

## **Análise política da Proposta de Orçamento de Estado para 2017**

**A actual Proposta de Orçamento de Estado para 2017 vai ser objecto nas próximas semanas de discussão na Assembleia da República e fora dela. O documento final sofrerá naturalmente alterações, mas a Proposta apresentada permite já fazer uma análise política global que salienta aspectos positivos, desconstrói mitos postos a circular e questiona constrangimentos vários, em particular os europeus.**

### **ANTÓNIO CARLOS DOS SANTOS \***

A análise política da Proposta de Lei de Orçamento (POE) para 2017 implica três observações prévias. Primeira: qualquer Orçamento de Estado (OE) pode ser olhado de vários ângulos (político, económico, jurídico, técnico, etc.). Um OE nunca é um documento neutro, pois comporta escolhas políticas e ideológicas. A sua leitura também não: depende dos óculos de quem o lê. Só quem pensa que a ideologia é a forma de pensar do outro, é que vê a sua óptica como meramente técnica. Procuro ser objectivo, sem ser neutro. Segunda: por muito importante que seja – e é, pois trata-se, em tese, de um dos poucos instrumentos nas mãos dos Estados-membros (EM) da União Europeia (UE), o OE não é o alfa e ómega da vida política, menos ainda da política fiscal<sup>[1]</sup>. Ele insere-se numa estratégia que procura afirmar um caminho para o desenvolvimento viável para os anos vindouros. De facto, um OE é sempre um documento que, por razões financeiras, é apresentado e executado ano a ano, quando a vida socioeconómica é um permanente fluxo de interacções múltiplas. Neste sentido, tem algo de artificial. Mais importante que o OE serão assim os documentos (muito menos discutidos publicamente) que apresentam a estratégia do quadro plurianual de acção governativa (Plano Nacional de Reformas 2016-19; Programa de Estabilidade e Crescimento 2016-20; Grandes Opções do Plano 2016-19, etc.). Terceira: o OE, ao contrário da Conta Geral do Estado, não reflecte uma certeza, mas uma sempre falível previsão do futuro possível, com a esperança (porventura excessiva) de que esse futuro, por definição incerto, imprevisível e incontrolável, possa ser influenciado pelas medidas e propostas nele inseridas. Isto não significa que a POE não deva ser avaliada. Pode sê-lo pelo cumprimento ou não das regras existentes, pela maior ou menor plausibilidade dos efeitos esperados, pela sua capacidade de mobilizar mais ou menos a sociedade e pelo contributo que pode dar ou não para a normalidade da vida democrática. Será esta a óptica de análise deste artigo, a partir de respostas a seis interrogações a que, de um ponto de vista político, se pode submeter a POE 2017.

