

POLÍTICA ORÇAMENTAL: COMO AVALIAR UM ORÇAMENTO DO ESTADO

Uma aplicação ao OGE 2025

Abel Mateus

**Investigador Principal do IEP, UCP
Senior Fellow, UCL**

Resumo: Os três objetivos de um orçamento são: (i) contribuir para o crescimento económico, através de uma melhor afetação de recursos, produção de bens públicos e investimento, e redução das distorções na economia; (ii) contribuir para a estabilização cíclica da economia, sobretudo dinamizando-a em períodos de recessão; e (iii) contribuir para uma economia mais equitativa, através da redistribuição do rendimento e acesso das classes de menor rendimento aos bens públicos e a um mínimo de rendimento. Todos estes objetivos devem ser prosseguidos respeitando as regras fiscais definidas pela União Europeia. Também haverá outros objetivos ou restrições que o orçamento deve prosseguir: (iv) estabilidade da dívida pública a longo prazo, que hoje é o elemento central das regras fiscais europeias; e (v) simplificação administrativa e transparência, assim como (vi) respeito pelas liberdades e escolhas democráticas. Este trabalho procura aplicar estes princípios ao OGE de 2025 de forma analítica, o que é um esquema que nos parece pioneiro, expondo uma metodologia que pode ser aplicada pelas diferentes instituições nacionais e internacionais numa análise macro da política orçamental.

Parte I: O ORÇAMENTO DE ESTADO: Contribuição para o crescimento

Portugal encontra-se numa encruzilhada política complicada: com um governo minoritário da AD, entalado à esquerda pelo PS e à direita pelo Chega, e um país bastante polarizado. Por isso temos assistido a constantes ameaças de derrube do governo, que pode advir da rejeição de um OGE, em que aqueles dois partidos querem ver espelhadas as suas medidas de política, de tom populista, para poderem aumentar as suas chances nas próximas eleições. Para governar, a AD deveria fazer alianças à esquerda ou à direita, pontuais, para manter a sua equidistância e ganhar o eleitorado ao centro, que é geralmente quem decide as eleições.

Um governo minoritário dificilmente consegue fazer reformas de fundo, pois estas têm geralmente custos no curto prazo e benefícios de longo prazo. Terá de procurar medidas reformistas que tenham uma grande ressonância com o eleitorado, em que sejam evidentes os benefícios mesmo no curto a médio prazo, e saber comunicá-las. Por outro lado, deve a todo o custo evitar erros de política ou grandes projetos que comprometam o crescimento económico a curto e longo prazo.

Políticos de vários quadrantes têm afirmado que o OGE para 2025 é um “bom orçamento”, enquanto outros dizem que é um “mau orçamento”, por razões puramente de estratégia política ou ideológica. Mas como é que um economista, que siga a escola de Musgrave-Samuelson-Mirrless, o pode classificar?¹

Os três objetivos de um orçamento são: (i) contribuir para o crescimento económico, através de uma melhor afetação de recursos, produção de bens públicos e investimento, e redução das distorções na economia; (ii) contribuir para a estabilização cíclica da economia, sobretudo dinamizando-a em períodos de recessão; e (iii) contribuir para uma economia mais equitativa, através da redistribuição do rendimento e acesso das classes de menor rendimento aos bens públicos e a um mínimo de rendimento. Todos estes objetivos devem ser prosseguidos respeitando as regras fiscais definidas pela União Europeia. Também haverá outros objetivos ou restrições que o orçamento deve prosseguir: (iv) estabilidade da dívida pública a longo prazo, que hoje é o elemento central das regras fiscais europeias; e (v) simplificação administrativa e transparência, assim como (vi) respeito pelas liberdades e escolhas democráticas.

Este trabalho procura aplicar estes princípios ao OGE de 2025 de forma analítica, o que é um esquema que nos parece pioneiro, expondo uma metodologia que pode ser aplicada pelas diferentes instituições nacionais e internacionais numa análise macro da política orçamental.

As metodologias utilizadas por instituições como a Comissão Europeia ou o FMI na análise das políticas orçamentais, e em particular, no orçamento de um País, não estão conformes com esta orientação. A análise do FMI através das consultas do Artigo IV² está sobretudo orientada para análise da estabilidade financeira, e o risco de haver uma crise de balança de pagamentos ou da dívida pública, o que corresponde à missão fundamental do FMI, consubstanciada nos seus Estatutos. A análise da Comissão Europeia, está orientada para o respeito pelas regras do Compacto Fiscal, que é ditada pelo Tratado de Maastrich da União Monetária.³

¹ Musgrave, Richard (1959).

² IMF (2024).

³ Que hoje é ditada pelo Semestre Europeu, tendo como pano de fundo as Perspetivas Económicas da Comissão, e os diversos instrumentos submetidos por cada País. Comissão Europeia (2024).

Começemos por analisar se o OGE contribui para a tão propagada necessidade de acelerar o crescimento económico, ou seja, **o OGE-25 contribui para o crescimento do País?**

1. Quadro macroeconómico para o OGE-25

As últimas projeções do PIB (Quadro 1) mostram que a economia portuguesa está a crescer ligeiramente acima da tendência e acima da média da UE. Esta evolução deve-se essencialmente a dois fatores: à expansão do turismo e ao impacto dos fundos europeus. As receitas do turismo cresceram 19,5% em 2023 e 9,2% em 2024, em termos nominais, o que corresponde em termos reais a 14,3 e 7%, respetivamente. O impacto do turismo sobre o PIB estima-se em cerca de 2,2 pontos percentuais e o dos fundos europeus num ponto percentual. A execução do PRR implicou transferências adicionais para a economia de 1,3% do PIB em 2024, prevendo-se que atinja 2,7% em 2025. Estes impulsos justificam uma grande percentagem do crescimento do PIB do Quadro 1, que poderão estar subestimados.

Daqui se conclui que a economia continua a crescer impulsionada pelo turismo, que já desacelerou significativamente em 2024, mas deverá ser substituído pelo impulso do PRR. De qualquer forma, as previsões de grande aceleração do PIB devido à duplicação de 2 para 4% do PIB das transferências da UE não se estão a concretizar, talvez pelo efeito negativo dos bloqueios e políticas que se têm e continuam a registar. Vejamos algumas delas.

Quadro 1
Taxas de Crescimento do PIB

	2007-2013	2013	2014	2015
OGE	1,9	2,5	1,8	2,1
FMI	1,9	2,3	1,9	2,3
Comissão Europeia	1,9	2,3	1,7	1,8

Fonte: As indicadas e Ameco para 2007-2013

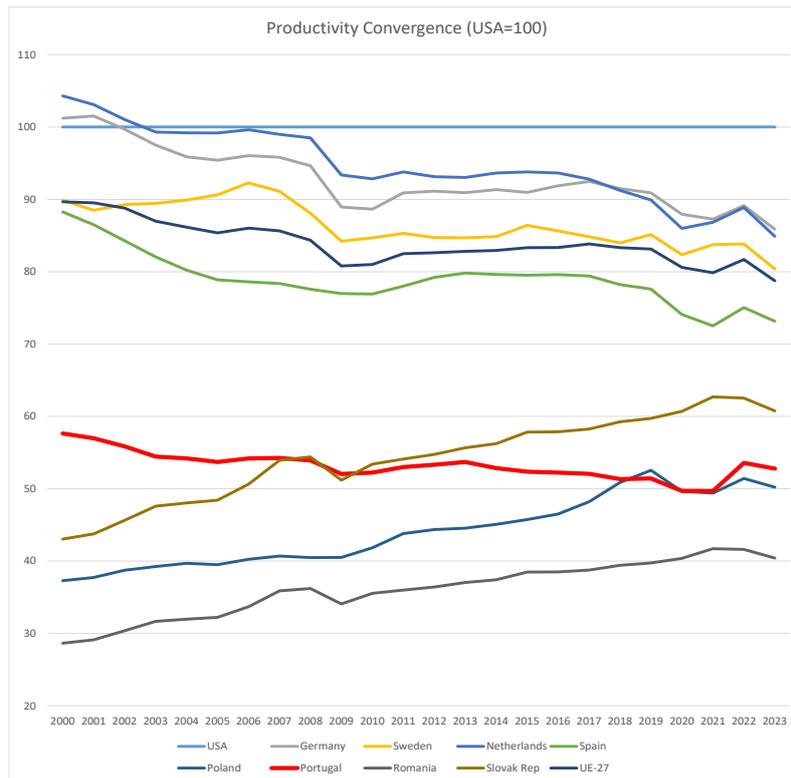
2. Diagnóstico de base: baixa produtividade e baixo ritmo de crescimento em duas décadas e meia

2.1. Produtividade do trabalho a afastar-nos da fronteira tecnológica mundial

A produtividade do trabalho em Portugal cresceu a um ritmo de 1,18% ao ano entre 2000 e 2023. Enquanto em 2000 tínhamos 57,6% da produtividade média horária dos EUA, 23 anos depois temos apenas 52,7%. É o resultado de uma taxa de crescimento média anual em Portugal de apenas 75% da dos EUA. Como se pode observar na Figura 1 fomos ultrapassados pela República Eslovaca e pela Polónia, enquanto a Roménia se aproxima. Como a Figura revela, todos os países mais desenvolvidos da UE perderam terreno em relação aos EUA: a média da UE-27 caiu de 11 pontos em 23 anos - esta é uma das principais preocupações do Relatório Draghi.

