

SEDES – OBSERVATÓRIO DE POLÍTICAS ECONÓMICAS E FINANCEIRAS

Notas genéricas sobre os programas eleitorais na área económica (2025)

O Observatório de Políticas Económicas e Financeiras da SEDES publicou uma síntese comparativa dos programas económicos dos partidos com grupos parlamentares constituídos, concorrentes às eleições de Março de 2024, acompanhada de anotações sobre aqueles programas. Com a proximidade de novas eleições legislativas, repetimos o exercício, com um novo quadro de síntese comparativa (em anexo). Como é natural, uma parte substancial das notas publicadas no ano passado mantém-se actual relativamente aos programas agora apresentados e, por isso, o republicamos (também em anexo).

Neste contexto, entendemos desta vez que seria mais útil formular apenas algumas recomendações de política sobre um conjunto de áreas tratadas no quadro resumo que agora se publica, na linha do que tem sido preconizado pela SEDES em diversos documentos já publicados.

1. Cenário Macroeconómico

Os objectivos macroeconómicos do Governo que vier a resultar das eleições devem ter subjacente uma inequívoca ambição de convergência dos níveis de rendimento e produtividade, com os nossos parceiros comunitários com melhor desempenho. Para que essa convergência se faça num prazo razoável (dez anos, por exemplo) será necessário ter um aumento do crescimento do PIB potencial - presentemente em torno dos 2% - para valores pelo menos da ordem dos 4%. Isso só será possível mediante a adopção de reformas estruturais – precisamente as que permitem elevar o PIB potencial – que deverão ser bem identificadas, concebidas e aplicadas persistentemente. Devem também ser bem explicadas, nas suas causas e nos seus efeitos, e ser acompanhadas de medidas temporárias de compensação daqueles que sofrem inicialmente impactos mais negativos dessas reformas. A ambição que propomos terá igualmente de ser sustentada por políticas macro e microeconómicas consistentes e coerentes entre si e que sejam aplicadas duradouramente. Sem estas condições, as projecções e objectivos que sejam formulados não passarão de exercícios voluntaristas sem efeitos práticos.

Só o aumento da produtividade e da riqueza permitirá o desejável aumento das remunerações auferidas pelos trabalhadores portugueses, cuja legítima ambição não poderá ser desligada da capacidade de realização de objectivos igualmente ambiciosos para o crescimento económico.

O actual contexto geopolítico e os riscos que ele implica para o desempenho da economia internacional deverão também ser ponderados, não só na quantificação dos objectivos, mas, sobretudo, na identificação das políticas de ajustamento que serão adoptadas caso aqueles riscos se materializem. Este aspecto não resulta claro nos programas apresentados.

2. Contas Públicas

A ênfase da política orçamental deverá ser colocada na variação da dívida pública, mais do que no défice orçamental. Embora estas grandezas devam coincidir tendencialmente, a verdade é que se têm registado divergências de alguma amplitude, por força de critérios de contabilização de receitas e despesas, desfasamentos temporais de fluxos financeiros e outras situações, conforme explicado em relatório recente da UTAO.¹ Nos últimos 20 anos, a soma daquelas divergências terá ascendido a 13,5% do PIB (no sentido do agravamento da dívida) e nos últimos 10 anos a 3,9%. É a dívida pública que onera as gerações futuras e, por isso, deverá ser a principal variável objectivo, não sendo relevantes para este efeito os critérios que isentam de contabilização no défice orçamental certos tipos de despesa pública, como sejam as aquisições de alguns activos financeiros (vg, injeções de capital em empresas públicas) ou o anunciado (pela Comissão Europeia) mecanismo de isenção de aumentos de despesas de defesa para efeitos do procedimento de défices excessivos.

Os objectivos para a redução da dívida devem ser ambiciosos, mas realistas. E devem ser conseguidos por via do rigor e da qualidade das contas públicas, com contenção das despesas correntes sem juros (cujo peso no PIB aumentou mais de dois pontos percentuais do PIB no último ano). Essa contenção deverá ser acompanhada da moderação e da racionalização dos impostos, já que a melhoria observada nos saldos orçamentais – e que é inegavelmente positiva - tem sido conseguida à custa da manutenção de um nível muito elevado de carga fiscal, que supera o que resultou do Programa de Assistência Económica e Financeira de 2011/2014, a par da queda dos encargos com juros e da manutenção de níveis relativamente baixos de investimento público. Ou seja, para além dos resultados quantitativos, será indispensável garantir a qualidade das despesas e das receitas públicas, pelos efeitos que tem sobre o desempenho da economia, a eficiência das empresas e o bem-estar das famílias.

