

Orçamento, Estado e Democracia

SABIA QUE?

Factos

1. Sabia que uma das principais razões porque Portugal já teve três crises económicas e financeiras, incluindo a maior crise económica dos últimos 50 anos em 2011-2014, tendo que recorrer à ajuda externa, foi o descontrole das contas públicas?
2. Embora a origem destas crises tenha sido o desequilíbrio persistente da balança de pagamentos, os investidores duvidaram da sustentabilidade da dívida pública e reduziram significativamente os seus ativos em obrigações do Estado. Sabia que uma elevada dívida externa se reflete no risco soberano?
3. Sabia que Portugal manteve um défice nominal médio de 5% do PIB entre 1995 e 2017, e no período anterior à crise global de 4,2% do PIB. Excluindo os países do Leste que tiveram que fazer o ajustamento a economias de mercado, Portugal foi o segundo país da União Europeia que manteve o maior défice nominal, depois da Grécia.
4. Sabia que Portugal registou o maior défice primário – que exclui os juros da dívida - em média, no período 1995 a 2008, de 1,2% do PIB, mesmo superior à Grécia, excluindo os países do Leste. A Finlândia registou um excedente médio de 5,1% do PIB e a Itália de 3% e a Bélgica de 4,9%, os dois países com maior dívida pública na UE, no início do período.
5. Sabia que dívida pública portuguesa subiu de 58,3 em 1995 para 71,7% do PIB em 2008 e depois explodiu para 130% em finais de 2016. Mas se considerarmos as receitas das privatizações, as nacionalizações dos fundos de pensões e a falta de registo dos défices das empresas públicas, os recursos financeiros transferidos para o Estado atingiriam mais de 180% do PIB em finais de 2017.
6. Sabia que o Estado português é hoje o terceiro mais endividado da União Europeia. Em finais de 2017 a dívida pública era de 125,7% do PIB, depois da Grécia e Itália. Seis países tinham um rácio de dívida inferior a 40% do PIB: Estónia, Luxemburgo, Bulgária, República Checa, Roménia, Dinamarca e Lituânia.
7. Sabia que o grau de previsão do saldo orçamental é bastante baixo. A taxa de subestimação média previsional do défice 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. Mas mais grave, os erros contabilísticos revelados pelo apuramento final do déficit são equivalentes a um valor absoluto médio de 1,49 pp do PIB ou a 45% da média dos défices.
7. Sabia que embora seja difícil prever a dívida a mais de cinco anos, caso a Comissão Europeia, por causa da supervisão sobre os Défices Excessivos, ou mesmo o Governo, fizessem em 2005 o exercício de projeção da dívida pública para 2010, partindo duma base contabilística mais rigorosa (80% e não 67% do PIB), extrapolando o comportamento verificado dos déficits do nosso país, e submetendo a dívida em 2010 a um stress-test normal, teria chegado a um rácio da dívida de 110% em 2010, o que era

manifestamente alarmante. Este exercício mostra a importância de fazer projeções com stress-test a pelo menos 5 anos.

8. Sabia que o peso dos impostos e contribuições (carga fiscal) no PIB subiu de 37% em 1995 para 43,8% em finais de 2017. E que se estima que o peso da carga fiscal em finais de 2018 seja de 43,5%, substancialmente acima do peso em 2011, no início da crise, que foi de 41,2%. Assim, mesmo depois da crise não houve redução da carga.

9. Sabia que o peso das despesas públicas correntes primárias sem subsídios de desemprego, que constituem a parte mais estrutural do orçamento, subiu de 30,9% do PIB em 1995 para 38,6% em 2017. Fazendo uma regressão com o PIB per capita em PPP, Portugal tem um peso 3,4 pp acima da média. Os países com maior desvio positivo são França e Finlândia, e com maior desvio negativo são Irlanda, Roménia e Países Bálticos.

10. Sabia que durante o programa de ajustamento de 2011 a 2014 estas despesas apenas se reduziram de 40,3 para 39,2% do PIB. E no pós-programa também só se reduziram de 0,8 pp até 2018. Já as despesas de capital que tinham atingido a média de 4,8% do PIB entre 2000 e 2008, mantiveram-se em 4,3% do PIB durante o programa de ajustamento, mas caíram de 6,2 para 2,6% do PIB no pós-programa, entre 2014 e 2017.

