

Avaliar o grau de reformismo do Estado?

Miguel Cadilhe

10 02 2024

Procuro retomar uma ideia simples em matéria difícil. Por vezes, o simples não é o melhor, mas esta ideia já resistiu a tempos de pensamento, também tempos de escrita sobre o peso do Estado na economia portuguesa e sobre as reformas estruturais de que há muito o Estado carece ⁽¹⁾.

Trata-se de avaliar o *grau de reformismo* das funções, organização e regimes do Estado em Portugal, um país *hiper-centralizado* em comparação europeia.

Os critérios de avaliação são apenas três, são quantitativos e são ‘macro’ – eis a força e fraqueza da ideia.

Estou preso ao espírito do cit. livro *Sobrepeso* e ao juízo que ele encerra. Este juízo marca a situação de partida, como se fosse um axioma, condição que explico melhor no ponto 3 do texto. A partir deste quase axioma ponho a questão aferidora e pergunto: o Estado pesado e pouco eficiente tem abraçado, ou não, uma visão e uma prática reformistas, sobre si mesmo?

Uma tal avaliação é indissociável do *centralismo* que nos rege e da sua relutância em se *auto-reformar*. Razão por que publico o artigo no portal do **Círculo de Estudos do Centralismo**, de que sou um associado fundador.

Veria com muito apreço se, a seu tempo, a partir do Círculo, porventura alguém encontrasse pistas de aprofundamento destes assuntos. A aferição do reformismo do Estado pode motivar, por exemplo, comparações internacionais, ou a junção de critérios mais qualitativos. No ficheiro anexo deixo alguns temas em aberto.

Sobre uma versão prévia, muito beneficiei das ajudas e opiniões de alguns ilustres Associados do Círculo, a quem devo palavras de reconhecimento ⁽²⁾.

⁽¹⁾ Entre outros escritos, recorro ao livro que publiquei sobre a reforma estrutural do Estado: *O Sobrepeso do Estado em Portugal*, 1.ª ed., 2005, e 2.ª ed. aumentada, 2013. Adiante, mencionados como livro *Sobrepeso*, 2005 ou 2013.

⁽²⁾ Antes de mais, agradeço ao associado do Círculo, meu colega e amigo Manuel Correia de Pinho, a paciência e o saber nos trabalhos e discussão das séries estatísticas, cálculos e ajustamentos de tendências, de que só parte aqui transparece. E agradeço as valiosas opiniões dos associados do Círculo que, a meu pedido, leram e comentaram uma versão anterior: Carlos Costa, Carlos Tavares, Correia de Pinho, Daniel Bessa, Freire de Sousa, Freitas Pereira, Leonardo Costa, Manuel Vilares, Meira Fernandes, Óscar Afonso, Rui Carp, Rui Pedras. Resta comigo a responsabilidade por eventuais lapsos e por não largar mão da simplicidade, aliás apreciada, dos três critérios.

1. Ideia formulada em 2007.

Abordei pela primeira vez a ideia no jornal *Expresso*, ano e meio após publicar o cit. livro *Sobrepeso*, 2005. A crónica intitulava-se “Medir o Reformismo”, era meramente enunciativa:

Os méritos das **reformas do Estado** deveriam medir-se por grandes critérios sociais, económicos, financeiros. Critérios de competitividade, eficiência, modernização, bem-estar.

Na hora da verdade, deveriam relevar três outros critérios, **todos relativizados pelo PIB, os dois primeiros reajustados pelo ciclo**: 1) **carga fiscal**; 2) **despesa corrente primária**; 3) **economia paralela**. Estes seriam os meus critérios. Todos em decrescendo. Por aí passa quase tudo.

(*Expresso*, 24/02/2007, excertos)

A expressão “por aí passa quase tudo” mergulha no espírito e no juízo do cit. livro de 2005. Relendo-o, percebe-se o que, no fundo, consente esta síntese.

2. Ideia retomada em 2013.

Estava Portugal submetido à execução do severo programa da *troika*, quando retomei aquela ideia na reedição do cit. livro *Sobrepeso*. Então, ainda aguardava que a propiciadora circunstância *troikiana* trouxesse o reformismo que faltava ao Estado.

Mantive o teor puramente enunciativo, nestes termos:

As intangibilidades do reformismo não se medem, mas precisamos de uma *métrica plurianual* a fim de avaliar os nossos políticos pelas **reformas do Estado** que, no seu mandato, fazem ou deixam de fazer. Ou seja, em que grau o político foi um reformador?

Nessa hora, os meus critérios seriam outros.

1.º **carga fiscal estrutural**. 2.º **despesa corrente primária estrutural**. 3.º **economia paralela**. **Todos em percentagem do PIB**.

Os três são do tipo quanto menor tanto melhor (dentro de certos limites da dimensão do Estado). Pensando bem, por estas três medições passa quase tudo: causas e consequências do peso do Estado; efeitos das reformas ou da ausência delas; competitividade e concorrência; custos de contexto; etc.

(livro *Sobrepeso*, 2013, p 171, excertos) ⁽³⁾

⁽³⁾ Três observações.

- As expressões *reajustado pelo ciclo*, que uso em 2007, e *estrutural*, que uso em 2013, são quase equivalentes, como vai dito em 4.2, à frente.

