exista “disponibilidade para que a Constituição da República Portuguesa contenha e consagre um limite à expansão da dívida pública” já que as “dívidas exageradas pagam-se caro em austeridades coercivas e impostos elevados”.²⁵⁶

O PS vê a dívida pública como “o principal indicador da saúde das finanças públicas”²⁵⁷ e considera a redução das taxas de juro pagas pela dívida pública como um dos indicadores mais importantes para medir o desenvolvimento do país nas esferas económica e social.²⁵⁸ Em março de 2011, quando Portugal se apresentava em plena crise económica, altura em que introduziu medidas de austeridade propostas pelas entidades europeias, em conjunto com o PSD e o CDS-PP, também o PS se comprometeu com o Presidente da República em seguir “uma estratégia de consolidação orçamental e com as metas de redução do défice anunciadas pelo Estado Português (4,6% do PIB em 2011, 3% em 2012 e 2% em 2013), por forma a garantir a trajetória de sustentabilidade da dívida pública”.²⁵⁹ Dias depois, a 6 de abril de 2011, o primeiro-ministro demissionário José Sócrates abordou formalmente a troika – FMI, BCE e Comissão Europeia – para pedir o resgate no valor de 78 mil milhões de euros,²⁶⁰ associado a medidas de austeridade.

²⁵⁵ PSD – Orçamento de Estado para 2015: Acima de Tudo Portugal

²⁵⁶ Fonte: www.jornaldenegocios.pt/economia/politica/detalhe/coligacao_psdcds_quer_por_limite_a_divida_publica_na_constituicao

²⁵⁷ Programa Eleitoral do Partido Socialista: Eleições Legislativas 2015, p. 7.

²⁵⁸ Programa Eleitoral do Partido Socialista: Eleições Legislativas 2015, p. 22.

²⁵⁹ Fonte: www.jn.pt/nacional/interior/ps-psd-e-cdspp-prometeram-a-cavaco-cumprir-metas-do-defice-1816965.html

²⁶⁰ Fonte: www.publico.pt/2015/09/10/politica/noticia/a-prova-dos-factos-afinal-quem-chamou-a-troika-em-2011-1707458

Mais recentemente, em 2016, o PS continua a promover uma abordagem de “renegociação suave” da dívida dentro das regras europeias. No Parlamento, o deputado socialista Eurico Brilhante Dias afirmou que a “dívida do conjunto dos Estados-membros” deveria ser discutida, já que não é “apenas um problema português”, mas “vamos discuti-lo, cumprindo as regras”.²⁶¹

²⁶¹ Fonte: www.jn.pt/nacional/interior/be-e-pcp-querem-renegociacao-da-divida-ps-quer-cumprir-as-regras-5540501.html

Relativamente ao cumprimento dos pagamentos que constituem a dívida, o CDS é perentório: considerando que a dívida pública é “uma realidade bem concreta”, “é o dinheiro que Portugal deve”, o partido afirma que “assim sendo, temos que dizer muito claramente que Portugal deve cumprir os seus compromissos. Não é fácil, mas é imprescindível. Não é um objetivo de curto ou mesmo de médio prazo, mas não pode deixar de ser uma finalidade”.²⁶² O partido defende ainda que “aqueles que apostam no ‘não pagamos’ o que devemos são irresponsáveis” já que esta ideia “significaria um risco trágico para Portugal, com possível expulsão do euro, queda abismal dos rendimentos das famílias e subida, ainda mais astronómica, do custo da dívida”.²⁶³

²⁶² CDS-PP: Manifesto Eleitoral 2011.

²⁶³ CDS-PP: Manifesto Eleitoral 2011.

Para o BE, a dívida pública é insustentável, na medida em que o seu pagamento não permite um programa de investimento que contrarie o ciclo de crise. O BE posiciona-se contra a política de austeridade e contra a “lógica dos programas de ajustamento e do pacto de estabilidade”, propondo “com a Esquerda Europeia, uma Conferência Europeia para a Reestruturação das Dívidas dos Países da Periferia do Euro e para o Fim do Tratado Orçamental. Além de propor uma cooperação entre Estados europeus em novas bases, um governo de esquerda assume o confronto com as atuais instituições europeias e prepara todas as consequências possíveis”.²⁶⁴

²⁶⁴ Bloco de Esquerda: Manifesto Eleitoral, Legislativas 2015, p. 4.

O BE posiciona-se a favor da renegociação da dívida,²⁶⁵ tal como afirmou em entrevista em dezembro de 2016 a coordenadora do partido, Catarina Martins. Em março desse ano, a líder do Bloco afirmou ainda que a dívida pública é “uma bomba relógio” que paira sobre o país e que “não pode ser desligada do sistema financeiro”, argumentado que “a dívida do sistema financeiro é gigantesca e acaba sempre, quando corre mal, a converter-se em dívida pública”.²⁶⁶ O BE considera assim que a nacionalização dos bancos pode ser uma forma de estancar o aumento da dívida, argumentando ainda que “a debilidade da banca portuguesa tem resultado ainda no seu controlo por interesses financeiros estrangeiros”.²⁶⁷

²⁶⁵ Fonte: www.jn.pt/nacional/interior/be-e-pcp-querem-renegociacao-da-divida-ps-quer-cumprir-as-regras-5540501.html

²⁶⁶ Fonte: www.tsf.pt/politica/interior/ps-e-be-decidem-divida-publica-ate-setembro-com-independentes-5084760.html

²⁶⁷ Bloco de Esquerda: Manifesto Eleitoral, Legislativas 2015, p. 7.

O PCP posiciona-se também a favor da renegociação da dívida pública, tendo a posição mais clara neste sentido entre os cinco maiores partidos portugueses. O PCP defende assim a “criação de uma nova ordem económica internacional assente no respeito pela soberania e igualdade dos Estados”, para superar os “profundos desequilíbrios e discriminações e dos devastadores efeitos da dívida externa que impendem sobre dezenas e dezenas de países,

e que, pondo termo ao neocolonialismo, assegure o bem-estar”²⁶⁸ dos povos, incluindo, do português. Esta “nova ordem económica internacional” seria caracterizada pela renegociação da dívida pública portuguesa, e para a saída de Portugal do euro.

No XX Congresso do PCP, em dezembro 2016, o líder do partido, Jerónimo de Sousa, afirmou que em termos de objetivos prioritários de médio prazo, “a grande batalha será a ‘renegociação da dívida pública’, nos prazos, juros e montantes, e o estudo para a saída de Portugal do euro”.²⁶⁹ Contudo, ao contrário do BE, que enumerou medidas mais concretas para concretizar o plano de renegociação da dívida, o PCP não se compromete com políticas concretas, tendo afirmado apenas durante o XX Congresso que é necessário “desenvolver a ação da libertação da submissão ao euro”,²⁷⁰ obviamente associada à renegociação da dívida.

²⁶⁸ PCP: Programa e Estatutos (2013), p. 70.

²⁶⁹ Fonte: www.publico.pt/2016/12/04/politica/noticia/a-luta-do-pcp-continua-e-a-renegociacao-da-divida-e-a-proxima-batalha-1753635

²⁷⁰ Fonte: www.publico.pt/2016/12/04/politica/noticia/a-luta-do-pcp-continua-e-a-renegociacao-da-divida-e-a-proxima-batalha-1753635

6. A influência do Presidente da República na aplicação das regras orçamentais

Para avaliar o impacto do papel do Presidente da República face à aplicação das regras orçamentais, procedemos a uma análise empírica que considera dois tipos distintos de posturas perante a execução de políticas orçamentais: uma postura menos ativa perante a sua aplicação, e uma postura mais ativa no incentivo da sua aplicação e cumprimento. Para avaliar estes dois tipos de posturas, selecionámos todos os discursos de Mensagem de Ano Novo dos dois últimos mandatos dos ex-Presidentes da República Jorge Sampaio, 18.º Presidente de Portugal, e Aníbal Cavaco Silva, 19.º Presidente de Portugal. No primeiro caso, o período analisado inicia-se no ano de 1996 e termina em 2005;²⁷¹ no segundo caso, inicia-se em 2006 e termina em 2015.²⁷² Adicionalmente, foram também analisados os discursos das Sessões Solenes Comemorativas de Aniversário do 25 de abril, apenas referentes ao último mandato do ex-Presidente Jorge Sampaio (de 2002 a 2005) e do ex-Presidente Cavaco Silva (de 2012 a 2015).

A escolha destes dois tipos de discursos prende-se com a sua grande abrangência temática, que, pela sua abertura, permite identificar de forma mais exata quais as áreas de enfoque de cada Presidente e quais as suas prioridades em termos sociais, económicos e políticos. Adicionalmente, tanto os discursos de Mensagem de Ano Novo como os de Comemoração do 25 de abril ocorrem anualmente, pela mesma altura, e têm sempre o mesmo objetivo: no primeiro caso de fazer uma reflexão sobre o ano que passou e sobre os desafios do ano seguinte, e, no segundo caso, de comemorar a Liberdade que envolve a data do 25 de abril, chamando a atenção para os feitos e desafios do país num quadro mais atual. Esta definição *a priori* dos objetivos de ambos os discursos permite

²⁷¹ O segundo mandato de Jorge Sampaio como 18.º Presidente da República termina em 2006, mas tanto o último discurso de Ano Novo como o de 25 de abril ocorrem no ano de 2005.

²⁷² O segundo mandato de Cavaco Silva como 19.º Presidente da República termina em 2016, mas tanto o último discurso de Ano Novo como o de 25 de abril ocorrem no ano de 2015.

uma maior objetividade de análise, já que ao se lançar as mesmas linhas orientadoras, é possível observar de que forma é que cada Presidente diverge para os temas que pretende destacar com mais atenção.

A análise conduzida pretendeu avaliar qual a postura dos ex-Presidentes da República face à aplicação das regras orçamentais, e de que forma é que o grau de intensidade da sua intervenção tem um impacto efetivo na política orçamental. A hipótese que pretendemos testar é de se uma postura mais ativa na incitação do cumprimento e aplicação das regras orçamentais leva de facto a uma postura mais rigorosa do Governo neste sentido.

Perante a análise dos discursos de Mensagem de Ano Novo e das Sessões Solenes Comemorativas de Aniversário do 25 de abril (disponível de forma detalhada em anexo), é possível concluir que Jorge Sampaio e Cavaco Silva representam dois tipos muito distintos de posturas que o Presidente da República em funções pode assumir em termos da sua preocupação com a aplicação das regras orçamentais. Se Jorge Sampaio, durante os seus dois mandatos, de 1996 a 2006, não se mostrou tão ativo em termos de apelar ao controlo das finanças públicas, nomeadamente através do controlo do Orçamento de Estado e da introdução de metas à dívida pública, Cavaco Silva destacou esta necessidade de imposição de limites orçamentais em vários momentos de todos os seus discursos, sendo raras as vezes em que as finanças públicas não eram apresentadas como tema de grande destaque e preocupação.

Durante o período em que Jorge Sampaio era Presidente – de 1996 a 2006 – é possível observar, até 2000, um decréscimo da dívida e um ligeiro aumento até ao fim do seu segundo mandato, em 2006. Já nos dois mandatos de Cavaco Silva – de 2006 a 2016 –, após um breve período de estabilidade, até ao final de 2008, a dívida disparou para valores históricos, chegando mesmo a 130,6%²⁷³ do PIB em 2014, durante os dois mandatos do governo socialista de José Sócrates (de 12 de março de 2005 a 21 de junho de 2011) e do governo social-democrata de Pedro Passos Coelho (21 de junho de 2011 a 26 de novembro de 2015), apanhando ainda parte do governo socialista de António Costa, que se iniciou a 26 de novembro de 2015.

Em março de 2011, no final do primeiro mandato de Cavaco Silva, quando Portugal se apresentava em plena crise económica, o país introduziu medidas de austeridade acordadas com entidades europeias num acordo que reuniu o apoio de PSD, CDS-PP, PS e Presidente da República, com o objetivo de seguir “uma estratégia de consolidação orçamental e com as metas de redução do défice anunciadas pelo Estado Português (4,6% do PIB em 2011, 3% em 2012 e 2% em 2013), por forma a garantir a trajetória de sustentabilidade da dívida pública”. Contudo, a 6 de abril de 2011, o primeiro-ministro demissionário José Sócrates abordou formalmente a troika – FMI, BCE e Comissão Europeia

²⁷³ Fonte: Pordata. www.pordata.pt/Portugal/Administracoes+Publicas+d%C3%ADvida+bruta+em+percentagem+do+PIB-2786

– para pedir o resgate no valor de 78 mil milhões de euros, associado a medidas de austeridade. Apesar da importância da crise financeira mundial de 2007-08 no aumento da dívida, é de salientar que a preocupação ativa de Cavaco Silva ao longo de toda a sua presidência foi ineficaz perante o aumento histórico deste indicador.

Assim sendo, a análise realizada aponta, no que diz respeito ao papel da Presidente da República no cumprimento das regras orçamentais no contexto português, para duas conclusões principais.

Primeiro, a orientação do Presidente da República no sentido de uma maior ou menor atenção e preocupação dedicadas ao controlo orçamental foi no passado recente altamente variável em função da personalidade e opções políticas do Presidente em funções. Neste contexto, dificilmente a Presidência pode ser vista como um fator institucional robusto de apoio ao cumprimento de regras orçamentais, ainda que *conjunturalmente* o papel do Presidente possa ocasionalmente ir nessa direção.

Segundo, mesmo quando o Presidente da República em funções deu, em alguns momentos, prioridade ao cumprimento das regras orçamentais, os efeitos práticos da sua influência parecem ter sido bastante limitados. Embora seja difícil – por falta de contrafatuais – saber o peso que as intervenções do Presidente tiveram face a outros fatores políticos e económicos nacionais e internacionais, é inequívoco que mesmo nos momentos de maior intervenção do Presidente no sentido de apelar ao cumprimento das regras orçamentais, os resultados finais das políticas seguidas pelos Governos em funções ficaram regra geral aquém desse objetivo.

7. Conclusões: *rent-seeking* e *veto players* na política orçamental portuguesa

Veto players institucionais e partidários

A alteração dos instrumentos de políticas públicas utilizados por um determinado Estado corresponde ao culminar de um longo processo de decisão em que vários atores com motivações distintas agem para atingir um consenso, num contexto institucional que é muitas vezes pouco propenso à mudança. Contudo, existem alguns agentes cujo consentimento unânime é fundamental para que ocorra uma alteração de políticas. A esses agentes Tsebelis²⁷⁴ chamou *veto players*. Podendo ser individuais ou coletivos, caracterizam-se por deterem poder de veto nas decisões políticas, sendo o consentimento de todos os *veto players* essencial para que ocorra uma determinada alteração proposta. É importante salientar que a solução encontrada pelo esforço de cooperação

²⁷⁴ Tsebelis, G. (2002). *Veto Players: How Political Institutions Work*. Princeton University Press.

entre todos os *veto players* não é necessariamente a melhor, não correspondendo portanto a um ótimo de Pareto, sendo no entanto as únicas decisões que permitem efetuar mudanças no *status quo*.

Tsebelis distingue dois tipos de *veto players*: os que estão formalmente consagrados (geralmente a nível constitucional), sendo esses os *veto players* institucionais, como o Presidente da República ou o Tribunal Constitucional (TC); ou os que são definidos pelo funcionar do sistema político, os denominados *veto players* partidários (não no sentido estrito de partido político mas como tradução de *partisan*), que correspondem, por exemplo, aos vários partidos que numa coligação formam Governo, mas também a quaisquer outras forças ou grupos de interesses que, numa determinada matéria, possuam efetivo poder de veto sobre a decisão.

Todos os sistemas políticos têm a sua configuração própria de *veto players*, que pode variar em termos de número e da distância ideológica entre eles, e que molda profundamente a forma como as decisões de políticas públicas são tomadas. Tsebelis determinou que o número de *veto players* está positivamente correlacionado com o número de documentos legislativos em geral, mas que existe uma correlação negativa entre o número de *veto players* e o número de documentos legislativos relevantes. Isto significa que quanto maior o número de *veto players*, maior será o número de leis, mas o número de leis relevantes será menor. Por outro lado, quanto maior é o número de *veto players*, menor tenderá a ser o controlo da agenda institucional pelo Governo e, consequentemente, maior será a força do Parlamento e de outros segmentos sociais onde se encontrem os referidos poderes efetivos de veto. Assim, quanto maior é o número de *veto players*, maior tenderá a ser também a pressão para o aumento da despesa pública, já que se torna necessário alocar recursos para conseguir os apoios necessários à tomada de decisões e, em sentido mais lato, ao próprio exercício da governação.

Em Portugal, à luz desta classificação, os *veto players* institucionais mais relevantes no processo de decisão orçamental são provavelmente o Presidente da República e o Tribunal Constitucional. Relativamente aos *veto players* partidários em Portugal, o sistema eleitoral e partidário, a relativa instabilidade governativa e a fraca autonomia do Parlamento enquanto mecanismo de controlo convergem no sentido da sua profusão. Além dos próprios partidos políticos (e respetivas estruturas nacionais e locais) que a cada momento fazem parte da coligação maioritária que sustenta o governo, outros grupos de interesse possuem frequentemente efetivos poderes de veto sobre matérias orçamentais – nomeadamente sobre decisões que acarretem cortes na despesa que os beneficia – poderes esses que são potenciados pelas fragilidades institucionais portuguesas já identificadas e discutidas.

Inércia, ação coletiva e Orçamentos de Estado

A aplicação de regras e políticas que visem a redução do défice orçamental é não só extremamente complexa como pouco consensual em termos da definição de prioridades relativas às verbas a reduzir. A rapidez com que é possível efetuar este processo, seguido da estabilização da política orçamental, depende em grande parte da forma como se solucionam duas fontes de ineficiência no processo de escolha pública: a inércia e o problema de ação coletiva na presença de uma *pool* de recursos comuns.²⁷⁵

A primeira ineficiência diz respeito ao problema de inércia, que descreve a falta de incentivos para agir quando existe um elevado número de participantes no processo de elaboração e divisão de recursos subjacentes ao OE. Com um maior número de agentes, chegar a um consenso coletivo sobre que verbas deverão ser sujeitas a cortes torna-se progressivamente mais difícil, se não mesmo impossível. As tensões entre os vários agentes sobre os ajustes ao OE promovem a inação, atrasando a implementação de políticas de redução do défice.²⁷⁶ A segunda ineficiência, o problema de ação coletiva,²⁷⁷ refere-se à falta de eficiência gerada pela existência de vários participantes no processo de elaboração do OE. À medida que aumenta o número de participantes, aumenta também o valor do défice orçamental, sendo que cada ator é motivado a defender os seus interesses, reivindicando uma fatia significativa do orçamento para si. Hallerberg e von Hagen²⁷⁸ testaram empiricamente que esta ineficiência resulta num défice orçamental superior ao que existiria caso o seu planeamento fosse feito por um único agente, de forma mais centralizada.