11. Sabia que redução do défice nominal entre 2015 e 2018, no pós-programa, em termos nominais, foi de 3,5 pp do PIB, de 4,4 para 0,9% do PIB. Mas descontando os efeitos da recuperação do PIB, o défice estrutural apenas se reduziu de 1,3 pp. E se descontarmos os efeitos da descida da taxa de juro houve uma melhoria do excedente primário estrutural de apenas 0,2 pp do PIB.

12. Sabia que Portugal nunca respeitou o Pacto de Estabilidade e Crescimento no que respeita ao défice. Só a partir de 2017 é que passou a respeitar este critério, mas está longe do rácio de referência da dívida.

13. Sabia que houve 114 violações do critério do défice do PEC até 2015, mas enquanto que Portugal, Grécia, França e Polónia o violaram com mais frequência, houve países que nunca o violaram como Estónia, Dinamarca, Luxemburgo, Finlândia e Suécia.

Sustentabilidade da Dívida

14. Sabia que as projeções da sustentabilidade da dívida pública feitas pelo FMI e Comissão Europeia, com um excedente primário projetado de cerca de 3% do PIB nas próximas décadas, indicam que esta é sustentável. Mas caso haja vários choques devido a aumentos da taxa de juro ou recessão, podemos estar sujeitos a uma nova crise da dívida.

15. Sabia que o “teste de mercado” continua a refletir um risco apreciável para a dívida pública portuguesa. De facto, as taxas de juro de colocação da dívida deixaram de refletir as condições de mercado desde que o BCE e Banco de Portugal começaram a intervir maciçamente como compradores nos mercados secundários da dívida (quantitative easing/competitive devaluation). Esta informação tem que ser complementada pela procura e carteiras dos diferentes tipos de investidores.

16. Sabia que antes da crise financeira os investidores particulares nacionais e estrangeiros detinham a maioria da dívida pública portuguesa. Os credores oficiais passaram de uma percentagem quase nula em 2008 a deter 70% do stock da dívida direta portuguesa em finais de 2016, contra 62% em 2018. Os particulares estrangeiros baixaram a sua percentagem de cerca de 60% antes da crise para apenas 8% em 2017, mas a partir de dezembro de 2016 o seu stock começou a subir em termos absolutos. A banca subiu a sua quota de 3,4 para 13,2% entre finais de 2008 e 2010, com a retirada dos particulares internacionais e manteve aquela percentagem até ao momento.

17. Sabia que um conjunto de modelos indica que para o País reduzir significativamente o risco de uma nova crise o rácio da dívida deve cair abaixo dos 80-90% do PIB, embora este limiar seja difícil de prever com rigor.

18. Sabia que, por estes motivos, o País vai ter que ter uma PO orientada para a geração de um excedente primário da ordem dos 3% ao ano pelo menos até 2030, e necessitará de mais uma década para reduzir o rácio para os níveis do PEC.

19. Mas a boa notícia é que a experiência dos países da OCDE mostra que não há relação direta entre crescimento económico e excedente primário. Há países que conseguem manter uma elevada taxa de crescimento da economia e gerar apreciáveis excedentes primários. Tudo depende das políticas económicas prosseguidas.

20. Sabia que apesar da persistência de elevados défices, deteta-se a existência de ciclos políticos em que o Governo aumenta a despesa e/ou reduz impostos no ano anterior a eleições legislativas.

Estabilização

21. Sabia que o parâmetro fundamental para medir o impacto de uma variação da despesa ou dos impostos sobre o PIB, chamado multiplicador, varia com a posição da economia no ciclo, grau de abertura da economia, propensão para consumir, reação da política monetária, e se a medida é permanente ou temporária. É, pois, um parâmetro difícil de medir e a sua utilização em dado período orçamental está sujeito a substancial incerteza.

22. Sabia que o multiplicador da despesa é em geral mais elevado que o dos impostos, e que deve ser mais baixo em Portugal por ser uma economia mais aberta do que nos EUA.

23. Sabia que 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 (déficits mais altos) quando os estabilizadores automáticos se revelam insuficientes.

24. Sabia que nos EUA a evidência empírica existente aponta para uma ampla faixa para a dimensão dos multiplicadores de gastos públicos de 0,6 a 1,5 e de 1 a 3 para os impostos.

