

A POLÍTICA ORÇAMENTÁRIA DE PORTUGAL NUM CONTEXTO DE CRISE: NOVAS RECOMENDAÇÕES SOB A ÓTICA DA DESPESA

Pedro G. Rodrigues*
Jean Max Tavares**

Resumo: Em Portugal, em termos reais, o PIB tem decrescido desde 2011, enquanto a taxa de desemprego mantém-se acima dos 15%. Além disso, há uma dificuldade muito significativa em reduzir o deficit das contas públicas. Num cenário de crise como este, o objetivo deste artigo é analisar a situação atual e propor algumas medidas para ajudar Portugal a redefinir a política orçamentária, para rapidamente recuperar-se da crise. Depois de apresentar alguns conceitos cruciais e de fazer uma análise macroeconômica do país, conclui-se que a sustentabilidade, a contraciclicidade e a qualidade das finanças públicas são os três pilares fundamentais para uma política orçamentária de sucesso.

Palavras chave: Finanças públicas, Contraciclicidade, Sustentabilidade.

Abstract: In Portugal, real GDP has been falling since 2011, the unemployment rate is still above 15%, and there is a significant difficulty in reducing the budget deficit. In a crisis scenario such as this, the objective of this article is to analyse the current situation and to propose a few measures to help Portugal redefine its fiscal policy to quickly recover from the crisis. After presenting a few crucial concepts and performing a macroeconomic analysis of the country, one concludes that the sustainability, the counter-cyclicality, and the quality of public finances are the three fundamental pillars of a successful fiscal policy.

Keywords: Public Finance, Contraciclicidade, Sustainability.

Introdução

O objetivo deste artigo é discutir como deve ser a política orçamentária em Portugal num contexto de crise e sob o ponto de vista da despesa pública. Tendo por base os três pilares fundamentais para uma política orçamentária de sucesso – i.e., a sustentabilidade, a contraciclicidade e a qualidade das finanças públicas – e baseado em princípios que são aceites pela maioria dos economistas, é apresentado e justificado um conjunto de ideias para contribuir para o debate sobre as grandes opções para os próximos anos.

É cada vez mais evidente que a componente orçamentária da estratégia para Portugal sair da crise precisa de ser redefinida. É prova disso uma atividade econômica em forte desaceleração – com responsabilidades divididas entre uma conjuntura europeia até agora desfavorável e uma política orçamentária marcadamente procíclica – ao que se juntava, até muito recentemente, uma repartição muito iníqua dos custos de ajustamento.

O diagnóstico dos problemas estruturais da economia portuguesa, no contexto do Euro, está feito no seu essencial, pelo menos desde Blanchard (2007).¹ Já são conhecidos os múltiplos erros que Portugal cometeu – setor público e setor privado – na última década e

*Doutor em Economia pela Universidade Nova de Lisboa, professor do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa, e-mail: pgr.economist@gmail.com.

**Pós-doutor em Economia pela Universidade Nova de Lisboa, professor adjunto do departamento de Economia da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, e-mail: jeanpucminas@uol.com.br.

como chegou até a crise atual. Por este motivo, não se aprofunda o enquadramento macroeconômico atual.

O plano de ajustamento econômico e financeiro acordado em 2011 com a Troika (Fundo Monetário Internacional, Banco Central Europeu e Comissão Europeia) é uma ambiciosa agenda de modernização estrutural e de ‘desalavancagem’ (entenda-se redução dos níveis de endividamento) da economia portuguesa. Tal como aconteceu na sequência da intervenção do FMI em Portugal, em 1983, registra-se uma correção do desequilíbrio externo mais rápida do que o previsto inicialmente. Igualmente, as sucessivas avaliações da Troika têm sido positivas quanto ao cumprimento das metas no memorando de entendimento, o que tem permitido o desembolso das tranches da assistência financeira a Portugal.

Contudo, como antecipado por Rodrigues (2011), a asfixia à atividade econômica torna cada vez mais difícil alcançar as metas orçamentárias, porque as bases fiscais continuam em contração. Nesse contexto, para tentar chegar às metas para o saldo orçamentário, não resta às autoridades orçamentárias outra solução que não um novo aumento de impostos e mais cortes na despesa pública, o que depois provoca mais uma onda de choque na economia.

O Executivo e a Troika provavelmente parecem ter acreditado que a terapia de choque poderia inverter as expectativas quanto ao futuro. Atualmente, a única evidência disso é a redução, desde o início de 2012, de mais de 400 pontos base do prêmio de risco implícito nas taxas de juro há dez anos no mercado secundário da dívida pública, preparando o regresso ao mercado de crédito com menores custos de financiamento. Pelos efeitos de interação entre a economia e o estado das finanças públicas serem de bastante fortes, autores como Rodrigues (2011) sugeriram, logo após a adoção do memorando, várias medidas visando um reforço da capacidade de crescimento da economia portuguesa.

Não parece ser muito sensato uma política orçamentária de austeridade fora de tempo como o é uma política de estímulo quando não há recessão. Uma política orçamentária dita ‘procíclica’ acentua a amplitude das flutuações do PIB, agravando desnecessariamente as recessões e robustecendo injustificadamente as fases de expansão da economia. Tanto uma como outra são irresponsáveis porque exigem, a prazo, ajustamentos orçamentários que são cada vez maiores, perturbando o funcionamento da economia.