Em contraste, os países do Leste da UE registaram taxas de crescimento da produtividade do trabalho bastante mais elevadas, todos eles em torno dos 3% ao ano, o que permitiu a sua convergência.

Figura 1: Convergência da Produtividade para os EUA



Fonte: OCDE, Productivity Data Base, Os dados referem-se à produtividade média do trabalho por hora trabalhada, a preços constantes de 2015, e convertidos em PPC, em USD. A base de cálculo dos índices é 2011.

Em termos setoriais é a indústria que puxa pelo crescimento da produtividade global da economia. Para o período 2000-2023, nos países do Leste observamos taxas de crescimento da produtividade na indústria entre 5,6% (Eslováquia) e 3,9% (Polónia), enquanto em Portugal apenas observamos um crescimento de 1,6%, e esta taxa desacelerou para 0,2% entre 2017 e 2023. Os serviços têm sempre taxas mais baixas de crescimento. Mas foi o boom turístico que levou a uma subida daquelas taxas relativas a Portugal de 0,3 para 0,7% ao ano! É, de facto, preocupante o que se passa com a estagnação da nossa indústria.

O número total de horas trabalhadas decompõe-se em emprego e em número de horas por trabalhador. O emprego manteve-se estagnado no período analisado e o número de horas médio por trabalhador baixou 0,3% ao ano, ou seja, caiu 8% no total do período. O que aconteceu com a pandemia? É interessante observar que ainda estamos 6% abaixo do valor de 2019.

2.2. Produtividade do capital com crescimento negativo

Podemos decompor a evolução da produtividade do trabalho em dois fatores: (i) a evolução da produtividade do capital e (ii) do rácio entre capital e trabalho (intensidade capitalística). A produtividade do capital caiu de forma significativa (2,5% ao ano), enquanto a intensidade capitalística subiu 3,6% ao ano. A conclusão é que temos investido mal, no agregado da economia, dada a taxa negativa da produtividade do capital. Destacam-se os investimentos na economia digital (ICT) que têm contribuído mais para o crescimento do que os não digitais.

2.3. Produtividade multifatorial com crescimento negativo ou quase estagnada

Se juntarmos a contribuição do trabalho e do capital para o crescimento e compararmos com o que o PIB tem efetivamente subido, fica-nos uma diferença a que chamamos **produtividade multifatorial**.

No total do período 2000 a 2023, esta cresceu em média 0,2% ao ano. Esta taxa captura os efeitos da qualidade das instituições e das políticas económicas. Aqui reside o ponto crucial desta análise. A evidência empírica e estatística mostra que esta taxa de crescimento quase nula reflete políticas económicas de fraca qualidade, muitas vezes com efeitos negativos sobre o crescimento, instituições anquilosadas e não modernizamos a economia e a sociedade devido "aos interesses instalados".

O cálculo da produtividade multifatorial não é imune a efeitos da procura. Por isso, se decomposermos o período, verificamos que entre 2000 e 2016, aquela produtividade teve uma taxa de crescimento de -0,16% ao ano, enquanto em 2017-2023 cresceu 1,2%. O primeiro período reflete o período de explosão do endividamento e da crise económica. O segundo período reflete a recuperação pós-programa de ajustamento, e o boom turístico que terá contribuído para mais de metade daquela taxa.

Uma análise mais profunda da produtividade multifatorial exige cálculos para o fator capital humano, que reflete a acumulação de conhecimentos (educação) do País. A OCDE, que temos estado a seguir, não incorpora o capital humano, e o exercício do KLEMs, que é patrocinado pela Comissão Europeia, tem dados muito limitados para Portugal.

Diz-se que temos a "geração de jovens mais bem preparada de sempre", porque tem subido acentuadamente a percentagem de jovens com formação académica de mais do que o secundário superior. De facto, dos jovens entre 25 e 34 anos de idade em 2013, 41% têm formação superior (as taxas mais elevadas são de 60 a 70%, com a Coreia no topo), contra 31% em 2016. E há 30 anos aquela taxa era de 13%. Fomos o 9º país da OCDE com maior ritmo de expansão desta taxa. Porque é que este ritmo de expansão não se traduziu em maior crescimento económico?

Este fator reflete-se, mais lentamente, no número de anos médios de escolarização do stock da mão-de-obra, que é o que interessa verdadeiramente. Segundo as nossas estimativas, este número passou de 3,6 anos em 1980 para 7,8 anos em 2000, e terá atingido cerca de 9 anos em 2020. Mas não é só a expansão em volume que interessa, também a qualidade da formação, sobretudo os conhecimentos em ciências, engenharia, matemática e management. As nossas estimativas para 2000 a 2019 mostram que o capital humano contribui com 0,95% ao ano, o que está abaixo do contributo do capital físico, mas não deixa de ser importante.

O que resulta, mais uma vez, é uma baixa taxa de crescimento da produtividade multifatorial, incorporando o capital humano: esta produtividade total teve um crescimento médio negativo de 0,24% ao ano entre 2000 e 2019, que terá sido ligeiramente positiva na última década. Mais uma vez, este resultado revela o problema do bloqueio das instituições e políticas económicas não desenvolvimentistas.

2.4. O PIB Potencial a crescer a baixo ritmo

O diagnóstico que traçamos está intimamente relacionado com a evolução do PIB potencial, que usa metodologias ligadas à evolução dos fatores produtivos e à produtividade total. E é este PIB potencial que determina a capacidade produtiva do País. Sem melhorar a capacidade produtiva do país não há crescimento económico. Pelo que é importante analisarmos se o OGE-25 contribui para essa melhoria da capacidade produtiva. Não só em termos de acumulação de fatores (investir em capital físico e capital humano), como sobretudo na melhoria da produtividade dos fatores.

A Comissão Europeia estima para Portugal uma taxa de crescimento média do PIB potencial de cerca de 1% para 2000-2025, o que confirma o nosso diagnóstico de baixo crescimento da produtividade. Contudo, os mesmos dados revelam uma aceleração para 1,9% entre 2017 e 2025, confirmando a nossa análise: **o boom turístico e a expansão pós-programa ajustamento, mais fundos europeus.**

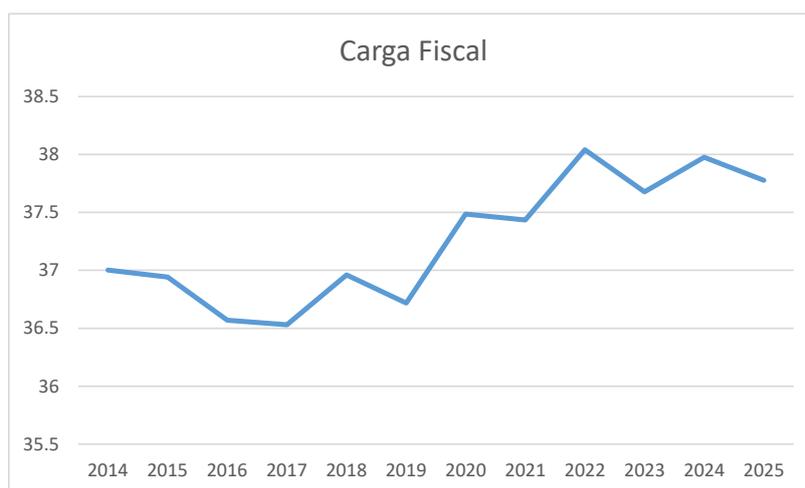
Ora, se tanto a análise da Comissão Europeia como o diagnóstico que fizemos confirmam a aceleração para cerca de 2% ao ano do crescimento do PIB potencial, porque é que o OGE não é mais ambicioso ao definir o enquadramento macroeconómico de base? É, pois, necessária mais ambição para o crescimento do País, e é necessário definir políticas orçamentais condicentes com essa ambição.

