

Desafios à Democracia e Economia Portuguesas

Abel M Mateus

University College of London e Universidade Católica Portuguesa

Índice: temas da política nacional

- O esgotamento do modelo económico da geringonça
 - Benefícios e custos da “geringonça”: o seu legado histórico
 - E se esta política continuar na próxima legislatura?
- Que políticas para o futuro?
 - Reformas políticas: para uma democracia mais eficaz
 - Reforma eleitoral: condição necessária
 - Reforma do Sistema político: equilíbrio de poderes, contestabilidade, atratividade
 - Reformas económicas
 - Reformas da Política orçamental
 - Sistema financeiro e recapitalização das empresas
 - Política de re-industrialização e produtividade
 - Sistema Inovação
 - Educação e saúde

O esgotamento do modelo económico da “geringonça”

- Obrigação do excedente estrutural primário em 3% do PIB, por causa da sustentabilidade da dívida pública
- Governo subiu a carga fiscal e de outras receitas a um record histórico, o qual constitui um dos fatores de travagem do crescimento económico
 - Mas sem crescimento não há margem para aumentos salariais (e bem-estar social)
- Com a margem que lhe permitiu a melhor conjuntura e a descida dos juros aumentou a despesa corrente, nomeadamente com salários
- Porém, criou a ideia de que a “austeridade tinha passado” levando a um aumento substancial das expectativas de aumentos de salários e retorno das condições de promoção e progressão pré-crise,
 - Com elevada conflitualidade sindical

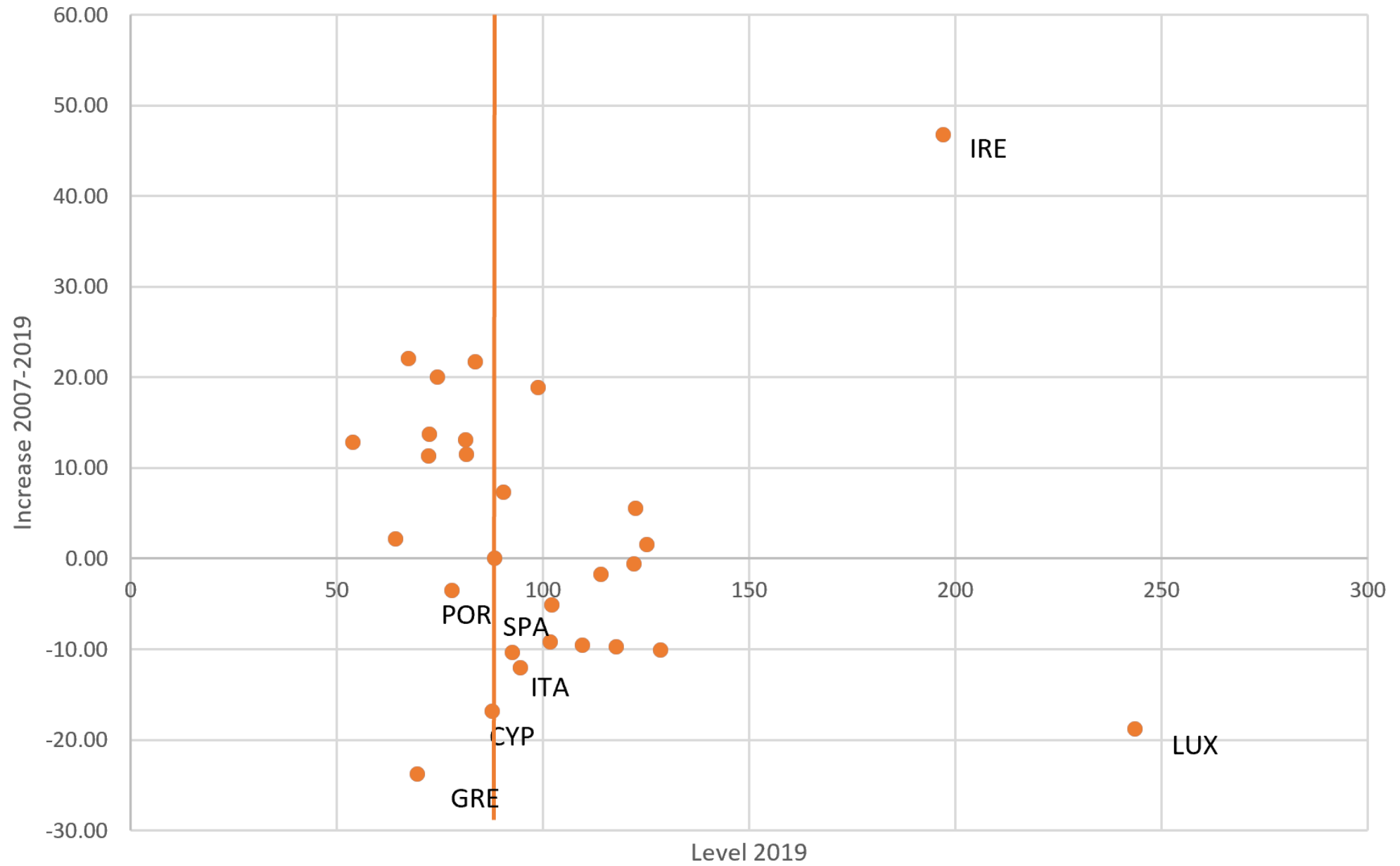
Vantagens e inconvenientes da geringonça