Nos últimos meses, personalidades como Stiglitz, Summers, Krugman e Soros, entre outros, têm explicado como é desaconselhada uma política orçamentária procíclica, i.e. é um erro aplicar a austeridade em dose excessiva quando uma economia registra uma taxa de desemprego muito elevada (DELONG; SUMMERS, 2012; INTERNATIONAL MONETARY FUND, 2012).

Apesar da recessão, infelizmente não há margem orçamentária para estímulos à economia. Também, contrariamente à opinião pública, não há muito que o Estado possa fazer para inverter rapidamente, e de forma significativa, uma taxa de desemprego persistentemente elevada. Assim, menos mal seria neste momento Portugal ter uma política orçamentária neutra porque, pelo menos assim, esta não destruiria as condições de uma recuperação econômica que não se sabe ao certo quando acontecerá.

Portanto, este artigo preconiza o compromisso com uma alternativa – uma política de responsabilidade orçamentária, embora a sua ênfase seja apenas a despesa pública – e justifica um conjunto de ideias para a política orçamentária em Portugal, considerando o contexto de crise. As ideias aqui colocadas foram concebidas em função dos princípios aceites pela maioria dos economistas (MANKIW, 2011) e poderão ajudar a reforçar os pilares da sustentabilidade, contraciclicidade e qualidade das finanças públicas, tornando assim mais provável o sucesso de uma estratégia de saída da crise.

Este artigo está estruturado da seguinte forma, além da introdução: a segunda seção discute a despesa pública e defende uma regra orçamentária em que um país se compromete com a austeridade, mas com um mecanismo de ajustamento automático; a terceira seção apresenta uma sugestão para o uso mais responsável dos serviços públicos, e a quarta e última seção discute o sistema de pensões em Portugal. O artigo termina com algumas considerações finais.

Uma regra orçamentária para um ajustamento automático

Adotar uma regra implica abdicar da discricionariedade, mas pode valer a pena o custo de perder alguma liberdade desde que exista um benefício que supere a perda. A discricionariedade total em termos de política orçamentária, em particular nos anos que não são de crise, pode depois obrigar um país a ter de seguir uma política marcadamente procíclica quando tiver de corrigir o desequilíbrio. Nesse caso, segue-se uma política orçamentária restritiva com corte de despesa e ou aumento de impostos quando a economia está em recessão.

Este é o caso de países como Portugal, que têm um problema estrutural de deficit orçamentários cronicamente elevados. Para esses países, adotar uma regra que disciplina o seu comportamento e limita os excessos cometidos tem mais benefícios do que custos. Será assim se a regra adotada tiver credibilidade, i.e. se os agentes econômicos acreditarem que esta será cumprida como foi anunciada e depois instituída em letra de lei. A credibilidade permite, então, às autoridades orçamentárias, a margem de manobra necessária para não ter de prosseguir uma política de austeridade em anos de recessão, precisamente porque está salvaguardada a sustentabilidade de médio e longo prazo das finanças públicas.

A sustentabilidade das contas públicas em Portugal não é só uma exigência da sua participação na moeda única da Europa, o Euro; é determinante para o futuro da economia portuguesa por outra razão. Permite eliminar a expectativa dos agentes econômicos (em particular das empresas) de que i) haverá futuros problemas orçamentários decorrentes do envelhecimento da população, do fraco crescimento econômico ou de outro choque que ainda não se pode antever, o qual possa colocar numa tendência explosiva a dívida pública em percentagem do PIB, e ii) estes problemas quando ocorrerem serão resolvidos do lado da receita, através de um novo agravamento da carga fiscal.²

Garantir a sustentabilidade de médio e longo prazo das finanças públicas é assim um importante fator para o crescimento econômico sustentado, já que constitui um compromisso com credibilidade aos olhos dos agentes econômicos (e em particular das empresas nacionais e estrangeiras) de que o aumento de impostos em Portugal no futuro não será tão significativo quanto pensavam. Se acreditarem que assim será, com maior probabilidade instalar-se-ão em Portugal, investindo e desenvolvendo suas atividades no país.³ Conclui-se, assim, que a sustentabilidade a médio e longo prazos das finanças públicas deve ser uma pedra basilar do desenvolvimento socioeconômico em Portugal.

Neste contexto, surge a primeira ideia para a política orçamentária, que consiste em colocar em letra de lei – com o maior compromisso possível e reunindo um consenso político tão alargado quanto possível – uma regra orçamentária que dita a concretização automática de uma política orçamentária restritiva, em função de uma variável que reflete o estado da economia. Sugere-se, então, que o período mais intenso de consolidação orçamentária deve ocorrer quando a economia registra uma taxa de desemprego mais baixa, e não em plena recessão. A ideia de uma regra que determina a melhor altura para reequilibrar as finanças

públicas baseia-se no princípio da contraciclicidade da política orçamentária (LUCAS; STOKEY, 1983).

