

# **POLÍTICA ORÇAMENTAL: EFICÁCIA, SUSTENTABILIDADE, EQUIDADE E CONTROLE DEMOCRÁTICO**

## **SUMÁRIO EXECUTIVO**

*"In order to obtain a comprehensive, if highly simplified, view of the problem, let us observe the determination of budget policies in an imaginary state, where efficient standards of fiscal planning prevail. The responsibilities of the Fiscal Department in our imaginary state are derived from a multiplicity of objectives. For present purposes, these are grouped under three headings: The use of fiscal instruments to (1) secure adjustment in the allocation of resources; (2) secure adjustments in the distribution of income and wealth; and (3) secure economic stabilization.*

(Musgrave 1959)

A Política Orçamental é com a Política Monetária a principal política de estabilização das flutuações económicas. Com a entrada de Portugal na zona Euro passou a ser a única disponível para ser usada a nível nacional como política anti-cíclica. É também através da progressividade dos impostos e das despesas sociais que os Estados modernos prosseguem objetivos de equidade. E através dos investimentos em capital humano e físico, correção de externalidades negativas e satisfação de necessidades públicas, mantendo a competitividade fiscal, contribui para o crescimento económico.

Em Portugal, nos últimos 35 anos, verificaram-se três crises financeiras em que o país perdeu acesso aos mercados internacionais, devido à conjugação de desequilíbrios externos com excesso de endividamento público e privado. Perante um registo de três pedidos de assistência externa em quatro décadas, é importante dedicar mais atenção à identificação e análise de possíveis fatores político-institucionais de natureza estrutural na democracia portuguesa que contribuíram para estas crises. A este registo pode acrescentar-se, no plano da política macroeconómica, uma aparente extrema dificuldade de conduzir, de forma consistente, políticas contra-cíclicas por parte de sucessivos governos. Sendo certo que as condições de conjuntura económica e política (internas e externas) variaram substancialmente entre estes contextos, 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 relacionadas com a situação económica do momento ou com agentes ou opções políticas circunstanciais. Daí a principal razão de ser que

presidiu à condução, no âmbito deste projeto, de uma análise detalhada das condições prevalecentes a nível de enquadramento jurídico e de instituições políticas para o controlo orçamental.

Considerando que o jogo dos interesses políticos 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 e procedimentos de controlo orçamental eficazes e credíveis constitui uma condição importante para uma trajetória de sustentabilidade no médio e longo prazos das finanças públicas e para salvaguardar a independência e autonomia do próprio Estado português.

### **Ponto 1: O papel das instituições políticas portuguesas e o quadro legal de ação orçamental**

A análise levada a cabo das instituições políticas portuguesas sugere a existência de um conjunto de fatores estruturais convergentes que favorecem um fraco desempenho e pouca robustez no exercício de funções de controlo orçamental (Capítulo 9). A **Assembleia da República** assume uma tipologia “arena” marcada por um muito baixo grau de independência institucional efetiva e por uma muito limitada autonomia dos deputados, o que se conjuga com um conjunto de características do **sistema eleitoral e partidário português** que dificultam o cumprimento de regras em geral e a função de controlo orçamental (a qual, recorde-se está na génese e razão de ser histórica, jurídica e política das próprias instituições parlamentares) em particular. 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.

Soma-se a este importante fator o facto de o **Presidente da República**, mesmo quando dá alguma prioridade ao cumprimento das regras orçamentais, ter poderes e efeitos práticos da sua influência muito limitados neste âmbito. O quadro político-institucional completa-se com a constatação de que não há adicionalmente outros *veto players* internos que atuem no sentido de reforçar eficazmente as funções de controlo orçamental e salvaguarda da sustentabilidade a médio e longo prazos das finanças públicas, indo aliás frequentemente a ação de alguns dos mais influentes em sentido contrário.

Daí que tenha sido a restrição externa, primeiro devido à quebra do acesso aos mercados financeiros internacionais, e depois ao programa de ajustamento da *troika* e em seguida a disciplina orçamental do Pacto Fiscal Europeu, que constituíram a forma

de refletir regras orçamentais na Política Orçamental, depois das sucessivas violações do Pacto de Estabilidade e Crescimento. São, pois, **a supervisão multilateral dos Tratados da União Europeia, e, em particular, as regras orçamentais contidas no Pacto Fiscal, aquelas que hoje guiam a nossa Política Orçamental.**

Devemos, contudo, enfatizar, que as regras orçamentais do Pacto Fiscal, que poderão vir a ser aperfeiçoadas, apenas estabelecem limites, deixando mesmo quando respeitados, uma grande descrição na escolha dos instrumentos da Política Orçamental. É, pois, importante escolher os instrumentos desta política de uma forma ótima, tendo em vista os objetivos da política macroeconómica de curto e longo prazos.

A análise jurídico-institucional (Capítulo 10) conclui, que depois das reformas introduzidas pela Lei de Enquadramento Orçamental de 2015, **o regime legal existente parece ser robusto o suficiente, quer na previsão quer no controlo da sanidade das finanças públicas. Ainda assim, não parece esse regime ser suficiente para limitar os impactos negativos quer das opções de gestão da política pública quer dos fatores macroeconómicos capazes de desequilibrar a receita e a despesa públicas.** Tanto a construção normativa da União Europeia como a nacional, que em grande medida incorpora os ditames e orientações europeias, revelam princípios e regras que promovem a boa aplicação dos dinheiros públicos e protegem o interesse público da desadequada utilização desses meios.

O difícil equilíbrio entre responder às necessidades económicas, sociais e financeiras e a necessária disciplina orçamental é incorporado pelo quadro normativo existente. E isto ocorre independentemente de se concordar ou não com a existência de problemas aritméticos nos valores contidos no Pacto Orçamental. O que não parece estar refletido é a internalização efetiva dessa necessidade por parte dos agentes políticos, onde as consequências do controlo e do não controlo não tendem a valorizar a existência de um sistema democrático com disciplina. Assim, a análise efetuada aponta para a necessidade de promover uma maior internalização por parte dos agentes políticos no sentido de assumirem custos e benefícios ligados à função de controlo orçamental.

