

Resumo e Breve Análise dos Programas Eleitorais na Área Económica

Sumário:

A SEDES disponibiliza uma síntese da parte económica dos programas eleitorais dos partidos que dispõem de grupos parlamentares constituídos na presente legislatura (pelo que, entre os partidos com representação parlamentar, não se incluem as propostas do Livre e do PAN). A síntese das propostas está organizada em 14 dimensões: IRS, IRC, IVA IMT, Outros Impostos/medidas fiscais, Segurança Social, Salários, Habitação, Entidades Reguladoras, Empreendedorismo, Produtividade e Inovação, Parcerias Público-Privadas, Contas Poupança.

Os comentários que se apresentam têm natureza genérica, não identificando por isso a origem das propostas, o que poderá ser feito com facilidade pela leitura dos quadros de síntese das propostas.

Da análise destes programas salienta-se a clara distinção de políticas e objetivos entre os principais partidos, embora se sinta a falta de um compromisso mais claro e quantificado de convergência com os níveis de rendimento dos nossos parceiros mais prósperos da UE num prazo razoável.

Destaca-se também um elevado número de propostas que implicam aumentos significativos de despesa pública. As políticas parecem orientadas – embora em graus diferentes consoante os programas - predominantemente para o aumento da procura, em vez de, preferencialmente, dirigidas à expansão da oferta e ao incremento da produtividade.

Muitas das medidas propostas acarretam igualmente o risco de originar desequilíbrios, designadamente nas contas públicas, nas contas externas e no nível de preços. Finalmente, constata-se o risco de inconsistência de algumas políticas, seja por terem efeitos contrários aos de outras, seja por poderem ter efeitos opostos aos desejados.

Conclusões genéricas sobre os programas eleitorais na área económica:

- (i) **Aumento da despesa pública:** um dos aspetos que mais tem caracterizado o debate neste período pré-eleitoral é o surto de propostas de aumentos significativos de despesa pública, dirigidos ao rendimento das famílias (revisões de carreiras com potenciais efeitos de “*spill-over*”, pensões, abono de família, apoios à habitação via investimento direto e garantias creditícias, etc.), a par de grandes projetos de investimento (Aeroporto, TGV e outra ferrovia, etc.), como se a restrição financeira tivesse subitamente desaparecido. Note-se que estas eleições ocorrem praticamente apenas dois anos depois das anteriores, onde a discussão não foi posta nestes termos. Se atendermos à natural subida do peso dos juros na despesa pública, os riscos para as contas públicas – que nem sempre estão suficientemente quantificados - resultam evidentes. Deve recordar-se que, apesar da redução ocorrida, o rácio da dívida pública no PIB é ainda próximo dos 100% e que não podem ser subestimados os riscos de inversão da trajetória observada no passado recente.
- (ii) **Aumento da procura interna:** apesar do referido no ponto anterior, as propostas mais detalhadas apresentam cenários macroeconómicos com contas externas e públicas equilibradas e continuação da descida da dívida pública. Ainda assim, os crescimentos projetados do PIB são sobretudo justificados pelo crescimento da procura interna (via consumo privado ou investimento público), sugerindo alguns riscos na compatibilização do crescimento com a manutenção do equilíbrio externo.
- A aposta na via da procura interna surge como forma de suprir o menor dinamismo das exportações relativamente ao observado no passado recente. No entanto, numa pequena economia aberta como a portuguesa, é

sabido que a via recomendável é antes a da adoção de políticas que conduzam ao reforço da competitividade das exportações, vindo depois a natural dinamização da procura interna.