Estes dois problemas têm uma significativa expressão no caso de Portugal, onde os vários agentes políticos com poderes de veto pressionam para a redução das diferentes verbas do orçamento de forma distinta (e para a não redução em áreas que lhes são sensíveis), sendo difícil chegar a um consenso. A inércia verifica-se neste contexto e agrava-se nos casos em que após ter sido aprovado o OE para um determinado ano, existe a necessidade de se efetuarem orçamentos retificativos ou suplementares, voltando a discussão a ser aberta e sendo passível de não ficar encerrada. O problema da ação coletiva em Portugal é bastante evidente, já que a elaboração do orçamento é efetivamente efetuada através da agregação, pela Direção-geral do Orçamento, dos vários “miniorçamentos” vindos dos inúmeros elementos que integram o Estado, incluindo o orçamento da Segurança Social e fundos e serviços autónomos.

²⁷⁵ Mais conhecido em inglês como *common pool problem*, mas traduzido para “problema da ação coletiva”.

²⁷⁶ Alesina, A., & Drazen, A. (1991). “Why are Stabilizations Delayed?” *The American Economic Review*, 81 (5), 1170-1188.

²⁷⁷ Wyplosz, C. (2012). *Fiscal rules*. Cambridge, Mass.: National Bureau of Economic Research.

²⁷⁸ Hallerberg, Mark, e Jürgen von Hagen. (1999). “Electoral Institutions, Cabinet Negotiations, and Budget Deficits within the European Union.” In Poterba, James, and Jürgen von Hagen, Eds. *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*. Chicago: U of Chicago Press, 209- 232.

A ação dos *veto players* no processo orçamental em Portugal

Em Portugal, o processo de elaboração e implementação orçamental é condicionado em várias fases pelos *veto players*, que agem tanto no plano formal como informal.

Uma vez redigido, o OE entra no processo legislativo para ser aprovado como proposta de lei na assembleia e para entrar em vigor como decreto-lei de execução orçamental caso siga o processo até ao fim. É durante este processo que o OE passa pelo crivo dos *veto players* institucionais: o Presidente da República Portuguesa e o Tribunal Constitucional.

Todos os anos, o OE deve ser apresentado à Assembleia da República, como proposta de lei, até ao dia 15 de outubro. Na Assembleia, o OE será debatido, estando sujeito a um processo legislativo especial, sendo que a proposta de lei é acompanhada por mapas e documentos setoriais de despesas e receitas dos serviços integrados e da Segurança Social, de um relatório elaborado pelo Ministério das Finanças sobre o OE e de um parecer técnico sobre a proposta de lei elaborado pela Unidade Técnica de Apoio Orçamental (UTAO). O debate na Assembleia pode durar até 45 dias, sendo que a proposta de lei deve nesse prazo ser discutida e votada não só na generalidade como também na especialidade, pelas várias comissões parlamentares.

Quando este processo se conclui, a proposta de lei é submetida a uma votação final global feita em plenário. O decreto, então aprovado, é assinado pelo Presidente da Assembleia da República e enviado ao Presidente da República para promulgação. Neste momento dá-se a atuação do primeiro *veto player* institucional. O Presidente pode exercer o seu direito de veto no prazo de 40 dias da receção de qualquer decreto do Governo,²⁷⁹ caso considere que este possa conter normas inconstitucionais, ou por razões políticas que deverão ser fundamentadas em mensagem. Se houver suspeita de inconstitucionalidade, o Presidente poder requerer o parecer do TC para que esta seja averiguada, tendo 8 dias para requerer a apreciação preventiva da constitucionalidade a contar da data da receção do diploma.²⁸⁰ Caso o TC a confirme, tendo 25 dias para se pronunciar (que podem ser reduzidos pelo Presidente por motivos de urgência),²⁸¹ o diploma deverá ser vetado pelo Presidente e devolvido à Assembleia. O documento não poderá ser promulgado sem que a(s) norma(s) inconstitucionais sejam alteradas ou retiradas. A Assembleia deve, desta forma, aprovar alterações ao documento, enviando-o novamente para promulgação. No caso de este novo documento retificado continuar a ser considerado inconstitucional, pode, porém, ser promulgado, caso venha a ser aprovado na Assembleia por maioria de dois terços dos deputados presentes, desde que superior à maioria absoluta dos deputados em efetividade de funções.²⁸² Contudo, o TC pode mais tarde vir a julgar essas normas como inconstitucionais, num âmbito de fiscalização.

²⁷⁹ CRP, artigo 136.º

²⁸⁰ CRP, artigo 278.º

²⁸¹ CRP, artigo 279.º

²⁸² CRP, artigo 279.º

Assim, se o Presidente tem o poder de veto numa fase anterior ao TC, este organismo pode mais tarde agir em dois momentos como *veto player*: ao confirmar as suspeitas de inconstitucionalidade de certas regras levantadas pelo Presidente, podendo vetar o documento enviando-o de novo para a Assembleia para ser retificado; e após a aprovação do OE, agindo como elemento fiscalizador, obrigando mais tarde a retificar normas julgadas como inconstitucionais na elaboração de orçamentos retificativos.

Na atual configuração, as instituições europeias retiram bastante autonomia na aplicação das regras orçamentais, limitando a Lei de Enquadramento Orçamental (LEO) às diretivas do PEC e de outras regras europeias comuns aos estados membros e Zona Euro. Por outro lado, relativamente aos *veto players* institucionais, o Presidente acaba por ter um impacto relativamente reduzido (salvo em circunstâncias políticas excecionais) sobre a aplicação e mudança das regras orçamentais, estando limitado pela sua constitucionalidade ou inconstitucionalidade tal como está escrita. Já o Tribunal Constitucional é o *veto player* com maior impacto sobre a aplicação de regras orçamentais por dois motivos: o primeiro é pela sua capacidade de agir não só no momento de aprovação de legislação, como mais tarde na fiscalização das leis aprovadas; o segundo é por deter o dever de corretamente interpretar a Constituição, a qual, segundo algumas perspetivas críticas, é considerada excessivamente programática. Exemplo disso é a polémica frase que consta no preâmbulo da Constituição da República Portuguesa:

A Assembleia Constituinte afirma a decisão do povo português de defender a independência nacional, de garantir os direitos fundamentais dos cidadãos, de estabelecer os princípios basilares da democracia, de assegurar o primado do Estado de Direito democrático e de abrir caminho para uma sociedade socialista, no respeito da vontade do povo português, tendo em vista a construção de um país mais livre, mais justo e mais fraterno. [Preâmbulo, Constituição da República Portuguesa].

Tal como constatou Jorge Fernandes,²⁸³ “a articulação de um argumento ideológico em torno do preâmbulo da Constituição não faz sentido, na medida em que este não tem qualquer efeito jurídico”. Contudo, estando presente na Constituição, cabe ao TC interpretar o documento legislativo à luz de uma leitura mais flexível ou de uma leitura mais literal. Rui Ramos também salientou que “à esquerda, diz-se frequentemente que a Constituição está a ser atacada e violada sistematicamente por governos e maiorias parlamentares; à direita, ouvem-se regularmente queixas de que a Constituição é a grande arma daqueles que querem resistir à adaptação do Estado e da economia portuguesa

²⁸³ Consultado no jornal digital *Observador*: <http://observador.pt/2015/05/28/as-principais-criticas-ao-projeto-de-revisao-constitucional-1/>

²⁸⁴ Consultado no jornal digital *Observador*: <http://observador.pt/explicadores/ha-um-problema-com-a-nossa-constituicao/01>

²⁸⁵ Alves, A. A. (2015) "No Salvation through Constitutions: Jasay versus Buchanan and Rawls." *The Independent Review* 20 (1) 44-45.

²⁸⁶ Tsebelis, G. (1994). "The Power of the European Parliament as a Conditional Agenda Setter." *The American Political Science Review*, 88 (1), 128-142.

a um mundo mais aberto e competitivo".²⁸⁴ Por estas razões, o TC é o *veto player* institucional com mais influência sobre a alteração das regras orçamentais.

Não é aliás por acaso que a Constituição de 1976 se apresenta ciclicamente como um elemento central na disputa político-partidária, em especial em discussões sobre matérias com implicações orçamentais significativas. De facto, os partidos mais à esquerda e alguns outros agentes corporativos e sindicais encontram-se nesses momentos na linha da frente ao invocar a Constituição para defender o *status quo* e se oporem a medidas que impliquem restrições orçamentais. Foi assim que, desde 2011, o Tribunal Constitucional assumiu um papel decisivo no bloqueio de algumas das principais medidas previstas no Memorando de Entendimento com vista à contenção da despesa pública.²⁸⁵ Ao sobrepor-se na defesa do *status quo* enquanto *veto player* às próprias instituições internacionais que financiaram o *bailout* do Estado português, o Tribunal Constitucional deixou assim bem claro que a disputa entre *veto players* é fundamental para o desfecho da aplicação de qualquer regra orçamental em Portugal.

As instituições europeias enquanto *veto players*

É importante notar que as instituições europeias são difíceis de classificar enquanto *veto players* pelo seu carácter *sui generis*. Contudo, devido ao seu forte papel em termos de definição da agenda política²⁸⁶ em Portugal, nomeadamente em termos da implementação do Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC) e da perspectiva de aplicação de sanções caso exista incumprimento dessas regras, as instituições europeias podem ser classificadas como *veto player* partidário, como consequência de terem origem no contexto político e institucional europeu no qual Portugal se insere. Mais relevante no entanto do que a sua classificação como *veto player* institucional ou partidário será refletir sobre a eficácia com que desempenham esse papel no contexto político português.

Em primeiro lugar, ainda durante o processo de elaboração do OE, surge o efeito das organizações europeias como *veto player*. Se o documento das receitas e despesas anuais do Estado é desenhado tendo por base as Grandes Opções de Plano (GOP) elaboradas pelo Governo e que providenciam a orientação estratégica da política de desenvolvimento económico e social, o OE é condicionado nesta fase pelas regras europeias (programas de estabilidade) definidas pelo Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC).

De acordo com o sítio oficial do parlamento português, "o Programa de Estabilidade (designado Programa de Estabilidade e Crescimento até 2014) insere-se no âmbito das obrigações do Estado português no seio da União Europeia (UE), nomeadamente no que respeita ao Pacto de Estabilidade

e Crescimento, e constitui o início do processo orçamental, em harmonia com os demais Estados-membros da UE”. Estas “obrigações” são a essência da natureza do *veto player*, já que o incumprimento das diretivas do PEC é suscetível de culminar em sanções. As instituições europeias teriam assim um papel decisivo no OE português: se as suas diretivas não forem cumpridas nesta fase inicial de elaboração, a probabilidade de a aprovação do OE ser bem-sucedida torna-se bastante remota. Ainda assim, existe a probabilidade do OE ser aprovado sem que sejam cumpridas as regras europeias. Contudo, nesse caso, a ameaça de aplicação de sanções será, em teoria, um forte incentivo a que o processo seja “vetado”.

A aplicação de regras orçamentais num regime de *rent-seeking* de recursos externos

A análise realizada ao longo deste trabalho sugere que, do ponto de vista institucional, a política orçamental em Portugal se encontra muito suscetível a uma lógica transversal de *rent-seeking* de recursos externos. Não obstante algumas diferenças que podem ser identificadas, a lógica do sistema partidário é em larga medida clientelar e com uma forte orientação para o curto prazo. Neste contexto, o cumprimento de regras orçamentais e a sustentabilidade das finanças públicas tenderão a ser sistematicamente relegados para segundo plano. Na medida em que a origem das dificuldades resida no próprio quadro institucional português, a mera transposição de mecanismos e instituições de outros países (mais bem-sucedidos neste domínio e apontados como exemplos de melhores práticas) tenderá a estar inevitavelmente destinada ao fracasso.

A lógica transversal de *rent-seeking* de fundos e recursos (definidos em sentido lato) europeus por parte dos agentes políticos (e respetivas clientelas) pode ser empiricamente verificada atentando em duas ilustrações. A primeira diz respeito a várias áreas setoriais (Agricultura, Transportes, Economia...) nas quais invariavelmente (e independentemente da orientação partidária do Governo) um dos critérios fundamentais de “sucesso” é o montante de fundos europeus obtidos e executados. A razoabilidade da sua obtenção e aplicação em determinada área, a qualidade da respetiva execução ou a avaliação dos seus impactos só muito raramente entram no debate político. A segunda ilustração, no mesmo sentido, pode ser encontrada no discurso político sobre a colocação de nova dívida externa. Também aqui de forma transversal, o critério fundamental de “sucesso” é capacidade de emitir nova dívida, sendo extremamente rara qualquer discussão sobre a sua sustentabilidade no longo prazo ou sobre a evolução da posição externa do país.

No fundo, a única regra orçamental realmente consensual em Portugal parece ser a de maximizar fundos e transferências externas no curto prazo, numa lógica que pode ser aplicada também a outros países europeus periféricos em situação similar. Nesta linha, a compreensão do flagrante insucesso nas tentativas de transposição de mecanismos de controlo orçamental para países como Portugal passa provavelmente por uma reflexão sobre as diferentes posições geoestratégicas e financeiras dos países no contexto da arquitetura da Zona Euro e da UE.

Deve notar-se que os países geralmente identificados como exemplos de melhores práticas (Holanda, Suécia e Dinamarca, entre outros) são contribuintes líquidos para a *pool* de recursos da UE. Simultaneamente, os casos de piores práticas em termos de cumprimento de regras orçamentais são tendencialmente (ainda que não exclusivamente) países recebedores líquidos da UE. A restrição supranacional no primeiro tipo de países difere substancialmente do que acontece nos segundos. Enquanto para os primeiros a UE representa uma saída líquida de recursos, para os segundos a UE representa uma entrada líquida de recursos. Não será assim totalmente surpreendente que os contribuintes líquidos elaborem regras orçamentais e estejam mais conscientes da sua importância e comprometidos com a sua execução, enquanto os recebedores líquidos desenvolvam (em especial quando o quadro político-institucional interno – como acontece em Portugal – é pouco robusto) uma lógica de *rent-seeking* de fundos externos encarando as regras como obstáculos que devem ser negociados/contornados/iludidos da forma mais conveniente e viável em cada momento.

Trata-se, como acontece necessariamente com qualquer tentativa explicativa geral deste género, de uma simplificação, mas se ainda assim a hipótese capturar algo de essencial, será razoável afirmar que o controlo e cumprimento de regras orçamentais no caso português exigirá muito provavelmente restrições externas mais ativas e credíveis para poder ser eficaz.

No passado, as pressões associadas ao objetivo político transversal (ainda que não unânime) de aceder à União Europeia (então Comunidade Económica Europeia) foram decisivos para promover reformas institucionais credíveis e sustentáveis em Portugal.²⁸⁷ Será hoje relativamente consensual afirmar que esse impulso externo foi inclusivamente decisivo para ultrapassar e contrariar algumas das provisões e orientações mais estatizantes contidas na Constituição da República Portuguesa de 1976, aprovada em contexto pós-revolucionário.²⁸⁸

Considerando a análise efetuada do quadro político-institucional português e a aplicação da literatura sobre *veto players*, parece razoável concluir que a aplicação de mecanismos de *enforcement* credíveis dificilmente poderá deixar de ser, numa primeira fase, externa (ainda que necessariamente legitimada pelas

²⁸⁷ Alves, A. A. 2014. "In the eye of the storm: Portugal and the European crisis." In Ferreira-Pereira, L. C. (ed.) *Portugal in the European Union: Assessing Twenty-Five Years of Integration Experience*, Routledge, 209-217.

²⁸⁸ Alves, A. A. (2015) "No Salvation through Constitutions: *Jasay versus Buchanan and Rawls*." *The Independent Review* 20 (1), 44-45.

instituições políticas nacionais). Numa segunda fase, os mecanismos e regras de controlo orçamental deverão ser endogeneizados de forma a que a sustentabilidade orçamental possa ser politicamente viável a médio e longo prazo.

Do ponto de vista político, as regras orçamentais europeias devem deixar de ser encaradas como uma restrição em si mesmas e passar a ser encaradas como restrições de um *veto player* entre outros. A aplicação eficaz das regras depende assim da sua interação com os restantes *veto players* e nomeadamente da credibilidade com que os respetivos procedimentos e mecanismos sancionatórios são encarados pelos *veto players* (institucionais e partidários) internos.

No contexto político-institucional português, dificilmente as regras orçamentais poderão ser aplicadas no curto e médio prazo sem associação a restrições supranacionais ativas e credíveis, nomeadamente na área mais crítica para os agentes políticos nacionais: o acesso a fundos externos. A sua aplicação bem-sucedida e democraticamente legitimada poderá eventualmente no longo prazo contribuir para viabilizar alterações culturais e institucionais que permitam a endogeneização das regras (o que, como amplamente é demonstrado neste trabalho, atualmente de todo não acontece).

Se a referida endogeneização não puder ser conseguida com apoio externo, dificilmente qualquer outro mecanismo de aplicação de regras orçamentais poderá ser eficaz. Nesse cenário alternativo, restará ao país encarar o cenário de saída (tão ordenada quanto possível) do euro, com tudo o que tal implicará para uma economia como a portuguesa.

Uma possível solução institucional endógena?

Com base na análise efetuada, o caminho para uma possível solução institucional endógena que assegure o cumprimento das regras orçamentais e uma trajetória de sustentabilidade para a dívida afigura-se deveras estreito. Ainda assim, talvez a variável do sistema político que apresente maior potencial de melhoria seja o papel do Parlamento.

Considerando as atuais características da Assembleia da República e a sua relação com o sistema eleitoral e partidário, um possível caminho no sentido de uma maior independência e capacidade de controlo poderia passar pela reforma do sistema eleitoral com a criação de círculos uninominais, eventualmente com mecanismos de compensação a nível regional ou nacional para garantir os requisitos de proporcionalidade.

Note-se no entanto que não há, a este respeito, soluções mágicas que por si só transformem as instituições políticas de um país. Os efeitos de *path-dependency* e os fatores estruturais que, à falta de melhor designação, habitualmente se designam por “cultura política” evoluem regra geral lentamente

e são bastante resistentes à mudança. Ainda assim, considerando a gravidade da situação e o panorama pouco animador do ponto de vista do *track-record* dos mecanismos institucionais existentes, a mudança do papel do Parlamento por via da reforma do sistema eleitoral será porventura a opção que se afigura como mais promissora entre as disponíveis no plano interno.

Capítulo 10

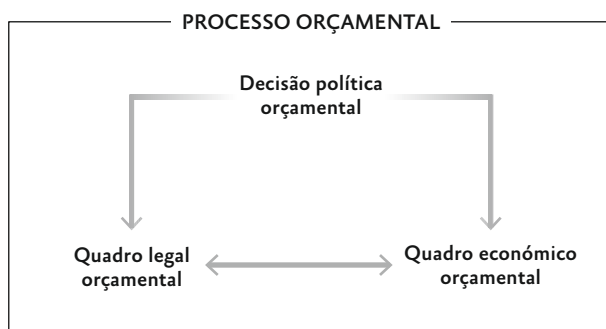
Processo de formulação, de execução e de controlo orçamental²⁸⁹

Rita Calçada Pires

De uma análise do processo orçamental compreende-se ser este marcado, em primeira linha, pela decisão política orçamental. Contudo, esta decisão política orçamental está condicionada quer pelo quadro económico orçamental quer pelo quadro legal orçamental. As três dimensões interagem e constituem o cerne da construção do processo orçamental. É assim necessário, quando se problematiza o processo orçamental, identificar o quadro legal orçamental existente, quer na União Europeia, quer em Portugal, pois estes condicionam a decisão política, forçando a integração do elemento económico e dos princípios e regras jurídicos na decisão política orçamental.