Uma reforma possível, do ponto de vista político por forma a incorporar esta internalização da disciplina orçamental, poderá ser a alteração do sistema eleitoral no sentido de promover uma maior responsabilização política individual dos deputados eleitos como forma de tentar alterar perfil da Assembleia da República, aumentando a sua credibilidade, autonomia e independência na relação partidária. E sendo a estrutura multipartidária e a sua competição ativa fundamental para o funcionamento

da democracia, a criação de condições para essa competição, numa sociedade mais aberta e participativa, ajudaria ao melhor funcionamento da democracia.

Outra reforma é ativar, **efetivar e projetar externamente o regime da responsabilidade dos titulares dos cargos políticos**. Havendo captura do elemento orçamental pelos ciclos políticos/eleitorais e não se verificando a internalização da disciplina orçamental de longo prazo, urge colocar em prática o sistema legal já existente de responsabilidade pelo controlo financeiro e orçamental, a nível do executivo e não apenas a nível do poder local. Tal tenderá a condicionar o *efeito voracidade* (Tornell e Lane, 1999). Ou seja, é necessário inverter a tendência de aumento de défice/dívida pública quando há crescimento, apenas porque os atores políticos exigem mais participação no resultado positivo e desenvolvem técnicas de pressão geradas a partir de uma litigância interna de interesses e de partilha alargada de financiamento público.

Considerando as características do sistema partidário, os *veto players* e o papel do Presidente da República em Portugal, a **promoção de pactos plurianuais entre partidos**, com eventual patrocínio do Presidente da República, **estabelecendo objetivos e compromissos orçamentais de médio e longo prazo**, poderá ser um acordo de regime que tenderá a facilitar a estabilidade orçamental e auxiliar na formulação de decisões estratégicas orçamentais de médio e longo prazos. A Lei de Enquadramento Orçamental, ao promover a plurianualidade e a equidade intergeracional, indica nesse sentido.

O **Tribunal Constitucional**, enquanto órgão da arquitetura institucional, deve desempenhar um papel fundamental na internalização dos compromissos de equilíbrio orçamental. Ainda que inexista uma norma constitucional, de aplicação direta, quanto à matéria substantiva orçamental, e se possa discutir da necessidade e da bondade da sua introdução, conclusão também relevante é aceitar-se ser o Tribunal Constitucional agente relevante do processo de recuperação da sanidade das contas públicas. Aliás a sua intervenção foi determinante durante o programa de ajustamento. O valor da equidade inter-geracional e seu impacto no quadro orçamental deverá configurar-se como princípio norteador da decisão constitucional.<sup>1</sup> Ou seja, à lógica valorativa da igualdade/equidade, da proteção da confiança e da segurança e certeza jurídicas, assim como ao juízo de necessidade e proporcionalidade daí decorrente, impõe-se a verificação da observância da estabilidade orçamental como corolário imprescindível de um desenvolvimento sustentado das finanças públicas, capaz de oferecer credibilidade às gerações vindouras. Tal afigura-se determinante no reconhecimento de que o orçamento não só tem um efeito imediato como nesse impacto deve ser introduzido o efeito da externalidade futura. Não o fazer será continuar a admitir a

---

<sup>1</sup> O que implicará sempre uma análise da dívida pública e sua sustentabilidade.

ausência de internalização das condições económicas, financeiras e sociais na real decisão política.

O **Tribunal de Contas** exerce controle 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. Para além do reforço da sua capacidade de análise, é importante o reforço da eficácia da sua fiscalização. Um exemplo é o reforço da fiscalização preventiva, através do repensar do efeito da recusa do visto prévio. É que atualmente esta recusa implica apenas a ineficácia jurídica dos respetivos atos, contratos e demais instrumentos após a data da notificação da respetiva decisão aos serviços ou organismos interessados.

## Ponto 2: O comportamento e o impacto da dívida pública na decisão orçamental

Portugal está hoje entre os três países da EU com maior dívida pública, estimando-se que atinja 124% do PIB nos finais de 2018. Foi o elevado risco de sustentabilidade da dívida pública, aliada a uma das mais elevadas dívidas externas mundiais, que fez perder o acesso aos mercados financeiros internacionais. Por esta razão, nos próximos vinte anos, a Política Orçamental vai estar fortemente condicionada pela necessidade de assegurar a sustentabilidade da dívida pública do País. Evidentemente que perante o elevado endividamento externo, também será necessária uma política de supervisão sobre o sistema financeiro adequada para assegurar a sustentabilidade da dívida dos agentes privados. Portugal chegou às vésperas da crise financeira global, em 2007, com um rácio da dívida pública 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 (23,6 pp do PIB), e a recapitalização dos bancos (9,5 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. Mesmo assim, no período de 1990 a 2005 os 27% do PIB em receitas de privatizações não foram aproveitados para reduzir a dívida. Adicionalmente a nacionalização dos fundos e as responsabilidades contingentes via parcerias público privadas, mostravam um nível de absorção de recursos pelo Estado bem para além das estatísticas oficiais da dívida pública. No período 1995 a 2015 o déficit nominal médio, segundo o Eurostat, foi de 5,2% do PIB!

Mas a nossa análise também mostra que a outra variável fundamental dos equilíbrios macroeconómicos que é o endividamento externo já mostrava uma deterioração

preocupante no período 1995 a 2000. Neste período o défice da balança corrente saltou de 3 para 11% do PIB, e não mais se reduziria até ao programa de ajustamento.

O que não deixa de ser surpreendente é como uma economia consegue persistir com níveis de desequilíbrio macroeconómico tão elevados, e que só o facto de ser membro da zona Euro terá protegido o País mais cedo de uma crise.