## **Primeira: Favorece esta POE a consolidação do regime democrático?**

Hoje reduziu-se substancialmente o campo daqueles que contestavam a legitimidade política e a capacidade de acção deste governo, paralisada que seria pelas divergências existentes no seio da nova maioria parlamentar (NMP) que sustenta o governo do Partido Socialista (PS). Ao longo de 2016 essas divergências – que persistem – não foram uma barreira à definição de compromissos centrados, antes de tudo, na reposição de rendimentos. A actual solução governativa tem conseguido superar os obstáculos encontrados num ambiente político e económico internacional de enorme incerteza e num quadro europeu onde os vários Schäuble externos mostram (para gáudio dos Schäuble internos) uma clara hostilidade em relação a essa solução. Ao apostarem na necessidade de novo resgate para Portugal, contribuem de facto não só para aumentar a probabilidade de subida de taxas de juro (*aposta pascaliana*), como para desviar as atenções (*efeito de foco*) do Deutsche Bank e do incumprimento alemão das regras europeias patente no crescimento dos excedentes orçamentais (mais de 8%, ou seja 2 p.p. mais que o recomendado) deste Estado-membro. Tanto quanto se saiba, a execução orçamental de 2016 tem corrido satisfatoriamente, criando condições para a saída de Portugal do procedimento de défice excessivo. Por isso, a direita tende agora a recentrar o seu discurso fundamentalmente em três direcções. Uma, insistindo no carácter precário e contraditório da solução governativa. Procura acentuar as clivagens e contradições entre os partidos da NMP, lamentando ora a captura do PS pela «esquerda radical» (crítica também presente em alguns sectores do PS), ora fustigando esta mesma esquerda por se deixar «aburguesar», «institucionalizar», «europeizar», afastando-se da sua matriz política radical (matriz essa que, descobre-se agora, afinal a direita muito apreciava, talvez por lhe franquear as portas da governação). Por outras palavras: a oposição de direita procura paternalisticamente negar aos partidos da NMP o direito de definirem as suas próprias políticas, quer a política de alianças, quer a de rejeição das soluções políticas até agora seguidas, procurando relegar o PS para a função de aliado natural da direita e o Bloco de Esquerda, o Partido Comunista e os Verdes para funções meramente tribunícias. Outra, lamentando a «arrogância» da NMP que toma decisões por maioria e não por consenso, arvorando o «consenso» na governação como o *nec plus ultra* da democracia (cuja essência – recorde-se – repousa, sim, no compromisso constitucional) e omitindo que a governação anterior pouco se interessou em formar consensos, recusando-se mesmo o Partido Social-Democrata (PSD) a apresentar propostas na discussão do OE 2016, por nada mais ter a oferecer que uma solução de *troikismo* sem Troika<sup>[ii]</sup>. Outra ainda, empurrando para 2018 as previsões catastrofistas relativas ao OE 2016: é então que o diabo chegará, quer porque as contradições na NMP irão explodir (o que pode, de facto, acontecer se os compromissos entre os partidos da NMP se romperem), quer porque Bruxelas não vai tolerar mais esta solução governativa (sobretudo fazendo fé no facto de ela contrariar a ortodoxia conservadora alemã), quer porque a próxima avaliação da notação (*rating*) portuguesa (uma nova versão da espada de Dâmocles) irá colocar-nos no lixo. A viabilização da POE confirma contudo a maturidade da nossa democracia, ao ver aprofundado e alargado o espaço dos compromissos possíveis e ao tornar obsoleto o conceito-muro de «partidos do arco da governação» que condenava o PS a governar sozinho (quando obtivesse maioria

absoluta ou apoio parlamentar dos partidos de direita) ou a coligar-se com o Partido Popular Democrático/Partido Social Democrata (PPD/PSD), no famoso bloco central. Confirma ainda que, mesmo num quadro difícil, é possível levar a cabo políticas alternativas às políticas que tinham por efeito que «a vida do país estivesse muito melhor» (leia-se: as condições de vida da minoria que ganha com as políticas de austeridade e alguns indicadores económicos como o défice nominal, que não a dívida pública nem o desemprego), «mas não a vida das pessoas» (leia-se: a vida da grande maioria das pessoas que sofreram duramente com os cortes cegos nos salários, nas pensões e na generalidade das prestações sociais, daí advindo uma subida em flecha das desigualdades sociais).

### **Segunda: É a POE contrária à Constituição da República Portuguesa (CRP)?**

Alguns tentam, num exercício de pesca à linha, encontrar inconstitucionalidades na proposta de criação do adicional ao Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI), por penalizar os grupos de sociedades que adiram ao Regime Especial de Tributação dos Grupos de Sociedades ou na exclusão da dedução dos 600 mil euros daqueles que não tenham a sua situação contributiva regularizada. Podemos discutir a coerência sistémica ou a bondade política dessas opções, mas as normas que as prevêem não ferem a CRP tal como esta tem vindo a ser interpretada pelo Tribunal Constitucional (TC). A medida que mais polémica tem levantado, a do adicional sobre o património imobiliário, está em conformidade com o art. 104.º/3 da CRP segundo o qual a tributação do património deve contribuir para a igualdade entre os cidadãos, apontando assim para o primado do princípio da capacidade contributiva sobre o princípio do benefício<sup>[iii]</sup>. Do mesmo modo, a sujeição a tributação das bebidas adicionadas de açúcar ou de outros edulcorantes, seguindo recomendações da Organização Mundial da Saúde (OMS), também não levanta problemas de inconstitucionalidade. Tudo indica que as relações entre o TC e o governo serão pacíficas, deixando aquele (ingratamente) de ser erigido como força de bloqueio<sup>[iv]</sup>. E este facto, em nítido contraste ao que se passava na governação anterior, será um importante sinal de normalidade democrática.