A escolha do limite, a partir do qual devem ser desencadeadas automaticamente um conjunto de medidas, deve ser guiada por estudos empíricos, para evitar aplicar uma política orçamentária restritiva cedo demais. De início, o limiar dos dois dígitos relativos à taxa de desemprego medida pela agência europeia de estatística, o Eurostat, concretizaria uma política orçamentária que a maioria dos portugueses preferiria face à atualidade.

Deve igualmente constar da lei o rol de medidas que tornarão a política orçamentária mais restritiva, numa data ainda incerta, mas dependente de uma variável facilmente observável por todos. Sugere-se a taxa de desemprego medida pelo Eurostat, mas outra variável relativa ao estado da economia que seja internacionalmente reconhecida também pode ser utilizado. Recorrendo a estudos prévios, todo o trabalho precedente sobre as medidas a implementar, quer do lado da despesa quer do lado da receita, deve ser feito, com vista a garantir, a prazo, a sustentabilidade das finanças públicas portuguesas.⁴

Enquanto o estado da economia portuguesa não permitir nem recomendar a prossecução de significativas medidas de austeridade, e enquanto o problema da sustentabilidade de médio e longo prazo das finanças públicas não estiver em vias de estar resolvido, a política orçamentária deve ser neutra (i.e., nem deve ser restritiva nem deve ser expansionista) para não ser ela mesma um obstáculo à recuperação da economia.⁵

Da próxima vez que Portugal estiver nesta fase do ciclo económico, i.e. na próxima recessão depois de um período de expansão, estando as finanças públicas em melhores condições estruturais do que estão no presente, então será possível adotar uma política orçamentária de amortecimento do choque negativo. É assim que a política orçamentária deve ser – contracíclica – mas, para tal, é necessário que no ponto de partida as finanças públicas em Portugal sejam sustentáveis pelo menos em médio prazo.

A regra que prevê aplicar automaticamente um conjunto de medidas restritivas, assim que a economia o permitir, é a pedra basilar de uma política de responsabilidade orçamentária, inspirada em Lucas e Stokey (1983). Para além de dar ao Ministro das Finanças a margem de manobra para não ter de concretizar – na pior altura possível – uma política procíclica que agrava ainda mais a desaceleração da atividade económica, é uma regra que induz as melhores expectativas possíveis em relação ao futuro. Com base num compromisso ao mais alto nível no sentido de reforçar – no tempo mais adequado – a sustentabilidade de médio e longo prazo das finanças públicas, garante-se à partida uma maior probabilidade de sucesso.

A política orçamentária restritiva que é necessária não é adiada *sine die*; ao estar ancorada a uma variável como a taxa de desemprego que representa o estado da economia, permite a todos os agentes económicos – famílias, empresas e aos próprios organismos do setor público – planear melhor a sua atividade. Esta política alternativa de maior previsibilidade não só reduz a incerteza a prazo, como ainda garante uma implementação com menores custos.

A regra orçamentária aqui proposta pode ter mais dois efeitos desejáveis que se fazem sentir em diferentes fases do ciclo económico. Admitindo que já vigora uma regra que dita um ajustamento orçamentária automático em função da taxa de desemprego, por exemplo, e se esta contemplar – como deve – que os agentes económicos com uma maior capacidade de pagar serão chamados a pagar mais no futuro, estes provavelmente pouparão uma maior proporção do seu rendimento para fazer face à maior carga fiscal prevista, mesmo nos períodos caracterizados por uma taxa de desemprego mais elevada. Se assim for, haverá algum ajustamento ou ‘desalavancagem’ do setor privado durante os anos mais difíceis, mas

esta ‘austeridade relativa’ será feita de forma voluntária e por quem tem mais condições de suportá-la.

Há outro efeito desejável da regra orçamentária automática aqui proposta. Quando a taxa de desemprego estiver em queda e estiver próxima do limite a partir do qual será desencadeada automaticamente uma política orçamentária mais restritiva, e se, por exemplo, o ajustamento que for iminente for feito com base num agravamento da tributação indireta⁶ então haverá muito provavelmente uma antecipação de despesa por parte dos agentes econômicos, em particular das famílias, especialmente se tiverem a intenção e a capacidade financeira de comprar esse tipo de bens (em particular bens duráveis) nos trimestres seguintes. Ao se anteciparem, conseguirão fazer uma boa compra, beneficiando-se de uma tributação indireta menos penalizadora. E se for generalizada, esta expectativa por parte das famílias tornar-se-á auto-realizadora (*self fulfilling*), acelerando assim o ritmo ao qual se dá a recuperação da economia.

Promover o uso mais responsável dos serviços públicos

Para além da regra orçamentária, neste artigo são propostas mais duas medidas que visam melhorar a qualidade da despesa pública. Os serviços públicos – em particular aqueles que são financiados maioritariamente por impostos e cuja taxa, quando esta existe, é insuficiente para dissuadir uma utilização em excesso – tendem a sofrer de um problema conhecido de todos os economistas – o da ‘tragédia dos comuns’. Nesse caso há um recurso comum que é sobre-utilizado sempre que os seus utilizadores não levam em conta o impacto social das suas decisões, i.e. ocorre quando existe uma externalidade negativa entre os utilizadores do recurso e não há muito controle no acesso.