²⁸⁹ Por forma a tornar clara e completa a análise das posições assumidas no presente texto, sugere-se a leitura integrada do presente texto com o texto do anexo jurídico ao estudo, estando identificado especificamente ao longo do texto os locais onde a remissão se torna premente.

Esquema 1



Construção da autora

O quadro legal assume duas funções fundamentais para o decisor político orçamental. Por um lado, tem uma *função de sistematização e de regulação*, oferecendo contexto e estrutura à decisão orçamental através de um sistema jurídico orçamental ao nível material (princípios e regras) e ao nível adjetivo (procedimento) e, por outro lado, assume uma *função garantística ou de controlo*, consagrando os mecanismos de verificação do cumprimento dos princípios e das

regras fundamentais da decisão e da ação orçamental, instituindo mecanismos de *checks-and-balances* no processo de aprovação orçamental, assim como nos mecanismos de controlo da execução e da pós-execução orçamental. A seguinte análise segue essa estrutura e sistematização e pretende, em primeira linha, identificar as regras existentes e, nos casos mais relevantes e prementes, problematizar as opções do *status quo*, aceitando ser esta, pelo condicionamento do espaço do presente estudo, uma análise inicial capaz de promover o debate necessário para a questão do processo legal orçamental. Igualmente dá-se maior espaço às discussões doutrinárias no âmbito da primeira função, por ser aquela que concede maior amplitude para promover uma imediata alteração na decisão política orçamental e, com tal, um resultado mais visível a curto prazo. Acrescentar que, quando se justifica a apresentação de base doutrinal, se privilegiou a invocação de autores estrangeiros e, por tal, de propostas de boas práticas alternativas, como forma de trazer experiência externa para a reflexão interna.

²⁹⁰ Regulamento (UE) n.º 1175/2011, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de novembro (Pacto de Estabilidade e Crescimento revisto). Na sua configuração presente, o PEC assenta em outros atos normativos: Regulamento (CE) n.º 1466/97, do Conselho, de 7 de julho de 1997, relativo ao reforço da supervisão das situações orçamentais e à supervisão e coordenação das políticas económicas, alterado pelo Regulamento (CE) n.º 1055/2005, do Conselho, de 27 de junho de 2005, e pelo Regulamento (UE) n.º 1175/2011, de 16 de novembro de 2011 (vertente preventiva); Regulamento (CE) n.º 1467/97, do Conselho, de 7 de julho de 1997, relativo à aceleração e clarificação da aplicação do procedimento relativo aos défices excessivos, alterado pelo Regulamento (CE) n.º 1056/2005, do Conselho, de 27 de junho de 2005, e pelo Regulamento (UE) n.º 1177/2011 do Conselho, de 8 de novembro de 2011 (vertente corretiva); Regulamento (UE) n.º 1173/2011, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de novembro de 2011, relativo ao exercício eficaz da supervisão orçamental na área do euro; Código de Conduta, um parecer do Comité Económico e Financeiro (Comité do Conselho «Assuntos económicos e financeiros»), que contém especificações sobre a execução do PEC, criando orientações sobre o conteúdo e a forma dos PEC nacionais.

1. Função de Sistematização e de Regulação

1.1. Condicionante Legal Supranacional: Quadro Normativo Macro da União Europeia

A União Europeia (UE), no seu Tratado de Funcionamento (TFUE), apresenta dois artigos de extrema importância que condicionam, de forma imediata, a decisão política orçamental: o artigo 121.º e o artigo 126.º. Estas normas são a base do Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC).²⁹⁰ O primeiro dos artigos referidos (n.º 1) estatui que “os Estados-Membros consideram as suas políticas económicas uma questão de interesse comum e coordená-las-ão no Conselho (...)”. Tal está dependente de recomendação que estabelece as orientações gerais das políticas económicas dos Estados-Membros (n.º 2) e determina uma supervisão multilateral, onde o “Conselho, com base em relatórios apresentados pela Comissão, acompanhará a evolução económica em cada Estado-Membro e na União e verificará a compatibilidade das políticas económicas com as orientações gerais” previamente aprovadas (n.º 3). Caso se conclua “que as políticas económicas de determinado Estado-Membro não são compatíveis com as orientações gerais (...) ou que são suscetíveis de comprometer o bom funcionamento da União Económica e Monetária, a Comissão pode dirigir as recomendações necessárias a esse Estado-Membro” (n.º 4). Verifica-se que, nacionalmente, as políticas económicas estão dependentes de obrigações, geradas pelos órgãos competentes da UE, não podendo a decisão política orçamental desprender-se do cenário macroeconómico interno, mas igualmente de orientações fornecidas pela UE para o desenho das opções orçamentais. Se esta é uma condicionante

geral, condicionantes específicas são igualmente apresentadas pelo TFUE. O artigo 126.º do TFUE tem de ser conjugado com o protocolo n.º 12 sobre o procedimento relativo aos défices excessivos e com o protocolo n.º 13, relativo aos critérios de convergência, anexos aos Tratados da União Europeia, e que especificam os limites ao endividamento e ao défice orçamental. No caso dos valores prescritos serem ultrapassados – 3% para o défice orçamental e 60% do PIB para o endividamento público –, o artigo 126.º determina o início de um procedimento de défice excessivo que culmina em medidas sancionatórias, caso as recomendações enviadas pelo Conselho não sejam acatadas.²⁹¹

De extrema relevância surge atualmente o Tratado sobre Estabilidade, Coordenação e Governação na União Económica e Monetária (TECG), cujo objetivo é o reforço da disciplina orçamental, criando medidas de maior fiscalização e mecanismos de resposta aos desequilíbrios orçamentais. Nos considerandos do TECG, este apresenta como sua finalidade “a necessidade de os governos manterem finanças públicas sãs e sustentáveis e de evitarem défices orçamentais excessivos [como forma de] preservar a estabilidade de toda a área euro e, consequentemente, exige a introdução de regras específicas, incluindo uma regra de equilíbrio orçamental e um mecanismo automático para a adoção de medidas corretivas”. O seu conteúdo inclui quer o Pacto Orçamental, quer matérias relativas à coordenação das políticas económicas e convergência, bem como regras relativas à governação da área do euro (artigo 1.º, n.º 1). Relativamente ao Pacto Orçamental, aquele que por ora nos interessa mais, verifica-se o comando quanto à situação orçamental das administrações públicas que tem de ser equilibrada ou excedentária (artigo 3.º, n.º 1). O conceito de cumprimento da regra gera a indicação dos valores para os dois limites: o do défice orçamental (“se o saldo estrutural anual das administrações públicas tiver atingido o objetivo de médio prazo específico desse país, tal como definido no Pacto de Estabilidade e Crescimento revisto, com um limite de défice estrutural de 0,5% do produto interno bruto a preços de mercado.”) e o da dívida pública (60% do PIB). Permite, no entanto, sempre que “a relação entre a dívida pública e o produto interno bruto a preços de mercado for significativamente inferior a 60% e os riscos para a sustentabilidade a longo prazo das finanças públicas forem reduzidos, o limite para [o défice orçamental] pode atingir um défice estrutural de, no máximo 1,0% do produto interno bruto a preços de mercado”. Caso seja iniciado um procedimento de défices excessivos nos termos do 126.º do TFUE, então prevê-se a aprovação de um programa de parceria orçamental e económica “que especifique as reformas estruturais que [o Estado-Membro] tem de adotar e aplicar para assegurar uma correção efetiva e sustentável do seu défice excessivo” (artigo 5.º do TECG). Nessa senda estatui-se que cada Estado-Membro tem o dever de comunicar os planos de

²⁹¹ A este propósito cfr. ainda o Regulamento (UE) n.º 473/2013, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de março, que estabelece disposições comuns para o acompanhamento e a avaliação dos projetos de planos orçamentais e para a correção do défice excessivo dos Estados-Membros da área do euro, e a COM (2012) 342 final, 20 de junho de 2012, Comunicação da Comissão sobre Princípios comuns aos mecanismos de correção orçamental nacionais

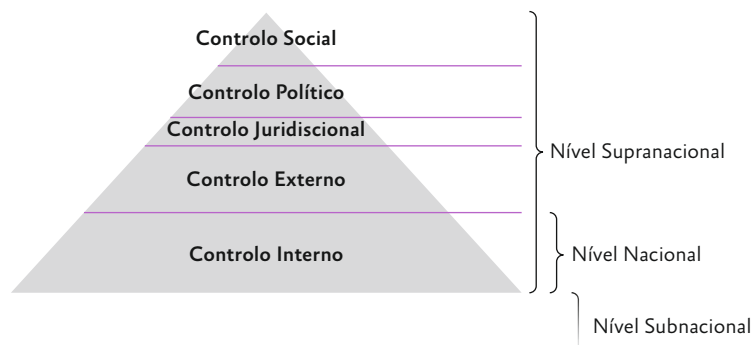
emissão de dívida pública, “a fim de coordenar melhor o planeamento da sua emissão” (artigo 6.º do TCEG).

Contudo, a influência do quadro normativo da UE não fica por aqui. Urge invocar o plano Europa 2020 e as suas recomendações, o Pacto para o Euro Mais, a Agenda de coordenação de políticas macroeconómicas e orçamentais (Semestre Europeu), bem como a codificação da coordenação da supervisão das políticas orçamentais com o *Two Pack*, para lá do já abordado TCEG, e ainda a introdução de um dispositivo de supervisão dos desequilíbrios macroeconómicos (*Six Pack*). Estes são eixos fundamentais na construção de uma Nova Governança Europeia (Bouthevillain *et al*: 2013, pps. 210 a 243), governança essa que é o contexto legal supranacional que tem de nortear a decisão no processo orçamental.

O quadro normativo apresentado não pode deixar de gerar a discussão sobre a existência de uma Nova Governança Europeia, sobretudo após a crise das dívidas soberanas europeias (Porrás Gómez: 2015), sendo essa Nova Governança condicionante da soberania orçamental nacional. Atenda-se que esta Nova Governança Europeia suscita uma análise de uma governança multinível, substituta de um controlo apenas do Governo. Essa assenta numa pirâmide de instituições e regras que condicionam a decisão orçamental aos níveis interno, externo, jurisdicional, político e social, todos estes assentes num controlo concomitante ao nível supranacional, nacional e subnacional. Gera-se aquilo a que se chama *fragmentação dos subsistemas de controlo* (Porrás Gómez: 2015, pp. 171 a 173) e coloca a questão das assimetrias entre as diferentes esferas, criando um problema a par da necessidade de reconhecimento mútuo de atos normativos e de decisões políticas.

Esquema 2

Esquema da autora, inspirado em Porrás Gómez, 2015, pp.172



Em face de tal quadro normativo a pergunta que imediatamente surge passa por refletir sobre qual a efetiva soberania dos Estados no processo de

decisão orçamental. Necessariamente com este quadro normativo existem pressupostos que limitam as opções de política orçamental pelos Governos e forçam, designadamente em Portugal, a processos de ajustamento complexos e exigentes, por forma a alcançar os valores quantificados como adequados pela União Europeia. Se aditarmos a coordenação das políticas económicas, a consequência não pode deixar de ser que tal não permite a existência de total liberdade nas opções orçamentais, influenciando-as em determinadas direções e podendo colocar em causa a concretização de certos direitos sociais que, no quadro da despesa pública, constituem aquelas medidas com maior impacto nos valores máximos de défice e de endividamento. Torna-se premente questionar se o Estado de Direito que temos é o Estado de Direito que podemos efetivamente ter. É que não pode o Estado escolher o endividamento como instrumento de política económica, sendo a sua margem de manobra contextualizada pelas regras de sustentabilidade das finanças públicas, que, naturalmente, degradam a decisão orçamental, falando-se assim numa europeização da política nacional (Martucci, 2013).²⁹²⁻²⁹³⁻²⁹⁴

Aliás, depois de analisar o quadro normativo atual e compreender que, apesar de existirem, os limites à intervenção sancionatória da UE são parcos, questiona-se se, para implementar uma verdadeira efetividade dos mecanismos de coordenação e dos princípios condutores a finanças saudáveis, não serão necessários mais poderes por parte da União. Inclusivamente pode-se questionar se não se deveria passar de uma mera coordenação para uma harmonização do quadro orçamental nos vários Estados-Membros. A resposta à interrogação tende a discutir sobre se há espaço para se avançar para um federalismo orçamental, etapa seguinte à união monetária (e.g. Feldstein: 1997; Fatás: 1998, pág. 164-203; Rogoff: 2012; Bouthevillain *et al*, 2013, pág. 230-243; Eichengreen: 2014, pág. 117-187; Dreyer e Schmid: 2015, pág. 506-532). Esta é uma opção entre a preferência dos interesses individuais orçamentais e os interesses coletivos da UE. O quadro normativo anteriormente apontado parece conduzir em direção a uma maior integração no domínio orçamental, ainda que formalmente não se tenha encetado o caminho para a criação de uma união orçamental.²⁹⁵

A defesa de um federalismo orçamental pode, inclusivamente, ser fundamental para estimular uma abordagem *ex ante* da disciplina orçamental, prevenindo mais eficazmente os ciclos de crise e oferecendo respostas mais efetivas, tendo como objetivo o fortalecimento da arquitetura da União Económica e Monetária (FMI: 2013; Vallée: 2014).²⁹⁶ A Comissão Europeia (2012; 2013) defendeu a necessidade de uma coordenação *ex ante* para o planeamento das maiores reformas da política económica, assente no espírito de aprofundamento da União Económica e Monetária, reveladora de uma aposta no interesse

²⁹² Em sentido convergente Jean-Marc Sorel e Régis Chemain (2013), págs. 118 e 119.

²⁹³ "It is demonstrated that from both doctrinal and practical points of view, it is impossible to determine conclusively what sovereignty or its preservation entails in the present European legal setting. The only point of clarity regarding the contemporary interpretation of sovereignty is that the principle should no longer be conceived in traditional and absolute terms – since this would be incompatible with the current European legal and political reality. Yet, while there seems to be an agreement on what sovereignty is not, there is no agreement, in either legal doctrine or practice, on what this principle actually is." Tina Oršolčić Dalessio, *The issue of sovereignty in an ever-closer union*, Croatian Yearbook of European Law and Policy, vol. 10 (2014).

²⁹⁴ De notar que o quadro normativo restritivo da UE acentuou-se com a crise das dívidas soberanas. Mas não apenas a UE passou a condicionar mais, também outros atores do cenário internacional da Nova Governança, especialmente as agências de notação financeira e os investidores. Estes condicionam, igualmente, a decisão orçamental e a sua execução.

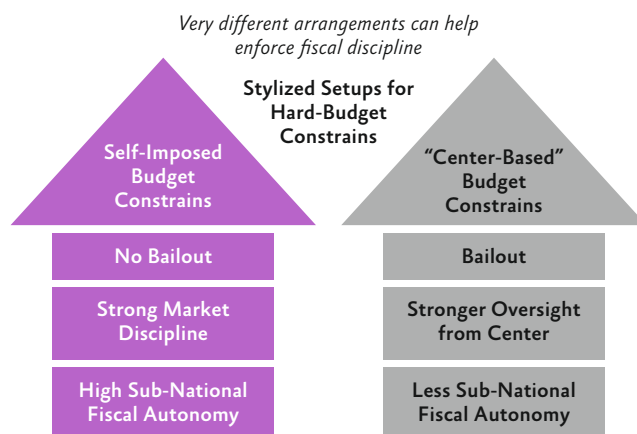
²⁹⁵ Sobre o conceito de união orçamental e seus elementos caracterizadores, cfr. Anexo jurídico.

²⁹⁶ "Indeed, the mutualisation of economic risks that has started tacitly through various mechanisms (European Stability Mechanism, interventions by the European Central Bank) cannot succeed without a more profound rebuilding of the monetary union that involves a move towards pooling of resources and a form of fiscal federalism." Shahin Vallée (2014), pág. 49-62.

comum. “Para complementar este quadro de governação, a Comissão considera que é importante que os planos nacionais respeitantes às principais reformas da política económica sejam apreciados e debatidos a nível da UE antes de serem tomadas decisões finais a nível nacional. Assegurar-se-á assim que os Estados-Membros integram a dimensão europeia das reformas essenciais nos seus processos nacionais de decisão”.²⁹⁷

²⁹⁷. COM (2013) 166 final, pág. 2.

Figura 5 Arrangements for Fiscal Discipline



Aliás, como vimos já, o artigo 121.º do TFUE e o TCEG promovem essa abordagem. E tal foi feito igualmente com a proposta de criação de um Instrumento de Convergência e Competitividade. Este instrumento assentaria em dois pilares “[a]cordos contratuais, que estabeleceriam as principais medidas que um Estado-Membro se compromete a pôr em prática, segundo um calendário acordado. Estas medidas seriam concebidas de modo a implementar as Recomendações Específicas por país aprovadas no âmbito do Semestre Europeu, em especial as emanantes do procedimento relativo aos desequilíbrios macroeconómicos. [Em segundo lugar, a]poio financeiro à implementação das reformas previstas nos acordos contratuais.”²⁹⁸ Uma tal opção implicaria um afastamento, ou pelo menos uma maior credibilidade, da regra do *no bailout* (Demertzis e Wolff: 2016), o que muita resistência teria por parte de alguns países. Mas implicaria ainda a necessidade de uma estrutura de governança na UE, pois a história económica já demonstrou que, se tal não for feito, severas consequências podem surgir (Bordo, Markiewicz e Jonung: 2011).

²⁹⁸. COM (2013) 165 final, pág. 3.