Depois do programa de ajustamento de 2011-2014, Portugal entrou num novo regime de Política Orçamental, que caso seja continuado, permitirá colocar a dívida pública numa trajetória sustentável. A sustentabilidade da dívida pública (Capítulo 4) exige gerar um excedente primário anual, que as diferentes organizações internacionais colocam em pelo menos 3% do PIB, que depende da diferença entre a taxa de juro e a taxa de crescimento do PIB nominal (taxa de crescimento real mais taxa de inflação). Embora o ritmo de desendividamento deva ser gradual, sendo necessário equilibrar as necessidades de investimento com a máxima redução do risco, o PEC estabelece um horizonte para a sua redução para os 60% do PIB. Porém, é fundamental reduzir o rácio da dívida abaixo do limiar prudencial “máximo”. Os estudos de benchmarking do FMI e de vários economistas<sup>2</sup> mostram, embora com certos caveats, que este limiar se situa em torno dos 90% do PIB para a dívida pública e 50% para a externa.<sup>3</sup> Como os ciclos económicos internacionais poderão provocar choques recessivos sobre a economia portuguesa, requerendo novamente défices e a interrupção do ritmo de redução da dívida, é necessário adquirir credibilidade no compromisso da sua redução. Para isso seria importante um pacto de regime que comprometa os próximos governos a reduzir o rácio da dívida para 90% até 2030, e adotar políticas para a redução da dívida externa para 50% no mesmo período. Evidentemente que esta última meta é mais difícil de atingir, por depender do comportamento do setor privado, pelo que depende em grande parte da atuação da supervisão bancária e políticas de crédito. A gestão anual desta descida deveria ser maior na fase de expansão e menor em períodos de desaceleração.

### **Ponto 3: Política Orçamental anti-cíclica**

Apesar da restrição exigida pela redução da dívida, o **País não pode prescindir de continuar a utilizar a Política Orçamental como política anti-cíclica**, uma vez que a política monetária do BCE está afeta à estabilidade dos preços na zona Euro. O Capítulo 3 procura responder à questão: teria sido, no período 1995 a 2015, a Política Orçamental portuguesa contra-cíclica? Para responder a esta questão utilizaram-se

---

<sup>22</sup> Existe ainda uma grande controvérsia em relação aos valores específicos que estas análises preconizam. Contudo, a formulação da política económica exige metas concretas, o que sempre implicará valores numéricos.

<sup>3</sup> Medida pela Posição Líquida de Investimento Externo.

dois métodos. O primeiro foi construir um modelo econométrico reduzido em que se relaciona o défice com o output gap e o rácio da dívida, estimado por variáveis instrumentais, para evitar o problema da dupla causalidade, que rejeita a hipótese de política anti-cíclica. O segundo foi construir um Modelo de Equilíbrio Geral Dinâmico Estocástico, tipo neo-keynesiano, e usando a mais recente teoria de comportamento intertemporal dos agentes económicos. O modelo permite distinguir os efeitos dos estabilizadores automáticos das medidas discricionárias. Os efeitos dos estabilizadores automáticos são contra-cíclicos, mas encontramos uma forte componente de política discricionária que é pro-cíclica. Baseados nesta análise, o que os governos deveriam ter conduzido era uma política orçamental em que deixassem atuar os estabilizadores automáticos, e quando usassem medidas de política discricionárias estas deveriam ser anti-cíclicas e ser usadas com grande moderação. Os anos em que a Política Orçamental discricionária foi mais pro-cíclica foram os que precederam a entrada no Euro e os que se seguiram à Grande Recessão. Também se analisam neste capítulo os multiplicadores da despesa que se revelam mais elevados numa recessão do que em expansão. Por outro lado, os multiplicadores dos impostos são inferiores aos da despesa pública.

Usando uma metodologia diferente, duas simulações alternativas da história económica recente, ilustram os erros da Política Orçamental. Primeiro, se Portugal tivesse respeitado o Pacto de Estabilidade e Crescimento a partir da entrada no Euro, deixando atuar os estabilizadores automáticos, a dívida pública em 2010 estaria em 52% contra os 96% que oficialmente se registavam. O problema mais grave foi o horizonte limitado das projeções da Comissão e do Governo<sup>4</sup> e a não realização de stress-tests que capturassem os riscos que os países periféricos do Euro estavam a incorrer. Se em 2005, aquando da revisão do Pacto, se fizessem projeções obedecendo a estes princípios, com políticas invariantes, e com aplicação rigorosa da contabilidade do Eurostat, se verificaria que o país poderia ultrapassar, com elevada probabilidade, o limiar dos 100% da Dívida Pública e -100% da Posição Líquida do Investimento Internacional, em 2010. Ora tais valores indicam uma extrema vulnerabilidade a uma crise financeira. A crise global só veio provar que tal cenário era realista.

#### **Ponto 4: A importância da sustentabilidade e capacidade de estabilização encapsuladas nas regras orçamentais**

A sustentabilidade e a capacidade de estabilização são os dois elementos mais importantes de qualquer **regra orçamental** (Capítulo 4), das várias dezenas já introduzidas em diferentes países. Embora seja hoje desnecessariamente complexa, a regra orçamental implícita no Pacto Orçamental considera a componente de

---

<sup>4</sup> As projeções para análise dos Défices Excessivos continuam a limitar-se a dois anos. Embora a revisão imposta pelo Pacto Orçamental tenha alargado o horizonte para 4 anos, o terceiro e quarto anos não são sujeitos a análise aprofundada.