Um bom exemplo é a ADSE, o subsistema de saúde dos trabalhadores da Administração Pública em Portugal, no qual cada funcionário paga um determinado montante, que é independente da composição do agregado familiar coberto, o que lhe permite o acesso a cuidados de saúde para si e para os elementos do agregado que estão cobertos pelo seguro. Como o prêmio de seguro é igual, quer o funcionário público seja solteiro e não tenha filhos, quer seja casado e tenha três filhos, por exemplo, facilmente é desencadeada uma espécie de corrida de armas (FRANK, 2011), o que leva à sobre-utilização de serviços médicos. Quando o Estado finalmente tiver de aumentar as taxas e ou as contribuições para este subsistema de saúde face ao aumento da despesa total, o agregado familiar coberto pela ADSE que recorra relativamente menos aos serviços médicos disponíveis concluirá que terá beneficiado menos do que outros seus colegas. Antecipando esse desfecho, a decisão racional será prosseguir uma estratégia de sobre-utilização, o que gerará uma externalidade negativa sobre todos, dado que esse comportamento acelerará o desfecho indesejado por todos – o do aumento efetivo do prêmio de saúde para a ADSE. Urge então ter prêmios de saúde que variam em função da composição e do número de familiares cobertos, com vista a inverter esta ‘corrida de armas’, que não só tem um custo em termos orçamentários, como pode também excluir o acesso a alguém com maior necessidade, como é um facto que o uso exagerado até pode ser prejudicial para o próprio bem estar do cidadão.⁷

Mesmo uma família mais carente, que não suporte diretamente o custo financeiro associado a determinado programa de despesa pública de que se beneficia, deve preocupar-se com uma utilização mais responsável dos serviços públicos. É assim porque nenhum governo tem os meios para concretizar todos os programas de apoio que gostaria; tem de fazer escolhas difíceis, e a decisão de providenciar determinado serviço público com determinadas características (quantidade, qualidade, e quem ficará isento, por exemplo) implica que

algumas características de outro serviço público terão de ser sacrificadas. Em conclusão, não há recursos para todos os projetos, pelo que, o que é disponibilizado pelo setor público à população deve ser utilizado de forma racional e responsável.

Em termos concretos, são propostas duas medidas complementares, sendo a segunda detalhada no parágrafo seguinte. No âmbito do princípio da qualidade da despesa e do princípio do utilizador-pagador, propõe-se que todas as entidades e organismos públicos que servem diretamente famílias e ou empresas dependam mais significativamente de taxas. Estas devem ser fixadas a um nível compatível com dois objetivos: a) poder garantir um serviço com uma qualidade de pelo menos bom, b) poder competir com um prestador do setor privado já existente ou que possa existir num futuro próximo. Quando um cidadão ou empresa suporta uma parte do custo que é proporcional à sua utilização não só tende a ser mais responsável – combatendo assim o efeito da socialização dos prejuízos orçamentários – como é um cidadão mais exigente, um fator que incentiva o prestador a melhorar constantemente a qualidade do seu serviço. De fato, a aplicação do princípio do utilizador-pagador é muito mais potente do que simplesmente um instrumento para moderar a procura por serviços públicos.

A primeira parte da proposta consiste em aumentar de forma generalizada as taxas que financiam o serviço público, ao mesmo tempo em que se permite ao cidadão a escolha entre ser servido pelo setor público ou pelo setor privado. Obviamente que não se pode ficar por aí, dado que isso criaria um grave problema de acesso por parte da população mais carente, que não teria recursos suficientes. Assim, a segunda parte da proposta consiste em reduzir a retenção na fonte em sede de Imposto de Renda (designado em Portugal como IRS ou ‘imposto sobre o rendimento de pessoas singulares’) paga por trabalhadores e pensionistas, com vista a dotá-los dos meios necessários para escolher mais livremente entre um prestador público e um prestador privado.⁸

À semelhança da indesejabilidade das taxas reduzidas de tributação indireta (designadamente IVA, ‘imposto sobre o valor acrescentado’) que deverão ser eliminadas, o apoio às famílias mais carentes não deve ser feito através de uma isenção ou de uma redução das taxas a pagar, mas através de uma correção em sede de IRS. A opção de desagrar a retenção na fonte permite adiantar mais recursos quase imediatamente, dando folga a quem sofre de restrições de liquidez, sem ter de esperar mais de um ano pela devolução do IRS.

Esta solução permite também um menor enviesamento na alocação dos recursos sempre escassos, ao mesmo tempo em que privilegia a liberdade de escolha dos cidadãos. Por que razão deve uma família de baixa renda ter a sua escolha condicionada de modo a apenas ser servida pelo setor público? Devidamente apoiada pelo Estado em termos financeiros, através do IRS, essa família deverá poder escolher o seu prestador, seja este público ou privado.

Para terminar, devem ser ressuscitados os prêmios de desempenho para os trabalhadores da Administração Pública. Em concorrência com os prestadores privados, os funcionários e a direção dos serviços públicos que forem reconhecidos pelos cidadãos como sendo bons ou excelentes devem ser premiados. Quanto à entidade ou ao organismo em si, para aqueles com receitas próprias não será tão necessário um reforço da sua transferência vinda do orçamento do Estado, dado que mesmo a uma taxa mais elevada que atualmente, terão um maior afluxo de cidadãos que buscam e reconhecem um serviço público de elevada qualidade.