### **Terceira: Está o desenho da POE em conformidade com as regras que decorrem da integração do Estado português na União Económica e Monetária? [v]**

Ninguém esconde haver divergências importantes (não apenas entre os partidos da NMP como no interior do próprio PS) quanto ao euro, à UE e às políticas que esta vem assumindo nos últimos anos. De qualquer modo, para o bem e para o mal, o Estado português integra não só a UE como a área do euro e, em 2012, aceitou (a contragosto?) as regras do chamado Tratado Orçamental, um tratado à margem do direito da União, cujas regras foram transpostas para a nova Lei do Enquadramento Orçamental. Destes pactos advêm obrigações para qualquer governo que esteja em funções, em particular as decorrentes dos critérios de convergência (limites ao défice nominal e à dívida pública) e do (insondável) critério do saldo estrutural. Podemos discordar de todas ou de algumas destas opções, mas a governação deverá tê-las em conta, que mais não seja porque o seu incumprimento pode arrastar sanções jurídicas (como multas ou suspensão de fundos estruturais), políticas (estigmatização), económicas (desvio de investidores) e

financeiras (impossibilidade de acesso ao crédito). Não devemos, porém, esquecer que estamos perante obrigações de resultado e não obrigações de meio. Por outras palavras: não compete à UE (e muito menos à Troika) dizer como fazer; à UE apenas compete verificar se tais obrigações são satisfeitas<sup>[vi]</sup>.

Partindo da revisão em baixa da taxa de crescimento do produto interno bruto (PIB) para 2016, situada agora em 1,2%, o cenário macroeconómico da POE assume uma taxa de crescimento do PIB de 1,5% para 2017 que se afigura prudente<sup>[vii]</sup>. A consolidação orçamental prevista na POE 2017 está em linha com o acordo com as instituições europeias. O défice projectado para 2016 situar-se-á em 2,4% ou 2,5%, claramente abaixo dos 3% do PIB<sup>[viii]</sup>; a dívida pública (isto é, o somatório dos défices nominais) desce ligeiramente para 128,3% do PIB (número ainda muito preocupante) e o chamado saldo estrutural (o saldo orçamental expurgado dos efeitos do ciclo e das medidas *one-off* e temporárias), fixar-se-á em 0,2 pontos percentuais (p.p.) do PIB em 2016 e em 0,6 p.p. em 2017<sup>[ix]</sup>. Muito depende da execução orçamental de 2016. As cativações e a medida adicional (embora controversa e de incerta qualificação) de regularização de dívidas fiscais prevista no Plano Especial de Redução do Endividamento ao Estado (anterior à POE) parecem, porém, constituir uma «almofada» financeira suficiente. Em qualquer caso, o vigilante Conselho das Finanças Públicas considera as projecções do cenário macroeconómico como plausíveis, embora sujeitas a «assinaláveis riscos»<sup>[x]</sup>.

#### **Quarta: Representa esta POE uma austeridade de esquerda, como defende um cortejo bem orquestrado de políticos, comentadores e jornalistas?**

Esta tese assenta numa subtil mutação dos fundamentos das políticas *austeritárias* (não sufragadas nas urnas) qualificadas agora de «*austeridade de emergência*» e no recurso ao «*esquecimento como arma política*» (José Pacheco Pereira)<sup>[xi]</sup> para ocultar a praxis da governação anterior. Políticas *austeritárias* e austeridade são coisas diferentes. A governação anterior apropriou-se do sentido positivo que o termo *austeridade* possuía, para mais facilmente aplicar políticas de flagelação a quem «vivia acima das suas possibilidades», ou seja, não os bancos que acumulavam crédito malparado e práticas especulativas, mas os pensionistas, os trabalhadores por conta de outrem, em particular os funcionários públicos, e os que, preguiçosamente, têm como grande objectivo de vida usufruir do rendimento social de inserção.