- Quando digo, e digo-o pondo limites, “todos em decrescendo”, ou “quanto menor tanto melhor”, estou a pressupor que partimos da situação de *sobrepeso* do Estado (axioma).

- O grau de reformismo do Estado e o peso do Estado são coisas relacionadas mas não são a mesma coisa. No capítulo 2 do cit. livro *Sobrepeso*, 2013, ao falar dos *três rostos do Estado excessivo*, uso aqueles 1.º e 2.º critérios mas não o 3.º. Em vez da economia paralela, uso o rácio estrutural da dívida pública (p 29/30).

Notar-se-á que repeti em 2013 a expressão “passa quase tudo” de 2007.

3. Situação de partida - um axioma?

Alguém me disse, numa das mais finas críticas de associados do Círculo que colhi, o seguinte: “Os três critérios adotados são discutíveis e surgem apresentados de modo mais axiomático e assente em convicções do que de modo primordialmente demonstrativo da sua boa razão de ser”...

Respondi que o “modo demonstrativo” reside no cit. livro *Sobrepeso*. A demonstração, que admito ser contestável, consta das páginas de 2013, densamente a meu ver, como já constava das páginas de 2005.

Respondi, o que *axiomatizei* foi *um espírito e um juízo*.

Bem sei, o espírito não é propriamente demonstrável. No caso, subjaz e sobrejuz às páginas do cit. livro. Provém (mas isto sou eu a dizer) de profunda laboração e pensada observação da realidade portuguesa, que verti no livro. E depois, ponderei tudo e fiz uma subsequência muito concisa, a que chamei “os meus critérios”, em 2007 e mantive em 2013, porque eles acabam por ser boas sínteses de muitos sensores do reformismo do Estado – por eles “passa quase tudo”. Pensei demoradamente nisto, mas longe de mim, não detenho um absoluto da razão.

Revejamos a lógica que usei. Parto de um juízo que o termo *sobrepeso* sinaliza: o Estado é *excessivo, ineficiente e limitante*. Excessivo, para a nossa capacidade tributária. Ineficiente, pelos meios que consome, frente às funções e serviços que presta. Limitante, para o nosso crescimento, como o atestam o produto potencial e o produto efectivo, a que voltarei adiante. Um juízo afirmado no livro de 2005, reafirmado no livro de 2013.

Se entretanto houve bom reformismo do Estado, com dados até 2022, os três critérios deverão acusar descidas dos rácios, por se atenuarem os pré-existentes *sobrepesos e ineficiências*.

Se todavia recusarmos o juízo de partida, rejeitaremos a lógica e o exercício, e também as conclusões do presente artigo.

4. Ideia trabalhada em 2023 – conceitos e notas técnicas.

Em fins de 2023, pude visitar e ensaiar os três critérios do reformismo. O exercício de aplicação correu sem percalços mas, por natureza, a mensuração e as ilações contêm alguns temperos de controvérsia.

Os resultados e conclusões figuram nos pontos 5 a 8 seguintes.

Poderá o leitor livrar-se de aridez técnicas, passando ao largo destes subpontos e seguindo directamente para o ponto 5.

4.1. Ciclo e políticas anti-cíclicas.

Quando a economia passa por fases baixas do ciclo, como uma *recessão*, as políticas orçamentais anti-cíclicas ou de estabilização, incluindo os estabilizadores automáticos, podem gerar, só por si, menos receitas fiscais e parafiscais e mais despesas sociais. O inverso ocorre em fases altas do ciclo, como uma *expansão*.

Quando são corrigidas dos efeitos do ciclo, as receitas e as despesas públicas preenchem uma parte da conversão em *estruturais*, ou *tendencias*.

4.2. Tendencial ou estrutural? ⁽⁴⁾

A *tendência* faz parte daquilo a que os economistas chamam *longo prazo*. Nos cálculos dos três critérios, uso o *tendencial* no lugar do *estrutural*, por ser mais trabalhável.

O termo *tendência* tem em economia um significado matemático relativamente preciso. É o andamento plurianual de uma variável económica, alisada mediante a exclusão das flutuações cíclicas, das alterações acidentais ou pontuais, das irregularidades de outro tipo. Nas séries de dados anuais, que é o caso, a sazonalidade, por ser infra-anual, está inerentemente resolvida.

A variável *estrutural*, tal como a *tendência*, é obtida da variável efectiva limpando-a do ciclo económico e de fenómenos pontuais e políticas temporárias. Os métodos de cálculo das variáveis estruturais e tendencias podem ser distintos. Porém, se ambas não baterem certo, em concordância uma com a outra, algo estará mal a nível dos conceitos ou dos métodos e modelos. **Conceptualmente, no longo prazo, não podem deixar de ser muito próximos o estrutural e o tendencial.** Os notáveis PIB *tendencial* e PIB *potencial*, por ex., têm de ser conceitos próximos, no longo prazo.

As *políticas ou medidas estruturais* são aquelas que não voltam atrás. Implicam, por exemplo, uma deslocação definitiva de *tendência* da despesa pública, passando a trajectória de insustentável a sustentável – sem reposições do passado, de outro modo, seriam apenas *medidas conjunturais*.