- Benefícios: trouxe os partidos de esquerda para o campo da governação, com eventual “pacificação social”
- Inconvenientes: à custa de fraco crescimento
 - Devido a: elevada carga fiscal
 - Atitude política contra a atividade privada (incerteza do investimento produtivo)
 - Reversão de poucas das “reformas estruturais” que haviam sido feitas
 - E não se fizeram as reformas estruturais necessárias
- Os custos ultrapassaram largamente os benefícios
 - Não foram maiores por causa do boom turístico

Extremar de políticas

- BE e PCP
 - **Redistribuir já**
 - Aumento do PIB privado, devido a recuperação do ciclo e boom turístico
 - ➔ • Aumentar salário mínimo
 - Aumento da receita fiscal (mais aumento carga fiscal, progressividade do IRS e imposto Mortágua, etc.)
 - ➔ • Aumentar remunerações dos funcionários públicos, benefícios sociais, aumentar número de funcionários públicos
 - Expandir setor público (+nacionalizações) em detrimento do privado
- Oposição (direita)
 - **Primeiro crescer e redistribuir frutos do crescimento**
 - Políticas de dinamização da produtividade
 - Setor empresarial como motor do crescimento
 - Reduzir carga fiscal
 - Aumentar eficiência do Estado e reduzir custos administrativos

GDP per capita, PPS (EU28=100)



Performance em 2007-2019

- Portugal foi o país que teve pior performance (excluindo a Grécia), entre os países com o nosso nível de PIB per capita: entre 2007 e 2019, afastou-se 3,5 pp da media da UE-28
- Os países com melhor performance foram: Roménia (+22,0 pp), Lituânia (+21,7), Polónia (+20,0), Malta (18,9), Letónia (13,4), Eslováquia (13,1), Estónia (11,4) e Hungria (11,3)
- Entre 2015 e 2018 fomos ultrapassados pela Eslováquia, Lituânia e Estónia
- E, até 2025, caso se mantenham as atuais tendência seremos ultrapassados pela Polónia, Letónia, Hungria, com a Grécia próxima

E se esta política continuar na próxima legislatura?