estabilização, ao considerar como referência o excedente ou défice estrutural, isto é, corrigido das variações sazonais e medidas temporárias, que deve estar próximo de zero. O critério do défice excessivo dos 3% do PIB do Tratado de Maastricht pode ser racionalizado pois nenhum país necessita de exceder este défice se seguir uma política de estabilização. A *escape clause* que existe só se aplica quando haja uma queda do PIB superior a 2%. A outra componente corresponde à necessidade de um país não se afastar, ou uma vez se tendo afastado significativamente, se aproximar do rácio de referência da dívida de 60% do PIB. Simulações realizadas pela Comissão Europeia em diferentes épocas sempre mostraram que caso os países respeitassem a regra do défice estrutural nulo, os países que tivessem uma dívida superior a 60% tenderiam a reduzir a dívida. Por conseguinte, um país que deixe apenas atuar os estabilizadores automáticos não só está a prosseguir uma política anti-cíclica, como também uma política sustentável da dívida. Também existem limites de endividamento noutras países fora da zona Euro, como no caso dos EUA onde existe um limite absoluto de endividamento do Estado, que mais modernamente deveria ser um rácio do PIB, como se verifica, por exemplo, na Suécia. A imposição de limites à dívida pública tem uma preocupação da equidade inter-geracional.

Algumas propostas de revisão do PEC vão no sentido de dar mais importância ao teto à despesa pública primária, em percentagem do PIB, mas estas implicam um julgamento sobre a dimensão do setor público. No entanto, uma das principais propostas é da inclusão de um mecanismo de correção de erros, por exemplo, através da constituição de um Fundo que limitaria os desvios em relação à regra básica de disciplina orçamental.

Evidentemente que não é possível encapsular num simples indicador os equilíbrios macroeconómicos de todos os agentes económicos. Por outro lado, as crises financeiras são de diferentes origens, podendo ser originadas por excesso de endividamento público, ou privado (de famílias, empresas, ou de algum setor de atividade, como o mercado imobiliário) que se pode refletir numa crise bancária. No caso português **a crise bancária veio já ter um reflexo substancial na dívida pública**, pelo que são de grande importância as propostas da União Bancária para reduzir o nexo entre o risco bancário. Finalmente, as crises dos países do Euro são no caso da Grécia e Portugal provocadas por *sudden stops* do influxo de capitais, e, por conseguinte, são crises do elevado endividamento externo, originado em Portugal pelo elevado endividamento de todos os agentes económicos.<sup>5</sup> Por conseguinte, **assume importância a análise e procedimentos sobre os Desequilíbrios Macroeconómicos, a par do procedimento sobre os Défices Excessivos**.

---

<sup>5</sup> Ver, por exemplo, a análise micro das taxas de endividamento das empresas e das famílias, em Banco de Portugal. Relatório da Estabilidade Financeira. Dezembro de 2017.

## Ponto 5: Funções primordiais da Política Orçamental: eficiência e eficácia da despesa pública e dos impostos

**Mas a outra função importante da Política Orçamental é contribuir para o crescimento económico**, pois é este que permite aumentar o nível de bem-estar no longo prazo. É através da produção de bens públicos e de correção das falhas de mercado, permitindo uma melhor alocação dos recursos, que o Estado contribui para o crescimento. Esta função pressupõe, desde logo, que o Estado funcione eficientemente. É, pois, fundamental analisar, monitorar e gerir os recursos públicos de forma a que estes sejam empregues da forma mais eficiente e eficaz, para termos serviços públicos de qualidade. Quando se discute o défice estamos a falar de 2 ou 3% do PIB, **quando se discute a eficiência do Setor Público estamos a falar de quase metade do PIB**. A **eficiência** estuda a relação entre outputs e inputs de um dado setor de atividade do Estado, como por exemplo o número de diplomados em relação aos gastos em educação. A **eficácia** mede a relação entre a situação de bem-estar, em dada característica, e os recursos utilizados, como por exemplo, a esperança de vida saudável à nascença em relação à despesa total em saúde. O capítulo 5 procura responder a duas questões: (i) como tem evoluído a eficiência e eficácia dos bens públicos nas últimas duas décadas, e (ii) como se compara a eficiência e eficácia de determinado setor de atividade do Estado dentro da União Europeia. O estudo concentra-se na educação, saúde e justiça civil-comercial, e faz referência às pensões, investimento público e agregado da administração pública.

É conhecido dos estudos dos Institutos de Estatísticas dos países mais evoluídos que as taxas de crescimento da produtividade dos sectores dos serviços são relativamente baixas, quando comparadas com a indústria ou agricultura. Assim, não é surpreendente que a mesma conclusão se aplique aos diferentes setores estudados. Porém, a evolução é bastante diferenciada de setor para setor e dentro de cada setor também flutua substancialmente em sub-períodos. É de notar que a medição destes fenómenos depende do indicador utilizado, pelo que é necessária a leitura de vários indicadores para fundamentar a conclusão. Por outro lado, não se construiu nenhum modelo econométrico de causalidade, pelo que não se deve deduzir da nossa análise qualquer juízo sobre os fatores da eficiência, e muito menos da eficácia.

É conhecido que os jovens portugueses têm registado melhorias nos testes internacionais, como os PISA desde 1990: Contudo, se medirmos uma media dos testes sobre os recursos empregues na educação este indicador não melhora. Podemos criticar as métricas utilizadas, mas há ampla evidência, que para os mesmos recursos empregues, vários países têm melhores performances que o nosso.

Em termos de comparação internacional, e tomando como ponto de partida o **nível de produtividade média na economia portuguesa**, esta tinha em 2012 um nível equivalente a 66% da média da UE. Quando comparada com os três países de maior

produtividade da UE o gap de produtividade de Portugal era de 45%.<sup>6</sup> Assim, não é de surpreender que setores do Estado apresentem gaps superiores àquela média. Por outro lado, a taxa de crescimento da produtividade da economia portuguesa foi apenas de 0,9% entre 2000 e 2017, o que representa uma forte desaceleração em termos de longo prazo, e abaixo dos 1,2% da média da EU-28. A produtividade multifatorial cresceu em Portugal -0,17% ao ano entre 2000 e 2015.