3. Análise das Políticas Orçamentais numa Ótica de Crescimento Económico

3.1 A carga fiscal e a despesa corrente estrutural quase se mantêm

Um primeiro indicador agregado, do impacto sobre o crescimento refere-se à carga fiscal. O País tem uma das mais elevadas cargas fiscais, para o nosso nível de rendimento, o que provoca distorções na afetação de recursos, redução dos incentivos para poupar, investir e trabalhar, entre outros. A Figura 2 mostra que, apesar de se ter atingido nos últimos anos um record nesta taxa, a redução em 2025 será apenas de 0,2 pontos percentuais para 37,8%, e é devida apenas à redução da carga sobre os jovens. Esta redução é muito tímida: a carga ainda está muito acima do mínimo alcançado em 2017 dos 36,5% (na época recente).

Figura 2

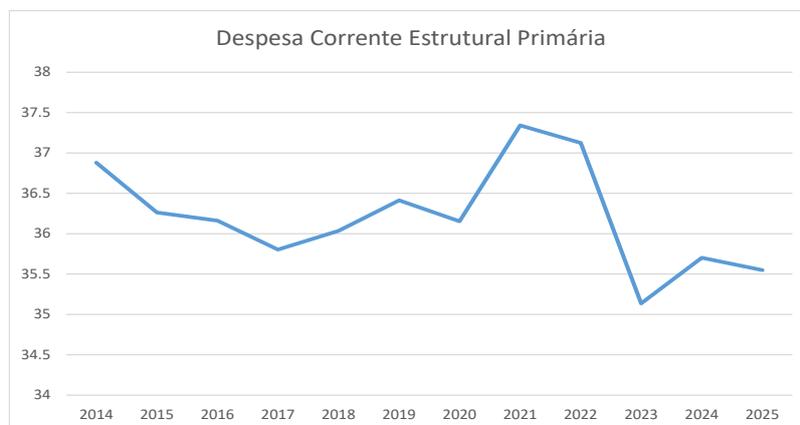


Fonte: Ameco até 2023, 2024 e 2025 baseado no OGE 25

Para haver uma redução sustentável da carga fiscal tem de haver redução da despesa corrente primária. A Figura 3 mostra uma ligeira redução de 0,2 pontos percentuais, que continua a tendência de médio prazo, interrompida pela pandemia e pelo OGE de 2024.

A despesa sobe devido à atualização dos vencimentos de vários grupos de funcionários públicos: 5,6%, ligeiramente acima do PIB nominal, enquanto as prestações sociais sobem 4%.

Figura 3



Fonte: Ameco e OGE-25

3.2. E que medidas de política orçamental concretas propõe o governo que contribuam para o crescimento?

O Quadro 2 mostra as principais medidas discricionárias de política orçamental.

Quadro 2
Medidas Discricionárias de Política Orçamental e Impacto no OGE-25

Receita		-1,173
ISP		650
IRS		-1,265
Jovem		-775
Geral		-490
IRC		-250
Despesa		1,711
Remunerações		1,568
Prestações Sociais		215
Total		2,884

Fonte: OGE-25 e cálculos do autor

Do lado fiscal a principal medida é a (i) redução do IRS jovem, (ii) acompanhado de algum alívio para todos os contribuintes. Prevê-se também um aumento (iii) dos impostos sobre os combustíveis. Outra medida que a AD ainda não deixou cair é, pelo menos (iv) reduzir em 1 ponto percentual o IRC.

Do lado da despesa, os aumentos das remunerações e prestações sociais não se afastam significativamente do aumento do PIB nominal: 4,8%, que já comentámos acima, e que são ditadas pela necessidade de reduzir a contestação social.

3.2.1. Taxas marginais de imposto do IRS entre as mais elevadas da UE

A redução geral do IRS equivale a cerca de 2,6% da receita total, e 0,16% do PIB, e resulta das medidas avulsas aprovadas pelo Parlamento ao longo de 2024.⁴

Existe entre os políticos de esquerda em Portugal a crença de que é necessário um esquema de taxas do IRS muito progressivo porque é necessário redistribuir o rendimento. Esta perceção tem levado a um crescente fracionamento dos escalões: dos 5 escalões de 2004, com taxas entre 12 e 38%, atingiu-se o "paroxismo" em 2024-5 de 9 escalões, com taxas entre 13,25 e 55,5%! Nos países do Leste Europeu existem apenas 2 escalões, e mesmo nos "Nórdicos" 3 escalões.

A taxa marginal do último escalão em Portugal é de 55,5% para níveis "ultra-elevados", e de 50.5% para um escalão que corresponde a 2,5 vezes e meia o salário médio, que é claramente a mais elevada da amostra de países aqui considerada. Para os países da Europa de Leste, que são os com quem competimos atualmente, as taxas marginais máximas estão entre 15 e 32%.

Quadro 3
Taxas marginais de Imposto sobre Rendimento Pessoal (escalão máximo), 2023-2024

	Taxa	Escalão Máximo	Salário médio	Rácio Salário sobre Escalão Máximo	Taxa sobre salário médio
Portugal	50.5	80,000	31,922	2.51	37.0
	55.5	250,000	31,922	7.83	
Polonia	32.0	27,600	36,897	0.75	23.0
Rep Eslováquia	25.0	47,538	26,263	1.81	19.0
Lituânia	32.0	114,162	43,875	2.60	20.0
Hungria	15.0	6,840	28,475	0.24	15.0
Rep Checa	23.0	62,686	62,686	1.00	15.0
Holanda	37.6	75,518	63,225	1.19	27.2
Suécia	40.1	51,471	50,407	1.02	24.1
Denmark	44.0	76,557	64,127	1.19	31.5
EUA	37.0	636,469	73,013	8.72	12.0

Fonte: PwC, resumo dos sistemas fiscais, e cálculos do autor

Um dos erros frequentes feitos nas comparações internacionais é tomar as taxas dos impostos sobre o rendimento dos países "Nórdicos" reportadas nas tabelas oficiais. Ora, uma parte significativa do pagamento da segurança social (sistema de pensões) nestes países está incorporada no imposto sobre rendimento pessoal. Até a OCDE comete este erro. Por exemplo, os Países Baixos cobram mesmo para o escalão mais baixo, 25% para a segurança social. O Quadro 3 reflete a nossa estimativa, depois de fazer esta correção.

Como podemos observar, todos os países "Nórdicos" têm taxas bastante inferiores a Portugal. Só países como a França é que se aproxima do nosso país, mas os economistas franceses fazem as

⁴ Diversas medidas avulsas em sede de IRS foram adotadas nos meses de junho e agosto de 2024, como a Lei nº 32/2024, de 7 de agosto, que alterou a dedução específica da categoria A – rendimentos do trabalho dependente, a Lei nº 33/2024, também de 7 de agosto, que atualizou as taxas e os escalões de IRS, ou a Lei nº 31/2024, de 28 de junho, que aprovou medidas fiscais para a dinamização do mercado de capitais.

mesmas críticas do que nós, e a França tem um rendimento per capita que está acima da média da UE.

A última coluna mostra a taxa marginal de imposto para o escalão correspondente ao salário médio de cada país. Mais uma vez Portugal tem a taxa mais elevada desta amostra: o dobro da média dos países do Leste Europeu.

É, pois, urgente, uma redução das taxas marginais e uma racionalização das tabelas. As taxas anormalmente elevadas da tabela do IRS são um desincentivo ao trabalho e à acumulação de capital humano. E à evasão fiscal e ao informalismo. São muitas as contribuições teóricas sobre este tema. Um trabalho do NBER (WP 10509) conclui que um aumento de 5 pontos percentuais na taxa de imposto leva a uma redução significativa nas horas trabalhadas, a taxa de emprego cai 4 pontos percentuais, a economia informal cresce 3.8% e os setores intensivos em trabalho diminuem, com um efeito amplificado no emprego não qualificado. Interessante: **umentar a taxa de IRS prejudica sobretudo os trabalhadores de menor qualificação, os de menores salários!**

A redução global do IRS do OGE-25 é evidentemente benéfica em termos de incentivos para trabalhar e de aquisição de capital humano, mas é de reduzida dimensão para ter um impacto sobre aqueles incentivos.

A análise da redução do IRS jovem, a medida emblemática deste Orçamento será feita mais tarde. Mas antecipa-se já que tem um rácio benefício-custo negativo, e por isso tem um efeito negativo sobre o crescimento do PIB.

3.2.2. A carga excessiva do IRC: urge desmascarar três mitos políticos

Muitos economistas (dos partidos de esquerda) em Portugal têm duas perceções erradas sobre os impostos sobre as empresas, no contexto internacional.⁵

1º mito: O País tem uma taxa de imposto (estatutária) sobre lucros baixa

De facto, Portugal é um dos países com uma taxa de imposto (estatutária) sobre lucros das empresas mais elevado do mundo. Segundo a OCDE, Corporate Tax Statistics, 2024, Portugal é o 7º país entre 156 países do mundo, entre as taxas mais elevadas.