Em si mesma, a ideia de austeridade não é necessariamente má. Significa comedimento, parcimónia, frugalidade, sobriedade (um modo de equilíbrio na vida). São ideias da modernidade acolhidas pelo pensamento laico (a ética republicana, a ética do trabalho) e das tradições religiosas (a pastoral católica sobre a sobriedade ou a noção de renúncia no budismo). Austeridade opõe-se a esbanjamento, desperdício, consumismo desenfreado, apego aos prazeres do mundo, exibição ostensiva da riqueza, etc. No plano orçamental, significa contenção e rigor na elaboração e na execução orçamental. Mas a conotação positiva do termo foi usada como conceito de luta política para desmantelar as funções sociais do Estado. Entre nós, a austeridade (caracterizada pela contracção cega da despesa pública, por um enorme aumento dos impostos e pelo recurso a privatizações desnecessárias) transmudou-se em imposição política, cuja legitimização assentava em duas teorias desprovidas de comprovação histórica ou empírica: a

peregrina tese dos Bocconi *bambini* da «*contracção expansionista*» e a pseudo-científica tese de Carmen Reinhart e Kenneth Rogoff, segundo a qual os países com rácios de dívida pública/PIB superiores a 80% tenderiam a registar um crescimento mais lento<sup>[xii]</sup>. Estas teses «científicas» fundamentaram as intervenções da Troika e foram recebidas de forma entusiástica pela nossa direita, como salvíficas e purificadoras. Numa palavra: os pecadores despesistas pobres e remediados deviam ir para o purgatório, se não mesmo para o inferno. Qualquer alternativa era vista como heresia, a política desaparecia e dava origem à governança tecnocrática. O lado político da questão revela-se, porém, em todo o seu esplendor no resultado das políticas *austeritárias*: tratou-se da maior redistribuição de rendimentos desde o 25 de Abril, só que uma redistribuição no sentido inverso, de quem menos tem, para quem mais tem, dando origem a um perturbador crescimento das desigualdades sociais, um dos principais factores de inibição do (nossa) desenvolvimento.

Esta noção ínia de austeridade perdeu, felizmente, o brilho. A austeridade expansionista morreu. É isso que significa falar do fim do *austeritarismo* e do regresso do sentido nobre do termo. A nova política económica começa, por razões éticas (de decência)<sup>[xiii]</sup>, com a gradual recuperação dos rendimentos (injustamente) sacrificados e o consequente alargamento do rendimento disponível. Esta recuperação permitiria ainda (do lado da procura) reconstruir um mercado nacional, sem o qual as empresas, sobretudo as pequenas e médias empresas (PME) que, na sua grande maioria, vivem do e para o mercado interno, não teriam incentivo para retomar ou incrementar a sua actividade. Muitos acusam que essa política (a de incentivar a procura) falhou rotundamente. Esquecem-se, porém que, ao contrário dos vários anos de política pelo lado da oferta (descida da taxa do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Colectivas [IRC] e outros bónus fiscais<sup>[xiv]</sup> e enorme aumento da tributação do rendimento dos trabalhadores dependentes e pensionistas, cortes nos salários directos ou indirectos, desvalorização da contratação colectiva, etc.) que deram poucos frutos económicos e muitos venenos sociais, a política decorrente do OE para 2016 tem apenas uns meses de vida. E que é natural que muito do rendimento redistribuído tenha ido para pagar dívidas das famílias, para assegurar uma rede mínima de poupança, antes de, se alguma coisa sobrar, ser gasto em consumo. Uma coisa é certa: Não foi com certeza para os «paraísos» fiscais. É cedo ainda para sabermos se esta política (exigida por razões éticas) consegue alterar a realidade. Mas já conseguiu – e não é coisa pouca – alterar a percepção da realidade<sup>[xv]</sup>.