Portugal é hoje ainda um dos países com menor nível educacional entre os países da OCDE: em 2016 apenas 46,2% da população entre 25 e 64 anos tinha um grau secundário superior ou terciário, contra 74,8% de média da OCDE<sup>7</sup>, apesar de Portugal ter sido um dos países em que este indicador mais subiu: 27,8 pp entre 1995 e 2016. Este é um dos principais fatores do nosso atraso em níveis de desenvolvimento do resto da União Europeia. Em termos de eficiência do **Ensino Básico e Superior**, Portugal registava em 2015 um rácio de diplomados sobre docentes 10% inferior à média da EU e um rácio próximo da média em diplomados por Euro gasto no total do setor. Considerando um índice compósito de diplomados e resultados de PISA, Portugal está na média para o denominador Euros e 15% abaixo da média para os docentes. Em relação aos três melhores da EU (Leste Europeu) o gap de eficiência é de 50 a 60%, portanto acima do gap de produtividade global. Já o indicador de eficácia medido pelo número de anos de escolaridade da população pelo rácio dos gastos em educação no PIB mostra que Portugal está na cauda da EU. A taxa de crescimento da produtividade do trabalho medida pelo número de diplomados por docente subiu 1,4% ao ano entre 1990 e 2016, mas a produtividade medida em relação aos Euros gastos quase estagnou (-0,4% ao ano).

No **Ensino Superior** 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, ao Países Nórdicos e Anglo-saxões. No que respeita à evolução da produtividade, esta cresceu de 2,3% ao ano entre 1994 e 2015 medida pelo número de diplomados por professor, e de 0,5% em termos de diplomados por Euro.

No que se refere à eficiência na **Saúde**, com a esperança de vida à nascença de 81,3 anos, Portugal está em 17<sup>a</sup> posição a nível mundial, acima da media dos EU-28 (80,9). Também a taxa de mortalidade evitável (*amenable*) é de 103,5, estando abaixo dos 119,5 da EU-28, mas bastante pior 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 EU-28.

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,

---

<sup>6</sup> Este gap sobe para 65% se a comparação for feita com os estados mais avançados dos EUA.

<sup>7</sup> No Japão, EUA e alguns países da Europa de Leste este indicador é superior a 90%.

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 é a Espanha e Chipre.

Quanto à evolução da eficiência da saúde esta mostra uma quase estagnação da produtividade multifatorial entre 1998 e 2014, mas se medirmos a produtividade do trabalho utilizando o Valor Acrescentado Bruto do INE no setor houve uma quebra anual de 0,7% ao ano entre 1995 e 2015.

A nossa análise permite contestar a afirmação da rigidez da despesa pública: “não é possível reduzir o número de efetivos”. Por exemplo, no ensino básico e superior público o número de professores, entre 2005 e 2014, reduziu-se de 40 mil, refletindo em grande parte o fator demográfico no número de alunos.<sup>8</sup> A outra conclusão é que as reformas e gestão pública podem ter um impacto significativo sobre a eficiência de um setor. A reforma da educação, com a contenção da despesa e fecho de escolas abaixo de um certo número de alunos, levou a uma forte subida da eficiência no Ensino Básico e Superior de 2005 a 2009, mesmo descontando os efeitos da educação de adultos. As reformas na área dos medicamentos permitiram um corte nos custos de 32% entre 2008 e 2014. Uma terceira conclusão contesta que a austeridade do programa de ajustamento tenha provocado uma forte deterioração dos serviços. Ora, na educação, os diplomados por Euro no sistema de ensino mostram uma evolução positiva entre 2010 e 2014, e na saúde uma evolução positiva da eficiência hospitalar. É interessante que os inputs na saúde tenham continuado a subir ao mesmo ritmo que em anos anteriores. Terceiro, as políticas setoriais têm ramificações em diferentes áreas, e têm que ser planeadas a médio e longo prazos. Por exemplo, na saúde tem-se continuado a expandir ininterruptamente o número de médicos e pessoal total, apesar de já termos, por exemplo, um rácio de médicos por habitante, bastante superior à média da EU – terceiro mais elevado. Como sabemos aumentou bastante o número de diplomados em medicina, mas com uma média de médicos por habitante já entre as

---

<sup>8</sup> Esta flexibilidade foi conseguida através da combinação de contratações para o quadro e contratações anuais de professores.

mais elevadas da Europa, é difícil de compatibilizar esta política com uma maior eficiência na saúde?

A ineficiência da despesa tem um impacto elevado na afetação de recursos e no crescimento económico, porque para as financiar é necessário captar impostos que provocam *deadweight loss* adicional sobre a economia. O **sistema fiscal português** é um misto de impostos sobre o consumo e rendimento e em menor parte sobre o património. Temos um sistema fiscal que é uma manta de retalhos, em que a principal preocupação foi a maximização da receita. Esta foi conseguida através de sucessivas alterações, algumas denominadas como reformas fiscais, mas todas dominadas por uma visão imediata de obtenção de receita, revelando uma menor preocupação com a moderna análise microeconómica.