3. Política Fiscal

A SEDES tem vindo a defender a necessidade de uma profunda reforma do sistema fiscal, em particular no que diz respeito aos impostos sobre o rendimento, mas não limitada a eles. Nesse sentido, publicou, há cerca de um ano, o documento “Por uma Verdadeira Reforma Fiscal”. Também a Assembleia Geral da SEDES, em Junho passado, se pronunciou no mesmo sentido, ao afirmar:

”Por isso, é urgente e importante o estudo e a concretização de uma reforma fiscal completa e integrada, visando corrigir os desequilíbrios e as iniquidades que se têm acumulado, promover a justiça social, a competitividade e o crescimento sustentado da economia portuguesa.”

Sendo certo que algumas das propostas dos programas eleitorais vão no sentido certo - como a simplificação dos impostos, a redução da carga fiscal sobre as famílias e sobre as empresas, a eliminação (imediate ou gradual) da progressividade do IRC e a redução de benefícios fiscais - a verdade é que,

¹ Condições dos mercados, dívida pública e dívida externa: Março de 2025, UTAO 4/2025.

paralelamente, são feitas propostas de criação de novos benefícios fiscais e de novas situações especiais que prejudicam os objectivos de coerência e simplicidade preconizados.

Por isso reiteramos a necessidade de uma verdadeira Reforma Fiscal que, à semelhança das anteriores, deveria ser objecto de estudo e concepção por uma Comissão independente, composta por personalidades de competência técnica reconhecida e diversificada, dotada de todos os meios necessários. O seu trabalho técnico seria então entregue ao Governo que, após avaliação e decisão, a levaria à aprovação da Assembleia da República.

Antes da conclusão desse processo, não deveria haver lugar a novas alterações pontuais na estrutura dos impostos, designadamente no(s) próximo(s) Orçamento(s) do Estado. Em qualquer caso, poderiam ser aprovadas desde já algumas decisões de pura racionalidade, como a eliminação de medidas criadas como temporárias e que se se foram tornando permanentes (vg, derrama estadual no IRC e sobretaxa de solidariedade no IRS), bem como a definição de critérios de actualização automática dos escalões e das deduções em IRS, de molde a evitar aumentos implícitos da carga fiscal.

4. Segurança Social

A conjugação do actual regime de repartição com as perspectivas demográficas para o nosso País exige uma reforma tempestiva do sistema de Segurança Social, de modo a evitar uma degradação insuportável das pensões dos que hoje asseguram o pagamento aos actuais reformados, com a conseqüente situação de injustiça intergeracional. Existem já experiências bem sucedidas de reformas em outros países europeus, onde se evoluiu para sistemas mistos de distribuição e capitalização. O que não tem que ver com a questão do carácter público ou privado da Segurança Social, podendo as componentes de capitalização ser públicas ou privadas. Em nosso entender, esta discussão não pode e não deve ser evitada ou adiada e terá de ser explicada com clareza e rigor.

Vários programas eleitorais propõem a criação de contas de poupança longa fiscalmente incentivada, invocando inclusivamente experiências internacionais. A par do já existente Fundo de Certificados de Reforma (público), este é um primeiro passo, que se regista positivamente, mas que não dispensa o estudo e a concretização de uma reforma mais profunda do sistema de segurança social.

5. Habitação

Na linha dos documentos já apresentados pela SEDES², para onde remetemos, a prioridade deveria ser a introdução no mercado, sobretudo de arrendamento, dos alojamentos disponíveis. Em muitos casos isso implica a sua recuperação e modernização, devendo ser concebidos programas de apoio ao financiamento dessas operações. Implica também que haja uma lei do arrendamento equilibrada e moderação na tributação das rendas, aliás como dos rendimentos da poupança de médio prazo. O aumento da dedução das rendas em IRS proposto em alguns programas é positivo, mas de efeito muito limitado, quer pelo seu valor, quer pela limitação geral ao conjunto das deduções, onde as rendas estão incluídas.