- Enquanto que em 2019 eramos o 8º país a contar do fundo em termos de PIB per capita em PPP; em 2025 só teremos 4 países abaixo de nós: Bulgária, Croácia, Roménia e eventualmente Grécia!
- É possível que ocorra uma recessão global e da União Europeia, o mais recente, entre 2000 e 2002, o que porá à prova o governo da próxima legislatura
- A combinação de
 - Continuação das tensões sociais
 - no contexto da atual política orçamental
 - Com baixo crescimento económico
 - **Poderá criar as condições para uma viragem/alerta que é essencial mudar de Política Económica**



Reforma eleitoral: condição necessária, mas não suficiente



Reforma do Sistema Político: equilíbrio de poderes, contestabilidade, atratividade

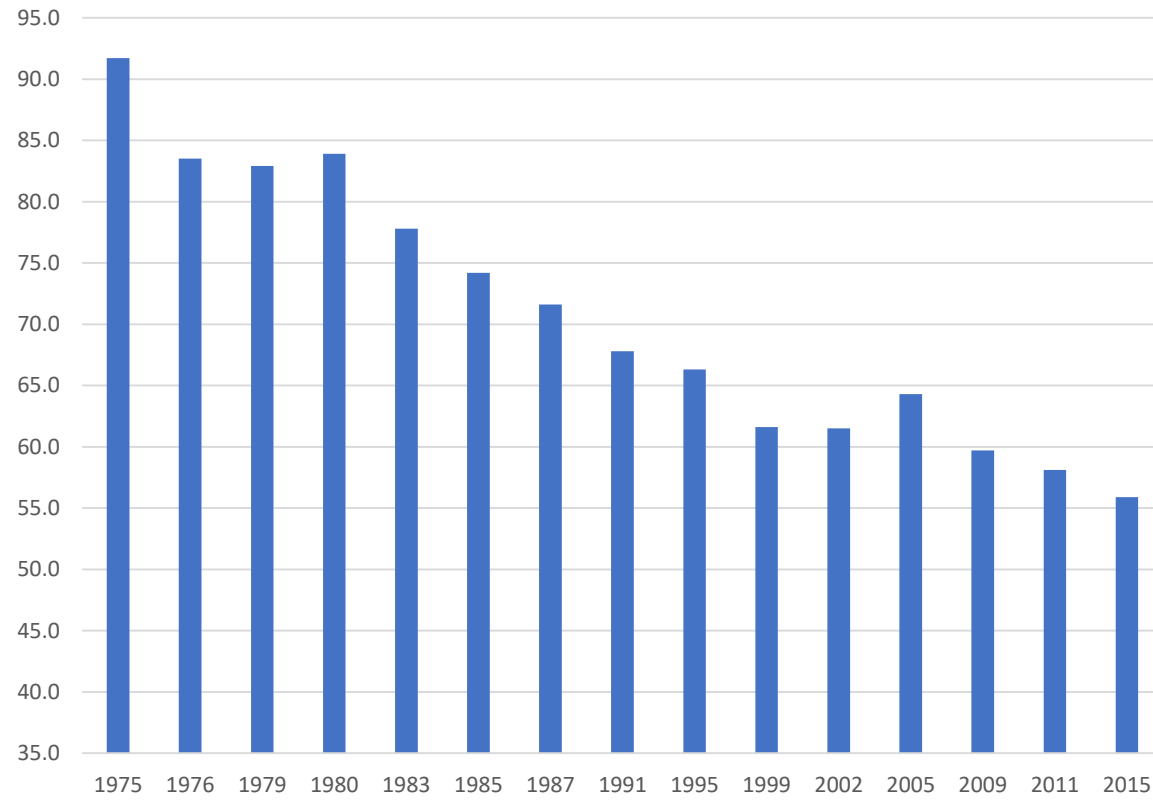


Reforma do Sistema de Justiça

Problemas da democracia portuguesa

- A democracia portuguesa sofre de graves imperfeições que se têm vindo a acentuar nos tempos mais recentes. A participação dos eleitores em eleições tem sofrido quedas sucessivas e está a um nível de abstenção recorde, tendo a taxa de participação caído nas eleições legislativas de 83,5 em 1976 para 55,9% em 2015.
- Nestas eleições não foi o partido mais votado que formou governo, mas uma coligação do quadrante ideológico oposto, não tendo sido posta aos eleitores, nem tão pouco aventada, a opção escolhida
- É muito baixa a confiança dos portugueses nos partidos políticos: no período de 2000-2018 a média dos cidadãos que expressou a opinião de que confiam nos partidos políticos foi apenas de 16,7%, substancialmente abaixo da média da União Europeia.
- Instituições fundamentais para o funcionamento equilibrado da democracia como o Parlamento e o Poder Judicial apresentam consistentemente níveis de apreciação dos cidadãos bastante negativos (diferença de apreciação positiva menos negativa).
- Uma maioria significativa de portugueses prefere que as decisões sejam tomadas por técnicos e não por políticos, o que no mínimo indica falta de fundamentação técnica das decisões, e uma elevada influência dos grupos de interesse.

Taxa participação eleições legislativas



Necessidade de reforma eleitoral

- Necessidade de um sistema eleitoral mais representativo
- Accountability do eleito perante os eleitores (circulo uninominal)
- Sistema misto
- Problemas na seleção dos candidatos da lista única (máquina partidária, influência dos grandes grupos económicos ou corporações)
- Proposta do Manifesto por uma Democracia de Qualidade

Fraca competência dos governos e em deterioração em Portugal