4.3. Tendência do rácio ou rácio das tendências?

Uso o conceito “rácio de duas tendências” em cada um dos três critérios, porque parece representar melhor a evolução separada de cada uma das variáveis efectivas, a do numerador e a do denominador. Mas não sistematizei razões contra a alternativa que seria a “tendência do rácio”, este calculado sobre valores efectivos.

⁽⁴⁾ Veja-se o cit. livro *Sobrepeso*, 2013, p 9,15,29,33,63/64, e gráficos do cenário retido, p 56/57 estes com variáveis *tendencias* a fazer o lugar de *estruturais*.

4.4. Análise desde 1995.

O exercício conteve-se em 28 anos de andamento das variáveis de medição do reformismo, um tempo razoavelmente longo.

A quebra técnica das séries estatísticas, ocorrida em 1995, aconselha a que as análises menos ambiciosas não recuem para lá deste ano, isto por razões práticas de acesso, de segurança do manuseamento e de comparabilidade entre países (hipótese analítica, esta, que fica em aberto).

As vigentes contas nacionais portuguesas são baseadas no SEC 2010 (Sistema Europeu de Contas 2010). O SEC 2010 permite produzir informação comparável desde 1995, incorpora melhorias metodológicas e está em linha com o SCN 2008 das Nações Unidas.

É certo que, por um lado, as chamadas *SLEP*, *séries longas* para a economia portuguesa (INE e BdP), com algoritmos de retropolação para os anos anteriores a 1995, e por outro, os estudos existentes sobre a economia paralela, teriam possibilitado que a nossa análise dos três critérios tivesse ido, com cuidado, mais atrás do que os 28 anos considerados.

Contudo, recuar mais poderia acentuar a dúvida, que é legítima, de a dimensão do Estado português estar ainda em fase de necessidade de escala em algumas das suas funções. E, pelo que me toca, perderia o pé do quase axioma sobre o ponto de partida, que expus em 3., *supra*.

4.5. Valorimetrias da economia paralela.

Uso, em sentido amplo, a vulgar expressão economia paralela como significando “Economia Não Registada” (*ENR*).

Não há uma estatística firme da *ENR*, como há por ex. da população, do desemprego, ou das variáveis dos critérios 1 e 2.

A *ENR* é estimada por métodos directos e indirectos, com destaque para a econometria. Conforme as fontes e os autores, poderemos ter diferentes dimensões e diferentes evoluções da *ENR*.

No presente estudo, uso três fontes de séries estimadas da *ENR*. Remeto para anexo justificação e notas complementares sobre economia paralela.

4.6. Quatro variáveis e suas fontes.

São variáveis básicas, em valores nominais, milhões de euros (M€), as seguintes:

- *T*, *tributação*, soma de todas as receitas fiscais e parafiscais, incluindo as contribuições efectivas para a SS (excluindo as contribuições imputadas); fonte, INE, Contas Nacionais.

- **DCP**, *despesas correntes primárias*, ou seja, as despesas públicas totais excluindo os juros da dívida pública e o investimento público e equiparado; fonte, INE, cit..
- **ENR**, *economia não registada*, ou economia paralela; fontes distintas, variáveis *ENRa*, *ENRb*, ambas ascendentes, uma mais do que a outra, permitindo a média *ENRc* ⁽⁵⁾.
- **PIB**, *produto interno bruto*, que funciona como relativizador daquelas três variáveis, todas previamente convertidas em *trends*; fonte, INE, cit..

4.7. Quatro tendências.

Os ajustamentos da **tendência**, ou **trend**, aos valores efectivos de cada uma daquelas 4 variáveis são os mais simples possível: lineares, pelo método de mínimos quadrados, conforme detalhes no quadro seguinte.

Variáveis	Trends lineares 1995/2022 valores absolutos e nominais (M€)	Coefficientes de Determinação R ²
T	T <i>trend</i> = 1808 (ano - 1994) + 26995	95,1%
DCP	DCP <i>trend</i> = 2035 (ano - 1994) + 33146	90,4%
ENRc	ENRc <i>trend</i> = 1072 (ano - 1994) + 24774	84,7%
PIB	PIB <i>trend</i> = 4435 (ano - 1994) + 99419	91,6%

Em anexo, o ficheiro Excel contém todos os dados, cálculos e gráficos ⁽⁶⁾.

4.8. Três critérios, três rácios.

Do quadro anterior, resultam os **rácios dos três critérios**, expressos em %:

⁽⁵⁾ Fonte de *ENRa*: Óscar Afonso, FEP, 2023. Fontes de *ENRb*: Medina e Schneider, CESifo, 2018, e Schneider e Asllani, EP, 2022. Tudo vai discriminado em “dados” e desenvolvido na nota inicial “complementos” do ficheiro anexo, onde também estão as curvas de *ENRa*, *ENRb*, *ENRc*, os seus *trends* e os resultados “ex-critério 3a”, “ex-critério 3b”, “critério 3c”.

⁽⁶⁾ A especificação *exponencial* da tendência, também calculada no ficheiro em todos os casos, não se revelou melhor do que a especificação *linear*, o que veio em reforço desta escolha mais simples.