25. Sabia que 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 área do euro mostra que, para a maioria deles, a política orçamental foi acíclica

ou procíclica. A mesma regra estimada em países anglo-saxônicos e escandinavos (não euro) mostra que, para a maioria deles, a política orçamental era contracíclica.

26. Sabia que um modelo tipo neo-keynesiano de equilíbrio geral dinâmico e estocástico estimado para Portugal mostra que a parte sistemática da política orçamental é contra-cíclica e a parte não sistemática da política orçamental, correspondente às medidas não esperadas da regra orçamental, é pró-cíclica.

Coordenação de Políticas Macroeconómicas

27. Sabia que as políticas conjunturais macroeconómicas para um pequeno país da zona Euro são radicalmente diferentes dos modelos dos livros de macroeconomia tradicionais. A Política Monetária é determinada pelo BCE, tendo em conta os indicadores da totalidade da zona Euro, e a Política Orçamental é a principal política disponível para Portugal poder estabilizar a economia. O Banco de Portugal também dispõe de alguns poderes regulatórios sobre a evolução do crédito à economia.

28. Sabia que combinando a Política Monetária e Orçamental observa-se um certo apertar destas políticas entre 2005 e a crise global, uma forte política expansionista durante a crise de 2009 a 2011. A crise levou a um programa de ajustamento orçamental que teria que ser restritivo, mas esse impacto foi em parte atenuado pela política monetária fortemente expansionista prosseguida pelo BCE desde 2009 e até à data. Mas este efeito foi em parte anulado pelas políticas de crédito exigidas pela melhoria da solvabilidade dos bancos portugueses. **Também o aumento do risco país e do equity premium durante a crise financeira oneraram substancialmente os balanços das empresas.**

Regras Orçamentais

29. Sabia que devido ao enviesamento para o curto prazo das políticas e ao problema da falta de internalização pelos grupos de interesse e diferentes jurisdições dos custos orçamentais de diferentes programas (common pool) são necessárias regras orçamentais que assegurem a responsabilidade orçamental, capacidade de estabilização, sustentabilidade da dívida e equidade inter-geracional.

30. Atualmente há mais de 96 países que têm regras orçamentais (dados do FMI, 2015), com predominância das regras que asseguram o equilíbrio orçamental e a sustentabilidade da dívida. Em menor proporção existem regras que limitam a despesa e ainda menos a receita do Estado. A maioria dos países tem uma combinação de pelo menos duas regras.

31. Sabia que a regra orçamental atualmente pelo Pacto Orçamental da União baseia-se em dois critérios: (i) limite dos Déficits Excessivos, dos 3% do PIB, e depois de um período transitório, de um défice estrutural máximo de 0,5% do PIB, (ii) trajetória de convergência da dívida pública para aproximação do rácio dos 60% do PIB para atingir este valor em 20 anos, caso esteja acima daquele rácio, definido em termos de saldo estrutural.

32. Sabia que caso Portugal só deixasse atuar o défice pelo estabilizador automático nunca teria ultrapassado o défice dos 3% do PIB em termos nominais, pelo que mesmo com uma elasticidade de

resposta ao output gap razoável o rácio da dívida nunca ultrapassaria níveis preocupantes. Evidentemente que se pressupõe que não haveria contabilidade criativa nem qualquer desorçamentação.

33. Sabia que se discutem hoje várias reformas dos critérios do Pacto Orçamental (Fiscal Compact), nomeadamente a substituição do critério do défice por um rácio teto da despesa pública. Contudo, em nossa opinião, o rácio da despesa também permite grande manipulação das estatísticas e tem o problema de estabelecer uma dada dimensão do setor público que levanta problemas políticos. Finalmente o país pode adotar estratégias agressivas de redução de impostos que podem criar défices elevados que podem fazer explodir a dívida num número de anos reduzido.

34. Sabia que é também aconselhável haver um mecanismo de correção dos desvios do défice, com um Fundo de Estabilização associado, que permita autogerir a regra fiscal pelo próprio país.

Equidade

35. Sabia que Portugal tem um dos índices de maior desigualdade da União Europeia antes da atuação do Orçamento. Mas a progressividade dos impostos diretos e as transferências sociais levam a um índice de desigualdade bastante mais próximo da média da EU, sobretudo se considerarmos o PIB per capita em PPP.