Mas o que é menos sabido é que combinando a taxa de imposto sobre os lucros com o imposto sobre dividendos que o empresário tem de pagar as taxas tornam-se quase proibitivas; e são quase o dobro das dos Países do Leste Europeu

⁵ E doutrinas como as de Piketty, que têm fundamentação teórica errada, ampliam e distorcem estes mitos.

Quadro 1
Taxas de Imposto sobre Lucros mais Dividendos

France	55.14
Denmark	54.76
Portugal	50.68
Germany	48.34
Belgium	47.50
Austria	45.63
Sweden	44.98
Netherlands	44.69
Finland	43.12
Spain	42.25
Slovenia	41.28
Poland	34.39
Czechia	31.15
Greece	27.80
Lithuania	27.75
Slovak Republic	26.53
Hungary	22.65
Estonia	20.00

Fonte: OCDE database

E afirma-se que as taxas estatutárias não traduzem o verdadeiro peso dos impostos devido à forma como é tratada a base fiscal. Para isso temos a noção de Taxa Efetiva Média e Marginal. O estudo da OCDE, Corporate Tax Statistics, 2024, faz esses cálculos, que não alteram significativamente a posição de Portugal.

2º mito: a incidência do IRC cai sobre o "capitalista"

A empresa é uma entidade institucional, pelo que são as pessoas quem irão em última análise pagar o imposto sobre os lucros. Um raciocínio primário seria dizer que é o(s) dono(s) da empresa, o que está errado: a empresa é uma combinação de trabalho e capital, usando uma dada tecnologia. Além disso, estamos numa pequena economia aberta, e sabemos que os impostos acabam por ser pagos pelos fatores menos móveis (trabalho).⁶

Num estudo econométrico recente para a economia canadiana, que estuda os efeitos de uma variação das taxas de IRC por província, e que evita assim muitas limitações por ser o mesmo contexto político e institucional, os autores calculam que para \$1 de aumento de receita do IRC, os salários caem entre \$1,85 e \$3,85, conforme a província. O estudo da Fundação FMS, utilizando um modelo de simulação de equilíbrio geral, estima que uma redução efetiva da taxa do IRC de 7,5 pontos percentuais levaria o PIB a aumentar 1,4% no curto e longo prazo, e a remuneração do trabalho a aumentar 1,75%. A Tax Foundation (Special Report Oct 2017) concluía recentemente que a distribuição do efeito entre trabalho e capital era de cerca de 50-50.

⁶ Para avaliar o impacto dum imposto sobre os lucros podemos utilizar: (i) modelos teóricos, que nos indicam os canais e os presumíveis efeitos, mas não são conclusivos, porque dependem das elasticidades e outros parâmetros; (ii) modelos de equilíbrio geral dinâmicos estocásticos, que foi o que a Fundação FMS patrocinou recentemente, mas os seus efeitos dependem das hipóteses feitas sobre as elasticidades e demais parâmetros. Por exemplo, neste modelo, assume-se um impacto significativo do imposto sobre a produtividade multifatorial; (iii) modelos econométricos com séries estatísticas de vários países ao longo do tempo, que têm a limitação de em geral não permitirem distinguir entre correlação e causalidade.

A saga da redução da taxa de IRC entre PS e esquerda que fixou a “linha vermelha” da não redução, e o Chega que diz que a AD é demasiado tímida saltou para a ribalta na discussão do OGE-25, sem que tenha havido uma discussão informada sobre o assunto, seja fora, seja dentro do Parlamento.⁷

A redução proposta do IRC pela AD é evidentemente benéfica, mas pouco significativa. Se utilizarmos os resultados obtidos no estudo “O Impacto do IRC na Economia Portuguesa” da Fundação FMS, o impacto estimado é de 0,19% ao ano.

Finalmente, o efeito do agravamento dos impostos sobre os combustíveis, que poderá fazer subir os custos em cerca de 2%, ceteris paribus, vai fazer subir os custos de transporte sobre toda a economia, o que tem um efeito negativo sobre o crescimento.

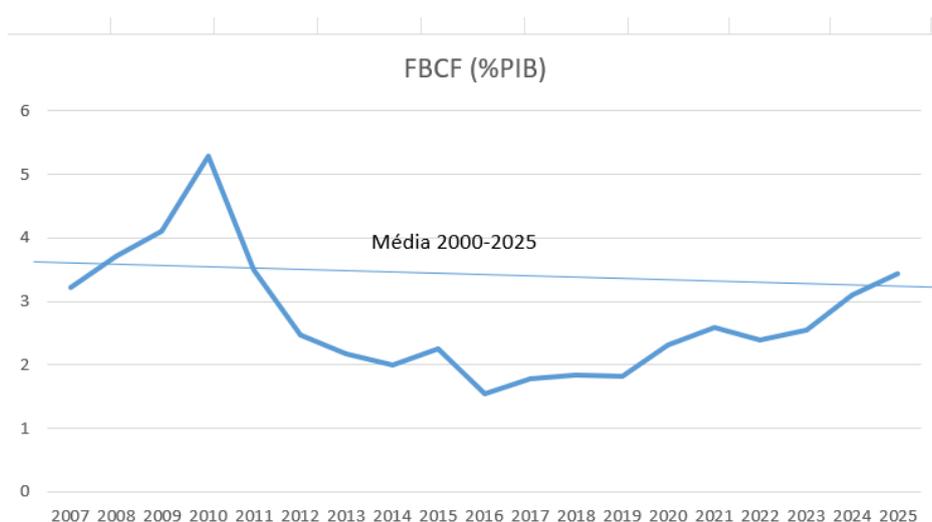
Em conclusão, as medidas de política orçamental sobre o orçamento corrente, têm um impacto negligenciável sobre o crescimento do PIB, podendo ser até ligeiramente negativo.

É fundamental nomear uma comissão de economistas e juristas para elaborar um **LIVRO BRANCO da Reforma Fiscal**: Centeno mandou elaborar como ministro das Finanças um trabalho que mostrava que existiam muitos e significativos benefícios fiscais. É verdade que existem muitas taxas reduzidas, isenções, deduções à coleta, etc., etc., mas o objetivo não é eliminá-los, mas sim reduzir as taxas estatutárias de cada imposto mantendo a receita. Mais ainda, eliminar as milhares de taxas e taxinhas com que o contribuinte português se defronta atualmente. Por exemplo, se apenas houvesse isenção e taxas reduzidas para um conjunto restrito de bens essenciais, a taxa normal do IVA em Portugal poderia reduzir-se para 12-13%.⁸

3.3. Um importante impulso para o crescimento: forte expansão no investimento público

Depois de um período de forte sub-investimento pelo Estado, o OGE de 2025 aposta fortemente no investimento público, que sobe de 21%, para €14.2 mil milhões, 4,8% do PIB. A FBCF atinge 3,8% do PIB, para acelerar a realização do PRR que se encontra bastante atrasado na sua execução. Pela primeira vez, desde 2004, a percentagem de investimento público ultrapassa a média que teve desde 2000 a 2025 (3,1% do PIB) (Figura 4).

Figura 4



⁷ Nos EUA, o Joint Committee on Taxation, faz estes estudos para o Parlamento quando há discussão de propostas, à semelhança do Congressional Budget Office, que faz os estudos para as propostas de despesa.

⁸ Mateus, Abel et all. (2017).

Fonte: Ameco

Evidentemente que não basta o volume de investimento para fazer um juízo sobre o impacto no crescimento, pois é necessária informação sobre a sua composição e qualidade. Embora o PRR esteja orientado sobretudo para o setor público, uma grande parte dos seus programas têm um grau de eficácia duvidosa. Mas supõe-se que haverá um efeito positivo sobre o PIB, dada a generalidade de deterioração nas infraestruturas públicas e nos equipamentos e material dos diferentes serviços públicos, aliados à falta de manutenção, e que revelam a urgência destes investimentos.

4. Conclusão

O problema número um de Portugal é a baixa produtividade, e que nas últimas duas décadas se afastou da fronteira mundial de produção (Figura 1).

Acumulamos capital físico, mas este tem uma produtividade com crescimento negativo: investimos mal, em setores decadentes e que incorporam pouca inovação. Acumulamos capital humano, mas não criamos empregos com remunerações que lhe correspondam: a qualidade desse novo capital humano é relativamente baixa e os empregos oferecidos não refletem uma subida significativa da produtividade média. Os salários reais não crescem e permanecem a cerca de 30 a 40% dos países para onde emigram os mais talentosos. A evidência empírica e estatística mostra, sobretudo, que temos políticas económicas de fraca qualidade, muitas vezes com efeitos negativos sobre o crescimento, instituições anquilosadas e não modernizamos a economia e a sociedade devido "aos interesses instalados".

A nossa indústria tem uma baixa produtividade média, e sobretudo não cresce: nos países da Europa do Leste sobe 4-6% ao ano, entre nós uns magros 1,2%. Quando acordaremos perante esta realidade?