O sistema de pensões

A terceira ideia para a política orçamentária em Portugal, no domínio da despesa pública, tem como objetivo diversificar as futuras fontes de rendimento para a maioria dos Portugueses. Uma família que vive apenas do salário não só fica exposto a riscos, como

também ao desemprego ou o corte de remuneração, como ainda não aproveita outras oportunidades à escala global para complementar o seu rendimento. Como os últimos anos o demonstraram, nem um aposentado ou pensionista escapam à possibilidade de ver as suas prestações reduzidas, ou diretamente com um corte em termos nominais, ou pela via fiscal, ou mesmo pela degradação do seu poder de compra, principalmente quando as pensões estão imperfeitamente indexadas a um índice de custo de vida.

Para que no futuro os efeitos de eventuais novos cortes de remuneração ou de pensão não sejam tão dramáticos, é fundamental diversificar as fontes de rendimento de uma família da classe média. A escala do desafio orçamentário que Portugal, tal como muitos outros países da OCDE, enfrentarão nas próximas décadas torna muito provável a reincidência de cortes por motivos orçamentários. A proposta concreta é de desenvolver o segundo pilar do sistema nacional de pensões, o que permitirá aos portugueses que assim quiserem complementar a sua pensão pública, resolvendo assim problemas de insuficiência de rendimento que adviriam de um corte na pensão pública, quando esta é a sua única fonte de rendimento. Mas para além de contribuir significativamente para reequilibrar financeiramente a segurança social, essa medida pode lançar as bases de um crescimento económico mais rápido, assentado num modelo de desenvolvimento económico mais harmonioso.⁹

O principal problema que Portugal enfrenta é de um crescimento económico fraco, num mundo cada vez mais globalizado, em que o consumidor exige bens e serviços com cada vez mais valor e a um preço cada vez mais reduzido. Para conseguir isso, é indispensável um trabalho de equipe entre todos os fatores de produção ainda mais concertados do que já se tem. É aqui que se deve focar para compreender o que é necessário fazer para acelerar o processo de convergência real da economia portuguesa aos padrões dos seus pares da União Europeia.

O processo de criação de valor pode ser comparado à ‘confeção de um bolo’ que será tanto mais vendável no mercado nacional e internacional quanto maior for a sinergia entre todos os colaboradores. A metáfora do bolo: à forma de combinar os ingredientes e à melhor sequência para os transformar se dá o nome de ‘receita culinária’, que tem como paralelo numa economia moderna o ‘conhecimento’, um bem de capital acumulável que se identifica facilmente com patentes, fórmulas químicas, etc., cuja importância para o crescimento económico é evidente.¹⁰ Assim, pode-se investir no alargamento da fronteira do conhecimento através de atividades de investigação e de desenvolvimento, pode-se investir em ‘capital físico’ – como por exemplo adquirindo máquinas, equipamentos, instalações fabris, etc. – ou pode-se também investir em ‘capital humano’ – i.e. as competências dos trabalhadores no ativo. Enquanto o paralelo do ‘capital físico’ no exemplo da confeção de um bolo são o forno, as bancadas de trabalho, as formas e outros utensílios, ‘capital humano’ nesse contexto é ‘saber fazer’ um bolo. Para a confeção de bolos com maior valor económico não se pode recorrer ao trabalhador indiferenciado – é preciso alguém com experiência, com engenho e com arte nessa atividade, características que resultaram de escolhas deliberadas como os investimentos prévios em educação formal, formação profissional, ou mesmo através de uma aprendizagem enquanto se trabalha (por vezes designado por *on-the-job learning*).

Obviamente que para confeccionar um bolo são também precisos ingredientes e energia – i.e. os recursos naturais – assim como os próprios trabalhadores, mas é crucial reconhecer que a qualidade da mão de obra será determinada pelo seu ‘saber fazer’ – i.e. pelo seu ‘capital humano’ – e também pelo esforço, empenho e dedicação do trabalhador. A remuneração do fator trabalho será tanto maior quanto maior for a qualidade da mão de obra e dos restantes fatores de produção e que se reflete na produtividade e na criação de valor económico. Um trabalhador indiferenciado com pouco capital humano não pode ser

remunerado da mesma forma de outro colega que dá uma contribuição mais significativa no processo de criação de valor.

Por fim, há ainda que reconhecer e premiar adequadamente o empreendedor – aquele que estabelece objetivos como o tipo de bolo a confeccionar, que o leva ao mercado, que gere todos os recursos, que motiva as pessoas a se associarem a este projeto, que inova e que assume os riscos inerentes a qualquer negócio.

Para além de centrar a atenção nos fatores que são importantes no processo do crescimento econômico, em geral, e da criação de valor, em particular, a metáfora do bolo também é útil para observar dois fatos. Primeiro, é fundamental que todos trabalhem em sinergia para um resultado eficaz e eficiente. E segundo, uma guerra de redistribuição, em que cada um dos colaboradores tenta comer a massa do bolo antes de esta ter ido ao forno, é altamente contraproducente. É fácil ver que o negócio tenderá a ser mais bem sucedido quanto mais harmoniosa for a relação entre todos os colaboradores, com o compromisso previamente firmado de como serão repartidos os bons e os maus resultados.

