



OS ECONOMISTAS

**Alberto Castro**
Professor da Católica do Porto**António Afonso**
Professor do ISEG**João Duque**
Presidente do ISEG**João Ferreira do Amaral**
Professor do ISEG**Jorge Santos**
Professor do ISEG**José Gomes dos Santos**
Professor do ISEG**José da Silva Costa**
Professor da FEP (Porto)**José da Silva Lopes**
Economista

Avaliação O documento apresentado pelo Governo tem novamente nota negativa dos empresários e gestores e dos economistas

OE-2015 volta a chumbar no exame

Texto: JOÃO SILVESTRE

Há várias formas de avaliar um Orçamento do Estado. Os deputados fizeram-no no Parlamento, onde a votação final global decorreu esta semana, e aprovaram o documento com base no poder relativo das diversas bancadas. Com PSD e CDS coligados e em maioria absoluta, o Orçamento de 2015 seria sempre aprovado mesmo com a 'desobediência' de alguns parlamentares social-democratas da Madeira.

O exercício do Budget Watch, iniciado em 2010, é diferente e tenta olhar para o documento pelos olhos dos empresários (o índice Deloitte Pro-Business) e dos académicos (índice ISEG). Os primeiros tentam avaliar de que forma as medidas orçamentais favorecem as empresas, enquanto os segundos se debruçam sobre questões macroeconómicas, de finanças públicas e de processo orçamental. É a verdade que o último orçamento deste Governo volta a chumbar no exame, em ambas as perspetivas. Aliás, tal como nos cinco anos de Budget Watch, em que estiveram em avaliação Teixeira dos Santos (duas vezes, em 2010 e 2011), Vítor Gaspar (2012 e 2013) e Maria Luís Albuquerque (2014 e 2015).

Em ambas as avaliações, o orçamento sai claramente chumbado com nota 'insuficiente'. Os empresários voltaram a repetir a nota de há um ano: 43. Já os economistas até subiram ligeiramente a avaliação para 39,2 mas que está longe de chegar à tona de água e que não é sequer a mais alta desde que o índice começou a ser calculado.

Para quem está nas empresas, o ponto mais forte do documento são as privatizações como forma de promover a concorrência. Tinha já sido a dimensão mais bem avaliada no ano passado e voltou a sê-lo com igual classificação (63 em 100). Igualmente bem posicionadas, com nota positiva, estão outras áreas como a 'Informação sobre défice/superavit e evolução do potencial do PIB', a 'Estabilidade de preços' ou as 'Políticas de eliminação de barreiras de acesso a mercados' (ver tabela).

Pelo contrário, os empresários queixam-se da regulação e da forma como os interesses públicos se alinham com a iniciativa privada, dos incentivos públicos para promover a mobilidade de recursos humanos e da qualidade da informação sobre os efeitos positivos e negativos dos investimentos públicos.

Já os economistas destacam em primeiro lugar, pela positiva, os dados disponibilizados da execução orçamental e a qualidade da estimativa

ÍNDICE ORÇAMENTAL



AS 10 MEDIDAS MAIS BEM AVALIADAS PELOS ECONOMISTAS...

	ÍNDICE
Estabilidade de preços	56
Informação sobre défice/superavit e evolução do potencial do PIB	57
Informação sobre dívida pública e compromissos públicos futuros	52
Termos de troca e balança comercial	51
Políticas activas concorrenciais através de privatizações	63
Políticas dirigidas à inserção da economia privada em cadeias de valor globais	46
Políticas de emprego para grupos populacionais com maiores dificuldades	43
Políticas de eliminação de barreiras de acesso a mercados	53
Fiscalidade e investimento estrangeiro	50
Políticas e programas para melhoria da informação para o investimento	47