- Critério 1: “*T trend / PIB trend*”,
- Critério 2: “*DCP trend / PIB trend*”,
- Critério 3: “*ENRc trend / PIB trend*”,

cuja curva constam das figuras 1,2,3, pontos 5,6,7, *infra*.

4.9. Uma anti-lei de Wagner?

A chamada *lei de Wagner* (1871) predizia o longo crescimento do sector público acima do crescimento do PIB, na generalidade dos países. Isso confirmou-se, tantas vezes, por *demasias* de aumento da despesa pública em comparação com a economia que, por via de *T*, sustenta o Estado. Houve e pode haver uma perversa inter-alimentação *wagneriana* deste tipo: mais *DCP* puxa por mais *T*, mais *T* é permissivo e acomodatório de mais *DCP*.

Defendi e defendo, a propósito das ditas *demasias e permissividades*, uma espécie de **anti-lei de Wagner** e associo-a ao reformador do Estado em Portugal (⁷). Todavia e a propósito, acautelemo-nos:

A eficiência, porém, não é tudo. Por exemplo, a racionalização das **redes de serviços públicos (educação, saúde, justiça, segurança pública, correios, etc.)** pode ser importante do ponto de vista da eficiência económica e da produtividade, e pode contar alguma coisa para as finanças públicas. Mas há outros valores. Há o dever de apoiar a sobrevivência das pequenas povoações, vilas, cidades. E há o dever de incentivar as cidades médias com núcleos de excelência. Há o dever de combater ondas *concentracionistas*, mas esse combate dificilmente será bem sucedido sem *descentralização política*.

(livro *Sobrepeso*, 2013, p 113)

4.10. Em tendência, carga fiscal não paga Estado corrente.

Há défice crónico de *T* frente a *DCP*. Um valor alisado do défice pode ser obtido pela diferença das tendências no quadro de 4.7, em M€:

$$T \text{ trend} - DCP \text{ trend} = - 227 (\text{ano} - 1994) - 6151,$$

que revela valor negativo em todos os anos 1995/2022.

A tributação *T* é excessiva, *sobrepesa* na nossa economia, mas nem assim chega para, em tendência, pagar o funcionamento mais corrente do Estado,

(⁷) Veja-se “O reformador e a anti-lei de Wagner”, no cit. livro *Sobrepeso*, 2013, p 159/161.

de 1995 a 2022, ou seja, a *DCP* de cada ano, incluindo as pensões. O desequilíbrio piora, se juntarmos a despesa corrente dos juros. Mais piora, se sairmos do *corrente* e juntarmos as despesas de *capital*, parte das quais aliás pode não justificar o pagamento por dívida pública.

Há outras receitas correntes e há receitas de capital, mas de *T* vem a maioria esmagadora das receitas públicas totais. E há, depois, a dívida pública, que muitas vezes incumpe a “regra de ouro” estrutural das finanças públicas ⁽⁸⁾.

4.11. Bom défice público? ⁽⁹⁾

Sei que as variáveis dos três critérios são muito agregadas. Sei que, ao tomar os níveis de *T* total e *DCP* total, mesmo que relativizados, não olho às suas composições.

Numas finanças regradas, a par da *dimensão*, ou mesmo mais do que ela, conta a *composição* das despesas, das receitas e do défice. Contam os modos de fazer défice, o seu andamento e o seu contexto. Por exemplo, um défice, só por si, nada diz sobre a boa ou má despesa; pode um défice ser consequência de boa despesa pública, como pode sê-lo de má ou péssima despesa pública.

Défice não é sempre sinónimo de erro, delapidação, desgoverno, desregramento. Como *superavit* não é sempre sinónimo de virtude, eficiência, ordem. Obviamente, em princípio, situações *superavitárias* são melhores do que situações *deficitárias*, mas há circunstâncias, há tempos, há lugares em que um excedente pode ser miopia e um défice pode ser clarividência.

Defendo que **o bom investimento público, as boas reformas estruturais e a má recessão são as três razões de bom défice público**, capazes de suscitar leitura virtuosa pela União Europeia. É o que sempre me pareceu depreender-se da letra e do espírito do Tratado da União Europeia ⁽¹⁰⁾.

Temos de evitar a tentação dos *grandes projetos* do Estado. O risco de um acúmulo de decisões políticas de *grandes despesas públicas* parece estar de novo conosco. Um erro, um perigo para as finanças públicas.

⁽⁸⁾ Sobre *T* excessivo, veja-se o artigo “Esforço Fiscal excessivo em Portugal?” que publiquei como *Policy Paper 17*, IPP, Institute of Public Policy, 2021. Sobre a *regra de ouro*, veja-se o cit. livro *Sobrepeso*, 2013, p 37 e 103.

⁽⁹⁾ Uso o cit. livro *Sobrepeso*, 2013, p 38/39.

⁽¹⁰⁾ Veja-se o artigo “Trivialidades sobre recessão e défices públicos”, que publiquei na revista *Europa Novas Fronteiras*, Centro Jacques Delors, 1, 1997, p 18/28.