Nos **impostos sobre o rendimento das pessoas singulares** identificaram-se, entre outros, vários problemas: (i) tem uma das mais elevadas coberturas da EU, o que leva a um peso da Administração Tributária desnecessário, (ii) existe um forte desincentivo à entrada no mercado de trabalho, para quem recebe contribuições sociais, (iii) os incentivos para a natalidade são insuficientes, (iv) não existem incentivos suficientes para a poupança e (v) não existe um esquema eficiente para suportar a decisão de reforma. Apesar das subidas que se têm verificado nos últimos anos é de ponderar se o escalão mínimo de imposto não deverá continuar a aumentar, e a taxa marginal sobre os rendimentos mais elevados é já uma das mais elevadas da EU, incentivando à transferência de rendimentos para o exterior. Outro problema do sistema fiscal é a elevada carga sobre o trabalho dependente, que é também uma das mais elevadas da UE, e que reduz a competitividade da economia e penaliza o fator trabalho. As reformas necessárias estão bastante ligadas à necessária reforma das pensões de reforma, tema que é aflorado no capítulo anterior

Os **impostos sobre os lucros das pessoas coletivas** apresentam uma baixa competitividade fiscal e necessitam de uma reforma mais profunda à luz das modernas teorias, por forma a incentivar o investimento e continuar a reduzir o incentivo ao endividamento. Apesar das reduções da taxa, continuam a existir taxas efetivas (para empresas que não tenham acesso aos subsídios dos fundos comunitários) elevadas, quando comparados no contexto global e da Europa de Leste, países com quem mais competimos na atração de investimento internacional.

No que respeita ao **IVA** temos uma taxa normal das mais elevadas da EU e com o maior volume da base fiscal com taxas reduzidas ou intermédias. Muitas destas reduções não têm lógica económica e apenas respondem a reivindicações de certos grupos de interesse. Por outro lado, não é eficiente fazer política social através de taxas do IVA, pois a distribuição dos consumos por classes de rendimento leva a que

uma grande parte dos benefícios acresça a classes de rendimento mais elevadas. É muito mais eficiente fazer o targeting das transferências sociais.

Existem vários outros problemas como impostos sobre transações financeiras que distorcem o processo de intermediação, o imposto de selo que já há muito foi classificado como “medieval”, a necessidade de um sistema adequado para a correção das externalidades ambientais e um sistema que dê mais incentivos à inovação, solidariedade privada e mecenato artístico.

Para aumentar a eficiência e estimular o crescimento económico o País necessita de uma reforma fiscal modernizadora e profunda que simplifique o sistema, seja administrativamente mais fácil e que seja mais estável. Quanto à prioridade nas reformas deveria começar pela harmonização do IVA combinado 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 2º e 3º pilares, 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.

Ao contrário de alguns comentaristas, a **Política Orçamental** em Portugal, desde o programa de ajustamento, tem tido uma grande **preocupação com a equidade**. A redistribuição do rendimento é conseguida através da progressividade do imposto pessoal sobre o rendimento e as transferências sociais (Capítulo 4). Portugal é um dos países com maior desigualdade nos rendimentos de mercado, dentro da EU (coeficiente de Gini de .536 em 2015), e depois do imposto sobre o rendimento e transferências sociais era o 6º país com maior desigualdade (Gini de .336). O impacto destes instrumentos, em termos de diferenças, mostrava que o nosso país tinha um grau de progressividade 11% acima da tendência (quando correlacionado com o PIB per capita em PPS), semelhante à República Checa e Eslovénia. O grau de progressividade era claramente superior (36%) ao dos Países Bálticos e Eslováquia, que tinham um rendimento per capita similar.<sup>9</sup> As transferências mais impostos aumentam o rendimento dos dois decils mais baixos, mantêm o rendimento do decil 3, e diminuem progressivamente mais o rendimento dos decils mais elevados. No entanto, ao contrário do que seria de esperar, não é o decil mais baixo que beneficia mais das transferências.

Quando se compara a distribuição do rendimento em Portugal com onze países da EU verifica-se que a distribuição em Portugal é extremamente enviesada para os rendimentos baixos. O que se pode chamar a classe média a nível europeu, é

---

<sup>9</sup> Os dados mostram que os países com maior PIB per capita têm maior capacidade de redistribuir rendimento via Política Orçamental, quando aquela é medida por diferença nos índices de Gini.

praticamente inexistente em Portugal. Uma percentagem substancialmente superior a 50 por cento dos rendimentos em Portugal está abaixo do rendimento médio na Eurozona. Ao longo do período 1996 a 2015 observa-se no País um aumento da desigualdade de mercado, mas uma redução se medirmos a desigualdade após redistribuição. A redistribuição é devida em maior proporção à progressividade do imposto sobre rendimento pessoal, e em menor pelas transferências. Mesmo assim, o impacto das transferências tem aumentado desde 2007.

A crise económica a partir de 2008 provocou uma acentuada redução da desigualdade de mercado, em comum com os países do Sul da Europa, e a desigualdade após intervenção do Estado também diminuiu, tendo havido um acentuar da progressividade do imposto sobre o rendimento a partir do decil 6 com o programa de ajustamento.

A comparação dos impactos da redistribuição operadas pelas pensões e transferências mostra que 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. Existe uma relativa ineficiência do sistema de *cash transfers*. O sistema de pensões em Portugal difere da maior parte dos regimes dos países desenvolvidos, estando hoje reduzido ao pilar público. Nestes países o Estado assegura uma pensão social mínima, mas tanto a contribuição como a pensão está plafonada, o que implica uma maior progressividade. Em conclusão, é importante empreender estudos para melhorar o targeting dos instrumentos de redistribuição da Política Orçamental de forma a melhorar a sua eficiência: maior redução da pobreza e subida dos rendimentos mais baixos por unidade monetária redistribuída.

#### **Ponto 6: A formulação da Política Macroeconómica e a sua influência no desenho da Política Orçamental**

Anterior ao início do processo orçamental é essencial a **formulação da Política Macroeconómica de curto e médio prazo**. O País tem de ter instituições e capacidade para formular esta política de uma forma autónoma e não estar dependente nem da Comissão, do FMI ou da troika para a fazer. No sentido de construir esta capacidade é essencial que o Governo se coordene e estruture de forma a desenvolver esta atividade de uma forma competente e eficaz. É também fundamental alargar o horizonte da análise para 4 ou 5 anos, o que eventualmente pode obrigar à intervenção do Presidente da República, para ultrapassar o problema do ciclo eleitoral. Esta formulação muito ganharia se tivesse o aconselhamento e análise crítica de um organismo independente, com a melhor competência económica e financeira que o

país pode mobilizar, como o Conselho de Experts da Alemanha, ou um organismo tipo *Council of Economic Advisers*.