- Estudo sobre a qualidade dos governos portugueses de Mateus (2009) constrói uma base de dados dos membros dos governos de 1985 a 2009, com base nos CVs publicados. Tomaram-se várias características de cada ministro, como o nível educacional, anos de experiência no setor, experiência política, e integridade. As duas principais conclusões é que: (i) observa-se uma redução quase monotónica, da qualidade agregada dos governos no período analisado, (ii) existe uma elevada correlação entre a qualidade dos governos e a taxa de crescimento médio durante a legislatura, quando se expurga a taxa de crescimento do PIB do impacto dos efeitos externos à economia portuguesa. Mas não se pode extrair causalidade (pequeno número de observações)
 - Estudo preliminar e ainda não publicado.

Reforma do sistema político: equilíbrio de poderes

- Poder excessivo do Executivo, e em especial do PM
 - Mesmo assim, falta de programas estartégicos durante as legislaturas
 - Governar pela opinião
- Reforma do Braço Legislativo
 - Tem de aumentar a capacidade legislative (alargar reserve de legislação)
 - Maior controle sobre o Executivo
 - Regras mais democráticas dentro dos partidos
 - Maior exigência dos Partidos sobre competência dos deputados (métodos de escolha)
 - Proibição de conflitos de interesses
- Reforço do Braço Judicial
 - Formação dos juízes (exigir maior experiência na formação)
 - Melhoria dos critérios de avaliação de performance
 - Permitir a especialistas participar nos tribunais, maior uso de especialistas em casos complexos
 - Encurtar e limitar uso abusive de recursos
 - Simplificar a estrutura do Sistema judicial

Reforma do Sistema político: contestabilidade

- Em vários países da Europa têm aparecido novos partidos, dando voz às preocupações dos votantes
- Em Portugal permanecem os mesmos grandes partidos nos últimos 20 anos. Porquê esta falta de contestabilidade
 - Problema do financiamento dos partidos
 - Domínio do Estado sobre órgãos da comunicação social
 - Ligações poder político-poder económico
 - Influência das grandes empresas sobre os media (interesses económicos)
- E, mesmo dentro dos grandes partidos, há dificuldade na renovação dos dirigentes: problema das regras internas
 - Sugestões: Primárias para escolha dos chefes, abertas a concorrência dos independentes
- Participação de independentes nas listas de eleições, ou nos governos
- Fraqueza da sociedade civil (medo da retaliação partidária)

Reforma do Sistema político: atratividade

- O Sistema político português não atrai os mais competentes para a política. Porquê?
- Problema de remuneração dos políticos?
- Como atrair os jovens mais capazes para a vida política?
- Formação cívica nas escolas secundárias