5. Critério 1: peso do Estado – tributação.

A curva do 1.º critério, figura 1, evidencia que, em longa tendência de quase três decénios, **a tributação cresceu mais do que cresceu a economia.**

O andamento ascendente da curva dá, por este critério, **sinais de fraco reformismo do Estado**, sob o pressuposto, que assumi em 3., de o Estado ser pesado e pouco eficiente à partida.

Entendo há muito que em Portugal as famílias e as empresas vêm sendo sujeitas a uma *sobrecarga* fiscal e parafiscal, de complexa administração. Aí se levanta uma das frentes de reforma do Estado.

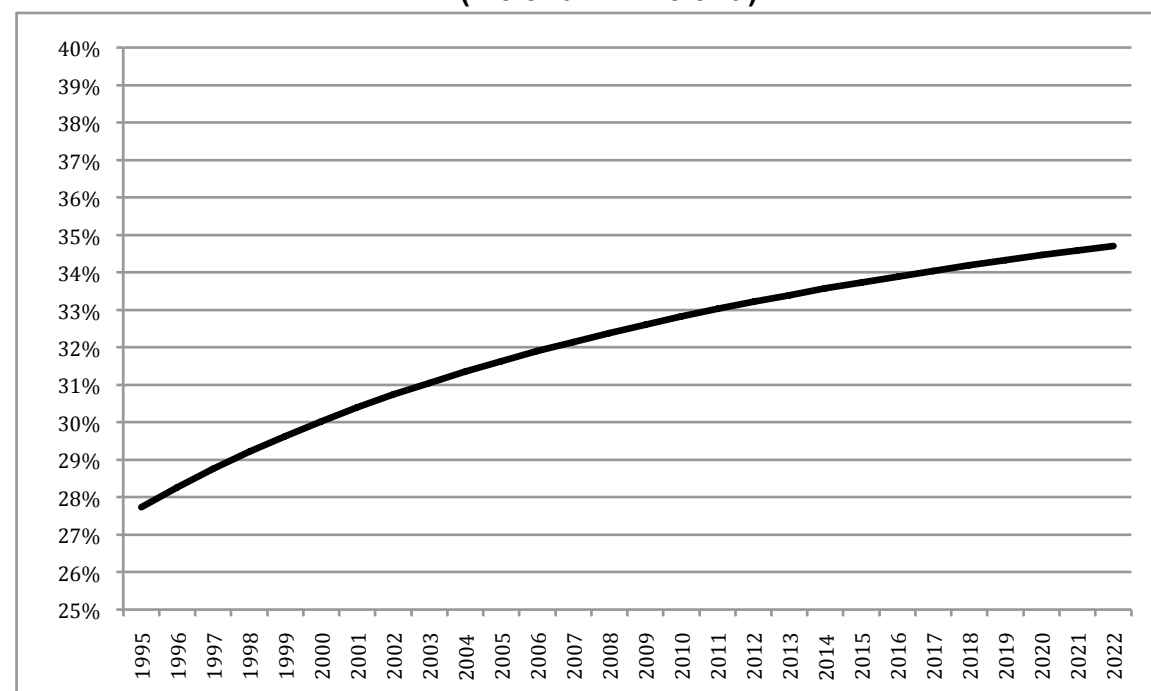
Este esforço excessivo é uma das principais causas (outras há) do nosso decepcionante crescimento no século XXI.

A relação entre crescimento económico e esforço e estrutura fiscal (ou o peso relativo do Estado e o modo como ele é pago) é uma das questões fundamentais em qualquer economia de mercado e é talvez uma das mais ideológicas. (...) Em dadas condições e dentro de certos limites, a conclusão geral tende a ser: menos impostos, mais crescimento.

(*Policy Paper 17*, 2021, cit., p 15 e rodapé 7)

Figura 1. Portugal, dimensão relativa do Estado - tributação

(T trend / PIB trend)



6. Critério 2: peso do Estado - despesa corrente primária.

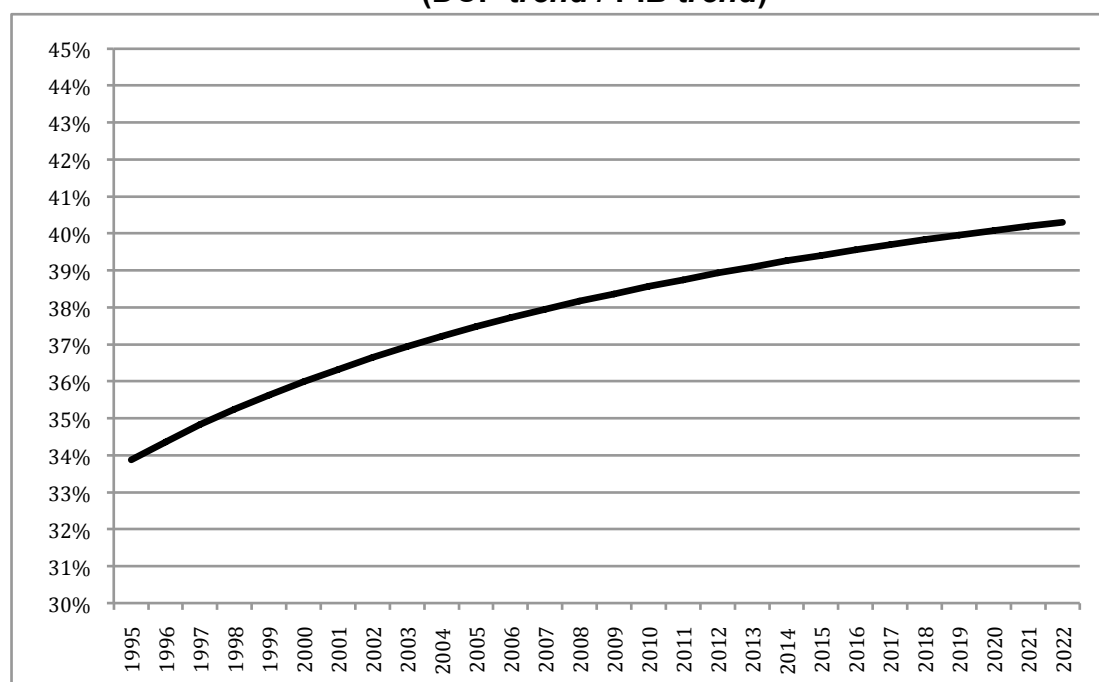
A curva do 2.º critério, figura 2, evidencia que, em longa tendência de quase três decénios, **a DCP cresceu mais do que cresceu a economia** ⁽¹¹⁾.