##### **Quinta: Não vão, porém, aumentar as desigualdades, fruto do «acumulativo aumento de impostos», ainda por cima de impostos regressivos como são os impostos indirectos?**

Não há na POE um aumento do nível de fiscalidade, que se mantém no essencial estável, à volta dos 34%,1 do PIB<sup>[xvi]</sup>. Não há subidas de taxas no Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRS), verificando-se mesmo, pela primeira vez em muitos anos, uma actualização dos escalões (inferior à inflação prevista, mas mesmo assim uma actualização de 0,8%). Há uma extinção gradual da sobretaxa, um imposto proporcional e regressivo criado à boleia do IRS (a sua não extinção no início de 2017,

ao contrário da previsão legal, é um pecado venial quando comparada com a sua criação e com a farsa da sua pretensa extinção no último ano da governação anterior em véspera de eleições). Mantém-se a taxa «normal» do IRC (cuja descida, ao contrário do que a direita diz, nunca esteve acordada com o PS<sup>[xvii]</sup>), mas acompanhada pela reposição da taxa de 12,5% relativamente aos primeiros 15 mil euros de matéria colectável para as empresas que se instalem no interior do país<sup>[xviii]</sup>. Não há mudanças nas taxas do Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA), apenas cumprimento do compromisso político da descida da taxa do IVA da restauração (por certo discutível, tal como a anterior passagem da taxa reduzida para a taxa normal, sem estudos prévios sobre o seu impacto), como forma de capitalizar as empresas do sector e de diminuir o desemprego<sup>[xix]</sup>. Exceptuando a verba 28 que foi extinta e substituída pelo adicional do Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI), há estabilidade das verbas e taxas do Imposto de Selo (IS)<sup>[xx]</sup>. Acaba a contribuição extraordinária de solidariedade. Descem mesmo as taxas aplicáveis ao IMI. Acresce haver uma diminuição dos custos de cumprimento dos impostos e algumas medidas que melhoram as garantias dos contribuintes. Por outras palavras: os principais impostos e procedimentos que afectam a vida das pessoas e a actividade económica não sofrem agravamentos. Pelo contrário.

A que se deve então a histeria da pulsão antifiscal? Essencialmente ao adicional de IMI (com uma taxa de 0,3% sobre o valor tributável superior a 600 mil euros), criado em substituição da verba 28 do Imposto de Selo, com características de imposto sobre o património, e ao chamado «imposto da coca-cola» (uma espécie de *fat tax* específica, devendo recordar-se que uma genérica tributação sobre a *fast food* chegou a ser equacionada em 2014 pelo então ministro Paulo Macedo), cujas receitas são consignadas, respectivamente, ao Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social e ao Serviço Nacional de Saúde e representam, na sua globalidade, uma muito diminuta percentagem do PIB. E também à actualização de certas taxas dos Impostos Especiais de Consumo (IEC), muitos deles tributados a taxas específicas<sup>[xxi]</sup>. Que dizer de tudo isto? Serão pecados veniais em comparação com o pecado mortal do «enorme aumento de impostos» e os cortes de rendimentos, sem qualquer sensibilidade social, do governo anterior. O adicional ao IMI (susceptível de clarificação e melhoria no seu recorte técnico) é mais justo (ou menos injusto) que a solução da tributação em Selo. Prevê isenções para os prédios urbanos classificados como industriais e para os licenciados para a actividade turística. E é dedutível em IRS aos rendimentos imputáveis aos prédios urbanos, até ao limite da colecta relativa aos rendimentos prediais. Por outro lado, os IEC, ao contrário dos impostos sobre o rendimento e do IVA, não se regem prioritariamente pelo princípio da capacidade contributiva. Visam cada vez mais fins extrafinanceiros, devendo ser aferidos por outros princípios e finalidades, como o princípio do poluidor-pagador, o princípio da prevenção ou o princípio do benefício. São uma técnica *behaviorista* para modificar certos comportamentos dos contribuintes considerados nefastos para a saúde pública, para o ambiente, para o ordenamento do território, etc.<sup>[xxii]</sup>. São regressivos, é certo, mas só em relação às pessoas que optam por não alterar os comportamentos que levam à tributação (quem não fuma não é tributado em imposto de tabaco, quem não bebe álcool ou refrigerantes açucarados não é tributado em Imposto sobre o Álcool e as Bebidas

Alcoólicas, etc.)<sup>[xxiii]</sup>. Alargar o campo destes tributos (que muitos qualificam de contribuições) é uma tendência mundial (certamente controversa em termos de filosofia de tributação) que pode, se generalizada, pôr perigosamente em causa o Estado fiscal. Usada em pequenas doses, a tanto não chega.