Reformas económicas

- Reformas da Política orçamental
- Sistema financeiro e recapitalização das empresas
- Política de re-industrialização, produtividade e sistema de inovação
- Educação, saúde, justiça, e segurança social

Reforma da Política Orçamental

- Só existe uma variável estratégica: aumento da eficiência do Estado
 - Temos em geral um grau de eficiência de cerca de cerca de 50 a 60% da media da UE
- Falta ainda fazer a reforma da LEO de 2015
 - Não há contabilidade por accruals
 - Não há orçamento por programas (o que há é por ministérios)
 - Não há definição clara de objetivos e avaliação de performance
- Mas esta reforma exige um trabalho fino por departamento e serviço
- Problema da circularidade: sem reformas estruturais não há crescimento, sem crescimento não se conseguem satisfazer as aspirações das populações

Eficiência da despesa: a dimensão minorada!

- Educação Básica e Secundária tem um grau de ineficiência de 30 a 60% em relação à fronteira, com uma melhoria na produtividade entre 1990 e 2016
- Já no Ensino Superior Portugal tem um *gap* de cerca de 60% em relação aos melhores (Suíça, Nórdicos e Anglo-saxões). A produtividade subiu em termos de diplomados mas estagnou com a dimensão qualitativa
- Na saúde o *gap* em relação à fronteira é de 30% a 40%. A produtividade estagnou no período 1998-2015
- Em termos de eficácia o setor saúde está acima da média e 30% abaixo da fronteira
- Fraca eficiência no investimento público: necessidade de elaborar planos investimento setoriais com avaliação rigorosa da análise benefícios-custos

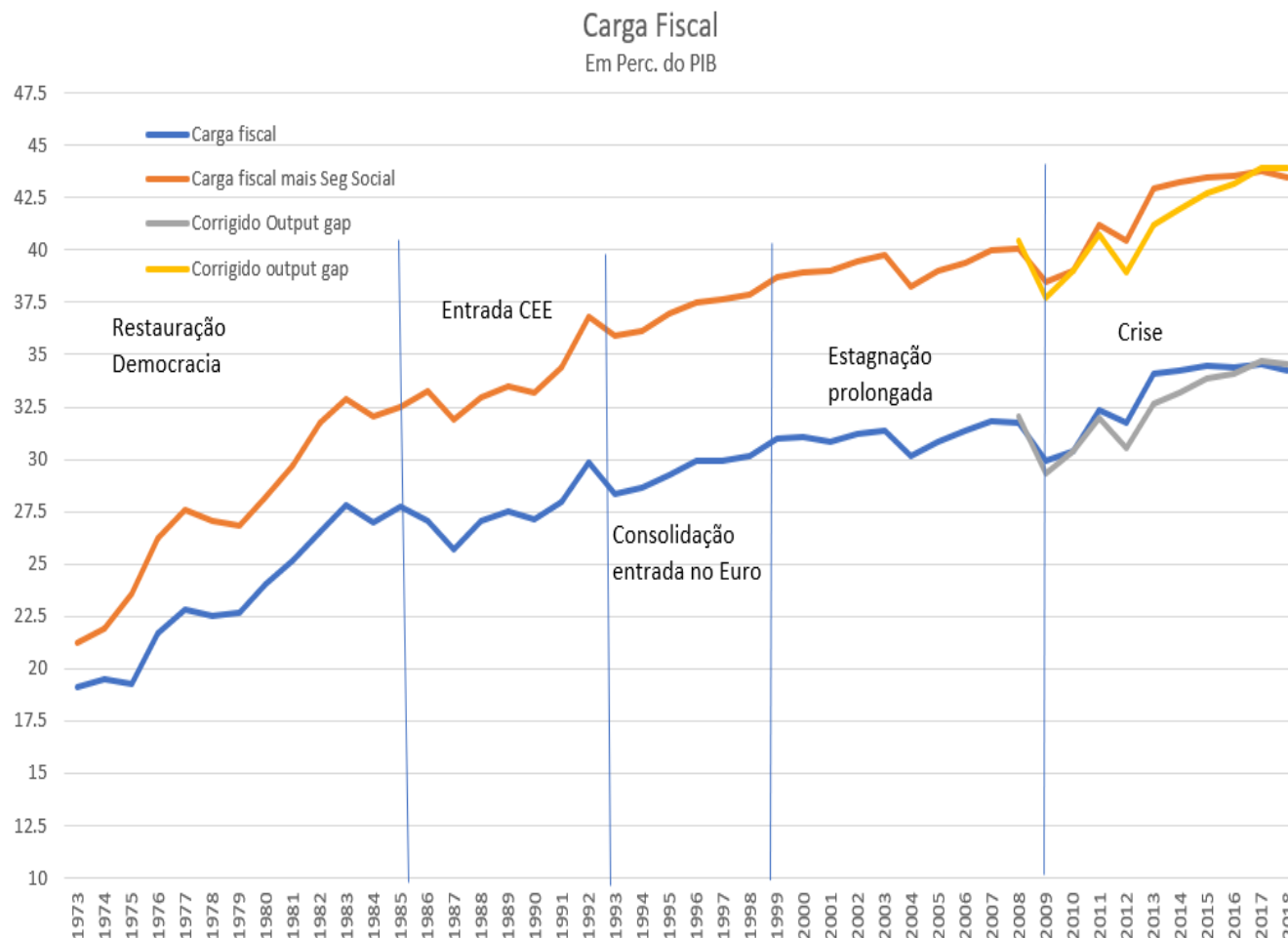
A necessidade de uma nova reforma fiscal e a redução de algumas taxas marginais de imposto: elevadas taxas marginais reduzem o PIB potencial