O andamento ascendente da curva dá, por este critério, **sinais de fraco reformismo do Estado**, sob o pressuposto, que assumi em 3., de o Estado ser pesado e pouco eficiente à partida.

Sem os juros, que dependem da dívida acumulada e dos mercados financeiros, e sem o investimento, que se abriga na mencionada *regra de ouro* das finanças públicas, o agregado *DCP* é o indicador mais apropriado para falarmos da dimensão do Estado do lado da despesa e das suas reformas estruturais.

Figura 2. Portugal, dimensão relativa do Estado - despesa corrente primária

(DCP trend / PIB trend)



⁽¹¹⁾ Os andamentos das curvas do 1.º e 2º critérios são parecidos, traduzindo o facto de *T* e *DCP* correrem, na realidade orçamental, em quase paralelo. As diferenças das escalas verticais acusam uma espécie de 'défice estrutural, tendencial' de alguns pontos percentuais, como vimos em 4.10, agora relativizado pelo trend do PIB: $[(T \text{ trend} - DCP \text{ trend}) / PIB \text{ trend}]$.

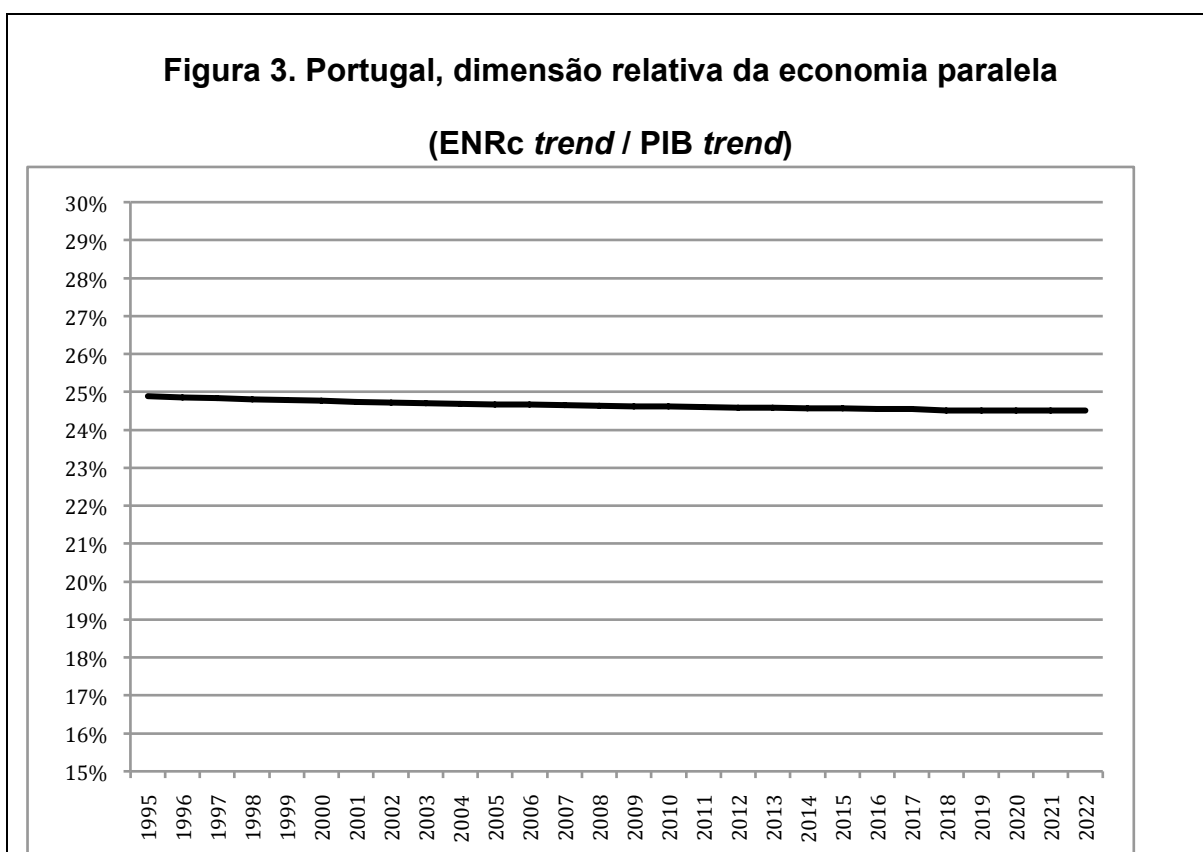
7. Critério 3: peso da economia paralela.