O reforço do papel dos organismos independentes capazes de produzir pensamento que enquadre as escolhas orçamentais em termos de pertinência e consequências para além do ciclo político permitiria contribuir para este processo. Neste sentido, deve reforçar-se o papel do Conselho de Finanças Públicas como órgão de apreciação e consulta durante todas as fases do processo orçamental, nomeadamente através da sua audição oportuna na Assembleia da República. Deve também procurar-se reforçar o papel complementar da Unidade Técnica de Apoio Orçamental e o seu papel de clarificação das opções orçamentais junto dos grupos parlamentares e dos deputados eleitos. Como referido no capítulo 4, um mandato abrangente e de grande independência de um Conselho de Finanças Públicas é importante. Um papel fundamental deste Conselho é a destrinça entre fatores (choques) exógenos e as decisões de Política Orçamental tomadas pelo Governo (ou propostas pelos partidos). (p. 104). Também ao nível das insuficiências jurídicas no processo orçamental se sublinha a importância do Conselho das Finanças Públicas.

Como sublinhado no documento, a consideração simultânea das funções de estabilização, equidade e eficiência na condução da política pública exige um grau elevado de competência técnica, capaz de compatibilizar as diferentes prioridades políticas. A consideração dos efeitos de longo-prazo, nomeadamente os interesses das gerações futuras, assim como algum afastamento das contingências do ciclo económico e político requere um conhecimento especializado e não refém das prioridades de curto ou muito curto-prazo.

### **Ponto 7: Do Processo Orçamental**

Da análise do **Processo Orçamental**, objeto do projeto de investigação inicial, concluímos que a Lei de Enquadramento Orçamental de 2015 veio introduzir a Programação multianual por objetivos, mas a reforma da gestão orçamental que esta revolução representa ainda está nos seus primórdios. Para essa revolução é necessário passar da gestão de caixa que configura a atual Política Orçamental para uma verdadeira Gestão por Objetivos, responsabilizando os diferentes Ministros e Departamentos pela Formulação e Execução das Políticas Governamentais. O OGE não é mais do que um mero instrumento financeiro de gestão daquelas Políticas, das quais a Política Orçamental é uma componente.

Os cortes transversais da despesa pública do programa de austeridade, que continuam a ser prosseguidos através do método das cativações<sup>10</sup> têm que ser substituídos pela descentralização da execução do orçamento e pela responsabilização dos ministérios e departamentos. Esta gestão dos serviços públicos é bastante mais complexa e exige estudos detalhados e aprofundados das políticas setoriais e da forma como os diferentes fatores influenciam a eficiência desses serviços. Por exemplo, quais as medidas de política que permitem dar níveis de conhecimento e formação aos jovens para a sua inserção na economia. Que tipo de ensino vocacional? Que papel deveria ter a aprendizagem dentro da empresa e o ensino escolar? Para responder com algum rigor a estas questões é essencial a colaboração de especialistas da educação, estudos econométricos e técnicos estatísticos. Em muitas destas áreas também é fundamental fazer experiências controladas para detetar a influência de diferentes fatores e arquitetar os melhores sistemas e processos. É evidente que também é importante o estudo das experiências de países mais avançados e das melhores práticas.

A introdução de Programas e Objetivos bem definidos permitiria colocar no centro da preocupação da Política Orçamental a questão da qualidade e eficiência dos serviços públicos. A Política Orçamental passaria a ser o instrumento por excelência de gestão da eficiência e eficácia das políticas de educação, saúde, segurança, combate à pobreza e reforço da inclusão e equidade social.

Consideramos que a melhoria do processo e da política orçamental depende de avanços no sentido da transparência no acesso a dados e no tratamento da informação orçamental, assim como no reforço simultâneo do debate público e da análise técnica das opções orçamentais. Daí a necessidade de métodos e práticas de informação contabilística e estatística fiável e transparente, orientada para a gestão eficiente do Estado

Este trabalho tem uma larga exposição sobre metodologias teóricas e experiências de outros países das melhores práticas para a elaboração de um Orçamento por Programas orientado para a concretização de objetivos. Este é um desafio importante, que não é fácil, e mesmo as experiências dos países mais avançados nestas matérias têm experimentado grandes dificuldades. Estas metodologias exigem um elevado grau de competência das Administrações Públicas, colaboração com as universidades no que respeita à investigação, e deveria também abranger a troca de experiências com os países mais avançados, na estruturação e execução das políticas públicas setoriais.

---

<sup>10</sup> Por exemplo, uma consequência nefasta do método das cativações é que os serviços, sabendo que lhe vai ser cativada uma parte da despesa, tendem a pedir um orçamento mais elevado do que as necessidades. Ora, em comparação, os serviços que fazem pedidos mais rigorosos estão numa situação à partida em desvantagem. Outra consequência desta forma de gestão é que os serviços tendem a gastar prioritariamente os montantes orçamentados em despesas que não abrangem os trabalhadores do quadro, pelo que, quando se aproxima o final do ano, as verbas que se pede para descativar destinam-se ao pagamento de salários, que evidentemente terão que ser autorizadas.

Uma área fundamental para melhoria das decisões de políticas públicas é a da avaliação e escolha de projetos de investimento. Para projetos de dimensão superior a 150 milhões de Euros deveria ser exigida, por uma revisão da Lei de Enquadramento Orçamental, uma análise benefícios-custos a efetuar por uma instituição independente de reputação internacional. Os projetos deveriam resultar de estratégias de desenvolvimento setoriais bem estudadas e ser claramente especificadas as necessidades em investimento e manutenção, e serem programados nos OGEs respetivos. Os estudos efetuados devem ser publicados e estar disponíveis para a sociedade civil poder dar contribuições, durante um tempo razoável. Finalmente, estes projetos devem ser objeto de discussão na Assembleia da República, com audição de peritos.<sup>11</sup>

É necessário obstar a mais adiamentos da entrada em prática do Sistema de Normalização Contabilística das Administrações Públicas e da Lei de Enquadramento Orçamental (o orçamento de 2019 já deverá ser preparado nesses termos, conforme lei em vigor).