A UE criou já um mecanismo intergovernamental de resposta às crises, o mecanismo europeu de estabilidade (MEE). Este mecanismo, criado pelo Tratado que cria o Mecanismo Europeu de Estabilidade, na sequência do atual artigo 136.º do TFUE, tem como objetivo garantir a estabilidade financeira da área euro. Contudo, este continuará a ser um mecanismo de segunda linha à

supervisão macroeconómica integrada, prevista no Pacto de Estabilidade e Crescimento, bem como às regras de governação económica e de desequilíbrios macroeconómicos. Este mecanismo de auxílio financeiro da Zona Euro deve ser encarado como complementar do TEGG, tendo como pilares a solidariedade e a responsabilidade orçamentais na União Económica e Monetária. Este mecanismo foi reconhecido pelo Tribunal de Justiça da União Europeia no já famoso caso *Pringle*,²⁹⁹ onde se abre a porta aos Estados-Membros para poderem aprofundar os seus compromissos através de tratados internacionais fora do quadro legal da UE (cfr. e.g., Adam e Menas Parras: 2013, pág. 848-865). “O MEE tem como missão reunir fundos e prestar apoio de estabilidade, sob rigorosa condicionalidade, adequada ao instrumento financeiro escolhido, em benefício de membros do MEE que estejam a ser afetados ou ameaçados por graves problemas de financiamento, se tal for indispensável para salvaguardar a estabilidade financeira da área do euro no seu todo e dos seus Estados-Membros. Para o efeito, o MEE fica autorizado a reunir fundos através da emissão de instrumentos financeiros ou da celebração de acordos ou convénios financeiros ou de outra natureza com os membros do MEE, instituições financeiras ou terceiros” (artigo 3.º do Tratado MEE). Funciona em paralelo com o Fundo Monetário Internacional (FMI), apelando-se para que os Estados-Membros, ao ativarem o pedido de ajuda financeira, previsto no Tratado do MEE, igualmente peçam o auxílio técnico e financeiro do FMI. Referir que o Relatório dos 5 Presidentes (2015, pág. 18) afirma ser o MEE um instrumento central na gestão das potenciais crises, mas igualmente é apontado que a sua estrutura intergovernamental gera um processo de decisão e gestão, complexo e demorado, propondo, a médio prazo, que a sua governança seja integrada, na totalidade, nos Tratados da UE. Por aqui se compreende que se está a fazer um apelo à transferência de soberania para a UE neste domínio, revelando-se mais um sinal de aprofundamento e de caminho para a federalização orçamental.

Porém, como o FMI já preconizou (FMI: 2013), em última instância, a forma e a profundidade de uma união orçamental dependerá, sempre, da vontade política e social dos Estados-Membros, sendo que os elementos fundamentais para a atingir seriam: em primeiro lugar, mais incentivos para as políticas orçamentais nacionais construírem amortecedores capazes de conter crises e valorizar os interesses comuns; em segundo lugar, criação de um sistema temporário de transferências ou de provisão comum de bens e serviços públicos, organizados por um orçamento centralizado; em terceiro lugar, como o já invocado relatório Padoa-Schioppa defendeu, mecanismos credíveis que auxiliem a romper com a ligação do sistema financeiro e as dívidas soberanas; finalmente, em quarto lugar, formas de empréstimos comuns, suportados por receita própria, como meio para financiar a partilha de riscos, evitando meras

²⁹⁹ Acórdão do Tribunal de Justiça da União Europeia de 27 de novembro de 2012 (<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=130381&doclang=PT>).

transferências dos mesmos. Esta ideia de uma União Económica e Monetária incompleta sem a união orçamental é algo que nos faz pensar sobre a efetiva necessidade de se avançar para tal (Demertzis e Wolff: 2016; Chortareas e Mavrodimitrakis: 2016, pág. 463-468). Inclusivamente pode questionar-se se a união orçamental não favorece a Europa Social, tendo impacto positivo no bem-estar (Evers: 2015, pág. 59-75).

Não pode, contudo, ser olvidada uma questão de extrema importância em toda esta construção de uma união orçamental: a questão democrática. Como é reconhecido na generalidade, estamos hoje perante um défice democrático na UE, sendo imprescindível, para avançar mais profundamente, apostar na relegitimação dos poderes da União, bem como no controlo democrático, sob pena de contestação quer dos cidadãos, quer dos Estados-Membros (Van Rompuy: 2012; Vetter: 2013, pág. 13; Bouthevillan *et al*: 2013, pp. 241; J-C Juncker: 2015). Assim, o papel do Parlamento Europeu merece ser reconsiderado, bem como a sua ligação e estímulo aos parlamentos nacionais (J-C Trichet: 2015, pág. 17). Tal como Demertzis e Wolff (2016, pág. 5 e págs. 8 e 9) defendem, para a construção de uma verdadeira integração orçamental, é necessária a centralização dos gastos públicos, facto que permitiria a estabilização da zona euro e a existência de poderes tributários ao nível federal. Contudo, tal apenas poderá acontecer se, por um lado, houver a redução das diferenças económicas e sociais entre os Estados-Membros, ativando a solidariedade orçamental (Van Rompuy: 2012) e, por outro, se for estabelecida uma união política reconhecida pelos cidadãos europeus que passariam a reconhecer-se na identidade europeia.³⁰⁰⁻³⁰¹

³⁰⁰. Sobre a identidade europeia cfr., George Steiner (2005).

³⁰¹. Sobre a Influência da *Soft Law* Derivada das Organizações Internacionais: cfr o anexo jurídico.

³⁰². Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro.

1.2. Condicionante Legal Nacional: Quadro Legal Macro Nacional

A legislação sobre as finanças públicas é vasta. Contudo, desejando precisar o quadro mais abrangente, e aquele que serve de base essencial ao processo orçamental, são dois os diplomas a serem invocados: a Constituição e a Lei de Enquadramento Orçamental (LEO)³⁰².

A Constituição Financeira ocupa um lugar cimeiro no quadro normativo nacional, sendo o primeiro ato a especificar os parâmetros da decisão orçamental. Concretamente, os artigos 105.º a 107.º determinam o conteúdo do Orçamento do Estado, o procedimento de elaboração e a sujeição a fiscalização. Para o que ora releva, é de invocar o n.º 2 do artigo 105.º, onde se estatui que “[o] Orçamento é elaborado de harmonia com as grandes opções em matéria de planeamento e tendo em conta as obrigações decorrentes de lei ou de contrato.” Esta norma apresenta, desde logo, uma condicionante imediata à decisão orçamental que não inicia o seu processo sem ter atenção a dados

prévios que devem ser integrados e manifestados no Orçamento. O conteúdo deste ditame constitucional é desenvolvido na LEO.

No referente ao processo orçamental, a LEO, nos seus artigos 33.º, 34.º e 35.º, propõe duas condicionantes à decisão orçamental anual: o Programa de Estabilidade e a Lei das Grandes Opções.

Ao invocar o Programa de Estabilidade (artigo 33.º), a LEO assume expressamente uma obrigação supranacional já adotada na UE com o PEC e a sua concretização nacional através desse programa. Aliás, o Programa de Estabilidade deve ser atualizado, nos termos da regulamentação europeia (n.º 1), sendo que “[a] actualização do Programa de Estabilidade especifica, partindo de um cenário de políticas invariantes, as medidas de política económica e de política orçamental do Estado português, apresentando de forma detalhada os seus efeitos financeiros, o respetivo calendário de execução e a justificação dessas medidas.” (n.º 4) Deve ainda “[a] revisão anual do Programa de Estabilidade inclui[r] um projeto de actualização do quadro plurianual das despesas e receitas públicas, sem prejuízo da sua concretização na Lei das Grandes Opções” (n.º 5). Precisamente “[a] Lei das Grandes Opções é estruturada em duas partes: a) Identificação e planeamento das opções de política económica; b) Programação orçamental plurianual, para os subsectores da administração central e segurança social” (n.º 4 do artigo 34.º). A presença de um planeamento, plurianual, como o que é apresentado, não pode deixar de ser considerado uma condicionante às opções orçamentais anuais decorrentes no processo orçamental anual, pois este vê coartada a sua liberdade de escolha para ter em atenção toda uma programação plurianual que deve ser cumprida, sendo que o Programa de Estabilidade está na dependência do PEC, que, como vimos, é condicionante no âmbito supranacional da UE. Como se determina no n.º 3 do artigo 35.º, “os limites de despesas [...] são vinculativos para o orçamento do ano económico seguinte e indicativos para o período de programação que coincida com o resto da legislatura.” Não deixa de ser passível de crítica esta opção em virtude de, por um lado, ser meramente indicativo para os anos 3 e 4 da legislatura e, por outro, de se limitar apenas à legislatura onde o quadro plurianual das despesas públicas é construído. Tem-se aqui um difícil paradoxo: se se compreende ser complexa a programação plurianual, o facto é que essa orientação estável, que tenderá a conduzir a uma estabilidade orçamental, parece estar refém dos ciclos eleitorais e das mudanças sucessivas de opções orçamentais de legislatura para legislatura, quando não é na própria legislatura que tal ocorre conforme se esteja mais ou menos perto do período eleitoral. A democracia assim o determina, mas a estabilidade e a construção de um processo orçamental com sequência, capazes de assumir um projeto de verdadeira mudança estrutural, ficam em xeque. Tal torna premente a

discussão sobre se a classe política nacional é capaz de acordar um caminho de futuro para os objetivos orçamentais e conduzi-lo a médio-longo prazo, por forma a encontrar espaço para uma verdadeira reforma estrutural. A discussão tornar-se-á mais enriquecida se for adicionado o condicionamento contextual da Constituição quanto aos direitos sociais e económicos. Sobretudo no que respeita aos direitos sociais, onde a concretização carece de políticas públicas especificamente desenhadas para albergar medidas e instrumentos capazes de substancializar e desenvolver as normas constitucionais. E estas são efetivadas, no âmbito orçamental, em despesa pública, surgindo como uma imposição na manutenção do *status quo*, ou seja, para fins orçamentais o nível de despesa tenderá a ser pouco flexível neste domínio.

E tudo isto lança a questão: chegará o desenho agora apresentado?

Em face do exposto, cabe-nos então perguntar o que, no âmbito português, deve ser apontado como incentivo a um quadro legal mais completo e que possa tentar condicionar mais fortemente a decisão política, tornando-a mais transparente e responsável.

Um primeiro aspeto que pode ser considerado, no âmbito do combate à opacidade, passa por integrar o princípio constitucional da anterioridade tributária. Reconhecido na Constituição Brasileira, prevê que as alterações fiscais efetuadas durante um ano orçamental, apenas sejam válidas para o ano orçamental seguinte ao da sua aprovação. Desta forma a segurança e certeza jurídico-fiscais tenderão a ser maiores e a incerteza da permanente alteração legal fiscal para encontrar espaços de aumento de receita no curto prazo tenderia a ser condicionada e a impor um pensamento de maior alcance no momento da preparação e aprovação do Orçamento pelo poder político. Obrigaria a um delinear estratégico mais efetivo para todo o ano orçamental, mais realista e de acordo com um cenário macroeconómico mais próximo da realidade real. A responsabilização seria igualmente maior, algo que se pretende crescentemente com o processo orçamental.

Outro aspeto a poder ser considerado passaria por purgar o Orçamento das alterações legislativas que podem e devem ser efetuadas fora do processo orçamental e que pouco ou nada têm de comum com este. O Orçamento português padece desse mal, de se aproveitar o processo orçamental para introduzir uma multiplicidade de alterações legais que tornam difícil a leitura orçamental por parte quer do cidadão, quer da classe política, que, como estratégia ou não, muitas vezes não discorre sobre as alterações legais que passam despercebidas no interior do Orçamento. Tal ajuda a tornar a discussão orçamental numa arena política que pouco de técnico contém, o que em nada abona à qualidade orçamental e à tomada de decisões de médio e longo prazo. Assim, poderia haver uma regra, seja explícita e formal, seja implícita e com mera lógica de

compromisso entre os partidos com representação parlamentar, que proibisse os cavaleiros orçamentais.³⁰³

Um terceiro aspeto passaria por integrar crescentemente no processo orçamental, de modo efetivo e com impacto na decisão política, a questão da equidade intergeracional. Este é um princípio que faz parte da nova LEO (artigo 13.º), sendo um bem necessário para efetivar o princípio da solidariedade financeira pública. Os dados estatísticos demonstram que o nível de dívida pública não concede margem de manobra para oscilações, mais ainda com a pressão dos mercados financeiros. Ora, se há forte condicionamento, não existindo, de modo responsável, muito espaço para desvios na decisão política efetiva, então a próxima geração já está condicionada. Por forma a não agravar o condicionamento, a política orçamental terá de integrar o princípio em referência de forma crescentemente intensa, de modo a não limitar ainda mais as decisões de médio e longo prazo da seguinte geração. A prática dirá se a norma da LEO basta para introduzir o princípio, de modo meramente abstrato, ou se é necessário produzir modelos macroeconómicos que representem essa variável e que possam ser efetivamente tomados em consideração no processo orçamental.

Um quarto aspeto a considerar passaria por alterar o artigo 35.º, n.º 3 da LEO, no referente ao impacto temporal do quadro plurianual. A vinculatividade deveria ser promovida para lá do ano económico-orçamental seguinte e, desejavelmente, para lá do ciclo eleitoral em que fosse aprovado. Eventualmente a sua aprovação parlamentar, através de um consenso alargado das várias forças políticas, poderia ser a chave para a estabilidade do processo numa lógica de médio prazo.

Na senda da posição da OCDE (2004, pág. 131 e 132) poder-se-ia ponderar a criação de uma agência de *rating* do sistema legal orçamental, externa aos poderes executivo e parlamentar, que tivesse a competência jurídica de impor normas geradas num organismo internacional congénere. Ainda que de difícil aceitação por parte dos Estados, poderia surgir como elemento de balanceamento dos interesses políticos e dos interesses técnicos.

Em último lugar propõe-se um olhar sobre o orçamento participativo. Um aspeto não consensual no domínio do processo orçamental é a forma como as preocupações sociais devem ser incorporadas na política macroeconómica e, consequentemente, no orçamento. Uma das formas para auxiliar o executivo e a Assembleia da República a poder fazer essa opção de forma democrática e representando mais efetivamente a vontade dos cidadãos poderia passar pela construção de um procedimento de orçamento participativo. A técnica, com crescente utilização, está ligada sobretudo ao âmbito orçamental local, dando voz aos cidadãos, em parte do orçamento municipal/juntas de freguesia,

³⁰³. Sobre os cavaleiros orçamentais, o seu significado e o posicionamento doutrinal e jurisprudencial em Portugal, cfr. Tiago Duarte, pág. 441 a 523

permitindo a escolha, por maioria, dos projetos que, em concreto, devem ser desenvolvidos (Banco Mundial: 2007, pág. 24). Tal técnica tem uma lógica de democratização do processo orçamental, potenciando a relegitimação do contrato social-democrático, algo tão importante no momento contemporâneo (Schick: 2011, pág. 7 a 33). Porque não ponderar a consulta dos cidadãos no âmbito do desenho do orçamento central? Poderia ser uma forma de reconquistar o interesse dos cidadãos, responsabilizando a classe política pela simplificação das propostas e da discussão política em torno dessas. Certo é ser uma medida que poderia ser complexa do ponto de vista da sua concretização, mas as técnicas eletrónicas poderiam ser uma ferramenta possível e útil neste caminho, ainda que seja uma matéria carecida de muita reflexão.

São pistas para reflexão. Pois sobre saber se haverá ou não um quadro legal orçamental ótimo é uma resposta que não deixará de ser, de algum modo, vaga e casuística. O sistema de leis orçamentais necessita de ser construído individualmente, país a país, de acordo com o quadro constitucional, político, institucional, legal e cultural. Não existe um modelo *one-size-fits-all*. O que se consegue, em termos genéricos é apontar os princípios fundamentais que devem ser tidos em consideração no procedimento orçamental, tendo em atenção a diferente ênfase conferida aos princípios na fase de preparação, apresentação e aprovação e na fase de controlo, transparência, estabilidade e *performance*. Por isso é tão complexa a construção de um sistema comparado nesta matéria, em face das diferenças significativas entre países no que se refere às leis orçamentais e ao seu sistema jurídico (OCDE: 2004, pág. 34 e ss). Do ponto de vista nacional há igualmente uma ausência generalizada de indicadores nas constituições nacionais, cabendo às organizações internacionais, como a OCDE e o FMI, apurar as recomendações dos standards adequados (OCDE: 2004, pág. 119 a 131).

Compreende-se ser importante um quadro legal orçamental robusto. Este é *conditio sine qua non* para a redução da dívida pública. Esta não depende apenas dos elementos económico e político, importantes para a qualidade de gestão, mas igualmente do quadro legal, onde a disciplina, a transparência, o controlo e a responsabilização são implementados, sendo fundamentais para a sustentabilidade da dívida pública (Awadzi: 2015, pág. 4).

Porém, uma realidade deve novamente ser destacada. O processo orçamental é dominado pelo poder político, não sendo apenas um processo técnico. Além de a decisão política ser fundamental na distribuição das receitas e das despesas e assumindo, ainda assim, o quadro legal como relevante para a sanidade das contas públicas, o processo orçamental deve ser visto de modo amplo, atendendo aos *stakeholders* envolvidos e à capacidade destes para influenciarem o processo de decisão política. Significa, pois, que, no quadro

legal, tende também a existir influência de outros fatores que não os formais e técnicos. É por tal que qualquer alteração normativa, por si só, não terá o impacto desejado se não for acompanhada da mudança política e cultural das instituições envolvidas no processo orçamental. É isto assume especial impacto no contrariar das políticas incrementalistas. É também relevante ter em conta que existem assimetrias de poderes dentro dos próprios decisores. Utilizando o executivo como exemplo, nem todos os ministros têm o mesmo poder e capacidade de influenciar. Para que esta assimetria seja contrariada e um espaço de maior influência seja conquistado, deve haver uma melhoria da qualidade do projeto orçamental e da preparação deste por parte dos ministérios, sendo que a interação com o ministro das Finanças e sua equipa deve ocorrer todo o ano e não apenas no momento da formulação do Orçamento do Estado (Norton e Elson: 2002).³⁰⁴

O certo é o quadro legal macro nacional, na função de sistematização e de regulação, apresentar-se, nos seus traços gerais, de acordo com as boas práticas internacionais, representando um acervo de regras que concretizam os princípios fundamentais de ação em direção a uma decisão orçamental ponderada, sistematizada e, acima de tudo, equilibrada.

1.2.1. Desafio à reflexão adicional: da jurisprudência constitucional da crise à hipótese de uma regra de ouro das Finanças Públicas na Constituição

Por a política orçamental em Portugal ter sofrido, nos últimos anos, significativos abalos nos seus testes de *stress*, julga-se ser necessário propor uma reflexão adicional. Durante o último episódio crítico, algo que surgiu como elemento fortemente condicionador da decisão política orçamental, com natural reflexo no normativo orçamental anual e que adensou o contexto da alteração da LEO em 2015, foi aquilo que comumente passou a ser identificado como a jurisprudência da crise produzida pelo Tribunal Constitucional.

Para o presente estudo, e não se pretendendo desvalorizar o já vasto património jurisprudencial sobre o Orçamento do Estado produzido pelo TC, a opção passa por analisar os quatro acórdãos orçamentais dos quatro anos mais polémicos do momento de austeridade e intervenção da Troika.³⁰⁵ A convulsão doutrinal e opinativa que deles foi consequência merece destaque. Até porque a partir deles se pode igualmente suscitar uma discussão que passou pela União Europeia e foi reproduzida nacionalmente: a questão da introdução de uma regra de ouro das Finanças Públicas na Constituição, potenciando alterações na graduação e profundidade do quadro macro legal nacional e, com tal, a modificação do tipo de decisão política orçamental.