A curva do 3.º critério, figura 3, evidencia que, em longa tendência de quase três decénios, **a economia paralela colou-se à economia portuguesa e seguiu o seu crescimento.**

A quase horizontalidade da curva, cuja amplitude de variação é somente 0,4 pontos percentuais, dá **sinais de fraco reformismo do Estado.**

Em princípio, quanto maior for a dimensão *relativa* do Estado, ou seja, quanto maiores forem *T* e *DCP* relativamente ao *PIB*, ou seja ainda, quanto maiores forem os rácios dos critérios anteriores, pois maior será a *propensão à ENR*, salvo se... Salvo se esta propensão for contrariada e dissuadida pela boa sociedade civil, boa cidadania e boa consciência social; pelos bons serviços públicos, em contrapartida de *T*; pelas boas instituições públicas; pelo bom jornalismo de investigação.

O comportamento do Estado, em sentido amplo, é o mais relevante pano-de-fundo desse fenómeno económico e social da *ENR*. São funções políticas, legislativas, administrativas, procedimentais, judiciais, que podem promover *custos de contexto* e fecundar falhas de atitude reformista do Estado ⁽¹²⁾.



⁽¹²⁾ Sobre as causas e as consequências da *ENR*, veja-se, por todos, Óscar Afonso, cit., capítulos 2 e 5.

8. Conclusões.

8.1. Anda enfraquecido o reformismo do Estado...

Os três critérios são conclusivos e confluentes. Indiciam **baixo grau de reformismo do Estado português – suas funções, seus regimes, suas administrações, suas instituições, sua eficiência, sua tributação, sua dimensão relativa.**

Julgo poder dizer que a conclusão vai em linha com o senso comum e a opinião geral dos portugueses. Costumo avisar, quando um modelo do economista contraria o bom senso, não é o bom senso que está mal.

Os critérios 1.º e o 2.º são objectivos e factuais, os dados são do INE. O 3.º critério, como diz o nome, não dispõe de registos directos da variável *ENR* nas estatísticas oficiais, depende de como se estima a economia paralela. Diferentes autores fornecem diferentes valores da variável *ENR*, sendo que a média deles parece aceitável como solução de compromisso.

A variável do 2.º critério, *DCP*, porque se desdobra em múltiplos sectores e ministérios, alguns de função social, é a que abre mais campos de batalha e levanta maiores embargos a um governo reformador. Por ex., se uma função-mor do Estado social precisar de se *reorganizar e reestruturar*, que são vias reformistas, e se em vez disso reivindicar e conseguir mais dotações orçamentais de funcionamento, crescerá a despesa corrente (*DCP*) que arrastará necessidade de mais receita (*T*), ambos sugerindo um Estado avesso ao reformismo – um Estado que prefere, na expressão popular, “atirar dinheiro para cima dos problemas”. Outra coisa é uma fase de arranque do serviço, requerendo mais despesas correntes e de investimento.

8.2. Anda desfocado o grande reformador...

Portugal espera há anos por um grande reformador do Estado ⁽¹³⁾. A omissão reformista do Estado põe a democracia sob riscos de mediocridade política e mantém a economia sob riscos de exaustão tributária e má afectação de recursos.

Refiro-me sobretudo às **reformas do Estado-*DCP* e Estado-*T***. É neles que mais se configuram o peso e a eficiência do Estado-*administração*, incluindo as administrações da Justiça, da Saúde, da Educação, do Sistema Fiscal, as burocracias, os custos de contexto, etc., e os desvios aos princípios de *subsidiariedade e descentralização* do Estado Unitário, a que solenemente se refere a República no artigo 6.º-1 da sua Constituição.

⁽¹³⁾ Sobre reformas estruturais do Estado em Portugal, veja-se, além do cit. livro *Sobrepeso*, dois recentes livros de associados do Círculo: Carlos Tavares, coautor, *Um Caminho para Portugal*, 2023; e SEDES 50 Anos, *Ambição: Duplicar o PIB em 20 anos*, 2022. E veja-se o artigo “As Finanças e o Reformismo” que publiquei nos 30 anos da revista *Exame*, 2019.

Refiro-me igualmente à **reforma do Estado-sistema político e eleitoral**, matéria sobre a qual há ideias e propostas bem assentes.

Cabe uma referência ao Interior e sua representação na democracia portuguesa. Delimitado pela portaria 208/2017, cobre cerca de 3/4 do Território, porém elege apenas 10% dos deputados da República, ou talvez pouquinho mais se adicionarmos ao Interior parcelas de Viseu e de Faro. E assim tende a ser inaudível a voz do Interior nos programas eleitorais, depois nos programas de governo, depois nas funções legislativas e executivas.