### **Sexta: Esta é uma POE de esquerda?**

Ao não recorrer a privatizações e ao conter medidas que redistribuem o rendimento e a carga fiscal no sentido certo (o preconizado pela CRP), a POE pode viabilizar um caminho de esquerda, contribuindo para a diminuição de desigualdades sociais. Será contudo mais uma proposta de centro-esquerda que de esquerda. Muitas das medidas nele contidas poderiam talvez ser subscritas por partidos como os antigos PPD-PSD ou o Centro Democrático e Social (CDS), cujas matrizes ideológicas fundacionais apontavam, respectivamente, para um centrismo com preocupações sociais e para uma linha democrata-cristã. Mas estas posições foram há muito substituídas no PSD por um «neoliberalismo revolucionário» e, no CDS-Partido Popular, apesar do nome, por um conservadorismo elitista. É, aliás, o facto de a grande maioria dos cidadãos temerem o regresso a políticas *austeritárias* que cimenta os pactos subjacentes à NMP. Com lucidez, Manuela Ferreira Leite afirmou recentemente não serem possíveis políticas de crescimento no quadro do Tratado Orçamental<sup>[xxiv]</sup>. A questão é, porém, mais funda: é a de saber se o actual quadro europeu e a filosofia neoliberal e a governança técnico-burocrática que o sustenta são compatíveis com orçamentos e políticas de esquerda.

**Última reflexão.** O desenvolvimento de Portugal exige investimento, público (actualmente muito restringido) e privado (hoje com previsões de crescimento em alta) e, concomitantemente, o alargamento quer do mercado interno (via crescimento da procura em bens e serviços produzidos internamente), quer do externo (via exportações, conquistando novos mercados, nomeadamente não europeus). Mas exige também mais democracia e políticas sociais sólidas (na saúde, na educação, na saúde, nas redes de protecção social). Um Estado decente deve, antes de tudo, preocupar-se com os seus cidadãos, em particular com os mais vulneráveis. Só que os Estados têm hoje cada vez menos poderes. Como bem sublinha Zygmunt Bauman, há uma crescente dissociação entre poder e política<sup>[xxv]</sup>. Os eleitores tendem assim a exigir à esfera da política aquilo que ela, muitas vezes por autolimitação, não está hoje em condições de dar e daí deriva um perigoso sentimento de frustração. Às limitações a prerrogativas e competências estaduais inerentes à área do euro (uso de uma moeda comum, não definição das taxas de juro, crescente limitação dos poderes orçamentais, etc.) acrescem os constrangimentos dos poderes fácticos (agências de notação, investidores externos, credores, especuladores financeiros, planificadores fiscais agressivos, Estados, como a Holanda, o Luxemburgo e a Áustria entre outros, com estratégias de concorrência fiscal nefasta, etc.). Hoje, os mercados sem freio podem levar-nos ao purgatório e os Estados asténicos navegam à vista.

Quem pode, neste contexto, afirmar que as crises são fenómenos temporários?

\* Professor da Universidade Europeia. Foi, como independente, secretário de Estado dos Assuntos Fiscais no XIII Governo Constitucional e coordenador no Núcleo de Economia e Finanças na REPER de Portugal em Bruxelas.

---

[<sup>i</sup>] Retomo considerações produzidas a propósito do Orçamento de Estado para 2016 em «Controvérsias sobre a política fiscal», *Le Monde diplomatique – edição portuguesa*, de Março de 2016.

[<sup>ii</sup>] Entidade *ad hoc* formada por técnicos superiores da Comissão, do Banco Central Europeu (BCE) e do Fundo Monetário Internacional (FMI) que negoceia e supervisiona o cumprimento dos chamados Memorandos de Entendimento, que, em teoria, não são verdadeiros tratados internacionais, mas «direito mole» (*soft law*). A Troika é uma entidade (aparentemente) técnico-burocrática que, em áreas-chave da governação, a esta se substituiu, assumindo politicamente a defesa do interesse dos credores, mesmo em domínios que extravasam largamente o cumprimento das metas de Bruxelas.