³⁰⁴ Sobre se haverá um quadro legal orçamental ótimo cfr. ainda o anexo jurídico

³⁰⁵ Acórdãos n.º 396/2011, n.º 353/2012, n.º 187/2013 e n.º 423/2014

O ponto de partida passou por analisar profundamente o acórdão sobre as normas da Lei do Orçamento do Estado (LOE) de 2013, por ser o acórdão mais extenso, que mais conflito tendeu a gerar entre os juízes e aquele onde se pode verificar os riscos de uma análise das normas orçamentais hierarquicamente inferiores à Lei Fundamental, no confronto com esta. Após essa análise profunda, sobretudo sob o prisma dos direitos sociais, mais especificamente sobre o impacto de algumas das normas orçamentais no sistema de segurança social, fez-se uma análise cruzada com os outros três acórdãos. As grandes conclusões são as apresentadas em seguida. Para maior justificação, clareza e densificação do raciocínio, conferir o anexo jurídico, especificamente a análise comparativa dos quatro acórdãos.

O Tribunal Constitucional, na sua avaliação, parece ter em atenção a situação de crise económica e financeira, assumindo que é essa situação de crise económica e financeira, associada ao Programa de Ajustamento Económico e Financeiro (PAEF), que propicia o enquadramento das medidas de consolidação orçamental propostas na Lei do Orçamento do Estado (LOE) para 2013. Contudo, ao longo do acórdão, na argumentação do tribunal, é visível a enfatização da ideia de que é possível, à luz do texto constitucional atual (artigo 105.º, n.º 3), a admissão de medidas temporárias e excecionais com impacto negativo. Acolhe-se, inclusive, a possibilidade de as medidas com esse impacto serem plurianuais, exigindo-se, para tal, a sua aprovação anual, em sede de LOE, como modo de reforçar o seu carácter temporário e excepcional. Porém, o exposto carece de um aprimoramento. O juízo da permissibilidade constitucional de medidas negativas surge ancorado na lógica de equilíbrio e de prevalência de um princípio constitucional em detrimento de outro. O Tribunal Constitucional, nos casos em que não julgou inconstitucionais as normas da LOE 2013, afirma que o princípio cede, em face da situação de emergência económica e financeira. Tal como, nos casos em que julgou inconstitucional as normas, afirma o Tribunal que, no confronto de princípios, a emergência económica e financeira não prevalece sobre o princípio da igualdade, na sua vertente da justa repartição dos encargos públicos. De notar que, em toda a análise do Tribunal sobre a prevalência do interesse público – o contexto económico e financeiro e suas necessidades de ajustamento orçamental – sobre os princípios constitucionais em análise (*e.g.* igualdade, proporcionalidade, mínimo de existência), houve sempre a invocação da proporcionalidade, sobretudo nas suas vertentes da adequação e da necessidade. Estes elementos parecem mesmo surgir como os elementos basilares para a admissão da conformidade constitucional das medidas existentes de consolidação orçamental. De notar, ainda, que o carácter temporário das medidas

é extremamente e permanentemente enfatizado no acórdão, como forma de justificá-las e como meio para admiti-las à luz da proteção da confiança.

Contudo, ainda que o Tribunal tenha assumido esta posição de reconhecimento, o facto é encontrar-se uma crítica direta e imediata à situação de 2013 ser o terceiro ano consecutivo em que a LOE apresenta medidas excecionais e temporárias representativas de uma diminuição de rendimentos efetivos dos pensionistas e dos sujeitos com vínculo laboral à Administração Pública. Quiçá de forma mais política do que jurídica, o Tribunal afirma perentoriamente que existe a necessidade de construir medidas alternativas para a redução da despesa pública com outra base que não as opções pela suspensão dos subsídios ou equivalentes. Assim, o Tribunal enfatiza que o legislador terá de percorrer outros caminhos, promovendo a edificação de soluções de política económica e financeira sustentadas no crescimento económico, em detrimento de medidas como as agora declaradas inconstitucionais. E a lógica de alternativas é sublinhada por no acórdão se insistir em que parece ser claro para o Tribunal existirem medidas alternativas às propostas na LOE 2013. Não só especificamente afirma que “a imposição de sacrifícios mais intensos aos trabalhadores que exercem funções públicas não pode ser justificada por fatores macroeconómicos relacionados com a recessão económica e o aumento do desemprego, que terão de ser solucionados por medidas de política económica e financeira de carácter geral, e não por via de uma maior penalização dos trabalhadores que, no plano da empregabilidade, não suportam, ou não suportam em idêntico grau, os efeitos recessivos da conjuntura económica.” Como insiste que “estão em causa limites do sacrifício adicional imposto àqueles sujeitos: para além de certa medida, esse acréscimo de sacrifício traduz um tratamento inequitativo e desproporcionado, não podendo ser justificado pelas vantagens comparativas que esse modo de consolidação orçamental possa apresentar quando comparado com alternativas disponíveis.”

Numa tentativa congregadora, da leitura do acórdão parece decorrer o seguinte: embora o contexto económico e financeiro de emergência seja atendível na justificação constitucional de medidas com efeitos negativos nos direitos económicos e sociais dos cidadãos e ainda que a temporalidade e a excecionalidade das medidas com efeitos negativos sejam permanentemente reafirmadas, aparentemente a tolerância do texto constitucional para com a sucessão de anualidades em que as restrições aos direitos económicos e sociais acontecem, em nome do equilíbrio das contas públicas, é ténue. Nos termos do acórdão 2013, a interpretação do Tribunal Constitucional parece ir no sentido de aceitar a prevalência da emergência económica e financeira limitadamente no tempo e quando conjugada com medidas intensas de política económica e financeira de carácter geral e não especificamente localizadas.

Porém, se se pretender extrair um ensinamento sólido do acórdão sobre o desenho certo da linha separadora do que é ou não realmente permitido em período de emergência económica e financeira, a tarefa não se afigura simples. A própria não uniformidade das posições dos juízes fundamenta-o. E parece ainda firmar um tal sentido o peso da leitura conjugada do texto do acórdão com as declarações de voto dos juízes. Ainda que estas declarações não tenham a força jurídica do acórdão, nelas estão reveladas as diferentes avaliações constitucionais do peso da necessidade na análise sobre a admissibilidade da prevalência de suspensões de direitos económicos e sociais em período de emergência económica e financeira, oferecendo a falta de uniformidade e, porventura, de harmonização plena, das posições dos juízes.

Por se estar perante uma zona de incerteza quanto à delimitação exata do que pode ou não ser efetivamente buscado através das normas de consolidação orçamental, eventualmente poder-se-ia suscitar a questão de ponderar a necessidade de repensar o texto constitucional numa perspetiva de modernização normativa, quanto à previsão de instrumentos concretos e de fronteiras expressamente delineadas sobre quais as atuações possíveis quando em situação de emergência económica e financeira. Contudo, a este propósito, atenda-se que, ao longo do acórdão, não se verificou a afirmação de que as medidas contidas na LOE 2013 afastavam os direitos constitucionalmente salvaguardados. Como reconhecido pelo Tribunal Constitucional, o que as medidas em análise afetavam não era o direito a, mas antes o *quantum* envolvido na concretização do direito. E por tal, nenhuma das medidas foi julgada inconstitucional por desconformidade com o direito à pensão, ao salário ou ao subsídio de desemprego ou de doença. Mas também nenhuma norma foi declarada inconstitucional por promover uma redução do valor recebido, entendida pelo Tribunal Constitucional como admissível em períodos de emergência económica e financeira. Antes as inconstitucionalidades declaradas foram-no, ora porque se verificou, como afirma o acórdão, uma cumulação de medidas que restringem a igualdade na participação nos encargos públicos (artigo 29.º e 77.º da LOE 2013), ora porque o mínimo de existência não foi acautelado (artigo 117.º da LOE 2013).

Contudo, depois de toda a análise do acórdão, permanece a pergunta: e quando o estado de emergência económica e financeira se prolonga por uma multiplicidade de anos, não sendo reduzido a um elemento conjuntural, mas antes estrutural, não subsumível a três, cinco ou sete anos, não havendo receita suficiente para apoiar as despesas desenhadas no quadro atual? Qual a linha exata que permitirá o corte da despesa social sem ferir o âmago das proteções criadas e garantidas no texto constitucional?

Do exposto, verifica-se, pois, existir a necessidade de coordenação entre a construção constitucional dos direitos sociais e as finanças públicas, derivadas dos compromissos internacionalmente aceites e da conhecida como *regra de ouro* das finanças públicas: o orçamento público deve ser superavitário ou equilibrado. Este tópico conduz a discutir, do ponto de vista jurídico, sobre se há espaço e necessidade para introduzir tal regra no texto constitucional nacional, como a UE recomenda no TCEG, no seu artigo 3.º, n.º 2.

O conteúdo da regra de ouro é previsto no TCEG, especificamente no Pacto Orçamental, e estabelece a limitação quer no défice quer na dívida pública. No seu n.º 1, estatui-se que “a situação orçamental das administrações públicas de uma Parte Contratante é equilibrada ou excedentária.” Uma tal situação será garantida caso “o saldo estrutural anual das administrações públicas tiver atingido o objetivo de médio prazo específico desse país, [...], com um limite de défice estrutural de 0,5% do produto interno bruto a preços de mercado.” (n.º 2) Caso não exista esse cumprimento, haverá um período de convergência para que o Estado possa atingir os valores preceituados, sendo que se permite um desvio temporário em casos excecionais [n.º 1, c) e n.º 3, b)]. “Se for constatado um desvio significativo do objetivo de médio prazo ou da respetiva trajetória de ajustamento, é automaticamente acionado um mecanismo de correção. Esse mecanismo compreende a obrigação de a Parte Contratante em causa aplicar medidas para corrigir o desvio dentro de um determinado prazo” (n.º 1, e)). Além da regra do saldo estrutural, igualmente a dívida pública é disciplinada, nos valores, já referidos a propósito das condicionantes supraleais, do Protocolo n.º 12 anexo ao TFUE. No caso de ultrapassar, o Estado compromete-se a reduzir tal valor “a uma taxa média de um vigésimo por ano como padrão de referência” (artigo 4.º).

A forma como os Estados devem incorporar esta regra é deixada à escolha dos mesmos. Porém, o TCEG afirma expressamente que deve ser “através de disposições vinculativas e de carácter permanente, de preferência a nível constitucional, ou cujos respeito e cumprimento possam ser de outro modo plenamente assegurados ao longo dos processos orçamentais nacionais” (artigo 3.º, n.º 2). De preferência a nível constitucional.

Fabbrini (2013, pág. 32 a 36) defende gerar este pedido de constitucionalização um paradoxo inesperado no seio da UE: por um lado, as vozes dos Estados-Membros afastam a via da federalização por esta ser demasiado centralizada e não compatível com a soberania individual, mas, por outro lado, estabelecem um regime com o TCEG que, nas palavras do autor, é muito menos respeitoso da soberania nacional. Além de a via constitucionalizante ter sido um inêxito na UE com a não aprovação da Constituição Europeia.

Em Portugal, a construção da regra de ouro, seu conteúdo e seus procedimentos estão contidos na LEO (artigos 20.º a 26.º). Aí são apresentados os limites para o défice e para o endividamento públicos, seus mecanismos de correção e permissões excepcionais. Todas estas regras devem ser tidas em consideração no processo orçamental anual. Contudo, quando as medidas concretas são construídas, o confronto com o texto constitucional pode ser complexo. A LEO é apenas uma lei de valor reforçado (artigo 4.º), mas é-o apenas para “todas as normas que estabeleçam regimes orçamentais particulares que a contrariem”. No confronto com a Constituição ela perde o seu grau hierárquico superior, cedendo aos juízos constitucionais. Ora, no texto da Lei Fundamental não existe nenhuma regra dourada ou qualquer norma de limitação quantitativa da despesa ou da dívida pública. Na verdade, nenhuma regra existe quanto à sanidade das contas públicas, apenas se encontrando, como se viu, normas de organização da despesa. Tal vazio tende a condicionar a atividade do Tribunal Constitucional no domínio das Finanças Públicas. Por isso se discute sobre se seria adequada a introdução constitucional da regra de ouro.

É certo existir o artigo 8.º, n.º 3 da Constituição. Porém, tal artigo fica aquém, no que se refere ao Pacto Orçamental contido no TCEG, pois este é instrumento internacional fora do Direito da UE. E mesmo que se considere o artigo 8.º, n.º 2 há o entrave do já invocado artigo 3.º, n.º 2 do TCEG, que requer a adoção das regras no ordenamento jurídico dos Estados aderentes.

Enquanto aos economistas compete a decisão sobre o conteúdo e o processo da regra de ouro, aos juristas compete dar resposta a interrogações como qual a melhor estrutura institucional para garantir a observância da regra, quais os procedimentos que devem ser implementados para assegurar o cumprimento do Pacto Orçamental e qual a distribuição adequada da responsabilidade entre as autoridades nacionais e as da UE nesse domínio (Comella: 2013, pág. 224).

A opção pela constitucionalização da regra de ouro apresenta como vantagem imediata a possibilidade de a tornar causa direta e imediata na análise do tribunal, agindo este como guardião da disciplina orçamental. Em especial, o Tribunal Constitucional fortaleceria o seu poder no âmbito orçamental, escrutinando os orçamentos aprovados pelo Parlamento com um outro olhar, por forma a garantir o cumprimento do equilíbrio ou do superavit orçamental (Fabbrini: 2013, pág. 21). No caso português, em face do já trabalhado a propósito da jurisprudência da crise, tal tenderia a ser uma vantagem para permitir um equilíbrio no confronto entre a sanidade das contas públicas e a concretização dos direitos económicos, sociais e culturais. Contudo, esta opção não deixa de colocar questões prementes e complexas na sua resolução.

Um primeiro aspeto prende-se com a necessidade de os juízes do Tribunal Constitucional terem formação especializada que permita a avaliação técnica

orçamental, especificamente, das variáveis da regra dourada e a sua articulação com as opções assumidas no orçamento. Tal poderia ser ultrapassado com a criação de um Gabinete Técnico Orçamental no seio do Tribunal, por forma a, de maneira independente, auxiliar os juizes na sua avaliação orçamental. Não se pretendendo criar uma tal estrutura, então, poder-se-ia gerar o apoio ao Tribunal através das avaliações independentes efetuadas pelo Conselho das Finanças Públicas, gerando uma espécie de lógica colaborativa entre as duas instituições.

Um segundo aspeto problemático prende-se com o tempo em que a avaliação orçamental seria efetuada. Caso a análise preventiva ocorresse em paralelo com o processo parlamentar de aprovação do Orçamento, a análise poderia acompanhar o processo de decisão final do Parlamento, havendo espaço para reformulação das normas orçamentais eventualmente consideradas não de acordo com a Constituição. Nesse momento salvaguardar-se-ia o efeito útil de influenciar a decisão orçamental enquanto esta está a ser formulada. No caso de uma avaliação sucessiva, a questão do efeito retroativo coloca-se e não parece ser de simples resolução, em face do equilíbrio das contas públicas. Todavia, mesmo no primeiro caso de avaliação preventiva prévia, não deixa de ser complexa a articulação entre os prazos legais para a discussão e aprovação do Orçamento, a sua promulgação e a sua entrada em vigor no dia 1 de janeiro. A ideia seria o Tribunal não agir depois da entrada em vigor do Orçamento para não ter um efeito pernicioso. (Fabbrini: 2013, pág. 21)

Finalmente, um terceiro aspeto merece ainda reflexão: o princípio da separação de poderes. Como vimos a propósito do Acórdão n.º 187/2013, existe o risco de politizar a decisão jurisprudencial, assumindo o Tribunal a escolha de qual o meio orçamental mais adequado para determinado fim. A posição do Tribunal Constitucional como organizador da política orçamental e sua decisão assume-se como completa e tende a contrariar o poder de decisão do executivo quanto à organização orçamental, limitando-o ainda mais. Contudo, tal já é uma realidade no caso de se observar a relação entre o executivo e o Parlamento. Se inexistirem maiorias parlamentares de suporte ao Governo, há uma maior politização do processo de decisão orçamental. Eventualmente a constitucionalização da regra dourada poderia tornar menos significativa essa politização (Fabbrini: 2013, pág. 21). O mesmo resultado seria atingido com o favorecimento das instituições supranacionais da UE, designadamente o Tribunal de Justiça da UE (TJUE) e a Comissão Europeia (Fabbrini: 2013, pág. 39). Se, por um lado, a Comissão, através do Semestre Europeu, consegue já exercer a sua pressão sobre o Estado na decisão da política orçamental, no momento do desenho do orçamento, por outro, o TJUE seria uma instituição chave para desenvolver a influência na decisão orçamental. Contudo, a atual posição do TJUE é algo complexa e, para ter jurisdição efetiva neste

domínio, teria de ocorrer mudança dos Tratados existentes, designadamente do TCEG. Este, no seu artigo 8.º, concede poderes limitados ao TJUE. Está prevista a possibilidade de o TJUE poder analisar se um Estado cumpriu com a integração adequada da regra de ouro no seu ordenamento, não se prevendo qualquer competência para o Tribunal no âmbito do conteúdo da norma e a verificação do cumprimento desta. A opção de o TCEG ser um ato internacional, fora do Direito da UE, condiciona os poderes do tribunal. A premência da mudança é por alguns requerida como forma de garantir mais efetividade ao sistema institucional, defendendo ser o TJUE a jurisdição mais independente do poder político nacional e, por isso, a mais adequada a analisar a regra de ouro (Comella: 2012).

Não tendo tanto o TJUE, como o nosso Tribunal Constitucional, jurisdição sobre a questão da regra de ouro, a constitucionalização dessa regra poderia, porventura, contornar a questão, concedendo o poder ao Tribunal Constitucional, garantindo, assim, a existência de um órgão jurisdicional com competência própria para avaliar o processo orçamental, do ponto de vista do equilíbrio orçamental. Em qualquer um dos cenários – TJUE ou Tribunal Constitucional – o facto é surgir mais um espaço de condicionamento da decisão orçamental.

Contudo, a adoção da constitucionalização da regra de ouro não deixa de gerar mais riscos que devem ser atendidos. A constitucionalização poderá significar uma debilidade da UE, no domínio da União Económica e Monetária, pois até ao momento a UE nunca recorreu à constitucionalização nacional para se impor no domínio do euro. Até agora o quadro legal e institucional da UE bastaram (Comella: 2012). Nesse sentido, tal pode não ser desejável se se pretender avançar para uma União Orçamental, pois o sinal seria o contrário do que um tal passo na integração pretende conceder. Mas, talvez o maior risco que se corre com a introdução da regra na Lei Fundamental, seja o da *rigidificação* do ordenamento jurídico em torno de uma regra que poderá ser alterada no seio da UE e provocar complexos processos de revisão constitucional, para lá do já difícil processo aquando da sua introdução (Comella: 2012).