As vantagens de uma sinergia entre todos os fatores de produção na confecção de um bolo podem ser generalizadas ao funcionamento da economia como um todo. Uma situação em que os interesses de todos os envolvidos estão alinhados e na qual não há guerras de redistribuição é determinante para um crescimento econômico rápido e sustentável. De fato, as vantagens para a sociedade podem ser ainda maiores, dado que os empregados de uma confeitaria podem ser ‘sócios’ não só da confeitaria onde trabalham, mas também de qualquer outra. Por esta sequência lógica, também não há nenhuma razão para se restringir apenas à confecção de bolos – existe a oportunidade de ser ‘sócio’ de qualquer atividade econômica, em Portugal ou em qualquer outro país do mundo.

Permitir aos trabalhadores serem também pequenos ou grandes detentores de capital é torná-los em *stakeholders*, i.e. em participantes ativos dos processos de crescimento econômico e de criação de riqueza. Quem atualmente vive unicamente do seu trabalho não está a aproveitar a oportunidade de beneficiar da valorização dos ativos, mobiliários ou outros. O risco de eventuais menos valias existe obviamente, mas pode ser mitigado.

Apesar da crise financeira internacional que surgiu em 2008, continuou e continua a haver oportunidades que todos deveriam aproveitar. Para exemplificar, apontam-se três desenvolvimentos recentes. Primeiro, os mercados acionistas nos Estados Unidos, representados por qualquer índice bolsista, ultrapassaram nas últimas semanas os máximos históricos de 2007. Segundo, as economias emergentes como o Brasil continuam a registrar perspectivas de crescimento mais favoráveis do que a economia portuguesa. E, por último, os portugueses sabem que o preço de muitas matérias primas (*commodities*), como o trigo e o crude, por exemplo, têm vindo a subir nos últimos anos, o que tem originado aumentos no preço dos bens e serviços mais intensivos nessas matérias primas, com consequentes perdas de poder de compra para as famílias. Se os portugueses tivessem aproveitado a sua valorização, teriam tido a oportunidade de contrariar os fortes aumentos sentidos ou teriam mesmo beneficiado financeiramente com eles.

Neste momento, para além das dificuldades conjunturais que condicionam severamente o rendimento disponível, o principal obstáculo estrutural à maior participação da classe média portuguesa nos mercados financeiros internacionais é a sua fragmentação, que se traduz em comissões demasiado elevadas, tão elevadas até, que não compensam os riscos que se correm. A proposta de desenvolver o segundo pilar do sistema nacional de pensões permite vencer este obstáculo. Para melhor entendê-la, é preciso compreender como estão organizados os sistemas de pensões de referência na Europa.

A maioria dos sistemas de pensões em países da OCDE tem três pilares. O primeiro é tipicamente o mais antigo, é público e paga a maior parte das pensões. O segundo e terceiro pilares são geralmente complementares ao primeiro, e caracterizam-se por serem contas pessoais de reforma. O terceiro pilar, que inclui os PPRs (planos poupança reforma), distingue-se do segundo pilar por este normalmente ser organizado ou pela entidade patronal ou por uma associação profissional.

Em Portugal, como noutros países da OCDE (OECD, 2011), a maior parte das pensões são financiadas pelo chamado primeiro pilar. Este pilar público é organizado segundo o princípio da repartição (*pay-as-you-go* ou PAYG) onde os empregadores e trabalhadores no ativo pagam contribuições sociais para a Segurança Social ou para a Caixa Geral de Aposentações que servem para financiar as pensões e outras prestações sociais dos pensionistas e aposentados no inativo.

Porém, este sistema é vulnerável ao envelhecimento da população e a fenômenos sociais como a emigração dos mais jovens, que reduzem o número de ativos por cada inativo. Investir na educação das próximas gerações – assumindo que estarão a trabalhar em Portugal no futuro para pagar as pensões dos inativos de então – é uma estratégia para diminuir o desequilíbrio financeiro que advém do acréscimo de custos para o erário público associado ao envelhecimento da população.¹¹

Para evitar uma taxa de substituição total (calculada como o razão entre a primeira pensão e a última remuneração no ativo) aquém das expectativas, haverá que complementar a pensão pública do primeiro pilar (i.e. do regime que opera em PAYG) com uma pensão do segundo ou terceiro pilar (BOVENBERG; VAN DER LINDEN, 1997, para mais detalhes sobre a taxonomia de um sistema de pensões moderno). Isto implica que, ou ter-se-á de depender de um PPR clássico (do chamado terceiro pilar), ou então é será necessário desenvolver em Portugal o até agora praticamente inexistente segundo pilar. Trata-se de um subsistema de pensões financiado pelo princípio da capitalização, e organizado ou pela entidade patronal ou por outro órgão de natureza sindical ou profissional, mas que pode também ser público, como aqui se sugere.