...E PELOS GESTORES DE EMPRESAS NACIONAIS

	ÍNDICE
O orçamento baseia-se em dados fiáveis da execução orçamental e a uma estimativa razoável do saldo orçamental ano anterior ao do OE	69,3
Existe informação adequada sobre os avals e garantias do Estado	63,3
O saldo orçamental não é obtido através de medidas extraordinárias	60
Os efeitos da alteração, neste OE, do perímetro das Administrações Públicas quer sobre a receita quer sobre a despesa, são explícitos	58,7
Existe atualização dos cenários demográficos e económicos em que o Governo baseia a análise das projeções da segurança social	58,6
Apresenta alguma previsão de responsabilidades futuras nas pensões	58,3
Apresenta uma análise de sensibilidade para as receitas e despesas face aos diferentes cenários macroeconómicos	55,7
É explicitada informação sobre a "carga fiscal" ao nível autónomo quer direta (só impostos locais) quer indireta (de transferências do OE)	53,7
Quantifica-se o impacto previsível dos benefícios fiscais e de outras medidas que geram diminuição de receita pública	52
Estão clarificadas as principais alterações metodológicas que permitam tornar comparáveis os dados do Orçamento do Estado relativamente aos do ano anterior	51,7

FONTE: DELOITTE E ISEG

tiva de défice orçamental em 2014. Teve a nota mais alta com 69,3. Seguiram-se depois outras dimensões bem classificadas como a qualidade da informação prestada no documento sobre as garantias e avals do Estado ou a inexistência de medidas extraordinárias para atingir o défice pretendido.

Nas más notas, a pior avaliação foi para a informação relativa ao impacto futuro do investimento público — algo que toca as preocupações dos empresários —, a não distinção entre as despesas discricionárias e não discricionárias (como acontece, por exemplo, no orçamento federal norte-americano

mas que não tem tradição em Portugal) ou a falta de informação à partida sobre os investimentos públicos.

Desde que foi apresentado, em outubro, o orçamento foi alvo de inúmeras críticas. A começar na própria meta de défice que as instituições internacionais não acreditam que seja atingível com as medidas previstas. Desde logo por haver cortes na despesa que não estão suficientemente especificados e porque, do lado da receita, as estimativas têm sido acusadas de excesso de otimismo já que apontam para ritmos de crescimento muito acima do andamento da economia.

jsilvestre@expresso.imprensa.pt

Seis anos no vermelho

OS GESTORES E EMPRESÁRIOS

**António Castro Henriques**
CEO do Grupo Soares da Costa**António Vieira Monteiro**
Presidente do Santander Totta**Francisco Pinto Balsemão**
Presidente da Administração da Impresa**João Martins Serrenho**
Presidente da CIN**João Vieira de Almeida**
Managing Partner na VdA & Associados**Luís Mira Amaral**
Presidente do Banco BIC**Manuel Tarré**
Administrador da Gelpex**Mário Jorge Vaz**
Presidente da Vodafone Portugal



Linda Veiga
Professora da Universidade do Minho



Manuela Arcanjo
Professora do ISEG



Miguel St. Aubyn
Professor do ISEG



Nuno Garoupa
Professor na Universidade do Illinois (EUA)



Paulo Trigo Pereira
Professor do ISEG



Pedro Pita Barros
Professor da Universidade Nova



Ricardo Cabral
Professor da Universidade da Madeira



Ricardo Reis
Professor da Universidade de Columbia (EUA)

Dívida pública abaixo de 60% do PIB só em 2041

Cálculos do Budget Watch colocam a farsa de Maastricht a 27 anos de distância. Mais quatro do que no cenário 'governamental'

O Governo foi obrigado a pedir um resgate porque, a certa altura, os mercados já não emprestavam dinheiro ou, para o fazer, exigiam taxas de juro extremamente elevadas. Portugal teve uma saída limpa do programa da *troika* porque conseguiu voltar a financiar-se diretamente junto dos investidores que, por várias razões, começaram a comprar em força dívida pública na zona euro, inclusivamente dos países periféricos mais castigados pela crise da dívida.