O último choque positivo foi o do turismo, desde a crise financeira global, e que está sujeita a ciclos e deslocações de difícil previsão e controle. Por exemplo, os dados de 2024 já mostram desaceleração.

Neste capítulo procurámos demonstrar como as elevadas taxas marginais de imposto – que atingiram níveis entre os mais altos do mundo – contribuem para a redução do crescimento económico. É, pois, urgente, reduzi-las e fazer uma reforma fiscal que modernize e harmonize o sistema. É impressionante o que nos separa dos países da Europa de Leste com quem concorremos mais diretamente.

E em que contribui o OGE-25 para acelerar o crescimento económico e reformar a economia? A nossa análise mostra que tem um impacto positivo devido à aceleração do investimento público, mas não tem medidas de reforma institucional nem de política orçamental que contribuam significativamente para o crescimento, esperemos que os orçamentos futuros sejam mais ambiciosos, alavancados por uma maior capacidade de negociação da AD.

Parte II: O ORÇAMENTO DE ESTADO: Estabilidade financeira e política anti-cíclica

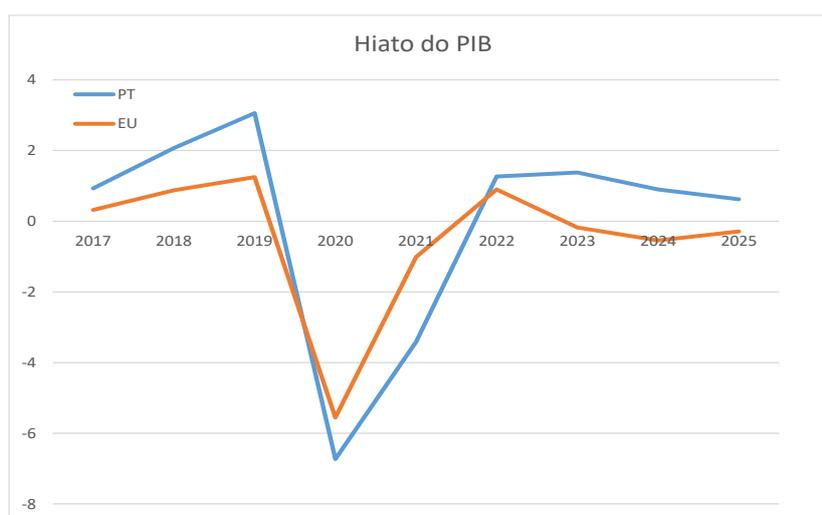
Conforme referimos em capítulo anterior são três os objetivos de um orçamento: (i) contribuir para o crescimento económico, através de uma melhor afetação de recursos, produção de bens públicos e investimento, e redução das distorções na economia; (ii) contribuir para a estabilização cíclica da economia, compensando os hiatos entre a procura e a oferta global; e (iii) contribuir para uma economia mais equitativa, através da redistribuição do rendimento e acesso das classes de menor rendimento aos bens públicos e a um mínimo de rendimento. Também haverá outros objetivos ou restrições que o orçamento deve prosseguir: (iv) estabilidade da dívida pública a longo prazo; e (v) simplificação administrativa e transparência, assim como (vi) respeito pelas liberdades e escolhas democráticas. Vejamos, então, de forma sintética, se o OGE de 2025 responde a estes objetivos.

Hoje vamos analisar se o OGE contribui para a estabilidade económica da economia (política anti-cíclica), e financeira (política da dívida pública) e respeita as novas regras orçamentais da União Europeia.

1. O OGE-25 contribui para a estabilização da economia?

Para estudarmos qual deve ser a postura da política orçamental, isto é, para saber se deve ser expansionista, neutral ou contracionista, devemos recorrer ao hiato do produto, que mede o quociente entre o PIB atual e o PIB potencial, em termos percentuais. Se o hiato do produto for positivo quer dizer que a economia está sobreaquecida, ou seja, há sintomas de haver um excesso de procura, se o hiato for negativo há sintomas recessivos. Como podemos observar pela Figura 1, as estimativas da Comissão Europeia mostram para Portugal um hiato ligeiramente positivo de cerca de 0.6% do PIB, enquanto para a UE se estima um valor quase neutral de -0.3%. Por ser um hiato positivo baixo, a política orçamental em Portugal deve ser neutral em termos de impacto cíclico.

Figura 1

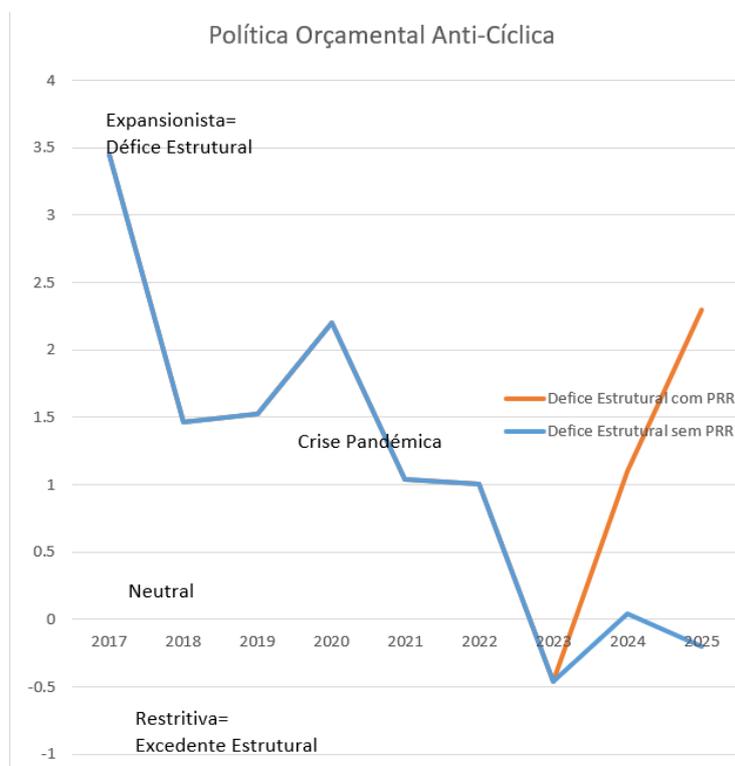


Fonte: Ameco

Ora, se observarmos a Figura 2 verificamos que **a política orçamental em 2014 e 2015, que seria quase neutral sem o efeito do PRR, é expansionista com o efeito do PRR**. Este efeito já era previsível, pois o PRR

foi definido num quadro fortemente recessivo da crise pandémica, mas a sua execução arrasta-se pelos 3 a 5 anos seguintes, já claramente depois de se ter dado a recuperação natural do ciclo. Mais um erro de timing das Instituições Europeias, ao qual Portugal tem dificuldade em corrigir.

Figura 2



Fonte: Ameco. Note-se que os défices são representados com sinal positivo pois são expansionistas.

Três observações importantes a que o leitor deve estar atento. Em primeiro lugar, em termos macro, o que interessa é o saldo global do orçamento, porque é esse que mostra se o Estado está a injetar ou não fundos na economia. Em segundo lugar, ao definir um saldo estrutural, estamos já a descontar o efeito cíclico da economia. Por exemplo, em 2020, ano da pandemia, o défice (necessidades de financiamento do Estado) foi de 5,8%, enquanto o défice estrutural foi de apenas 2,2% do PIB. Em terceiro lugar, tanto a Comissão Europeia como o Conselho de Finanças Públicas (CfP) utilizam a variação do défice estrutural e não o próprio défice. Com efeito, aquando da crise de 1977-78, alguns economistas acusavam o FMI de estar a causar uma recessão em Portugal porque o défice orçamental teria de descer de cerca de 6 para 4% do PIB!

E quais são as consequências da política expansionista? Haverá alguns efeitos sobre a inflação em Portugal, mas com esta está ancorada pelo BCE, não devem ser significativos. O excesso de procura será sobretudo canalizado para mais importações com algum impacto no défice externo.

Não defendemos uma política orçamental ativista (que reage a todos os movimentos do hiato do PIB), pelo que o impacto expansionista do OGE-25 não será de valorizar significativamente. Pelo contrário, o que é preocupante é a subida da despesa corrente, e mesmo da despesa corrente primária, que devem crescer próximo dos 10% em 2024, devido aos aumentos das prestações sociais e ajustamentos salariais. E este aumento apenas se reduz para cerca de 6,5% em 2025.