Conclusões Principais do Ponto 1

- Da função de sistematização e de regulação decorrem condicionantes legais supranacionais e nacionais que influenciam a construção, a execução e a pós-execução da decisão orçamental;
- O quadro normativo orçamental da União Europeia é de largo espectro, passando por Tratados, por regulamentos, por directivas e por demais atos normativos, sendo reflexo de um novo modelo de governança europeia orçamental assente em valores de competitividade e de risco sistémico;
- O federalismo orçamental é ainda uma questão em aberto e que se relaciona profundamente com o federalismo fiscal;
- O quadro normativo nacional é vasto, tendo por base a Constituição financeira e a Lei de Enquadramento Orçamental que lançam as bases para a sanidade das contas públicas;
- A jurisprudência da crise gerada pelo Tribunal Constitucional afeta a amplitude da decisão orçamental, condicionando-a;
- Como forma de colocar o ajustamento do défice e da dívida pública no âmbito de decisão do Tribunal Constitucional parece ser adequado reponderar a introdução da regra dourada das finanças públicas na Lei Fundamental;
- Um quadro legal orçamental perto do óptimo será aquele que promove a transparência a par do equilíbrio orçamental e das equidade e segurança jurídica;
- Fatores a serem considerados pelo ordenamento jurídico orçamental português parecem estar conexiados com o princípio da anterioridade tributária, pela purga das normas-cavaleiro, pela integração efetiva da equidade intergeracional na decisão política orçamental, tal como a ponderação da criação de uma agência de *rating* do sistema legal orçamental e a utilização da técnica do orçamento participativo.

2. Função Garantística ou de Controlo: quadro legal do controlo orçamental

Depois de analisada a função de sistematização e de regulação, cabe tratar da *função garantística ou de controlo*. Como evidenciado no início do capítulo, esta função consagra os mecanismos de verificação do cumprimento dos princípios e das regras fundamentais da decisão e da ação orçamental, instituindo mecanismos de *checks-and-balances* no processo de elaboração e aprovação orçamental, assim como nos mecanismos de controlo da execução e da pós-execução orçamental.³⁰⁶ Por as alterações a ocorrerem neste âmbito terem, necessariamente, um reflexo de médio e longo prazos, a opção é apresentar o quadro legal fundamental, procurando responder sobre se este é suficientemente robusto, seguida da invocação de breves considerações que remetam para uma discussão mais profunda na comunidade científica.

Centrando a análise no âmbito orçamental, o ponto de partida é o artigo 68.º da LEO. Este normativo prevê ser a execução do Orçamento efetuada sob controlo administrativo, jurisdicional e político.

³⁰⁶ Sobre o conceito de *accountability*, cfr. Anexo jurídico.

O controlo administrativo, caracterizado por ser o controlo interno efetuado pela própria Administração, compreende os níveis operacional, setorial e estratégico, diferenciados pela natureza e âmbito de intervenção dos serviços que o integram. Nos termos do Decreto-Lei n.º 166/98, de 25 de junho, “o controlo operacional consiste na verificação, acompanhamento e informação, centrado sobre decisões dos órgãos de gestão das unidades de execução de ações e é constituído pelos órgãos e serviços de inspeção, auditoria ou fiscalização inseridos no âmbito da respetiva unidade.” O segundo nível de controlo chega pelo controlo setorial que “consiste na verificação, acompanhamento e informação perspectivados preferentemente sobre a avaliação do controlo operacional e sobre a adequação da inserção de cada unidade operativa e respetivo sistema de gestão, nos planos globais de cada ministério ou região, sendo exercido pelos órgãos setoriais e regionais de controlo interno. Já o controlo estratégico surge como o terceiro e último nível de ação e “consiste na verificação, acompanhamento e informação, perspectivados preferentemente sobre a avaliação do controlo operacional e controlo setorial, bem como sobre a realização das metas traçadas nos instrumentos provisionais, designadamente o Programa de Governo, as Grandes Opções do Plano e o Orçamento do Estado”. O Estado controla-se a si mesmo, criando vários níveis nesse controlo, criando internamente órgãos com a função apenas de controlar. Para lá dos próprios serviços ou instituição, os serviços financeiros do Ministério, a Inspeção-Geral do Ministério em causa e a Inspeção-Geral de Finanças são os outros organismos de controlo interno (artigo 69.º, n.º 2 LEO). Pretende-se, assim, construir uma tentativa de, a partir de quem executa o Orçamento, limitar as ilegalidades e as irregularidades, promovendo a boa gestão dos dinheiros públicos aplicando-os a despesas que contribuam para o bem comum. Atenda-se ainda a que o âmbito do Sistema de Controlo Interno abrange quer o controlo orçamental, quer o económico, o financeiro e o patrimonial (artigo 2.º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 166/98), sendo um controlo para lá da legalidade, dirigindo-se igualmente para a boa gestão/mérito da execução.

O controlo político é efetuado pela Assembleia da República, tendo esta, além dos poderes de controlo legalmente atribuídos, o poder de efetivar as responsabilidades políticas que possam advir após o controlo (artigo 68.º, n.º 5 da LEO). É um tipo de controlo externo entregue ao órgão que aprovou o Orçamento do Estado e que depende de informação pormenorizada transmitida pelo Governo (artigo 75.º da LEO), pois, de outro modo, não haveria forma de a Assembleia da República poder exercer os seus poderes de controlo. O resultado do controlo agora apresentado implica a feitura de recomendações ao Governo (artigo 71.º, n.º 5 da LEO). Contudo, ciente de que os deputados têm as mais variadas formações, o legislador previu duas formas de os apoiar

tecnicamente na tarefa de controlo das contas públicas orçamentais. Por um lado, prevê-se a possibilidade de auxílio do Tribunal de Contas e, por outro lado, da Unidade Técnica de Apoio Orçamental (UTAO). Estabelece-se que o Tribunal de Contas envia à Assembleia da República os relatórios finais referentes ao exercício das suas competências de controlo orçamental, mas igualmente se permite que a Assembleia da República solicite ao Tribunal de Contas informações técnicas, relatórios e pareceres ou esclarecimentos no âmbito do controlo da execução orçamental. Quanto à UTAO, esta unidade técnica auxilia a atual Comissão do Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa na sua tarefa de controlo técnico, cabendo-lhe elaborar estudos e documentos técnicos sobre a gestão orçamental e financeira.

O já citado Tribunal de Contas surge como a entidade que exerce o terceiro e último tipo de controlo previsto na lei. Para lá do controlo constitucional efetuado pelo Tribunal Constitucional ao nível da compatibilidade das normas orçamentais com a Constituição, o Tribunal de Contas surge como o órgão por excelência no domínio do controlo jurisdicional das contas públicas. Ainda que legalmente se preveja a competência dos tribunais, designadamente dos administrativos e fiscais e dos tribunais judiciais, é o Tribunal de Contas o principal interveniente (artigo 68.º, n.º 4 da LEO).

O Tribunal de Contas vê a sua competência atribuída pela Constituição no seu artigo 214.º, n.º 1, verificando-se a visão mais restrita dos seus poderes, a fiscalização da legalidade das despesas. Porém, da análise do diploma orgânico do Tribunal (Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, com as suas sucessivas alterações), verifica-se ter o legislador ido mais longe e adotado uma visão mais alargada. “O Tribunal de Contas fiscaliza a legalidade e a regularidade das receitas e das despesas públicas, aprecia a boa gestão financeira e efetiva as responsabilidades por infrações financeiras” (artigo 1.º, n.º 1). O controlo é efetuado quer por avaliação da execução orçamental como um todo, quer por avaliação de atos individuais de execução orçamental, quer através de auditorias a serviços concretos. Destes métodos de avaliação resultam pareceres, relatórios, recomendações e acórdãos, sendo apenas estes últimos que são obrigatórios. Ainda detém algumas competências na fiscalização das receitas oriundas de fundos comunitários, relacionando-se com o Tribunal de Contas Europeu.

A arquitetura de controlo por parte deste tribunal está profundamente ligada ao elemento temporal, já que esse pode assumir a figura de visto prévio (controlo prévio), pode ocorrer concomitantemente à execução orçamental ou pode ocorrer após esta última ter cessado (controlo sucessivo).

No concernente ao controlo prévio, estatui a lei que “a fiscalização prévia tem por fim verificar se os atos, contratos ou outros instrumentos geradores de despesa ou representativos de responsabilidades financeiras diretas ou

indiretas estão conforme às leis em vigor e se os respetivos encargos têm cabimento em verba orçamental própria” (artigo 44.º, n.º 1). Contudo, “nos instrumentos geradores de dívida pública, a fiscalização prévia tem por fim verificar, designadamente, a observância dos limites e sublimites de endividamento e as respetivas finalidades, estabelecidas pela Assembleia da República” (artigo 44.º, n.º 2). Assim, constitui fundamento de recusa do visto prévio, os atos, contratos e outros instrumentos que padeçam de vício de nulidade, que tenham encargos sem cabimento em verba orçamental própria ou violação direta das normas financeiras, tal como casos de ilegalidade que alterem ou possam alterar o resultado financeiro (artigo 44.º, n.º 3). Existe elenco dos atos e outros instrumentos isentos de visto prévio, porém, a questão que suscita mais dúvidas prende-se com o efeito do visto prévio.

Nos termos do artigo 45.º do citado diploma orgânico, desde que os valores em causa não excedam os 950 000€ (n.º 4) “os atos, contratos e demais instrumentos sujeitos à fiscalização prévia do Tribunal de Contas podem produzir todos os seus efeitos antes do visto ou da declaração de conformidade, exceto quanto aos pagamentos a que derem causa”. Acrescendo que “a recusa do visto implica apenas ineficácia jurídica dos respetivos atos, contratos e demais instrumentos após a data da notificação da respetiva decisão aos serviços ou organismos interessados”. Tal opção parece não ser a melhor. A crítica está enraizada no facto de tal opção parecer contrariar o espírito do visto prévio, que seria impedir a realização de atos, contratos e outros instrumentos que violassem a legalidade, que fossem nulos ou que não tivessem cabimento orçamental, e ainda, as emissões de dívida pública que não observassem os limites e sublimites de endividamento e as respetivas finalidades. Admitir a sua realização conferindo-lhes apenas o vício de ineficácia jurídica parece não ser conciliável com uma verdadeira fiscalização preventiva.

O segundo tipo de fiscalização é o concomitante, ou seja, aquele que ocorre enquanto decorre a execução orçamental (artigo 49.º). Esta é corporizada pelas auditorias e atua sobre os “procedimentos e atos administrativos que impliquem despesas de pessoal e aos contratos que não devam ser remetidos para fiscalização prévia por força da lei, bem como à execução de contratos visados” e ainda “à atividade financeira exercida antes do encerramento da respetiva gerência”. No caso de “se apurar a ilegalidade de procedimento pendente ou de ato ou contrato ainda não executado, deve a entidade competente para autorizar a despesa ser notificada para remeter o referido ato ou contrato à fiscalização prévia e não lhe dar execução antes do visto, sob pena de responsabilidade financeira”.

O terceiro tipo de fiscalização é o da fiscalização sucessiva. Esta “avalia os respetivos sistemas de controlo interno, aprecia a legalidade, economia,

eficiência e eficácia da sua gestão financeira e assegura a fiscalização da participação nacional nos recursos próprios comunitários e da aplicação dos recursos financeiros oriundos da União Europeia”, acrescentando que, “no âmbito da fiscalização sucessiva da dívida pública direta do Estado, o Tribunal de Contas verifica, designadamente, se foram observados os limites de endividamento e demais condições gerais estabelecidas pela Assembleia da República em cada exercício orçamental”. Ou seja, o âmbito de poderes é, na fiscalização sucessiva, mais amplo do que os anteriores, pois, para além do controlo da legalidade, o Tribunal pode avaliar elementos qualitativos, a economia, a eficiência e a eficácia. Esta análise depende dos elementos transmitidos no âmbito da prestação de contas (artigo 52.º). A verificação dessa prestação de contas faz-se através de auditorias (artigo 55.º).

Após a apresentação do quadro legal principal do controlo, a pergunta que surge será: o que acontece se as regras forem incumpridas? A resposta passa pelo instituto da responsabilidade. Conforme os tipos de controlo e conforme quem os efetiva variam os tipos de responsabilidade surgidos. A LEO apresenta no seu artigo 72.º os tipos de responsabilidade existentes no domínio da gestão de dinheiros públicos. Existe a responsabilidade política, a financeira, a civil e a criminal.

Deste elenco destaca-se a criminal e a financeira, por serem aquelas que penas mais gravosas provocam para o prevaricador.

O artigo 14.º da Lei n.º 34/87, de 16 de julho, na sua versão atualizada, impõe como crimes de responsabilidade dos titulares de cargos políticos, a serem julgados pelos Tribunais Penais, a violação consciente de normas de execução orçamental por quem incumba dar cumprimento a essas normas. Acrescenta que a violação deverá conduzir a uma série de comportamentos indevidos: contraindo encargos não permitidos por lei, autorizando pagamentos sem o visto do Tribunal de Contas legalmente exigido, autorizando ou promovendo operações de tesouraria ou alterações orçamentais proibidas por lei, utilizando dotações ou fundos secretos, com violação das regras da universalidade e especificação legalmente previstas. A punição é pena de prisão até 1 ano.³⁰⁷

No plano da responsabilidade financeira, identifica-se ser esta a que pode ser efetivada pelo Tribunal de Contas (artigo 5.º, n.º 1, e) da Lei Orgânica do Tribunal de Contas). “O processo de julgamento de responsabilidade financeira visa tornar efetivas as responsabilidades financeiras emergentes de factos evidenciados em relatórios das ações de controlo do Tribunal elaborados fora do processo de verificação externa de contas ou em relatórios dos órgãos de controlo interno” (artigo 58.º, n.º 3 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas). Em consequência do julgamento, duas podem ser as consequências: ou se ativa a responsabilidade financeira reintegratória ou a responsabilidade financeira sancionatória.

³⁰⁷ De uma busca em simples motor de pesquisa na internet, não é fácil encontrar casos mediáticos sobre o tema. Consegue-se encontrar o julgamento deste crime a propósito do poder local, mas não do poder central. Em sede de 1.ª instância, como caso recente, pode dar-se como exemplo o caso do ex-presidente da Junta de Freguesia do Pinheiro Grande: “Na sequência de acusação do Ministério Público, a instância local do Entroncamento condenou, em 04/01/2017, um arguido pela prática de um crime de violação de normas de execução orçamental. O arguido, ex-presidente da extinta Junta de Freguesia do Pinheiro Grande, foi condenado na pena de 5 meses de prisão substituída por 150 dias de multa. O tribunal deu como provado que o arguido, entre 2009 a 2013, em representação daquela Junta, contratou serviços de Jardinagem sem qualquer cabimento ou dotação orçamental, e sem o conhecimento (ou autorização) da Assembleia de Freguesia ou do Tribunal de Contas. A investigação foi realizada pelo Ministério Público do Entroncamento.” <http://comarca-santarem.ministeriopublico.pt/pagina/violacao-de-normas-de-execucao-orcamental-condenacao-instancia-local-do-entroncamento> visitado em 3 de abril de 2017.

³⁰⁸ Em sede de 2.ª instância, encontra-se recurso efetuado para o Tribunal da Relação do Porto (Recurso n.º 4648/07), onde também um ex-autarca é condenado, por se ver provada a culpa nos atos praticados, conhecendo a ausência de cabimentação orçamental. Desta feita a propósito da contratação de cinco artistas plásticos para prepararem esculturas.

A responsabilidade financeira reintegratória (artigos 59.º e ss) implica a reposição por alcances, desvios e pagamentos indevidos, tal como a reposição por não arrecadação de receitas. Atende-se à existência de culpa, avaliando o Tribunal o grau desta, tendo em conta as circunstâncias do caso, as competências, o valor em causa, tal como os meios humanos e materiais. Perante a negligência, a responsabilidade e sua consequência pode ser reduzida ou afastada, tendo de fundamentar a sua decisão.

A responsabilidade financeira sancionatória (artigos 65.º e ss) surge em várias situações, *e.g.*, pela não liquidação, cobrança ou entrega nos cofres do Estado das receitas devidas, pela violação das normas sobre a elaboração e execução dos orçamentos, bem como da assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromissos, tal como pela utilização de dinheiros ou outros valores públicos em finalidade diversa da legalmente prevista. A consequência é a aplicação de multas que podem ser graduadas, “[...] tendo em consideração a gravidade dos factos e as suas consequências, o grau de culpa, o montante material dos valores públicos lesados ou em risco, o nível hierárquico dos responsáveis, a sua situação económica, a existência de antecedentes e o grau de acatamento de eventuais recomendações do Tribunal.”

Observa-se, assim, a existência de um quadro legal de responsabilidade pela execução das normas orçamentais adequado e robusto. Contudo, falha a visibilidade da sua aplicação prática, havendo aparentemente, por parte dos cidadãos, um sentimento de ineficácia na aplicação destas normas de responsabilização. E o facto é serem reduzidos os processos que ocorrem dentro deste domínio, não podendo aumentar-se, assim, uma penalização social forte, capaz de promover uma mudança de mentalidade quer por quem julga, como, e principalmente, por quem executa as normas orçamentais.

O quadro de controlo orçamental português não fica completo sem se evidenciar ainda um outro organismo independente, o Conselho das Finanças Públicas. Nos termos do artigo 7.º da LEO, “o Conselho das Finanças Públicas tem por missão pronunciar-se sobre os objetivos propostos relativamente aos cenários macroeconómico e orçamental, à sustentabilidade de longo prazo das finanças públicas e ao cumprimento da regra sobre o saldo orçamental, da regra da despesa da administração central e das regras de endividamento das regiões autónomas e das autarquias locais previstas nas respetivas leis de financiamento”. Surge como um organismo de controlo externo, totalmente independente e imprescindível à análise realista das contas públicas. O seu aparecimento decorre de comandos europeus. Criado em 2011, foi consequência da orientação contida na Diretiva 2011/85/UE, do Conselho, de 8 de novembro de 2011. Aí, no quadro dos requisitos aplicáveis aos quadros orçamentais dos Estados-Membros previa-se a orientação de criação de um organismo

independente de controlo orçamental, orientação esta que assumiu caráter de obrigatoriedade com o Regulamento (UE) n.º 473/2013, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de maio de 2013, que estabelece disposições comuns para o acompanhamento e a avaliação dos projetos de planos orçamentais e para a correção do défice excessivo dos Estados-Membros da área do euro (alínea b) do n.º 1 do artigo 6.º). A mesma regra surge ainda em 2013, no artigo 5.º do Regulamento (UE) n.º 473/2013, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de maio de 2013 (*2-Pack*).

Nos estatutos do Conselho das Finanças Públicas (aprovados pela Lei n.º 54/2011, de 19 de outubro, na sua versão atualizada), a independência é um valor reconhecido e exigido (artigos 1.º e 5.º), “não podendo solicitar nem receber instruções da Assembleia da República, do Governo ou de quaisquer outras entidades públicas ou privadas” (artigo 5.º, n.º 1). Assume-se como missão “proceder a uma avaliação independente sobre a consistência, cumprimento e 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”. O campo das atribuições é vasto e compreende toda a área orçamental, quer as bases da sua construção, os momentos de execução e os momentos de pós-execução. Para tal 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” (artigo 8.º, n.º 1). Sendo pública a análise efetuada, tal condensa uma nova forma de controlo orçamental, enfatizando o conhecimento público da situação e democratizando crescentemente a atividade orçamental.³⁰⁹

Do exposto verifica-se existir, também aqui, um quadro de controlo orçamental robusto, prevendo consequências efetivas para o caso de incumprimentos e de decisões em desacordo com a lei. Ou seja, o quadro legal, também ao nível da função garantística ou de controlo, parece ser o adequado para que o processo orçamental seja escrutinado. Nele estão presentes as consequências ou não da violação das regras e condutas adequadas. A responsabilização está presente em cada um dos planos de controlo. Porém, o certo é que continua a existir acumulação de dívida pública e, ainda que haja o objetivo de a reduzir (não sabendo se numa lógica de longo prazo ou apenas fruto de maquilhagem contabilística momentânea), existe défice orçamental. O controlo contribui para tal realidade?