- Baixa competitividade fiscal a nível global e sobretudo em relação à Europa de Leste
- A última grande reforma fiscal foi a de 1988, mas forte instabilidade dos parâmetros fiscais, todos os anos, aumentando a incerteza para os agentes económicos
- Forte progressividade no IRS e com forte subida a baixos escalões
- IRC a necessitar de modernização e com taxa desfavorável em relação aos países com quem competimos no IDE
- Elevada carga fiscal sobre trabalho dependente
- É fundamental introduzir de forma mais generalizada o princípio do *benefit taxation*
- IVA demasiado fragmentado: elevada massa de bens nas taxas reduzidas
- Como enfrentar envelhecimento? E a regressão demográfica?

Até quando continuará a subir a carga fiscal???

A carga fiscal mais SS subiu de 36% em 1993 para 43,8% em 2017

Mesmo depois da forte subida com o programa de ajustamento continua a subir no pós-crise



Revolução por fazer na arquitetura (?) e na apresentação do Orçamento

- Começou com a LEO de 2015 mas estamos apenas no início
- Falta a reforma administrativa do Estado e reorganização compatível com orçamento por programas
- A orçamentação por programas, projetos e medidas exige uma nova lógica de gestão e um rigor de formulação que as *best practices* mostram estar ainda na infância entre nós
- A gestão por objetivos e resultados obriga a maior descentralização na execução, responsabilização e formação de gestores
- Necessidade de reformular o papel do Parlamento para exercer um verdadeiro controle democrático
- Foi importante criação do Conselho de Finanças Públicas: reforçar o seu papel

O problema da dívida pública e externa

- Parecem-nos razoáveis os objetivos do PEC e do OGE 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 de limiares para redução risco elevado de “perda de acesso ao mercado”
- Mas as hipóteses do cenário da dívida do OGE não parecem realistas
- Essencial continuação do esforço de consolidação orçamental para atingir os 3% de excedente primário

Tivemos uma das crises bancárias mais graves, mesmo em termos mundiais e históricos (dados do FMI)

O rácio das NPLs nos bancos só começou a baixar em meados de 2016: subavaliações estatísticas enormes dos bancos

Mas o que mudou foi apenas a instituição detentora: o crédito mal-parado continua na economia (empresas especializadas têm comprado bastantes carteiras)

Subsiste o problema mais grave e profundo da descapitalização das empresas. Como resolver?