As especificidades do modelo a implementar são menos importantes neste momento; o que vale a pena frisar é que: i) os portugueses precisam encontrar rapidamente um complemento à sua pensão de reforma que seja o mais custo-eficiente possível; ii) devem aproveitar a oportunidade que os mercados financeiros lhes conferem para beneficiar das oportunidades de negócio que existem por todo o globo, por existirem economias que podem crescer mais rapidamente que a portuguesa; iii) a partilha de mais e menos valias por parte dos trabalhadores com os atuais detentores de capital ajuda a criar as condições necessárias para um desenvolvimento econômico e social mais harmonioso, menos caracterizado pelo conflito contraproducente, no sentido da redistribuição antecipada dos resultados ainda em curso, e na qual todos os colaboradores têm interesses mais alinhados do que no *status quo*.

O que se propõe, então, é transformar os atuais Certificados de Reforma (CRs) num verdadeiro PPR público, de contribuições voluntárias, e com gestão privada devidamente contratualizada em concurso internacional por um determinado período de tempo, para poder beneficiar de uma gestão de carteira profissional com as mais baixas comissões possíveis. Naturalmente, a carteira de ativos a gerir deverá ser conservadora, mas as poupanças dos portugueses que complementarão o primeiro pilar do sistema de pensões não poderão estar sujeitos a um regime de ‘repressão financeira’, no qual os gestores são obrigados – por lei – a comprar títulos da dívida pública portuguesa. Pretende-se, portanto, que este PPR público seja, de fato, um complemento viável às pensões públicas dos portugueses; para isso, os ativos

têm que ser riqueza líquida e não apenas a titularização de maiores impostos a pagar no futuro.

Considerações finais

A economia portuguesa enfrenta atualmente três dificuldades de natureza estrutural: um crescimento econômico fraco, um deficit das contas públicas persistentemente elevado, e uma política orçamentária marcadamente procíclica, tanto em expansão como em recessão. A estas três dificuldades acrescentar-se-á no futuro o desafio do envelhecimento da sua população.

Focando na despesa pública, este artigo defende que uma política de responsabilidade orçamentária pode ajudar a mitigar todas estas dificuldades. Com base nos pilares da sustentabilidade, da contraciclicidade e da qualidade das finanças públicas, são apresentadas várias recomendações com vista a ajudar Portugal a sair mais rapidamente da situação de crise em que se encontra.

A primeira medida sugerida é a aprovação de uma regra orçamentária com um mecanismo de ajustamento automático indexado a uma variável que capta o estado da economia. A título de exemplo, a regra ditaria a concretização de uma política mais restritiva sempre que a taxa de desemprego estivesse abaixo dos 10%. Isso evitaria que durante uma recessão se agravassem o corte da despesa pública e ou o aumento da carga fiscal, como também evitaria a acumulação de dívida pública excessiva durante um período de expansão da economia.

A segunda medida que se propõe é uma aplicação mais generalizada do princípio do utilizador-pagador nos serviços públicos com o objetivo de promover um uso mais responsável dos mesmos e de permitir ao serviço público concorrer com o serviço privado quando este existe, mas sem criar problemas de acesso à população mais carenciada.

Por fim, no âmbito do sistema de pensões em Portugal, recomenda-se o desenvolvimento do segundo pilar, com vista a diversificar as fontes de rendimento dos portugueses, a tirar partido do potencial de crescimento econômico de países como o Brasil, e ainda a contribuir para um desenvolvimento socioeconômico mais harmonioso.

Notas

¹Por várias razões, de tempos em tempos, tem-se a necessidade de se demonstrar que Portugal não é a Grécia, embora a distinção já seja clara para os observadores internacionais. Ao contrário da Grécia, que vive uma crise orçamentária, o maior problema em Portugal é um crescimento econômico anêmico. Há seguramente um histórico de deficit orçamentários cronicamente elevados, não porque a máquina fiscal seja incapaz de cobrar impostos ou porque o reporte de dados estatísticos seja duvidoso, mas simplesmente porque a gestão na Administração Pública é pouco profissional e demasiado centrada num só ano. A racionalização de processos internos, a melhoria dos sistemas de informação, e a adoção de um quadro plurianual para a despesa pública são alguns dos vetores de uma reforma da Administração Pública que urge acelerar. Nos últimos anos, Portugal fez também alguns progressos em matéria de reforma do seu sistema público de pensões, em particular na Caixa Geral de Aposentadoria. Assim, o custo do envelhecimento da população portuguesa para as finanças públicas será relativamente menor (PINHEIRO; CUNHA, 2007), mas vale a pena lembrar que o problema está longe de estar resolvido (RODRIGUES; PEREIRA, 2007).

²Vale a pena lembrar que os sucessivos problemas orçamentários em Portugal, pelo menos desde 2002 até à assinatura do memorando de entendimento com a Troika em 2011, foram principalmente resolvidos através de repetidos aumentos da taxa geral do Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA) dos já longínquos 17% para os atuais 23%. É também útil saber que uma das razões pela qual os Estados Unidos ainda não implementaram o IVA é que este é um imposto que em condições normais da economia e com taxas não muito elevadas gera uma

enorme receita e que, por este motivo, poderia levar a um aumento da dimensão do Estado naquele país (cf., por exemplo, BECKER; MULLIGAN, 2003).