36. Sabia que o programa de ajustamento de 2011-2014 aumentou a equidade dos impostos e transferências, e não houve deterioração na distribuição de rendimento, ao contrário das conclusões de outros trabalhos.

37. Sabia que comparando a distribuição de rendimento de mercado e depois dos impostos e transferências de Portugal com onze países da Zona Euro, de rendimento per capita mais elevado, 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 Eurozona.

38. Sabia que 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, comparando a distribuição antes da crise (2007) com depois da crise (2013), depois da política orçamental.

39. Sabia que a progressividade do imposto sobre o rendimento das pessoas singulares é o instrumento que tem maior impacto na redistribuição do rendimento e aquela progressividade acentuou-se durante o programa de ajustamento. Houve também uma racionalização na progressividade dos impostos e transferências por escalões de rendimento decis.

40. Sabia que Portugal apresenta índices relativamente baixos de contribuição das pensões e transferência sociais para a diminuição da desigualdade, quando comparado com outros países da Zona Euro, devendo proceder-se a reformas no sentido de aumentar a sua eficiência.

Afetação de recursos e eficiência

41. Sabia que a política orçamental desempenha um papel fundamental no crescimento económico, porque provem 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, a maior ou menor eficiência (produtividade) na sua provisão têm importantes efeitos alocativos no longo prazo – i.e. no crescimento económico.

42. Sabia que 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. Os efeitos distorcionários das taxas marginais efetivas sobem mais que proporcionalmente com a taxa.

43. Sabia que um trabalho extenso e com as melhores técnicas econométricas disponíveis dos economistas Akcigit, Grigsby, Nicholas e Stantcheva das Universidades de Chicago e Harvard em 2018, cobrindo todo o século XX, encontrou para os EUA que a subida de impostos sobre o rendimento pessoal e sobre os lucros das sociedades afeta negativamente a quantidade, qualidade e localização da atividade de invenção e I&D, tanto a nível macro como micro. O trabalho explora os dados em painel para os estados americanos. As elasticidades implícitas são de 2 a 3,4 para os impostos pessoais e entre 2,5 e 3,5 para as sociedades. A nível de inventor a elasticidade das patentes é de 0,6 a 0,7 para o registo de patentes. Sendo a atividade de invenção e I&D um dos principais fatores de crescimento das economias desenvolvidas, é evidente que as subidas de impostos têm efeitos negativos sobre o crescimento a longo prazo.

44. Sabia que a questão da dimensão ótima ou eficiente do setor público, embora de grande importância, é de difícil solução em economia. É evidente que quando os impostos ultrapassam um determinado limiar têm efeitos cada vez mais distorcionários e de desincentivo sobre a atividade económica. Mas por outro lado, a sociedade necessita de bens públicos, de redistribuir rendimento e atender às necessidades dos mais vulneráveis. Em particular, os investimentos em capital físico público e capital humano e a investigação e desenvolvimento públicos são fundamentais para o crescimento.

45. Sabia que a OCDE, utilizando um modelo de crescimento ajustado a dados dos países membros, encontrou o resultado de que o PIB português poderia subir cerca de 13% no longo prazo (45 anos). A Itália e Grécia seriam os países que mais beneficiariam com esta política. O que é um facto é que a taxa de crescimento da produtividade total ou do trabalho em Portugal é das mais baixas da OCDE desde 2000, e várias investigações mostram que a dimensão do setor público tem algum efeito naquela variável.

46. Sabia que embora o resultado anterior seja algo controverso, é menos contestável que a melhoria de eficiência do Estado poderia permitir um ganho significativo do PIB no longo prazo, que a OCDE estima em 7% para Portugal.

47. Sabia que Portugal tem uma produtividade do trabalho da sua economia global que é cerca de 70% da média da OCDE, na 26ª posição (dados de 2012) e com um gap de 33% em relação à média da EU-28, que corresponde à 17ª posição. Não é, pois, surpreendente que modelos de funções de produção estocásticos tenham revelado que o grau de ineficiência da Administração Pública seja de cerca de 30% em relação à fronteira da UE. Na fronteira de eficiência estão a Suíça, Suécia, Finlândia e Canadá.