Assim, é crucial aumentar a transparência do OGE pela revisão profunda dos documentos da sua apresentação tornando-os mais simples, refletindo o programa do Governo, concentrando-se nos programas centrais da Política Orçamental que a nova orçamentação por programas o poderia permitir. Não é possível introduzir maior transparência no OGE sem uma reforma radical na apresentação do OGE. 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.

Atendendo às 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**.

---

<sup>11</sup> É surpreendente como depois de tantos erros nestas matérias ainda não aprendemos que estas decisões não podem ser tomadas apenas segundo critérios políticos. Por exemplo, no projeto recente da ligação ferroviária de Portugal à Europa, de vários milhares de milhões de Euros, vários especialistas puseram em causa questões básicas de design: deveria ser a bitola europeia ou ibérica? Deveria utilizar as linhas já existentes ou construir novas linhas?

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.

O **Sumário Executivo**, que nalguns casos é a base do Discurso do Ministro das Finanças para apresentação do orçamento no Parlamento, deve começar 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 caraterização 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 num quadro único.

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 rúbricas.

Os principais **Anexos** a incluir, dependem da forma como se estrutura o Relatório Principal, mas sugerem-se:

- 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
- 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, 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 site do Governo e do youtube, conhecidos pelos orçamentos em 3 ou 5 minutos.

Mas a elaboração destes documentos deve refletir a moderna teoria da Política Económica. 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”. O OGE, como todos os documentos de Política só deve apresentar objetivos, se for possível apresentar os instrumentos e medidas concretas que permitem, com um elevado grau de confiança, atingi-los, e que por isso são controláveis. É essencial abandonar a simples apresentação de aspirações ou intenções, que não significam a governação e levantam grande desconfiança entre as populações. Esta é uma das causas da perda de interesse na política em geral e na discussão de programas de Governo. Os cidadãos têm que ser informados sobre que medidas concretas os Governos vão tomar para melhorar a sua vida e dos seus locais de vida. Esta elaboração deve ser refletida nas chamadas matrizes de Políticas Económicas, já há muito seguidas por organismos internacionais (como Banco Mundial) e vários governos. Os Quadros de Medidas do atual Governo já são um bom ponto de partida, mas devem ser completados com indicação dos organismos responsáveis, custos correntes e de investimento para os próximos 4 anos, e tempos de execução.

Uma última sugestão, como meio de gerar maior transparência orçamental, passa pela implementação do princípio da anterioridade fiscal e pela purga das normas cavaleiro.

### **Ponto 8: Da sequenciação das reformas**

É também importante definir a sequenciação que se deve dar às reformas propostas.

Nos próximos dois anos<sup>12</sup> é prioritário: (i) continuar a consolidação orçamental de redução do déficit estrutural para atingir os objetivos fixados pelo Conselho Europeu de atingir um déficit de 0,5% em 2020, pressupondo que o país sai da situação de Déficits Excessivos em julho de 2017. Para atingir este objetivo é importante que o ajustamento se faça por medidas discricionárias que reduzam a Despesa Corrente Primária; (ii) apresentar o próximo orçamento num formato que

---

<sup>12</sup> Várias destas reformas terão que ser prosseguidas para além dos próximos dois anos.

sigas as melhores práticas internacionais; (iii) nomear uma Comissão para Reforma Fiscal com a finalidade de estudar e apresentar um conjunto de reformas no domínio da fiscalidade das empresas, pessoas e dos impostos indiretos, cujas propostas deviam estar prontas em finais de 2017, seguindo-se uma ampla discussão pública e início das reformas no OGE de 2018 com vista à redução da carga fiscal nos próximos 4 anos; (iv) completar a aplicação da nova Lei de Enquadramento Orçamental até ao ano orçamental de 2020, sendo o OGE de 2019 já elaborado e definido segunda as regras de orçamento por programas e orientado para performance-budgeting; (v) nomear uma comissão de investigadores e diretores da Administração Pública para estudar aprofundadamente e propor medidas de melhoria de eficiência e eficácia em setores específicos, começando por exemplo, pela educação obrigatória, outra pelo ensino vocacional e outra pelo ensino superior e pós-graduação.

Nos anos t+2 a t+4: (i) Nomear uma comissão inter-partidária dos partidos de governo, para reforma da Segurança Social com vista à sua estruturação institucional compatível com os mecanismos de mercado; implementação da reforma nos anos t+3 (ii) Nomear uma comissão para estudo a estabilização e melhoria das políticas demográficas e de reforço do capital humano do País, com incidência nas áreas de incentivos fiscais à natalidade, políticas de emigração e imigração, inversão do brain-drain; (iii) estudar e aprofundar a reforma da administração pública; (iv) estudar os incentivos e dinamização da Inovação; (v) nomear uma comissão de investigadores e diretores da Administração Pública para estudar aprofundadamente e propor medidas de melhoria de eficiência e eficácia em setores específicos, dirigidos agora à saúde de cuidados preventivos, rede primária e secundária de saúde, cuidados paliativos e dirigidos à terceira idade; (vi) estudo sobre descentralização dos impostos e despesas públicas.

Em síntese, o estudo promove uma abordagem concertada dos vários princípios fundamentais, a nível económico, político e jurídico, partindo do existente para procurar enfatizar o que pode ser melhorado de forma a potenciar uma política orçamental integrada, plurianual e estável, conducente a um crescimento sustentado, marcado pela equidade e pela competitividade da economia portuguesa