A resposta não se afigura nem simples nem fácil. Apenas se pode conjecturar sobre as grandes causas que tendem a conduzir à não obtenção dos resultados a que o regime legal existente poderia conduzir. E o núcleo parece

³⁰⁹ Antes de avançar para algumas reflexões sobre o sistema de controlo existente, urge ainda referir, de forma breve, a Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro, que aprova as regras aplicáveis à assunção de compromissos e aos pagamentos em atraso das entidades públicas. Surgida na decorrência da crise financeira, o seu objetivo maior é o de que a execução do orçamento não deve conduzir a acumulação de dívida, estabelecendo como regra que as entidades só podem assumir compromissos caso existam fundos disponíveis, aprovando-se fórmula para cálculo destes; e igualmente estabelece-se que seja implementado um controlo que assegure não existir acumulação de pagamentos em atraso com impacto no valor existente no mês anterior.

estar nos domínios da mentalidade e dos interesses políticos que circundam a gestão dos dinheiros públicos.

Na senda de António Cluny (2011, pág. 14 a 22), dois aspetos de extrema relevância prendem-se com o risco e com a cadeia de decisão orçamental. Atualmente o Estado assume muitas vezes o risco derivado de atividades privadas, em nome do interesse económico nacional. Veja-se o caso das Parcerias Público-Privadas (PPPs).³¹⁰ Tal faz com que a aplicação do produto derivado dos impostos se encaminhe, em relevante medida, para outras atividades que não as sociais e a lógica do Estado do Bem-Estar, por forma a financiar o risco de atividades privadas que apresentam, não uma partilha de risco com o Estado, mas antes uma transferência do risco para este último. A lógica dos interesses envolvidos assemelha-se a uma complexa teia, repleta de fragilidades para a decisão do decisor/gestor público. E note-se como, neste domínio, há uma transferência rápida de lugar ocupado entre quem governa e tutela certo setor e a posterior ou anterior inserção no setor que tutela/tutelava. Uma outra observação efetuada por António Cluny prende-se com a necessidade de provar a culpa (dolo ou negligência) dos agentes nos processos de responsabilização pública. A prova desta é extremamente complexa, em grande medida por causa da complexidade do processo de decisão pública. “Quem (muitas vezes exterior à Administração Pública) fundamenta económica ou juridicamente as decisões relativas à gestão dos dinheiros públicos – despesas e cobranças – não decide e quem decide limita-se, num número de casos significativos, a louvar-se na fundamentação alheia. [...] A complexidade dos processos de decisão e de execução da gestão dos dinheiros públicos num modelo de repartição das tarefas do Estado entre entidades públicas e privadas tende, num sistema (quase exclusivo) de responsabilização pela culpa, a permitir, de facto, ‘fugas’ cuja justificação não pode ser iludida pelos tribunais.”³¹¹

Outro aspeto que merece relevo está conexionado com os ciclos políticos e os períodos eleitorais. Parte do aumento da despesa pública ocorre em momentos pré-eleitorais, havendo apenas a tomada de medidas de contração nos períodos pós-eleitorais. Ou seja, não apenas o decisor político pretende manter a influência eleitoral através do gasto público, como os interesses político-económicos externos ao interesse comum estão embutidos na decisão orçamental, o que desvirtua por completo o procedimento de decisão do gasto público que se pretende que seja racional e equitativo.³¹²

Paulo Trigo Pereira (2010, pág. 38 a 43) apresenta ainda mais aspetos que justificam o descontrolo da despesa pública em Portugal. De entre outros, refere o envelhecimento da população e as acrescidas necessidades de respostas sociais, a par da redução da população ativa que financia o sistema de proteção social; menciona os procedimentos de desorçamentação como forma de retirar

³¹⁰. Sobre o assunto cfr. *e.g.* Carlos Moreno (2010).

³¹¹. António Cluny (2011), pág. 21.

³¹². Indicando a temática como uma das causas da oscilação dos níveis de despesa pública, *e.g.*, Paulo Trigo Pereira (2010) pág. 41 e Jorge Correia da Cunha e Cláudia Braz (2012), pág. 23 a 40. Apontando os principais autores economistas que trabalharam sobre a questão dos ciclos eleitorais e seu impacto na despesa pública, cfr. Paulo Jorge Reis Mourão, pág. 43 (disponível em <https://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/942/2/tesepmourao.pdf>, visitado em 21 de abril de 2017).

da esfera de controlo, designadamente do Tribunal de Contas, os resultados obtidos, constituindo-se, as mais das vezes, um laxismo orçamental; novamente as PPPs são indicadas como fator destabilizador a partir do momento em que são executadas, substancialmente também porque o Estado não tem os conhecimentos técnicos efetivos para contratualizar com cláusulas mais favoráveis do que as que tem aceite e que o prejudicam gravemente.

E é-se levado a acrescentar ainda a falta de literacia financeira pública por parte da maioria dos cidadãos, para lá de algum desinteresse sobre a matéria da saúde das finanças públicas. Tal é igualmente maximizado pelo trabalho informativo da comunicação social. Senão veja-se a praticamente ausente presença mediática da discussão da Conta Geral do Estado. A cobertura da discussão orçamental é efetuada de forma quase permanente, porém, quando chega o momento de avaliar o resultado da execução orçamental poucos se recordam desse momento e do instrumento revelador de tal, a Conta Geral do Estado. Que sinal este comportamento concede à verdadeira responsabilização política e democrática?

Conclusões Principais do Ponto 2

- O controlo surge como característica fundamental no quadro das finanças públicas, cumprindo uma função garantística do processo orçamental.
- A *accountability* é uma realidade intimamente relacionada com a transparência, sendo ambas imprescindíveis no quadro democrático.
- A *accountability* assume dupla perspetiva: por um lado, constitui um *poder-dever de responder por* e, por outro lado, implica a existência de poderes sancionatórios por forma a efetivar esse dever de prestar contas.
- Este é efetuado quer a nível interno do poder executivo, quer a nível político pela Assembleia da República, quer a nível judicial, com papel de destaque para o Tribunal de Contas.
- O controlo por parte do Tribunal de Contas é feito em três momentos: fiscalização preventiva, fiscalização concomitante e fiscalização sucessiva.
- No âmbito da fiscalização preventiva causa muitas dúvidas a opção pela mera ineficácia dos atos, contratos e demais instrumentos, no caso de não se conceder o visto prévio ou declaração de conformidade.
- Existência de um quadro legal de responsabilidade pela execução das normas orçamentais adequado e robusto. Contudo, falha a visibilidade da sua aplicação prática, havendo aparentemente, por parte dos cidadãos, um sentimento de ineficácia na aplicação destas normas de responsabilização.
- No quadro do controlo externo, o Conselho das Finanças Públicas assume ainda lugar de destaque, sendo um órgão que vive da reputação criada e da capacidade de indicar os aspetos menos corretos da gestão pública orçamental.

- O quadro legal parece ser o adequado para que o processo orçamental seja escrutinado. Nele estão presentes as consequências de uma violação das regras e condutas adequadas. A responsabilização está presente em cada um dos planos de controlo.
- Apesar de o quadro legal parecer ser o adequado, os níveis de défice e de dívida públicos são elevados, podendo para tal contribuir uma multiplicidade de fatores, tais como a transferência do risco dos privados para o público, a complexidade da cadeia de decisão pública, os interesses pré-eleitorais, bem como a curva demográfica e a política de desorçamentação.
- Todas as potenciais causas explicativas parecem estar agregadas, mais do que à lei legal, à lei de interesses político-económicos e à mentalidade subjacente à gestão do dinheiro público.

Sinalizações

- a.** O quadro legal nacional contém os princípios e as regras internacionalmente considerados relevantes para a sanidade das contas públicas. Contudo, verifica-se uma insuficiência deste para vincular ciclos orçamentais de médio e longo prazo, urgindo a alteração de tal construção, por forma a esses prazos mais dilatados serem considerados normativamente.
- b.** O processo orçamental está demasiado capturado pelos ciclos eleitorais e, consequentemente, por uma lógica de curto prazo, o que o influencia negativamente. Exige-se, portanto, uma mudança de mentalidade do decisor político, no sentido de articular um consenso político responsável quanto aos objetivos de médio e longo prazo no domínio orçamental.
- c.** Uma possível reforma do atual quadro legal poderia ainda passar pela implementação do princípio da anterioridade fiscal, pela purga das normas cavaleiro, pela implementação de mecanismos legais mais restritivos na concretização do princípio da equidade intergeracional e pela ponderação da construção de um orçamento participativo ao nível central.
- d.** A constitucionalização da regra dourada das finanças públicas requer ponderação complexa, parecendo ser um caminho apropriado, sobretudo por forma a redefinir os poderes de análise do Tribunal Constitucional, afastando-se o risco da politização das suas decisões.
- e.** No âmbito da fiscalização preventiva, causa muitas dúvidas a opção pela mera ineficácia dos atos, contratos e demais instrumentos, no caso de não se conceder o visto prévio ou declaração de conformidade. Urge ponderar sobre a manutenção da presente regra.
- f.** Necessidade de oferecer maior visibilidade à aplicação dos regimes de responsabilidade dos titulares de cargos públicos, por forma a existir uma verdadeira responsabilização social de quem não executa o orçamento de forma legal e adequada e, com tal, maximizar os espaços para ativar a responsabilidade penal e a responsabilidade financeira.

Referências

- ADAM, Stanislas; Parras, Francisco Javier Mena. *The European Stability Mechanism through the Legal Meanderings of the Union's Constitutionalism: Comment on Pringle* (May 4, 2014). *European Law Review*, 2013, 38 (6)
- AWADZI, Elsie Addo. *Designing Legal Frameworks for Public Debt Management*, IMF Working Paper WP/15/147, 2015
- BORDO, Michael D.; Jonung, Agnieszka Markiewicz Lars. *A Fiscal Union for the Euro: Some Lessons from History*, NBER Working Paper Series, Working Paper n.º 17380, 2011
- BOUTHEVILLAIN, Carine; Dufrénot, Gilles; Frouté, Philippe; Paul, Laurent. *Les Politiques budgétaires dans la crise. Comprendre les enjeux actuels et les défis futurs*, Louvain-la-Neuve: De Boeck, 2013 (2.ª ed. 2014)
- CHORTAREAS, Geogios; Mavrodimitrakis, Christos. *Can monetary policy fully stabilize pure demand shocks in a monetary union with a fiscal leader?*, *Economic Modelling* 54 (2016)
- CLUNY, António. *Responsabilidade Financeira e Tribunal de Contas. Contributos para uma reflexão necessária*, Coimbra: Coimbra Editora, 2011
- COMELLA, Victor Ferreres.
Amending the National Constitutions to Save the Euro: is this the right Strategy?, *Texas International Law Journal*, vol. 48, n.º 223, 2013
La crisis del euro y la regla de oro: problemas constitucionales, *Actualidad Juridica*, 1 novembro de 2012
- CUNHA, Jorge Correia da; Braz, Cláudia. *A Evolução Da Despesa Pública: Portugal No Contexto Da Área Do Euro*. Banco De Portugal | Boletim Económico, Inverno 2012
- DALESSIO, Tina Oršolić. *The issue of sovereignty in an ever-closer union*, *Croatian Yearbook of European Law and Policy*, vol. 10 (2014)
- DEMERTZIS Maria; Wolff, Guntram B.. *What are the prerequisites for euro-area fiscal capacity*, *Bruegel, Policy Contribution*, issue n.º 14, 2016
- DREYER, Johannes Kabderian; Schmid, Peter Alfons. *Fiscal federalism in monetary unions: hypothetical fiscal transfers within the Euro-zone*, *International Review of Applied Economics*, 2015 Vol. 29, No. 4
- DUARTE, Tiago. *A Lei por detrás do Orçamento. A questão constitucional da Lei do Orçamento*, Coimbra: Almedina
- EICHENGREEN, Barry. *One money for Europe? Lessons from the US currency union*, *Economic Policy* 2014; 5 (10)
- EVERS, Michael P. *Fiscal federalism and monetary unions: A quantitative assessment*, *Journal of International Economics* 97 (2015)
- FABBRINI, Federico. *The fiscal Compact, the "Golden Rule," and the Paradox of European Federalism*, *Boston College International & Comparative Law Review*, vol. 36, n.º 1, 2013

- FATÁS, Antonio. *Does EMU need a fiscal federation?*, Economic Policy 2014, 13 (26): pp. 164-203
- FELDSTEIN, Martin. *The political economy of the european economic and monetary union: political sources of an economic liability*, NBER Working Paper Series, Working Paper 6150, 1997
- FMI (2013) *Toward a Fiscal Union for the Euro Area*, IMF Staff Discussion Note, Setembro 2013, Sdn/13/09, Prepared by Céline Allard, Petya Koeva Brooks, John C. Blue-dorn, Fabian Bornhorst, Katharine Christopherson, Franziska Ohnsorge, Tigran Poghosyan, and an IMF Staff Team
- MARTUCCI, Francesco. *Que reste-t-il de la souveraineté budgétaire de l'État membre de l'Union?*, Jean-Marc Sorel e Régis Chemain, *Quelle souveraineté budgétaire pour les Etats?*, Paris: Editions Pedone, 2013
- MORENO, Carlos. *Como e Estado gasta o nosso dinheiro*, Alfragide: Caderno, 2010
- MOURÃO, Paulo Jorge Reis. *Determinantes da Despesa Pública em Portugal: uma avaliação Econométrica*
- NORTON, Andy; Elson, Diane. *What's behind the budget? Politics, rights and accountability in the budget process*, Overseas Development Institute, 2002
- OCDE, *The legal framework for budget systems. An international comparison*. OECD Journal on Budgeting. Special Issue, volume 4, n.º 3, 2004
- PEREIRA, Paulo Trigo. *O (des)controlo das finanças públicas em Portugal*. O Economista 2010, Anuário da Economia Portuguesa
- PORRAS Gómez, Antonio-Martín. *La Gobernanza Multinivel del Gasto Público Europeo*, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2015
- ROGOFF, Kenneth. *A Centerless Euro Cannot Hold*. Project Syndicate, 4 de abril 2012
- SCHICK, Allen. *Repairing the Budget Contract between Citizens and the State*, OECD Journal on Budgeting, vol. 2011/3, 2011
- STEINER, George. *A ideia de Europa*, Lisboa: Gradiva, 2005
- THE International Bank for Reconstruction and Development/ The World Bank, *Participatory Budgeting*, ed. Anwar Shah, Washington, 2007
- União Europeia
- COM(2012) 777 final, COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO, *A. Plano pormenorizado para uma União Económica e Monetária efetiva e aprofundada Lançamento de um debate a nível europeu*
- COM(2013) 165 final, Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho, *Rumo a uma União Económica e Monetária efetiva e aprofundada Introdução de um Instrumento de Convergência e Competitividade*
- COM(2013) 166 final, COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO, *Rumo a uma União Económica e Monetária efetiva e aprofundada Coordenação ex-ante dos planos respeitantes às principais reformas da política económica*

Report by Jean-Claude Juncker in close cooperation with Donald Tusk, Jeroen Dijsselbloem, Mario Draghi and Martin Schulz, Completing Europe's Economic and Monetary Union, 2015

Towards a genuine economic and monetary Union, Herman Van Rompuy, President of the European Council In close collaboration with: José Manuel Barroso, President of the European Commission Jean Claude Juncker, President of the Eurogroup and Mario Draghi, President of the European Central Bank, 5 de dezembro de 2012

VALLÉE, Shahin. *From mutual insurance to fiscal federalism: Rebuilding the Economic and Monetary Union after the demise of the Maastricht architecture*, International Economics 138 (2014)

VETTER, Stefan. *Do all roads lead to fiscal union? Options for deeper fiscal integration in the eurozone*. Deutsche Bank DB Research, EU Monitor European Integration, 11 abril de 2013

ÍNDICE DE QUADROS

38	Quadro 2.1.
39	Quadro 2.2.
51	Quadro 2.3 Composição da Despesa Pública em Portugal
55	Quadro 2.4 Estrutura das Receitas do Setor Público
60	Quadro 2.5 Principais Marcos das Reformas Fiscais
74	Quadro 1 Multiplicadores Orçamentais com Base em Despesas Militares para os EUA
75	Quadro 2 Multiplicadores dos impostos baseados em narrativas para os EUA
75	Quadro 3 Multiplicadores orçamentais baseados em modelos de VARs para os EUA
75	Quadro 4 Multiplicadores baseados em modelos econométricos
76	Quadro 3.4 Intervalos para Multiplicadores Fiscais nos EUA
80	Quadro 5. Estimação da regra fiscal
88	Quadro 5.7 Regra fiscal implícita no modelo
112	Quadro 4.3 Análise da sustentabilidade orçamental dos Estados-membros
115	Quadro 4.4 Projeções Dívida Pública: Pressupostos
116	Quadro 4.5 Taxas de juro nominais e reais da dívida pública
117	Quadro 4.6 Projeções macroeconómicas para 2020-2060
179	Quadro 6.1 Taxas de crescimento do Produto Nacional Líquido (1985-2017), %
183	Quadro 6.5 Eficiência Técnica (ET) da Despesa Pública de 52 Países (1995-2000)
237	Quadro 7.1 Os vários <i>gaps</i> do IVA
257	Quadro 1 Projeto de alargamento de cobertura primária de saúde do SNSa