48. Sabia que as despesas com pensões, transferências e outros benefícios sociais são a maior classe de despesas do Estado, tendo subido de 10,7 em 1995 para 17% do PIB em 2017, uma das percentagens mais elevadas da UE. Esta subida é sobretudo devida ao envelhecimento da população, embora tenha havido alargamento das transferências sociais. O segundo item mais elevado são os salários que subiram a percentagem de 12,5 em 1995 para 14% do PIB em 2009, mas depois baixou para 11,1% em 2017.

49. Sabia que no setor da Educação Básica e Secundário Superior, público e privado, 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%.

50. Sabia que entre 1990 e 2016 houve uma melhoria da produtividade tanto em termos quantitativos, como qualitativos, no Ensino Básico e Secundário 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. Esta melhoria de produtividade também é notória no Ensino Superior, sobretudo quanto a diplomados, mas o índice compósito com qualidade não mostra melhoria significativa.

51. Sabia que a nível do Ensino Superior, público e privado, Portugal 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, Nórdicos e Anglo-saxões.

52. Sabia que, no que respeita ao setor da saúde, público e privado, Portugal tem um índice de eficiência que é cerca de 68% da média da EU-28, e apenas 41,8% do mais eficiente. A República Checa, Polónia, Hungria, Holanda e Eslováquia têm os sistemas de saúde mais eficientes.

53. Sabia que o índice de produtividade multifator na Saúde 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.

54. Sabia que Portugal já aparece acima da média europeia, em termos de eficácia do setor de saúde. 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.

55. Sabia que 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.

56. Sabia que também noutros setores como na justiça cível ou no sistema de pensões Portugal apresenta um grau de ineficiência elevado.

Reforma Fiscal

57. Sabe que a última reforma fiscal de fundo feita em Portugal foi em 1998, no seguimento da entrada de Portugal nas Comunidades Europeias, estando o sistema fiscal necessitado de uma reforma de fundo que o modernize e atenda às preocupações de um sistema simples e eficiente. Contudo quase todos os anos há alterações nos códigos fiscais, pelo que os agentes económicos se queixam das frequentes alterações que por vezes não têm justificação económica.

58. Sabia que Portugal, juntamente com a França, é considerado um dos países com menor competitividade fiscal, ou seja, em que os custos dos fatores produtivos são substancialmente onerados pelos impostos, reduzindo a atratividade no investimento internacional e dificultando relativamente a concorrência das empresas nacionais nos mercados internacionais.

59. Sabia que os impostos indiretos originam a maior receita do Estado em Portugal com 14,7% do PIB em 2017, ligeiramente acima da média da União, e com um aumento de 1,5 pp desde 1995. Os impostos diretos representam 10,2% do PIB, cerca de 2 pp acima de 1995, mas 2 pp abaixo da média da União. As contribuições para a Segurança Social representavam 11,6% do PIB, tendo subido de 9,9% em 1995 e 1,5 pp abaixo da União.

59. Sabia que o IRS é atualmente um dos impostos com maior progressividade a nível internacional, considerando os níveis de rendimento das famílias em PPP. Além disso começa a taxar o rendimento a um nível de rendimento relativamente baixo.

60. Sabia que o IRS deveria ser modernizado, e compatibilizado com os benefícios sociais, para não desincentivar a passagem do desemprego para a aceitação de um emprego. Também deveriam aumentar os incentivos para a natalidade. As regras de passagem à reforma deveriam ser modernizadas à luz dos conhecimentos económicos e adaptar-se ao envelhecimento da população.

60. Sabia que o IRC, apesar de ter baixado a taxas nominal, compara desfavoravelmente em relação a outros países da OCDE, nomeadamente em relação aos países da Europa de Leste com quem competimos nos mercados internacionais na captação de investimento direto e nos mercados de bens e serviços.

61. A carga fiscal sobre o trabalho dependente continua a ser uma das mais elevadas da OCDE, o que não só reduz a competitividade como o emprego. A desvalorização fiscal que foi levada a cabo por vários países do Leste da Europa nunca chegou a ser feita em Portugal.

62. Sabia que no que respeita ao IVA temos um dos sistemas mais diferenciados de taxas e de base fiscal. Se substituíssem as taxas atuais por uma taxa única, a taxa de 10% sobre a base fiscal atual produziria a mesma receita total.