2. O OGE-25 respeita as Regras Fiscais da União Europeia?

Deve ter passado despercebido a muitos leitores que a UE alterou significativamente as regras fiscais (antigo PEC) a partir deste ano, por pressão dos socialistas espanhóis associados aos Países Baixos, mas que foram apoiadas por muitos economistas, inclusive pelo FMI. Em geral, as regras continuam com o referencial do Tratado dos 3% do déficit e 60% da dívida, mas são mais relaxadas no curto prazo. As novas regras concentram-se na ideia de que o País tem de apresentar um quadro de evolução da dívida que seja credível, para evitar o risco de uma crise, e ter como um objetivo de longo prazo o rácio dos 60% (para países como Portugal, o rácio da dívida tem de se reduzir de 1% ao ano se esta estiver acima dos 90% e 0,5% se estiver entre 90 e 60%). Deste conjunto de regras e de estudos da evolução da economia europeia, a Comissão define uma taxa de crescimento máxima da despesa pública. A ideia é que as regras devem ser mais simples e é sobretudo pelo controle da despesa que se devem limitar os défices.⁹ Também tentam a integração de medidas de reforma e de tratamento especial de investimentos e despesas com a transição climática e com a segurança europeia, definindo uma despesa estrutural primária líquida.

O Plano Orçamental-Estrutural Nacional de Médio Prazo (2025-2028) (POEN-M)¹⁰ define os compromissos orçamentais, as reformas e os investimentos assumidos por um Estado-Membro durante um período da legislatura. Este Plano foi submetido à Comissão Europeia e deverá ser aprovado pelo Conselho Europeu. O quadro básico de projeções macroeconómicas (Quadro 1) apresenta taxas de crescimento do PIB potencial relativamente baixas. O principal compromisso é o da taxa de crescimento da Despesa Líquida,¹¹ que é de 5 e 5,1% em 2025-26, e depois baixa drasticamente para 1,2% em 2027 (ano em que se prevê um aumento da carga fiscal de 2,5%), voltando a subir 3,3% no último ano da legislatura.

Apenas duas notas: as projeções do PIB são claramente insatisfatórias e estão bastante abaixo do Programa da AD, o que revela baixa ambição (será prudência?) para o crescimento. Segundo, e conforme referimos em capítulo anterior, é preocupante o aumento da carga fiscal, que vai limitar o crescimento, como o próprio Plano já prevê!

Quadro 1

Table 2.5. Fiscal commitments for 2025-2028

(percentage)

	2025	2026	2027	2028	Average: 2025-28
Net expenditure growth ceiling	5.0	5.1	1.2	3.3	3.6
Potential growth	2.1	2.0	1.7	1.6	1.8
GDP deflator	2.6	2.0	2.0	2.0	2.2
Fiscal effort	-0.3	-1.1	2.5	0.2	0.3
Memo:					
Reference Trajectory	4.1	3.6	3.4	3.3	3.6

Fonte: POEN-MP

De acordo com o Parecer do CFP sobre a Proposta do OGE: "A Proposta de Orçamento de Estado para 2025 (POE/2025) corresponde ao primeiro orçamento que deverá respeitar o compromisso assumido pelo Governo para a evolução da despesa líquida no período 2025-2028 no Plano

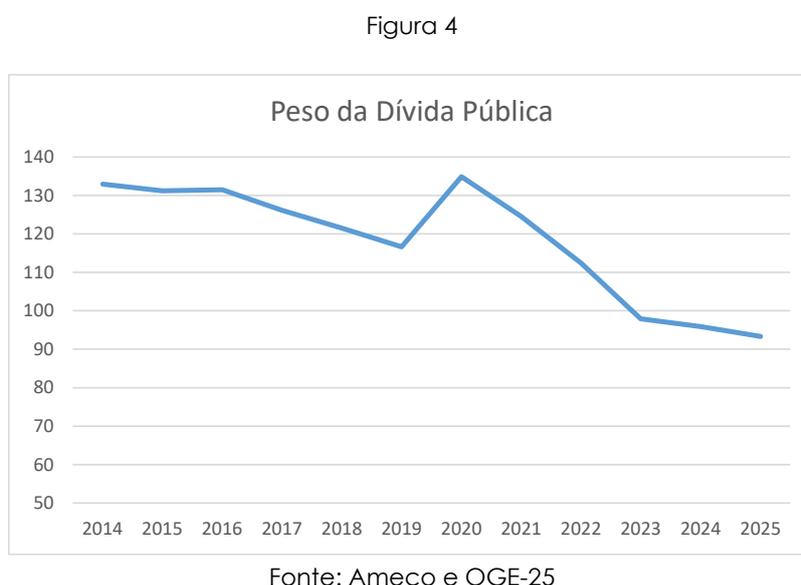
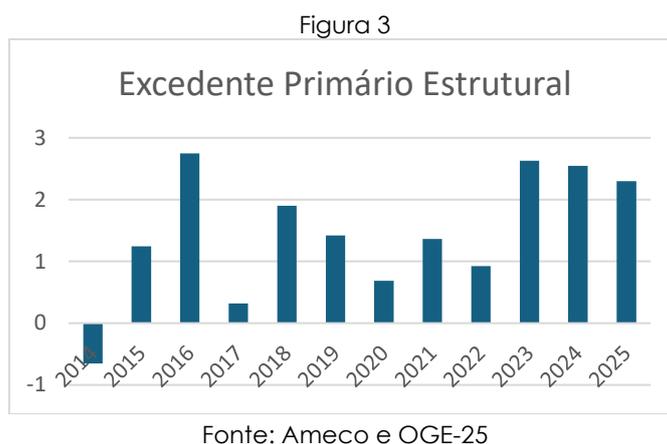
⁹ Disponível em [Economic governance framework - Consilium](#)

¹⁰ Disponível em [POENMP-PT](#)

¹¹ A Despesa Líquida é igual ao total da Despesa Pública menos as receitas previstas das medidas discricionárias de aumento de impostos. Esta regra permite aumentos discricionários da carga fiscal sem limite!

Orçamental Estrutural Nacional de médio prazo (POEN-MP), submetido à Comissão Europeia e sujeito, ainda, à aprovação pelo Conselho da União Europeia. Nos elementos informativos que acompanham a proposta de Lei do OE, referentes ao projeto de plano orçamental (DBP) a apresentar à Comissão Europeia, dá-se nota de que, em 2025, a despesa líquida cresce 4,9% em termos nominais (abaixo do compromisso de 5%, mas acima do valor médio de 3,6% e do valor da trajetória de referência da Comissão Europeia de 4,1%). Esta matéria será enquadrada no âmbito de análise POEN-MP que o CFP irá publicar." (pg 6).

Em termos de trajetória da dívida pública, o OGE-25 mantém, embora reduza ligeiramente, o excedente primário estrutural (Figura 3), pelo que mantém a trajetória descendente da dívida pública (Figura 4):



No cenário de base do OGE-25 está programada a redução da dívida de 95,9% em 2024 para 93,3% em 2025 (o CfP prevê mesmo uma taxa de 87,2% para este ano, devido à revisão das contas nacionais pelo INE e outros efeitos) e depois para 83,2% em 2028, no fim da atual legislatura e 77,3% em 2030. Ou seja, **prevê-se uma redução de 3 pontos percentuais do rácio da dívida sobre o PIB, em média, bastante acima do 1% exigido pelas regras da UE. Neste ponto, o Governo mostra uma ambição superior à trajetória requerida pela UE.** E, para o futuro, continua esta progressão, apesar da redução do excedente primário, o que vai criar uma maior margem de manobra na redução da dívida.

O OGE-25 não deve ter problemas em passar o crivo da Comissão Europeia. O mais significativo, é que estamos prestes a ultrapassar o limiar da dívida pública dos 90% do PIB, que a Comissão, e vários economistas (e que nós também defendemos) consideram um marco importante na redução de risco de crise da dívida.

3. Conclusões

As três principais conclusões que retiramos deste capítulo são: (i) o OGE-25 (e provavelmente o OGE-26) vão dar um impulso à procura global (e não necessariamente ao PIB potencial) e devem provocar alguma aceleração do PIB (eventualmente superior às projeções do Governo). Este impulso resulta em grande parte da aceleração na execução (atrasada) do PRR e de maiores transferências de fundos da UE. (ii) Não deixa de ser preocupante a subida da despesa corrente em 2024 (10%) e a prevista para 2025 (6,5%) bastante acima do crescimento do PIB nominal (cerca de 4,5%). E, para cumprir as regras europeias, o Plano de Médio Prazo proposto pelo Governo, prevê uma subida acentuada da carga fiscal em 2027! (iii) Tanto a Comissão Europeia como o FMI têm louvado a redução muito significativa da dívida pública, em termos do seu peso no PIB, que passou de 126% em 2017 para provavelmente estar abaixo dos 90% em 2025. Esta redução foi em grande parte devida aos efeitos do crescimento nominal do PIB (com grande ajuda da inflação), refletindo também os excedentes primários alcançados pelos diferentes governos.