ÍNDICE DE FIGURAS

24	Figura 2.1 Portugal: Endividamento Público e Externo
26	Figura 2.2. Postura da Política Orçamental
27	Figura 2.3. Saldos orçamentais e Dívida
30	Figura 2.4 Peso da dívida pública no PIB (2016)
31	Figura 2.5 <i>Gap</i> sustentabilidade
31	Figura 2.6 <i>Gap</i> Dívida e Défices Primários Acumulados
32	Figura 2.7 Sustentabilidade Dívida Pública
33	Figura 2.8 Erros de Previsão
34	Figura 2.9 Erros Contabilidade
35	Figura 1 Grau de Convergência UE-15
36	Figura 2 Suécia: Saldo orçamental nominal em percentagem do PIB
36	Figura 3 Suécia: carga fiscal em percentagem do PIB
37	Figura 4 Irlanda: saldo orçamental e dívida pública
39	Figura 2.10 Desvios Dívida Pública
41	Figura 2.11 Saldo orçamental atual e simulado
42	Figura 2.12 Dívida Pública
43	Figura 2.13 Legislaturas e Défices Nominais
45	Figura 2.14 Despesa Total Setor Público
47	Figura 2.15 Despesa Pública Total
48	Figura 2.16 Corrente Primária menos Subsídio de Desemprego
49	Figura 2.17 Carga Fiscal
50	Figura 2.18 Estrutura da Despesa Pública
50	Figura 2.19 Estrutura Despesa Pública por Função
52	Figura 2.20 Peso das Despesas Públicas em Proteção Social por PIB <i>per capita</i> (2013)
52	Figura 2.21 Despesa Pública em Pensões em % do PIB (2014)
53	Figura 2.22 Pensionistas por habitante (2014)
53	Figura 2.23 Subsídio de desemprego sobre taxa desemprego (2014)
54	Figura 2.24 Emprego Setor Público · % do emprego total
55	Figura 2.25 Estrutura Receitas do Estado
56	Figura 2.26 Impostos sobre Rendimento em % do PIB (2015)
57	Figura 2.27 Receitas do IVA em % do PIB (2015)
57	Figura 2.28 <i>Gap</i> do IVA (2016) em perc. BIP
58	Figura 2.29 Contribuições Segurança Social em % do PIB (2017)
58	Figura 2.30 Taxas de Contribuição das Pensões Públicas (2013)
78	Figura 1 Gráfico relacionando o saldo orçamental corrigido de variações cíclicas com o hiato do PIB
84	Figura 3.5: Séries estatísticas para o modelo
87	Figura 3.6 Funções impulso resultantes de um choque positivo, de um desvio padrão, na procura externa
88	Figura 3.7 Resultados do modelo para os pares PIB (eixo vertical) e Despesa Pública (eixo horizontal)

- 89** Figura 3.8 Resultados do modelo para o PIB (eixo vertical) e residuo da regra fiscal (eixo horizontal)
- 90** Figura 3.9 Contrafactual com regra fiscal com maior peso da Dívida
- 94** Figura 4.1 Modelo Mundell-Fleming de um grande país com câmbios flutuantes
- 95** Figura 4.2 Política Orçamental Expansionista
- 98** Figura 4.3 Modelo AD-AI
- 101** Figura 4.4 Índice de Condições Monetárias
- 102** Figura 4.5 Coordenação Política Orçamental e Monetária
- 103** Figura 4.6: Coordenação Políticas Orçamental, Monetária e de Crédito
- 104** Figura 4.7 Políticas macroeconómicas e taxa de desemprego
- 107** Figura 4.8
- 107** Figura 4.9
- 109** Figura 4.10
- 110** Figura 4.11 Posição Líquida do Investimento Externo
- 110** Figura 4.12 Dívida Externa, Pública e Privada sobre PIB
- 111** Figura 4.13
- 112** Figura 4.14 CDS da dívida a 5 anos
- 114** Figura 4.15
- 115** Figura 4.16
- 119** Figura 4.17
- 142** Figura 1
- 143** Figura 2 Dívida Pública em perc. BIP
- 151** Figura 1 Distribuição de Rendimentos – Índice de Gini · Portugal e Países da Zona Euro
- 152** Figura 2 Distribuição de Rendimentos – Frequência · Rendimento Bruto, Total e Líquido – Portugal *versus* Zona Euro · Coluna da esquerda: 2009 – Coluna da direita 2013
- 153** Figura 3 Distribuição de Rendimentos – Frequência · Bruto, Total e Líquido – Portugal, Grécia e Espanha *versus* Alemanha e Zona Euro · Rendimento – 2013
- 153** Figura 4 Diferença Absoluta e Diferença Relativa entre Índices de Gini
- 154** Figura 5 Diferença Absoluta entre Índices de Gini · Portugal, Grécia, Espanha e Finlândia
- 155** Figura 6 Evolução Temporal dos Índices de Gini · Portugal
- 156** Figura 7 Evolução Temporal dos Índices de Gini · Portugal, Espanha, Grécia e Finlândia
- 156** Figura 8 Índice de Gini do Rendimento de Mercado · Portugal e Países da Zona Euro – Antes e Depois da Crise
- 157** Figura 9 Índice de Gini do Rendimento Líquido · Portugal – Antes e Depois da Crise
- 158** Figura 10 Variação dos Gini de Rendimento de Mercado e Rendimento Líquidos · Países da Zona Euro – Antes e Depois da Crise
- 159** Figura 11 Rácio dos Percentis de Rendimento de Mercado · Países da Zona Euro

-
- 159** **Figura 12** Rácio dos Percentis de Rendimento Líquido · Países da Zona Euro
- 160** **Figura 13** Diferença entre Rácios de Rendimento de Mercado e de Rendimento Líquido · Países da Zona Euro
- 161** **Figura 14** Decis de Rendimento de Mercado, Total e Líquido · Euros · Portugal – 2015
- 162** **Figura 15** De Rendimento de Mercado a Rendimento Líquido · Impacto Percentual, por Decil de Rendimento, do Valor das Transferências, Impostos e Transferências mais Impostos · Portugal – 1996
- 163** **Figura 16** De Rendimento de Mercado a Rendimento Líquido · Impacto Percentual, por Decil de Rendimento, do Valor das Transferências, Impostos e Transferências mais Impostos · Portugal – 2015
- 163** **Figura 17** De Rendimento de Mercado a Rendimento Líquido · Impacto Percentual, por Decil de Rendimento, do Valor das Transferências · Portugal – 1996 e 2015
- 164** **Figura 18** Impacto Percentual, por Decil de Rendimento, do Valor dos Impostos · Portugal – 1996 e 2015
- 164** **Figura 19** Impacto Percentual, por Decil de Rendimento, do Valor das Transferências mais Impostos · Portugal – 1996 e 2015
- 165** **Figura 20** Impacto Percentual, por Decil de Rendimento, das Transferências · Portugal, Grécia e Alemanha – 2015
- 165** **Figura 21** Impacto Percentual, por Decil de Rendimento, dos Impostos · Portugal, Grécia e Alemanha – 2015
- 166** **Figura 22** Impacto Percentual, por Decil de Rendimento, dos Impostos mais Transferências Portugal, Grécia e Alemanha – 2015
- 166** **Figura 23** Taxa de Imposto para Decis de Rendimento Seleccionados · Portugal – De 2007 a 2015
- 167** **Figura 24** Taxas de Imposto para os Decis de Rendimento · Portugal – 2009, 2012 e 2015
- 167** **Figura 25** Taxa de Imposto por Nível de Rendimento · Portugal – 2015
- 168** **Figura 26** Taxa de Imposto por Decil · Portugal – 2015
- 170** **Figura 27** *Share* das Pensões e Transferências no Rendimento Total · Países da Zona Euro
- 171** **Figura 28** Índice de Correlação entre Rendimento de Pensões e Rendimento Líquido · Países da Zona Euro
- 171** **Figura 29** Índice de Correlação entre Rendimento de Transferências e Rendimento Líquido · Países da Zona Euro
- 171** **Figura 30** Delta Gini das Pensões · Países da Zona Euro
- 172** **Figura 31** Delta Gini das Transferências · Países da Zona Euro
- 177** **Figura 6.1.1** Evolução do peso do setor público (% da Despesa Total sobre PIB)
- 178** **Figura 6.1.2:** Evolução do peso do setor público: continuação. (% da Despesa Total sobre PIB)

180	Figura 6.2
181	Figura 6.3 Peso do setor público (despesa total) relacionado com PIB <i>per capita</i>
182	Figura 6.4 Ganhos no PIB longo prazo resultantes da redução do Estado
184	Figura 6.6 Ganhos no PIB longo prazo resultantes da melhoria eficiência do Estado
187	Figura 6.7 Produtividade sistema ensino básico e secundário (1990=100)
187	Figura 6.8 Eficiência Ensino Básico: índices quantitativo e qualitativo
188	Figura 6.9 Eficiência Ensino Superior
189	Figura 6.10 Eficiência Ensino Superior: Índices compósitos
190	Figura 6.11 Eficiência do Sistema Educação
190	Figura 6.12 Eficiência: PISA e índices quantitativos
191	Figura 6.13 Eficiência Ensino Terciário: Graduados por Euro
192	Figura 6.14 Eficiência Ensino Terciário: Graduados por Professor
193	Figura 6.14A Eficácia do Sistema de Educação
195	Figura 6.15 Eficiência do setor saúde: <i>inputs</i> e <i>outputs</i>
196	Figura 6.16 Eficiência dos Sistemas de Saúde
198	Figura 6.17 Recursos dos Sistemas Judiciais
198	Figura 6.18 Eficiência Justiça Civil
199	Figura 6.19 Rácio entre pensões e rendimento médio (2014)
199	Figura 6.20 Taxa cresc. PIB e estrutura Investimento
201	Figura 6.21 Rácio entre Pensões Totais e Rendimentos do Trabalhador
202	Figura 6.22 Composição do investimento e crescimento do PIB
209	Figura 7.1 Problemas para as empresas portuguesas
214	Figura 7.2 IRS taxas por escalões
215	Figura 7.3 Taxas médias de Imposto sobre Rendimento das Famílias
217	Figura 7.4 Despesa Fiscal
218	Figura 7.5 Taxas Participação no Trabalho, por grupos etários: Mulheres
218	Figura 7.6 Taxa Participação no Trabalho, por grupos etários: Homens
220	Figura 7.7
222	Figura 7.8 Taxas de imposto por nível de rendimento
223	Figura 7.9 Taxa imposto para trabalhador que transita do desemprego com subsídio para um emprego (2014)
225	Figura 7.10 Impacto das reformas nas pensões por idade, na idade média efetiva de saída da população ativa
228	Figura 7.11 Taxas estatutárias para 2016
229	Figura 7.12 Taxa imposto lucros das sociedades, Impostos sobre os dividendos
229	Figura 7.13 Taxas estatutárias para 2016
231	Figura 7.14 Taxas Efetivas sobre os Rendimentos de Capital (2009)
235	Figura 7.15 Taxa média efetiva do IVA
236	Figura 7.16

236	Figura 7.17 VAT <i>Cap</i> em percentagem da receita do imposto
245	Figura 8.1 Projeções do PIB (taxas de crescimento)
250	Figura 8.2: Projeções de Défices e Dívida em 2005 com <i>stress test</i>
264	Figura 8.3 <i>Performance in context</i>
278	Figura 1 Duração média dos Governos em Portugal desde 1976
297	Esquema 1
300	Esquema 2
302	Figura 5 Arrangements for Fiscal Discipline

ÍNDICE DE TABELAS

251 Tabela 1 Evolução das cativações e da sua utilização (milhões de euros)

277 Tabela 1 Governos Constitucionais, desde 1976

ECONOMIA

O Cadastro e a Propriedade Rústica em Portugal

Coordenado por Rodrigo Sarmento de Beires; 2013.

Custos e preços na Saúde: passado, presente e futuro

Coordenado por Carlos Costa; 2013.

25 anos de Portugal Europeu: a economia, a sociedade e os fundos estruturais

Coordenado por Augusto Mateus; 2013.

Que economia queremos?

Coordenado por João Ferrão; 2014.

A economia do futuro: a visão de cidadãos, empresários e autarcas

Coordenado por João Ferrão; 2014.

Três décadas de Portugal Europeu: balanço e perspectivas

Coordenado por Augusto Mateus; 2015.

Empresas privadas e municípios: dinâmicas e desempenhos

Coordenado por José Tavares; 2016.

Investimento em infra-estruturas em Portugal

Coordenado por Alfredo Marvão Pereira; 2016.

Benefícios do Ensino Superior

Coordenado por Hugo Figueiredo e Miguel Portela; 2017.

Diversificação e crescimento da economia portuguesa

Coordenado por Leonor Sopas; 2018.

Dinâmica empresarial e desigualdade

Coordenado por Rui Baptista; 2018.

INSTITUIÇÕES

Droga e Propinas: avaliações de impacto legislativo

Coordenado por Ricardo Gonçalves; 2012.

Justiça Económica em Portugal: a citação do réu no processo civil

Coordenado por Mariana França Gouveia, Nuno Garoupa, Pedro Magalhães; 2012.

Justiça Económica em Portugal: factos e números

Coordenado por Mariana França Gouveia, Nuno Garoupa, Pedro Magalhães; 2012.

Justiça Económica em Portugal: gestão processual e oralidade

Coordenado por Mariana França Gouveia, Nuno Garoupa, Pedro Magalhães; 2012.

Justiça Económica em Portugal: meios de resolução alternativa de litígios

Coordenado por Mariana França Gouveia, Nuno Garoupa, Pedro Magalhães; 2012.

Justiça Económica em Portugal: novo modelo processual

Coordenado por Mariana França Gouveia, Nuno Garoupa, Pedro Magalhães; 2012.

Justiça Económica em Portugal: o sistema judiciário

Coordenado por Mariana França Gouveia, Nuno Garoupa, Pedro Magalhães; 2012.

Justiça Económica em Portugal: produção de prova

Coordenado por Mariana França Gouveia, Nuno Garoupa, Pedro Magalhães; 2012.

Justiça Económica em Portugal: recuperação do IVA

Coordenado por Mariana França Gouveia, Nuno Garoupa, Pedro Magalhães; 2012.

Justiça Económica em Portugal: síntese e propostas

Coordenado por Mariana França Gouveia, Nuno Garoupa, Pedro Magalhães; 2012.

Segredo de Justiça

Coordenado por Fernando Gascón Inchausti; 2013.

Feitura das Leis: Portugal e a Europa

Coordenado por João Caupers, Marta Tavares de Almeida e Pierre Guibentif; 2014.

Portugal nas decisões europeias

Coordenado por Alexander Trechsel, Richard Rose; 2014.

Valores, Qualidade Institucional e Desenvolvimento em Portugal

Coordenado por Alejandro Portes e M. Margarida Marques; 2015.

O Ministério Público na Europa

Coordenado por José Martín Pastor, Pedro Garcia Marques e Luís Eloy Azevedo; 2015.

Juízes na Europa: formação, selecção, promoção e avaliação

Coordenado por Carlos Gómez Ligüerre; 2015.

Limitação de mandatos: o impacto nas finanças locais e na participação eleitoral

Coordenado por Francisco Veiga e Linda Veiga; 2017.

O Estado por dentro: uma etnografia do poder e da administração pública em Portugal

Coordenado por Daniel Seabra Lopes; 2017.

O impacto económico dos fundos europeus: a experiência dos municípios portugueses

Coordenado por José Tavares; 2017.

SOCIEDADE

Como se aprende a ler?

Coordenado por Isabel Leite; 2010.

Fazer contas ensina a pensar?

Coordenado por António Bivar; 2010.

Desigualdade económica em Portugal

Coordenado por Carlos Farinha Rodrigues; 2012.

Projeções 2030 e o futuro

Coordenado por Maria Filomena Mendes e Maria João Valente Rosa; 2012.

Envelhecimento activo em Portugal: trabalho, reforma, lazer e redes sociais

Coordenado por Manuel Villaverde Cabral; 2013.

Escolas para o século XXI: liberdade e autonomia na educação

Coordenado por Alexandre Homem Cristo; 2013.

Informação e Saúde

Rita Espanha; 2013.

Informação e Saúde

Coordenado por Rita Espanha; 2013.

Literatura e ensino do português

Coordenado por José Cardoso Bernardes e Rui Afonso Mateus; 2013.

Processos de envelhecimento em Portugal: usos do tempo, redes sociais e condições de vida

Coordenado por Manuel Villaverde Cabral; 2013

Que ciência se aprende na escola?

Coordenado por Margarida Afonso; 2013.

Inquérito à Fecundidade 2013

INE e FFMS; 2014.

A Ciência na Educação Pré-Escolar

Coordenado por Maria Lúcia Santos, Maria Filomena Gaspar, Sofia Saraiva Santos; 2014.

Dinâmicas demográficas e envelhecimento da população portuguesa (1950-2011): evolução e perspectivas

Coordenado por Mário Leston Bandeira; 2014.

Ensino da leitura no 1.º ciclo do ensino básico: crenças, conhecimentos e formação dos professores

Coordenado por João A. Lopes; 2014.

Ciência e Tecnologia em Portugal: Métricas e impacto (1995-2012)

Coordenado por Armando Vieira e Carlos Fiolhais; 2014.

Mortalidade Infantil em Portugal: evolução dos indicadores e factores associados de 1988 a 2008

Coordenado por Xavier Barreto e José Pedro Correia; 2014.

Os tempos na escola: estudo comparativo da carga horária em Portugal e noutros países

Coordenado por Maria Isabel Festas; 2014.

Cultura científica em Portugal

Coordenado por António Granado e José Vítor Malheiros; 2015.

O multimédia no ensino das ciências

Coordenado por João Paiva; 2015.

O quinto compromisso: desenvolvimento de um sistema de garantia de desempenho educativo em Portugal

Coordenado por Margaret E. Raymond; 2015.

Desigualdade do rendimento e pobreza em Portugal: as consequências sociais do programa de ajustamento

Coordenado por Carlos Farinha Rodrigues; 2016.

Determinantes da fecundidade em Portugal

Coordenado por Maria Filomena Mendes; 2016.

Será a repetição de ano benéfica para os alunos?

Coordenado por Luís Catela Nunes; 2016.

Justiça entre gerações: perspectivas interdisciplinares

Coordenado por Jorge Pereira da Silva e Gonçalo Almeida Ribeiro; 2017.

Migrações e sustentabilidade demográfica: perspectivas de evolução da sociedade e economia portuguesas

Coordenado por João Peixoto; 2017.

Mobilidade social em Portugal

Coordenado por Teresa Bago d'Uva; 2017.

Porque melhoraram os resultados do PISA em Portugal? Estudo longitudinal e comparado (2000-2015)

Coordenado por Anália Torres; 2018.

Igualdade de género ao longo da vida: Portugal no contexto europeu

Coordenado por Anália Torres; 2018.

Nos países mais desenvolvidos o Orçamento do Estado passou de um mero documento contabilístico para um instrumento de gestão global e financeira, com objetivos e programas plurianuais e de controlo da *performance* da eficiência e eficácia dos departamentos e organismos públicos. Esta revolução na gestão do Estado está em vias de se operar em Portugal, pelo que interessa saber quais as melhores práticas internacionais. Mas numa democracia é fundamental o controlo político, administrativo e judicial do Estado feito pelo Parlamento e Tribunais, que revela sérias deficiências. Que fazer no sistema político? Como melhorar o controlo administrativo e judicial? E o orçamento e a atividade do Estado devem ser apresentados de forma simples ao cidadão. A Política Orçamental é o principal instrumento de estabilização macroeconómica num país da zona Euro, mas está longe de ter sido utilizada com toda a sua potência. A sustentabilidade das finanças públicas já foi posta em causa por três vezes quando o País teve que solicitar ajuda externa. Os impostos e transferências sociais são utilizados para reduzir a desigualdade económica: apesar do papel importante que têm desempenhado, ainda se pode melhorar substancialmente o impacto que têm nas classes mais vulneráveis da população. Qualquer reforma da democracia em Portugal terá que ter em conta as deficiências e preocupações na arquitetura institucional aqui identificadas.