Refiro-me, ainda e por outras palavras, à **reforma do Estado-instituições**, domínio que vem sendo notoriamente destituído entre nós e a que dedico o ponto seguinte.

8.3. Anda desprovida a qualidade das instituições... ⁽¹⁴⁾

Em Portugal não abundam instituições fortes, independentes e respeitadas, sejam do Estado, sejam da sociedade civil. Em geral, convivem o fraco reformismo, as fracas instituições, a fraca sociedade civil.

E no entanto, já tem uns largos anos o novo ramo da economia que se debruça sobre a qualidade das instituições, *new institutional economics*. Em 1993, foi razão para o prémio Nobel da Economia Douglass North. Em 2012, foi tema para o celebrado livro *Why Nations Fail*, de Daron Acemoglu e James Robinson.

“Outra razão pela qual os países fracassam hoje é que o seu Estado fracassa. Isto, por sua vez, é uma consequência de décadas de governação baseada em instituições económicas e políticas extrativas” (no sentido de extrair recursos dos cidadãos e das empresas).

(livro cit. *Sobrepeso*, 2013, p 88, transcrevendo de *Why Nations Fail*)

A *qualidade das instituições públicas* é, em muitos casos, um **problema de pessoas e de organização e gestão de meios**, estes já de si bastantes, ou mais do que bastantes. Aí reside uma das principais fragilidades do Estado português.

⁽¹⁴⁾ Sobre a *qualidade das instituições* e a reforma do Estado, veja-se o cit. livro *Sobrepeso*, 2013, especialmente p 12,87/88,187. As instituições do *centralismo* falharam flagrantemente nos anos que antecederam a vinda da *troika* em 2011. Foi uma demonstração do Estado a menos, frente ao Estado a mais. Veja-se o capítulo 7 “Vigiar as Finanças Públicas”, do cit. livro, p 85/96, o qual inclui: a qualidade das instituições; os sete vimes da vigilância; etc.; e a sociedade civil.

8.4. Anda vagarosa a competitividade... ⁽¹⁵⁾

Em Portugal, o Estado dificilmente se compagina com a economia e com a competitividade. Muitas vezes, o Estado e as finanças públicas serviram, servem, a economia dos *não transaccionáveis*, isto é, a economia mais protegida da concorrência internacional. O que é um imperdoável engano de estratégia e racionalidade do Estado numa pequena economia aberta, membro da UE, membro da união monetária do Euro, membro da OMC, Organização Mundial do Comércio.

Um programa de reforma estrutural do Estado, de *reconceituação, redimensionamento, modernização e descentralização* das administrações públicas, em quatro anos, era a opção que se me afigurava em 2005 e em 2013, e, por maioria de razão, se me afigura hoje, como adequada para congregar **condições de crescimento dos PIB efectivo e potencial**.

Uma forma ‘macro’ de **ver a competitividade é através do PIB potencial**. Quase sempre as políticas de PIB potencial são políticas estruturais de competitividade. Em retrospectiva longa, o PIB *potencial* e o PIB *tendencial* andam derreados em Portugal. Arrastam-se com um crescimento real que não chega a 1% em média anual de 20 anos. Em parte, esse derreamento advém do peso e da ineficiência do Estado, o que nos reconduz ao espírito do cit. livro *Sobrepeso* e à reforma do Estado e do exacerbado *centralismo*.

Uma outra forma ‘macro’ de **ver a competitividade é através do PIB per capita, em paridade de poderes de compra**. Alguns países da Zona Euro estão progredindo mais depressa do que nós, eles subindo algumas posições, descendo nós seis posições em 20 anos na UE27.

Nos **índices compósitos de competitividade internacional**, Portugal ocupa lugares modestos. O ranking global de competitividade, IMD 2023, coloca-nos no lugar 39, sendo 63 o país menos competitivo. O índice de competitividade fiscal internacional, Tax Foundation 2023, coloca-nos no lugar 34, sendo 38 o país menos competitivo.

Portugal está mal de competitividade. O objectivo final de qualquer programa de *reforma estrutural* do Estado é a competitividade.

O que está em causa...

A competitividade é o que está em causa. A competitividade precisa de reformas estruturais, sejam reformas das funções e administrações do Estado, sejam reformas de outros mecanismos da economia. O objectivo final do reformismo é a competitividade da economia portuguesa.

(livro cit. *Sobrepeso*, 2005, p 8, 2013, p 22)

⁽¹⁵⁾ Sobre competitividade e reforma do Estado, veja-se o cit. livro *Sobrepeso*, 2013, especialmente p 21/23,27,31,161,173,186,191.

Anexo

Ficheiro Excel

Notas e complementos

- A. Resumo dos três critérios.
- B. Obrigação declarativa – sou pela *democracia regional*.
- C. Ainda a economia paralela.
- D. Temas em aberto.

Cálculos. Dados, *trends*, critérios e gráficos.

12 entradas de cálculos no Excel:

1 para os dados primários: PIB, T, DCP, ENR.

6 para *trends* e seus gráficos: PIB; T; DCP; ENRa; ENRb; ENRc.

5 para rácios de *trends* e seus gráficos: critério 1; critério 2;
ex-critério 3a; ex-critério 3b; critério 3c.