Parte III: O ORÇAMENTO DE ESTADO: Redistribuição do Rendimento e Equidade

Poucos economistas contestam que a melhor forma de aumentar a equidade social e reduzir a pobreza é aumentar o ritmo de crescimento da economia. É muito diferente a situação económica e social de um país com uma taxa de crescimento de 1% ao ano durante 20 anos de outro em que o PIB cresça 3% ao ano. De facto, ao fim de 20 anos, todos os rendimentos, com a mesma distribuição, são superiores no segundo país em relação ao primeiro de quase 50%.

Nesta secção vamos perguntar-nos quanto os orçamentos, e em particular os mais recentes, contribuem para uma maior equidade económica?

Há duas formas de estudar esta questão. A primeira é considerar as alterações que o OGE provoca na curva de distribuição pessoal dos rendimentos, que são devidas à progressividade das taxas de imposto (lado da receita) mais as transferências sociais (lado da despesa). A segunda é concentrarmo-nos sobretudo nas classes de mais baixo rendimento e estudar em que medida o orçamento faz subir os seus rendimentos e melhorar o acesso aos serviços públicos, para satisfazer as necessidades básicas, e reduzir o grau de pobreza. Preferimos esta segunda abordagem, mas não podemos esquecer a primeira, pois os governos de esquerda que têm dominado a nossa governação nas duas décadas e meia têm atribuído grande importância a reduzir os rendimentos das classes média e de rendimentos mais elevados.¹² Debrucemos brevemente sobre a primeira abordagem, deixando a segunda para um futuro ensaio.

A teoria económica não define uma distribuição ideal do rendimento, mas sabemos da teoria do desenvolvimento que uma distribuição muito desigual é um obstáculo ao crescimento. Contudo, também sabemos que há limites à redistribuição. Basta olhar para os casos históricos em que o ideal do igualitarismo levou à estagnação e decadência, como nas experiências socialistas do século XX. O problema é encontrar o equilíbrio social e político no trade-off entre distribuição e eficiência. O Nobel Acemoglu, que tem dedicado muitos estudos a este tema afirma que "a ênfase contínua na redistribuição leva a que o país acaba por redistribuir a pobreza".

Restringimos a nossa análise à UE, e formulemos algumas questões mais de carácter empírico: Qual é o País (e, o grupo de Países) que faz mais redistribuição através da Política Orçamental? E qual é o País (e, o Grupo de Países) que faz menos? Como variou ao longo das duas últimas décadas esta redistribuição: quais foram os países que a reduziram e os que a agravaram? Como se compara Portugal com outros países da EU e OCDE?

A nossa análise estatística termina em 2023, último ano para o qual estão disponíveis dados sobre os inquéritos às receitas e despesas familiares. Contudo, não nos parece que a política de redistribuição implícita nos OGE-24 e OGE-25 se tenha alterado significativamente em relação ao OGE-23, pois não houve alterações significativas da estrutura do IRS e das transferências para as famílias. O pequeno alívio fiscal no IRS do OGE-25 não abrange as classes acima do escalão médio-alto, e o peso das transferências subiu ligeiramente e o salário mínimo também subiu acima da inflação (5,6 e 3,4%), pelo que se algo se alterou foi ainda para um maior grau de redistribuição. Estas políticas que vigoram desde o tempo da troika, ignoram que em Portugal, como nos países desenvolvidos, são sobretudo estas classes que poupam e investem, assim como ignoram quem paga no final os impostos.

¹² Chamamos a atenção do leitor que o facto de o nosso rendimento per capita ser cerca de 30% inferior ao da média da UE implica que a classe de rendimentos mais elevados em Portugal é na maioria equivalente à classe média superior dos países acima da média.

Vamos utilizar os coeficientes de Gini para responder a estas questões (que raramente são tratadas, mesmo a nível técnico). Para responder a estas questões temos de comparar a distribuição do rendimento antes e depois da intervenção do Estado. A distribuição antes é conhecida por distribuição do mercado, ou seja, é aquela que resulta do funcionamento dos mercados do trabalho, capital físico e capital humano, e das características exógenas do País, tais como posição geográfica, população e instituições. De forma mais próxima, depende da distribuição salarial, que em Portugal é bastante desigual, fruto das desigualdades educacionais e da precaridade do emprego.

A distribuição depois da intervenção do Estado, que vai determinar o rendimento disponível de cada indivíduo ou agregado familiar, depende essencialmente de dois fatores: do lado das receitas do Estado, a progressividade e o peso médio dos diferentes impostos, e em particular do IRS, e do lado da despesa do Estado, das transferências para as famílias, diretas ou indiretas, desde as pensões às ajudas diretas a pessoas de baixo rendimento.

A forma sintética de medir as distribuições do rendimento antes e depois da intervenção do Estado é o cálculo dos Índices de Gini. O Índice de Gini, grosso modo, é o rácio entre o gap que fica entre a curva de distribuição efetiva e a distribuição perfeitamente equitativa. Assim, um índice de Gini elevado indica um elevado nível de desigualdade entre os grupos de rendimento. É importante notar que estes índices de Gini são obtidos a partir de inquéritos às famílias, pelo que representam valores efetivamente observados. Já refletem o impacto das políticas orçamentais, e fatores como benefícios ou reduções de imposto, bem como a fraude ou evasão legal ou ilegal fiscal.

O Quadro 1 reporta estes índices para 2000-3 e para 2017-19, para evitar incluir o período anormal do Covid. Existem dois índices de Gini: de mercado, ou seja, antes da intervenção do Estado; e do rendimento disponível, depois da intervenção da Política Orçamental. O Quadro 1 apenas reporta o índice do rendimento disponível, ou seja, o que resulta do impacto do Orçamento, e a diferença entre este e o do mercado (Diff Mercado), que mede a intensidade de redistribuição da Política Orçamental. O Quadro está ordenado pelo índice de Gini após Orçamento, para os anos 2017-2019.

É importante sublinhar que os índices de Gini são índices efetivos da distribuição de rendimento, que resultam dos dados estatísticos obtidos de inquéritos às famílias, o que quer dizer que já refletem a incidência que os impostos e transferências tiveram nos diferentes grupos de rendimento.

Como podemos observar, os países que conseguem uma melhor distribuição do rendimento pós-orçamento são a República Eslováquia, Eslovénia e República Checa, todos países do Leste da Europa, seguidos da Bélgica e Dinamarca. Os que têm uma distribuição mais desigual pós-orçamento são Letónia e Lituânia e Portugal, Espanha e Itália.

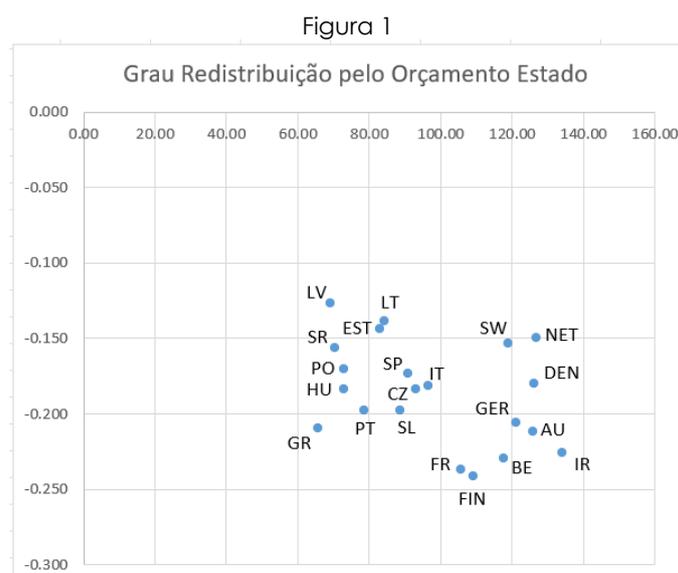
E como evolui a progressividade nessa redistribuição ao longo das duas décadas? A última coluna responde a esta questão: os valores negativos indicam maior progressividade e os positivos o contrário. Portugal está entre os que mais agravou a progressividade da redistribuição em virtude do aumento da progressividade dos impostos acompanhado de maiores transferências sociais, a par da Grécia (terá sido resultado dos Programas de Ajustamento?), Estónia, Polónia e República Eslováquia, além da Bélgica.