- (iii) **Investimento público em grandes projetos:** no que aos grandes projetos diz respeito, os programas parecem apontar todos no sentido de prosseguir o que já está pensado. O que, sendo uma formulação aparentemente pacífica em período pré-eleitoral, não tem uma racionalidade indiscutível. Alguns dos grandes projetos – nomeadamente Aeroporto de Lisboa e TGV – têm alternativas com custos muito diferenciados que justificam a necessidade de uma análise de impacto económico profunda, assente em pressupostos realistas e com consideração de todos os custos diretos e indiretos, que permitisse avaliar a rentabilidade económica e social quer dos investimentos correspondentes, quer de possíveis aplicações alternativas da despesa criada.

No caso do Aeroporto de Lisboa, numa época de grande incerteza sobre o futuro do mercado do transporte aéreo, parece prudente que a opção que venha a ser assumida tenha a flexibilidade necessária para permitir a gradual adaptação da sua dimensão às reais necessidades que venham a ser justificadas pelo aumento do tráfego aéreo.

- (iv) **Aumento dos salários:** vários programas estabelecem compromissos quantificados para a evolução do salário mínimo e até do salário médio (este sem que seja evidente qual a via e com que instrumentos), com um horizonte de médio prazo, aparentemente sem condicionamento pela evolução da produtividade e da inflação. O que representa um risco para a competitividade das empresas, que se materializará no caso de o comportamento da economia se afastar do previsto para aquelas variáveis.

- (v) **Produtividade:** concorrendo as medidas anteriormente referidas no sentido de provocar um aumento da procura interna, não há a mesma ênfase – pelo menos no discurso público – no aumento da produtividade e da oferta interna, que é essencial para manter o equilíbrio externo o controlo da inflação. É verdade que alguns partidos apresentam objetivos e ideias positivas, por exemplo para a redução dos “custos de contexto” das empresas, mas o grau de concretização e de compromisso parece bem menor que o relativo aos pontos já referidos que geram despesa pública adicional.
- (vi) **Impostos:** constata-se a existência de propostas algumas medidas positivas no domínio da fiscalidade (em particular dirigidas ao alívio do peso da tributação dos rendimentos do trabalho e das empresas, bem como da burocracia fiscal). Todavia, elas não aparecem enquadradas numa reforma global e coerente dos impostos sobre o rendimento, como seria desejável. Tal reforma deve garantir a coerência interna das alterações a introduzir no sistema fiscal, a par da sua coerência com os objetivos da política económica, nomeadamente de produtividade e crescimento sustentado.

Em particular, a redução da carga fiscal deverá ser concretizada de forma não discriminatória. Nesse sentido, são positivas as propostas de redução substancial e racionalização do sistema de benefícios fiscais, bem como de modificação do regime ou mesmo eliminação da derrama estadual para as empresas – corrigindo o ilógico sistema progressivo do IRC - e da sobretaxa de solidariedade para as famílias. Já as propostas de discriminação pela idade, para além das dúvidas de constitucionalidade que suscitam, parecem geradoras de novas distorções do sistema fiscal e seriam substituídas com vantagem por uma moderação transversal mais forte da carga fiscal sobre as famílias e os cidadãos de todas as idades.

As propostas de isenção de alguns tipos de rendimentos pagos pelas empresas (por exemplo a título de prémios) acabam por resultar igualmente numa discriminação, neste caso em função da situação e das possibilidades

da entidade patronal que paga os salários, ao mesmo tempo que implicará custos acrescidos de administração do imposto no controlo da verdadeira natureza daqueles rendimentos.

Finalmente, as propostas de eliminação do regime dos chamados “residentes não habituais” (RNH) conduziriam, de facto, à eliminação de outra discriminação, resultado que, também aqui, poderá ser conseguido com vantagem pela via da igualização da tributação entre residentes habituais e não habituais num nível mais moderado do que o atual e tendente para o praticado com os RNH.