² Habitação e Políticas de Habitação, *Policy Paper* SEDES, 2023 e A Situação da Habitação em Portugal, *Position Paper* SEDES, 2023.

Deverão ainda ser excluídos quaisquer mecanismos de arrendamento forçado ou de congelamento das rendas e ser garantida a aplicação plena das regras de actualização legalmente estabelecidas, de molde a conferir estabilidade e previsibilidade às condições do mercado de arrendamento.

O reforço da oferta pública de habitação deveria também começar pela disponibilização de edifícios já construídos, detidos pelo Estado e outras entidades públicas. Deste modo se conjugaria o aumento da oferta de habitação de natureza pública com a restrição financeira que tem de estar sempre presente nas políticas públicas.

O actual contexto de moderação das taxas de juro e o forte e continuado aumento de preços verificado nos últimos dez anos deveria dispensar novos incentivos do lado da procura, de modo a não acentuar a pressão sobre os preços, com os consequentes riscos para a estabilidade financeira e para a capacidade aquisitiva das famílias.

6. Regulação e Supervisão

As propostas de selecção e nomeação dos dirigentes das autoridades de regulação e supervisão – incluindo a do Governador do Banco de Portugal - baseadas em concurso público internacional, avaliação por Comissão independente e especializada, escolha pelo Governo sobre “*short-list*” resultante e nomeação pelo Presidente da República merecem a nossa concordância, coincidindo, aliás, com o proposto em documentos publicados pela SEDES.³ Fundamental será garantir a independência e a competência específica de cada Comissão designada para avaliação das candidaturas em cada caso concreto.

Recomendamos que este modelo seja adoptado prontamente, sendo aplicado a todas as novas nomeações, sem qualquer excepção.

Este seria um grande passo no sentido do reforço da independência e da competência das autoridades de regulação em Portugal.

7. Administração Pública

Os programas analisados quase não se debruçam sobre o tema da relevante e urgente reforma da Administração Pública, condição essencial para a eficiência do Estado e a boa execução das políticas económicas. Ela será também uma fonte de redução dos “custos de contexto” das empresas, com reflexos na produtividade e, consequentemente, na elevação do produto potencial. Apenas identificámos breves referências à necessidade de modernização, com digitalização e simplificação de processos, aspectos certamente relevantes. Mas uma verdadeira reforma da Administração Pública terá de ser mais abrangente e baseada em auditorias de gestão aos serviços públicos, com o objectivo de avaliar a sua eficácia, a adequação dos meios aos fins que prosseguem e, no limite, a sua utilidade. Essa análise *micro* deve ser enquadrada numa revisão da estrutura da Administração, que não foi pensada para as exigências do tempo actual e conduziu à proliferação de entidades com estatutos especiais sem fundamento na natureza da sua actividade. É também preciso reformular processos e procedimentos,

³ Ver a propósito “Concorrência e Competitividade”, *Policy Paper* SEDES, 2024.

bem como rever leis e regulamentos, tornando-os mais simples, coerentes entre si e eliminando todos os que se revelem desnecessários. Só assim a preconizada e necessária digitalização poderá ser eficaz.

A reforma deverá incluir um novo sistema de selecção, nomeação e remuneração dos altos dirigentes de serviços públicos. Tal como preconizado para as entidades reguladoras, a selecção e nomeação deve ser feita com base em concursos públicos, com avaliação e elaboração de *short-list* por comissão independente da Administração e especializada, cabendo a nomeação final, neste caso, ao Governo. Por seu turno, a remuneração deverá ser fixada de acordo com as qualificações dos candidatos seleccionados e com os níveis de exigência das funções, em lugar de tabelas uniformes. As remunerações não deveriam também estar relacionadas com as dos agentes políticos, que têm lógica diferente.

Estes princípios relativos à selecção, nomeação e remuneração de altos dirigentes da Administração Pública poderiam/deveriam ser estendidos aos Administradores de empresas do Sector Empresarial do Estado.

Entendemos que estas são reformas prioritárias que o Governo que vier a sair das próximas eleições deverá abraçar.

Lisboa, 12 de Maio de 2025