³Uma das formas mais eficazes de aumentar a produtividade é através de novas tecnologias para a produção que, se for proveniente de projetos de investimento direto estrangeiro, tenderá a traduzir-se não só em ganhos de emprego como também numa aprendizagem enquanto se trabalha (o que os economistas chamam de efeito *learning by doing*), resultando numa progressão salarial mais rápida no contexto de uma convergência real acelerada.

⁴No contexto de uma regra orçamentária automática, o trabalho prévio que um governo deve fazer no âmbito da despesa pública deve incluir medidas como por exemplo: a) indicar os programas, iniciativas, missões, institutos, e organismos que no futuro vão ser eliminados; b) fixar tetos para a despesa pública agregada que têm de ser – de fato – vinculativos; c) tornar ainda mais apertadas as regras para o acesso a prestações sociais; ou d) aumentar a idade de reforma e de aposentação e/ou rever as fórmulas de cálculo das pensões estatutárias a atribuir nos próximos anos. Este é um trabalho moroso que para ter sucesso requer um diálogo prolongado com todos os parceiros sociais.

⁵Ter uma política orçamentária neutra é perfeitamente compatível com prosseguir de forma enérgica o processo de racionalização do setor público. Essa estratégia comporta iniciativas como, por exemplo, adequar da melhor forma possível os funcionários públicos às funções do Estado, aprofundar a experiência dos serviços partilhados, prosseguir com a informatização de processos, e preparar os sistemas de informação para o custeio das medidas, no âmbito da concretização do Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP-RIGORE) e da implementação na Administração Pública da orçamentação e gestão orientada para o desempenho.

⁶Por exemplo, através de um aumento da taxa geral do IVA, através da eliminação das taxas reduzidas de IVA, ou através de um aumento dos impostos específicos como aqueles que incidem sobre o tabaco, o álcool, os combustíveis ou sobre os veículos automóveis.

⁷É o caso dos meios complementares de diagnóstico médico que usam radiação ou o consumo injustificado de antibióticos que criam maior resistência ao medicamento e numa ocasião posterior requerem um fármaco ainda mais agressivo, com efeitos secundários adversos para o aparelho digestivo, por exemplo.

⁸Deve-se respeitar a soberania do consumidor que, na situação atual, se for mais desfavorecido, não pode optar por outra alternativa que não a do setor público, mesmo que esta seja de má qualidade, simplesmente porque é esta que o Estado subsidia implicitamente. Com a proposta entre mãos, estimula-se a excelência na qualidade do serviço – quer no público quer no privado – através de uma maior concorrência entre os dois.

⁹Também, no contexto da teoria do rendimento permanente, um agente económico ainda no ativo que sofre um corte na sua remuneração tenderá a ajustar de forma menos agressiva o seu consumo no presente se tiver mais confiança na estabilidade e regularidade dos seus rendimentos no futuro.

¹⁰Um bem de capital que pode ser tangível ou intangível – como no caso do conhecimento – é um bem que serve para produzir outros bens e serviços, sejam estes de consumo ou de capital.

¹¹Mesmo assim, nos próximos anos dificilmente será possível evitar reduções efetivas nas prestações sociais na sequência de medidas como alterações nas fórmulas de cálculo das novas pensões, um novo aumento da idade legal de reforma, e possivelmente até um maior agravamento da carga fiscal (RODRIGUES; PEREIRA, 2007).

Referências

BANCO DE PORTUGAL. **Boletim Económico**. Outono, 2012.

BECKER, G. S.; MULLIGAN, C. S. Deadweight costs and the size of government. **Journal of Law & Economics**, v. 46, n. 2, p. 293–340, 2003.

BLANCHARD, O. J. Adjustment within the euro: the difficult case of Portugal. **Portuguese Economic Journal**, n. 6, p. 1–21, 2007.

BOVENBERG, A. L.; VAN DER LINDEN, A. Pension policies and the aging society. **The OECD Observer**, n. 205, apr./may, 1997.

DELONG, J. B.; SUMMERS, L. Fiscal policy in a depressed economy. **Brookings Papers on Economic Activity**, n. spring, p. 233–297, 2012.

FRANK, R. H. **The Darwin economy**: liberty, competition, and the common good. Princeton University Press, 2011.

INTERNATIONAL MONETARY FUND. **World Economic Outlook**. October, 2012.

LUCAS, R. E.; STOKEY, N. Optimal fiscal and monetary policy in an economy without capital. **Journal of Monetary Economics**, v. 12, n. 1, p. 55–93, 1983.

MANKIW, N. G. **Principles of Economics**. South-Western Cengage Learning, 2011.

OECD. **Pensions at a glance 2011**: retirement-income systems in OECD and G20 countries. Disponível em: < <http://www.oecd.org/els/social/pensions/PAG>>. Acesso em: 12 abr. 2011.

PINHEIRO, M.; CUNHA, V. G. MISS: um modelo para avaliação da sustentabilidade da segurança social portuguesa, **Occasional Papers**, v. 2, 2007.

RODRIGUES, P. G.; PEREIRA, A. M. **A reforma das pensões em Portugal**: uma análise de equilíbrio geral dinâmico. Fundação Luso-Americana, 2007.

RODRIGUES, P. G. **Um complemento ao memorando de entendimento**: 35 ideias para um Portugal irreconhecivelmente melhor. Universidade Técnica de Lisboa, jun. 2011.