63. Sabia que existem vários impostos como imposto de selo, vários impostos sobre o consumo, que são reconhecidos há mais de duas décadas como estando em necessidade de reforma, mas esta tarde a efetuar-se. Da mesma forma o sistema fiscal para proteção do ambiente e contribuição para a redução das emissões de carbono e outras requer uma modernização urgente.

Arquitetura Institucional

64. Sabia que Portugal está atrasado de pelo menos 15 anos na introdução dos modernos métodos de gestão orçamental. Por exemplo, os EUA introduziram em 1993 com o “Government Performance and Results Act (103 P.L. 62; 107 Stat. 285)” a gestão por objetivos requerendo que todos os departamentos e agências elaborassem planos estratégicos e medissem e reportassem a sua performance. O relatório da OCDE de 2008 sobre o Processo Orçamental sugere a introdução do orçamento multianual e por programas assim como a contabilidade por “accruals” em substituição da de caixa e a gestão por objetivos. Mas é só com a LEO de 2015, 7 anos mais tarde, e por exigência de um requisito do programa com a CE-BCE-FMI, que o Estado português se obriga a estas reformas. Refira-se também que foi aquele programa que exigiu a constituição do Conselho de Finanças Públicas.

65. Sabia que nos países mais avançados a formulação da Política Orçamental tem a intervenção de peritos independentes e de elevada competência, como o Council of Economic advisers americano, o Conselho dos Sábios alemão e o Central Planning Bureau holandês. Utilizando a experiência destes países fazemos propostas para reforçar e modernizar a formulação das Políticas Macroeconómicas e em especial a Orçamental em Portugal.

66. Sabia que para além do reforço dos meios humanos dedicados à formulação da Política Orçamental, é essencial melhorar os instrumentos de análise micro das medidas propostas como modelo de simulação com impactos sobre o comportamento das famílias e empresas, e continuar a desenvolver os modelos macro e econométricos.

67. Sabia que o Conselho de Finanças Públicas é uma instituição orçamental independente para avaliação e auditoria da Política Orçamental, à semelhança das que existem na maioria dos países da União Europeia. Tem desempenhado um papel excelente no reduzido número de anos da sua existência. O seu papel deveria ser reforçado e preservada a sua independência.

68. A Lei de Enquadramento Orçamental de 2015 introduz uma profunda alteração na forma como é elaborado o orçamento e o papel que pode desempenhar. Em particular, introduz gestão por objetivos, orçamento por programas e orçamentos plurianuais. O prazo para a sua introdução seria final de 2018. Contudo, estamos ainda bastante longe de concretizar esta alteração de forma efetiva. Por exemplo, já se introduziu o orçamento por programas, mas apenas se redenominaaram ministérios por programas, o que subverte os objetivos da reforma: programa é um conjunto de projetos e medidas, com um orçamento, para atingir um conjunto de objetivos.

69. Sabia que a introdução desta nova metodologia obriga a uma profunda reforma administrativa, com agregação de organismos e funções, que ainda continua por fazer.

70. Sabia que esta nova metodologia transforma o orçamento num instrumento de gestão por objetivos. Para que este sistema funcione é necessário identificar o organismo responsável pelo programa, identificar com rigor os resultados a atingir de forma a que possam ser controlados, e descentralizar a execução orçamental para que os organismos se possam responsabilizar e ter os meios para atingir os resultados.

71. Sabia que este processo é bastante complexo e mesmo os países mais avançados têm feito aperfeiçoamentos constantes na forma como se faz esta gestão. Existem dificuldades na identificação de programas e na sua formulação precisa para que se possam atingir os resultados. Estes mesmo são produto de investigação científica cuidada, como por exemplo, como formular e levar a cabo um programa para melhoria da integração da escola com o mundo empresarial no ensino secundário superior ou terciário curto.

72. Sabia que Portugal pode aprender muito neste processo da experiência de países como o Reino Unido, Holanda, Suécia ou Nova Zelândia. O nosso trabalho dá conta das melhores práticas nestes países.

73. Sabia que a forma como se apresenta o Orçamento terá que sofrer uma alteração radical. O nosso trabalho apresenta um template, usando as melhores práticas internacionais, para esta reforma.