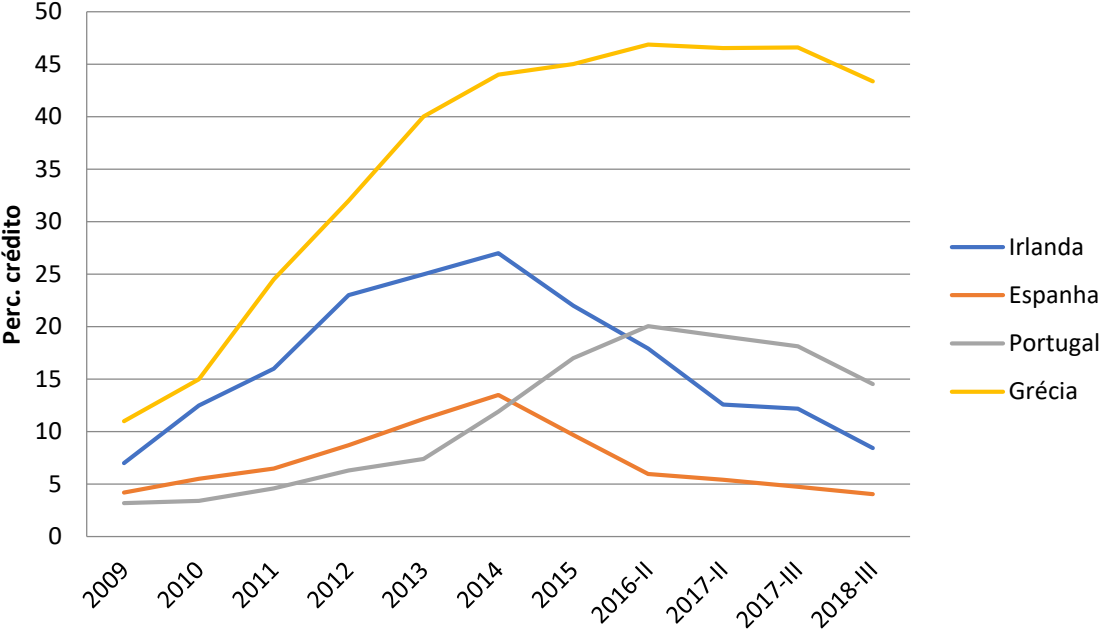
- É necessário aumento de poupança de todos os agentes
- É essencial crescimento económico (expansão da base económica)

Custos crise bancária

Perdas acumuladas		Supportadas por:	
Santander Totta	-2,422	Estado/contribuintes	21,200
BES/Novo Banco		Fundo Resolução/depositantes	8,500
Antes da resolução	-9,197	Obrigacionistas	2,430
Bes mau	-4,200	Acionistas	13,808
Novo Banco	-6,494		
BCP	-1,764		
BPI	-2,144		
Banif	-3,288		
BPN	-6,200		
BPP	-1,500		
Mon tepio	-970		
Total	45,938	Total	45,938
Estimativas a 30.3.2019			

	Ireland (2009-2013)	Spain (2010-2014)	Portugal (2010-2017)	Greece (2010-2016)
Public funds (Increase in state debt)	64 000		2 203 (end 2014) 12 100 (from 2015 to April 2017)	39 000/1 (11 000)/2 8 000/6
Private recapitalization		30 873	6 739	11 350/8 8 000/6
Resolution Fund			4 900	
Bad Assets Fund	31 800	41 400/3		
CoCos			900	
Deposits Guarantee Fund		7 942	170	
Depositors and clients losses			350	
Bondholders losses	15 500	12 727/4	2 851	
Shareholder losses	29 000	n.a.	19 308/9	23 090/7
Total	140 300	92 942	49 521	100 440
Assistance per GDP (2014)	.60	.09	.29	.56
Cumulated losses	42 400	185 000 /5	18 614	