[<sup>iii</sup>] Facto reafirmado pela norma relativa às incumbências prioritárias do Estado [art. 81.ºb) da CRP]. O primado da capacidade contributiva neste domínio é uma opção não isenta de controvérsia. De facto, o Código do IMI (a exemplo da antiga Contribuição Autárquica) aponta, no seu Preâmbulo, para a primazia do princípio do benefício, indicando que o IMI não é um imposto sobre o património, mas uma contribuição. Deste modo, não existiria entre nós um verdadeiro imposto sobre o património, apesar do estatuído no art. 104.º/3 da CRP. Recorde-se, a propósito, não terem vingado, por falta de apoio político, a proposta de Medina Carreira no sentido de criar uma tributação geral sobre todo o património e, por ser contrária ao princípio da capacidade contributiva, a proposta de Sidónio Pardal no sentido da tributação do imobiliário responder prioritariamente a razões urbanísticas e de ordenamento do território.

[<sup>iv</sup>] Ver Jorge Reis Novais, *Em Defesa do Tribunal Constitucional*, Almedina, Coimbra, 2014, e António Martins, *A jurisprudência constitucional sobre as leis do Orçamento do Estado e (in)constitucionalidade do OE 2014*, Almedina, Coimbra, 2014.

[<sup>v</sup>] Esta conformidade pressupõe o cumprimento das metas do OE 2016 (nada aponta em sentido contrário, discutindo-se agora o efeito colateral de cativações excessivas – uma prática antiga, mas questionável – na prossecução das funções do Estado e na prestação de serviços públicos): a aceitação (como parece) da solução encontrada para a capitalização da Caixa Geral de Depósitos quer em sede das regras do Eurostat, quer em sede de auxílios de Estado; a manutenção (entretanto confirmada) da notação (*rating*) de Portugal por parte da agência canadiana DBRS (cujo principal cliente é o BCE); e a não ocorrência de qualquer desagradável surpresa, nomeadamente no sector financeiro, até ao fim do ano.

[<sup>vi</sup>] Facto reconhecido recentemente pelo insuspeito comissário Carlos Moedas em entrevista ao *Jornal de Negócios* de 26 de Setembro de 2016.

[<sup>vii</sup>] Curiosamente, mesmo com indicadores de baixo crescimento e sem aumento da emigração, o desemprego tem vindo a decrescer, devendo a sua taxa passar de 12,4% em 2015 para 11,3% em 2017. Menos falências? Mais estágios? Melhores expectativas de crescimento por parte dos empresários?

[<sup>viii</sup>] A ser atingido, será o menor défice de todo o período democrático (ver a crónica de Nicolau Santos, *Expresso*, 22 de Outubro de 2016).

[<sup>ix</sup>] Dados do Ministério das Finanças constantes do *Relatório do OE 2017* que acompanha o OE. O cálculo do saldo estrutural, assentando em convenções, é, como está a ser, objecto de ajustamentos entre o governo e a Comissão. Questão diferente – e decisiva – é, porém, a de saber se a dívida pública portuguesa (pressionada por uma dívida privada – famílias, empresas e instituições financeiras – bem maior do que

---

aquela) é, caso não haja alteração concertada das regras europeias nesta matéria e se mantenha a política económica neomercantilista alemã, sustentável a prazo sem qualquer reestruturação. Recorde-se, a propósito, que o saldo primário (sem juros) passará de 370 milhões de euros em 2015 para 5 mil milhões em 2017, ainda assim insuficiente para a cobertura dos juros em dívida.

[<sup>x</sup>] Ver o seu parecer de 13 de Outubro de 2016, «Previsões macroeconómicas subjacentes à Proposta de Orçamento do Estado 2017». Os riscos aí enunciados referem-se ao saldo comercial com o exterior e à formação fruta de capital fixo, consideradas as variáveis-chave do cenário apresentado. São riscos dependentes, em larga medida, de outros riscos: o fraco crescimento previsto pelo FMI para a economia europeia, a instabilidade política mundial, a situação crítica dos novos países emergentes (BRIC), as incertezas sobre o preço do petróleo, etc.

[<sup>xi</sup>] *Público*, 15 de Outubro de 2016.