Quadro 1
Índices de Gini antes e depois do Orçamento

	Média 2000- 2003	Diff Mercado	Média 2017- 2019	Diff Mercado	Var (b) para (d)
	(a)	(b)	(c)	(d)	(e)
Slovak	0.259	-0.159	0.226	-0.157	-0.033
Slovenia	0.246	-0.209	0.246	-0.198	0.000
Czechia	0.257	-0.195	0.249	-0.184	-0.008
Belgium	0.228		0.260	-0.230	0.032
Denmark	0.250	-0.185	0.265	-0.180	0.015
Finland	0.263	-0.224	0.269	-0.242	0.007
Poland	0.301	-0.162	0.275	-0.171	-0.026
Austria	0.279	-0.215	0.276	-0.212	-0.003
Sweden	0.267		0.277	-0.153	0.010
France	0.291		0.278	-0.237	-0.013
Hungary	0.271	-0.236	0.285	-0.183	0.014
Germany	0.290	-0.213	0.291	-0.206	0.001
Ireland	0.305	-0.270	0.293	-0.226	-0.012
Netherlands	0.294	-0.138	0.302	-0.150	0.008
Estonia	0.356		0.306	-0.144	-0.050
Greece	0.336	-0.209	0.312	-0.209	-0.023
Portugal	0.338	-0.188	0.316	-0.198	-0.023
Spain	0.338	-0.168	0.328	-0.174	-0.010
Italy	0.328	-0.183	0.330	-0.181	0.002
Latvia	0.348	-0.162	0.350	-0.127	0.002
Lithuania	0.333	-0.189	0.364	-0.139	0.031

Fonte: OCDE e cálculos do autor

A Figura 1 mostra a relação entre os graus de redistribuição do Orçamento e os níveis de rendimento per capita. Conclui-se que, dentro da UE, não existe qualquer correlação. Existem países de menor rendimento, como os Países Bálticos, e de maior rendimento, como os Países Nórdicos, com baixos níveis de redistribuição. Países como Portugal e Grécia têm baixos rendimentos e um nível de redistribuição mais elevado, comparável com o da Alemanha e Áustria que têm rendimentos muito mais elevados.



Fonte: OCDE e cálculos do autor

E quais são os fatores de redução da desigualdade? Qual a contribuição dos impostos, pensões e transferências de proteção social? O Quadro 2 utiliza os dados do Eurostat para decompor a diferença entre o Índice de Gini antes e depois da intervenção da política orçamental entre impacto dos

impostos, pensões e transferências de proteção social.¹³ No caso da EU-27 o impacto relativo destes três fatores não difere significativamente. Contudo, no caso português, é muito desigual: os impostos

Quadro 2
Índices de Desigualdade do Rendimento e Fatores de Redistribuição
(2021-2023)

	Gini market	Gini with pensions	Gini with social protection	Gini disposable income	Total impact	Impact taxes	Impact pensions	Impact social transfers
EU-27	53.3	45.9	36.7	29.8	23.5	7.4	9.2	6.9
Belgium	46.7	38.3	32.6	24.4	22.3	8.4	5.7	8.2
Bulgaria	53.1	49.4	42.0	38.4	14.7	3.7	7.4	3.6
Czechia	43.3	36.7	28.3	24.7	18.6	6.6	8.4	3.6
Denmark	48.7	43.2	35.5	27.6	21.1	5.5	7.7	7.8
Germany	51.4	43.2	36.5	29.9	21.5	8.2	6.7	6.6
Estonia	45.4	40.1	35.6	31.4	14.0	5.3	4.5	4.1
Ireland	45.1	37.9	37.0	27.0	18.1	7.2	0.9	10.0
Greece	52.8	45.5	34.9	31.9	20.9	7.3	10.6	3.0
Spain	48.2	43.1	36.5	32.2	16.0	5.1	6.6	4.3
France	56.2	47.7	37.4	29.6	26.6	8.5	10.3	7.8
Croatia	46.1	37.5	31.9	29.1	16.9	8.6	5.6	2.8
Italy	49.0	42.2	36.5	32.4	16.6	6.8	5.7	4.2
Cyprus	43.0	36.5	32.0	29.5	13.5	6.5	4.5	2.5
Latvia	47.4	41.8	37.5	34.7	12.7	5.6	4.2	2.9
Lithuania	51.3	45.3	40.7	35.8	15.5	6.0	4.6	5.0
Luxembourg	47.3	44.8	34.3	29.8	17.5	2.5	10.5	4.6
Hungary	44.5	41.3	31.9	28.0	16.5	3.2	9.4	3.9
Malta	44.6	38.3	34.6	31.8	12.9	6.3	3.7	2.8
Netherlands	46.9	39.2	32.0	26.4	20.5	7.7	7.2	5.6
Austria	47.4	40.4	33.7	27.5	19.9	7.0	6.8	6.1
Poland	44.4	40.9	30.4	26.7	17.7	3.5	10.5	3.7
Portugal	51.5	40.8	35.7	32.9	18.6	10.7	5.1	2.8
Romania	50.7	40.1	34.8	32.4	18.2	10.5	5.3	2.4
Slovenia	41.9	33.1	27.5	23.2	18.7	8.8	5.6	4.4
Slovakia	38.8	34.1	25.9	21.5	17.3	4.7	8.2	4.3
Finland	49.1	41.5	34.3	26.3	22.8	7.6	7.2	8.0
Sweden	50.6	49.0	35.2	28.0	22.6	1.5	13.8	7.2

Fonte: Eurostat e cálculos do autor

contribuem com 10,7 pontos percentuais, as pensões com 5,1 e as transferências de proteção social com apenas 2,8 pontos percentuais. Estes dados são evidência de que é a elevada progressividade e peso do IRS que mais contribui para a redistribuição. E também confirma que as despesas de proteção social têm um impacto reduzido, não só porque têm uma importância reduzida em termos de peso no PIB, como a sua ineficiência é elevada.

Primeira conclusão: os países do Leste da Europa conseguem uma melhor distribuição do rendimento pós-orçamento, porque a distribuição do rendimento antes da Política Orçamental – a distribuição de mercado - é bastante equitativa. Segunda conclusão: alguns países do Leste Europeu conseguem maior redistribuição do rendimento com sistemas fiscais muito menos progressivos, como é o caso da República Checa, Eslovénia, Polónia, bem como os Países Nórdicos.

A análise que fizemos no capítulo anterior e que faremos no capítulo seguinte mostram que a menor eficácia na redistribuição em Portugal encontra-se no lado das despesas públicas: serviços básicos como a educação, saúde e justiça têm um grau de eficiência e eficácia reduzido (ver A. Mateus et al., Orçamento e Economia, FFMS), com sérios problemas de acesso, e os programas de inclusão social são insuficientes e ineficientes.

¹³ A decomposição entre impostos e pensões é estimada com base no impacto destes fatores no rácio dos quintis S80 e S20.

Estes factos devem fazer pensar seriamente os economistas portugueses e sobretudo os que influenciaram as “políticas de progressividade” das últimas décadas. E as razões são simples de enunciar: basta reler o nosso anterior capítulo que mostra que essa progressividade e taxas elevadas de imposto acabam por ser pagas sobretudo pelo trabalho e pelas classes de trabalhadores de menor rendimento. Mais uma vez, lançamos um repto aos nossos governantes: quem paga os impostos não é quem efetivamente suporta os custos fiscais (é necessário estudar a incidência fiscal). Nesta ótica, é imperativa uma reforma fiscal profunda.

Conclusão

Deixamos de propósito em aberto a resposta à questão: o OGE 2025 é um bom ou mau orçamento? Depende, em grande parte dos pesos que um político atribui a cada um dos três grandes objetivos dum orçamento: crescimento económico, estabilidade económica e financeira e equidade económica. Uma outra nota importante é que um orçamento tem de ser visto no contexto político específico, pois o Orçamento do Estado é e deve ser o principal instrumento de implementação do Programa de Governo, integrando evidentemente os programas e reformas a que o Governo se propõe. Finalmente, também é verdade que existe uma certa inércia na elaboração dum orçamento, pois os serviços e organismos existentes vão cada um procurar a continuação das suas estruturas e lutar contra ruturas organizacionais. Por isso, é fundamental que todo o processo de preparação de um orçamento, começando pelas grandes linhas de orientação do orçamento até ao controle pelo Parlamento, estejam orientadas para as políticas que o Governo se comprometeu para com o eleitorado quando se submeteu a eleições democráticas.

Referências

Musgrave, Richard A. (1959). *The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy*. MacGraw-Hill

Mateus, Abel (coordenador), André A. Alves, Francesco Franco, Rita Pires e José Tavares (2017), *Orçamento, Economia e Democracia*, Fundação Francisco Manuel dos Santos, disponível em <https://ffms.pt/>

Orçamento Geral do Estado, 2025, Relatório, Ministério das Finanças

OECD, *Government at a Glance*, vários anos

IMF, Portugal: 2024 Article IV Consultation, disponível em <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2024/10/01/Portugal-2024-Article-IV-Consultation-Press-Release-Staff-Report-and-Statement-by-the-555720>

European Commission (2024), *Autumn 2024 Economic Forecast*, disponível em https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-forecast-and-surveys/economic-forecasts/autumn-2024-economic-forecast-gradual-rebound-adverse-environment_en

European Commission, Ameco

OECD, Statistical Database

Eurostat, Statistical Database