- (vii) **Incentivos à procura vs incentivos à oferta de Habitação:** se excetuarmos as propostas relativas ao aumento da oferta pública de habitação – também elas exercendo pressão sobre as contas públicas -, as restantes são, em geral, no sentido do fomento da procura, designadamente pela via da facilitação do crédito (via taxas de juro ou concessão de garantias públicas). O que parece contrariar a orientação vigente da política macroprudencial e poderá continuar a alimentar a subida dos preços dos imóveis, que tem, de facto, sido a principal causa das dificuldades de acesso à habitação, seja por via da aquisição, seja por via do arrendamento. O incentivo à aquisição por via do crédito, conjugado com as propostas que defendem mecanismos de controlo das rendas habitacionais – a que acresce a manutenção da penalização do investimento em habitação para arrendamento pela via do adicional ao IMI - constituem sinais de preocupação para o desenvolvimento do mercado do arrendamento, quer pela via da oferta, quer pela via da procura. O aumento da dedução à coleta de IRS de uma percentagem das rendas suportadas com a primeira habitação também tenderá a ter um efeito limitado, já que para além da pouca relevância quantitativa dos aumentos propostos, o facto de esta dedução estar sujeita ao limite geral que abrange por exemplo as despesas de saúde, educação e familiares gerais tornará a medida inútil em muitos casos. O que, mais uma vez, aponta para a necessidade de uma

reforma profunda de todo o sistema de tributação que inclua a revisão geral do sistema das deduções, um elemento crucial para a equidade do imposto.

(viii) **Segurança Social:** a questão da sustentabilidade da Segurança Social não é objeto de discussão generalizada (de facto, apenas um entre os programas analisados acentua esta preocupação). Por isso, também não surge explicitamente o tema de uma reforma da Segurança Social que garanta a sua sustentabilidade a médio e longo prazo (traduzida na capacidade de manter os benefícios concedidos em níveis aceitáveis e compatíveis com as contribuições entregues ao sistema). Apesar disso, assinala-se positivamente a existência de propostas – pouco detalhadas - que fomentam a criação (ou do reforço) de sistemas (públicos e privados) de poupança que poderão complementar a capacidade do sistema público existente.

(ix) **Em suma:** pode dizer-se que a discussão pré-eleitoral tem incidido bastante mais sobre medidas do que sobre políticas, embora haja que reconhecer que alguns programas representam, de facto, alterações relevantes da política económica. Por outro lado, assinala-se como muito positivo o enunciado, em alguns programas, de um conjunto de propostas de reformas estruturais que permitam o aumento do PIB potencial e que são indispensáveis para sustentar níveis de crescimento superiores. Apesar disso, nem sempre asseguraram a consistência entre algumas das medidas propostas e os grandes objetivos das políticas propostas, como resulta das observações constantes dos pontos anteriores, nem os seus resultados aparecem de forma suficiente nas projeções apresentadas, em que os níveis de crescimento, apesar de mais significativos, continuam a ser insuficientes para uma convergência a um ritmo aceitável.

A utilização de projeções macroeconómicas como argumento eleitoral constitui, aliás, uma circunstância relativamente recente (embora já observada nas últimas campanhas eleitorais. Ora, o comportamento das variáveis macroeconómicas é o resultado das políticas que foram adotadas e

do quadro externo com que a economia portuguesa se venha a deparar. Por isso, faria mais sentido o estabelecimento de uma ambição para o crescimento do produto e da riqueza relativamente a um conjunto de parceiros externos, a par das políticas concretas que permitam concretizar essa ambição. Por exemplo, se tivermos uma ambição de ter um rendimento per capita igual ao da média da UE num prazo de 10 anos, teremos de crescer todos os anos mais 2,5 pontos percentuais do que aquela média. Mas isso exige a prossecução determinada e persistente de políticas corretas e de reformas que tornem possível e realista cumprir aquele objetivo. Seria importante, não só a identificação dessas políticas e reformas, mas também os resultados esperados da sua adoção e, acima de tudo, o compromisso da sua prossecução persistente, como parte do contrato social que os partidos propõem aos eleitores nesta fase.

SEDES, 4 de março de 2024