[<sup>xii</sup>] Ver, respectivamente, Alberto Alesina e Roberto Perotti («Fiscal Expansions and Fiscal Adjustments in OECD countries», *NBER Working Paper* n.º 5214, 1995), e Alberto Alesini e Silvia Ardagna («Large Changes in Fiscal Policy: Taxes versus Spending»), *Tax Policy and the Economy*, University of Chicago Press, 2010, pp. 35-68) e Carmen Reinhart e Kenneth Rogoff, «Growth in a Time of Debt», *American Economic Review*, 100/2, 2010, pp. 573-578.

[<sup>xiii</sup>] Evocando o título de um desafiador livro, *Para uma Sociedade Decente* de Eduardo Paz Ferreira (Marcador, Lisboa, 2016).

[<sup>xiv</sup>] Em contraciclo com a política europeia. Cf. «A reforma do IRC, uma estratégia de concorrência fiscal activa em ambiente internacional adverso», em A.C. dos Santos e André Ventura, *A Reforma do IRC – Do processo de decisão política à revisão do Código*, Vida Económica, Porto, 2014, pp. 17-60.

[<sup>xv</sup>] Como revela um recente estudo da Ernst & Young («Attractiveness Survey 2016»), as intenções de investimento em Portugal vão aumentar em 2017, com 25% dos investidores a revelarem ter 52 planos para o país, resultado superior ao obtido para outros países europeus.

[<sup>xvi</sup>] Estabilidade não significa impossibilidade de alteração da política fiscal. As mudanças são contudo poucas, sobretudo quando comparadas com as da governação anterior.

[<sup>xvii</sup>] Segundo o disposto no art. 8.º da Lei n.º2/2014, de 6 de Agosto, a fixação num intervalo entre 17% e 19% em 2016 dependeria «da evolução da situação económica do país» e deveria ser ponderada «em conjunto com a possibilidade de redução do IRS e do IVA».

[<sup>xviii</sup>] Várias medidas há muito reclamadas pelas empresas estão consagradas ou programadas na POE, entre elas sobressaindo a remuneração convencional do capital social, o alargamento do limite do investimento elegível para efeitos do Regime Fiscal de Apoio ao Investimento e a substituição do chamado «IVA aduaneiro» (pago à cabeça pelos importadores) pelo regime de pagamento do IVA no destino com vantagens de tesouraria para os contribuintes.

[<sup>xix</sup>] Recorde-se que, anos a fio, os aumentos de impostos como resposta imediata a dificuldades orçamentais recaíam sobre o IVA, cuja regressividade é por todos reconhecida, sendo apenas atenuada pela existência de taxas reduzidas.

[<sup>xx</sup>] A verba 28 do IS tinha, aliás, uma redacção muito infeliz, que deu origem a dezenas de litígios como se pode ver pelas inúmeras decisões proferidas na arbitragem tributária, onde o Estado foi parte vencida, sendo obrigado a pagar juros indemnizatórios e custas.

---

[<sup>xxi</sup>] Sem esquecer o agravamento do coeficiente do regime simplificado para o alojamento local, motivado ao que parece pela insuficiência de arrendamento para habitação nos grandes centros urbanos, mas que mereceria uma explicação mais fundada no plano empírico.

[<sup>xxii</sup>] Não desconhecida da governação anterior, que começou por justificar a transformação do quociente conjugal em quociente familiar (uma medida regressiva que aproveitava às famílias mais abastadas) com o argumento do incentivo à natalidade.

[<sup>xxiii</sup>] Nada que o governo anterior não conheça ao mudar o quociente conjugal em sede de IRS para quociente familiar, como incentivo à natalidade, quando para este efeito mais eficaz seria recorrer a apoios sociais. Mas, em boa verdade, o que se pretendia era diminuir a progressividade do imposto para os estratos sociais mais abonados.

[<sup>xxiv</sup>] Primeiro em entrevista televisiva, depois em crónica no *Expresso* a 22 de Outubro de 2016.

[<sup>xxv</sup>] Ver o estimulante diálogo entre Carlo Bordoni e Zygmunt Bauman em *Estado de Crise*, Relógio de Água, Lisboa, 2016.