Países da crise: Non-performing loans



Reforma profunda do Estado

- Portugal continua na cauda da Europa em termos de capital humano
 - Tem-se feito um grande esforço na escolarização das gerações mais jovens, com melhoria da qualidade (testes de PISA)
 - e redução das taxas de abandono
 - Mas a que custo? Será sobretudo efeito estatístico
 - Continuamos com o problema do Ensino vocacional (dual?)
- Em termos de eficiência, houve uma redução significativa de professores por causa da contração demográfica das novas gerações de alunos, com alguma concentração de escolas rurais, mas falta fazer muito em termos de qualidade de ensino
- Na saúde, na justiça, na administração pública, os problemas de eficiência são generalizados
- E estamos muito atrasados na introdução da revolução tecnológica da era digital
- Continuamos sem plano estratégico para desenvolvimento das infraestruturas ferroviárias, portuárias e aeroportuárias
- Continuamos a não fazer análise benefícios-custos para os grandes projetos

Política de re-industrialização; produtividade e sistema de inovação

- Construir sistemas de excelência em torno de um cluster industrial, com
 - Programa de internacionalização
 - Assistência em consultadoria de gestão e tecnologia
 - Assistência em marketing e design
- Dinamizar centros de incubagem e aceleração de start-ups
- Programas de produtividade dirigidos a indústrias específicas (Revolução Industrial 4.0): automação, design, AI, etc.
- Desenvolvimento infraestruturas ferroviárias e portuárias para ligação rápida à Europa Central
- Ver nosso paper sobre Sistema de Inovação

Sequência e prioridades das reformas

- Complementaridade de certas reformas
 - Por causa da sustentabilidade da dívida pública (manter o excedente primário estrutural em 3%)
 - Só é possível a redução da carga fiscal
 - E só faz sentido reduzir a carga fiscal, concretizando uma reforma fiscal
 - E, aumentar o investimento público
 - Pelo aumento da eficiência na despesa pública
 - Duplo ganho: reduz as distorções no setor privado, e ao mesmo tempo aumenta a produtividade no setor público: forte dividend para o crescimento
- Reforma em 2 a 3 anos: “2+2+1+1” (aumento da eficiência de 2 pp, corte na carga fiscal de 2 pp, aumento déficit nominal de 1 pp contra aumento do investimento público em 1 pp)

Sequência e prioridades das reformas (cont.)

- Mas só é possível aumentar a eficiência da despesa pública através
- Da reforma na educação (poupança de recursos)
 - Reorganização do sistema escolar: concentração de escolas, aumento do número de alunos por turma, rever critérios de financiamento promovendo a excelência
- Da reforma na saúde (poupança de recursos)
 - Melhorar a organização e gestão do sistema
 - Melhorar a gestão dos grandes hospitais
 - Promover o sistema primário de saúde (proximidade das comunidades)
 - Utilizar Sistema de benchmarking para reorientar financiamento
 - Igualdade de tratamento dos diferentes setores de produção (público, privado e social)
- Da segurança social (bases para maior participação das empresas e famílias)
 - Promoção do Segundo e terceiro pilares
 - Início do plafonamento gradual do sistema

E os estímulos e encorajamento da atividade empresarial

- Sem maior dinamismo empresarial, modernização e aumento da produtividade das empresas não haverá crescimento sustentável
 - A redução da carga fiscal será um importante contributo
- Mas é necessário fazer um maior esforço de captação de investimento direto estrangeiro com elevado conteúdo tecnológico
- Modernizar o Sistema de inovação e outras medidas acima propostas de incentivo à reindustrialização
- E promoção dos serviços privados (turismo, serviços às empresas, serviços sociais, etc.)