74. Sabia que uma parte fundamental nesta apresentação é a melhoria do orçamento do cidadão. Este deve apresentar de forma simples e intuitiva os principais programas que o Governo intende realizar com cada orçamento. O orçamento do cidadão do Canadá é um exemplo paradigmático.

75. Sabia que o controle orçamental efetuado pelo Parlamento é mínimo em Portugal. Nas últimas duas décadas, a Assembleia da República apenas interveio em cerca de 2% do total da despesa. Mas para melhorar o controle é também essencial que o Parlamento intervenha na discussão da formulação das grandes orientações para o Orçamento de forma oportuna.

76. Sabia que se poderiam ter evitado graves erros da política económica em Portugal se os governos tivessem submetido os grandes projetos de investimento a uma rigorosa análise de benefícios-custos e à discussão e escrutínio pelo Parlamento e sociedade civil. Este receio seria ainda menor se se introduzisse a regra de que os projetos de investimento deveriam satisfazer uma taxa de rentabilidade interna social de pelo menos 10% e em casos devidamente justificados os 5%. Entre os projetos com elevadas taxas de rentabilidade negativas estão, por exemplo, algumas autoestradas, o projeto das eólicas de 8000 MW. Outros foram entretanto pelo menos adiados como o TGV Lisboa-Porto e o novo aeroporto de Rio Frio.

Sistema Político

77. Sabia que num total de 20 governos constitucionais desde 1976, apenas cinco (20%) cumpriram os quatro anos da legislatura, sintomaticamente todos depois da adesão em 1986 à então designada Comunidade Económica Europeia (CEE), hoje União Europeia?

78. Sabia que a falta de estabilidade dos governos e o sistema eleitoral português dificultam o cumprimento de regras orçamentais?

79. Sabia 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, pelo que a aprovação e respeito por regras de controlo orçamental credíveis constitui uma condição importante para que haja uma trajetória de sustentabilidade no médio e longo prazo.

80. Sabia que os dados estatísticos por legislatura mostram que não há diferenças significativas entre os níveis de défice orçamental ou de acréscimo de dívida pública entre PS e PSD, mas que durante governos PS sobe muito mais a dívida externa.

81. Sabia que os deputados da Assembleia da República apresentam na sua generalidade um muito baixo grau de autonomia face aos partidos e lideranças partidárias o que o que limita drasticamente o exercício de funções de controlo orçamental que são incumbência do Parlamento? E que o nosso Parlamento se enquadra no chamado tipo “arena”.

82. Sabia que a intervenção dos Presidentes da República sobre a sustentabilidade variou substancialmente com a personalidade. Como os seus poderes de intervenção são bastante limitados (exceto a “bomba atómica” de demissão do governo), o seu impacto na prática foi bastante limitado.

83. Sabia que os partidos políticos portugueses não valorizam na sua generalidade intrinsecamente a importância do cumprimento das regras orçamentais, encarando-as ou como constrangimentos externos ou como restrições externas ilegítimas e indesejáveis.

84. Sabia que para melhor compreender o problema estrutural português atual é necessário recorrer à noção de que os principais agentes políticos são em larga medida motivados por uma lógica transversal de *rent-seeking* de fundos e recursos (definidos em sentido lato) europeus.

85. Sabia que a análise empírica dos “veto players” do sistema político português leva à conclusão de que a aplicação de mecanismos de *enforcement* credíveis dificilmente poderá deixar de ser, numa primeira fase, externa (comunitária).

Sistema Jurídico

86. Sabia que existem condicionantes legais supranacionais e nacionais que influenciam a construção, a execução e a pós-execução da decisão orçamental?

87. Sabia que a jurisprudência da crise gerada pelo Tribunal Constitucional afeta a amplitude da decisão orçamental, condicionando-a?

88. Sabia que o quadro legal nacional apresenta uma tripla dimensão do controlo orçamental, sendo este 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?

89. Sabia que existe um quadro legal de responsabilidade pela execução das normas orçamentais, contudo, falha a visibilidade da sua aplicação prática, havendo aparentemente, por parte dos cidadãos, um sentimento de ineficácia na aplicação destas normas de responsabilização?

90. Sabia que 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 factores, 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? Uma das questões mais complexas é a inclusão de regras orçamentais na Constituição.