Em última análise, tudo começa e acaba na dívida cuja sustentabilidade é um dos grandes objetivos da política orçamental. E a verdade é que, mesmo sem a *troika* a ditar regras, os portugueses vão continuar muito tempo sob pressão da dívida pública. Este ano, estima o Governo, deverá fechar em 127,2% do Produto Interno Bruto (PIB) e em 2015 baixará para 123,7%. É o terceiro valor mais alto da zona euro que levará mais duas décadas a regressar ao limiar de 60% do Tratado de Maastricht.

Segundo o Relatório Budget Watch — Índice Orçamental ISEG/IPP, coordenado por Paulo Trigo Pereira, do ISEG, só em 2037 a dívida regressará a 60% do PIB. Isto no cenário usado pelo Budget Watch que é ligeiramente mais pessimista do que os números do Governo no Documento de Estratégia Orçamental até 2019 para o défice e crescimento e depois, a partir desse ano, considera, entre outras coisas, um défice de 0,5%.

Este cenário implica a necessidade de mais quatro anos para chegar a 60% do que no cenário a que o BW chama 'governamental' e que, além de diferenças ligeiras até 2019 no défice e PIB, pressupõe um défice zero a partir desse ano.

Na análise ao Orçamento do Estado para 2015, o relatório levanta ainda algumas dúvidas sobre o cenário macroeconómico utilizado e a meta de défice — ambos considerados "otimistas" — e espera que venham a ser utilizadas medidas extraordinárias para assegurar que as contas fecham

NÚMEROS

1,2%

O relatório considera otimista a previsão de crescimento de 1,5% apresentada pelo Governo já que está no limite superior do seu intervalo que vai de 1% e 1,5%. Aponta para um valor de 1,2%

3,16%

É a estimativa de défice orçamental em 2015 para o Budget Watch que duvida, entre outras coisas, da eficácia dos cortes na despesa e das previsões de receita fiscal — IVA principalmente. Sublinha, no entanto, que é expectável que o Governo adote medidas extraordinárias para assegurar um défice de 2,9% e assim sair do procedimento por défice excessivo

o ano dentro do limite de 3%. Sobre as contas públicas no próximo ano, os calcanhares de Aquiles são, essencialmente, os cortes de €951 milhões na despesa (eliminando o efeito da alteração de perímetro orçamental) que é um objetivo que não é considerado "atingível tomando em conta a reposição salarial parcial por um lado, e as saídas por aposentação ou rescisão voluntária por outro" mas também pelo aumento previsto na receita de IVA que "só poderá estar associado a contínuos progressos no combate à fraude e evasão fiscal, que são obviamente desejáveis, mas de eficácia duvidosa". J.S.

NADA DE NOVO?

Carlos Loureiro
e Jorge Marrão

A avaliação global dos empresários e gestores do Conselho Consultivo Empresarial do Budget Watch ao OE-2015, através das respostas ao inquérito da Deloitte na perspetiva empresarial (Índice Deloitte Pro-Business), comparativamente ao ano anterior não se alterou, mantendo a avaliação do Índice em 43 pontos (insuficiente).

O que pode significar? As tendências, antes e depois da entrada da *troika*, são evidentes. Os ritmos de endividamento público e endividamento com o exterior reduziram-se drasticamente e espelham os efeitos do modelo de incentivos na economia.

Não é de estranhar que a estabilidade macroeconómica, a par da estabilidade fiscal e do alinhamento entre prioridades públicas e cadeias de valor empresariais tenham sido as dimensões de análise mais bem avaliadas pelos empresários.

As políticas de compromisso para o crescimento, a flexibilidade produtiva dos fatores trabalho e capital e as relativas ao estímulo de regimes

concorrenciais não foram favorecidas na votação dos empresários. Podemos inferir que a contribuição do Estado à alteração do nosso padrão de crescimento ficou aquém das expectativas.

É ainda de realçar que os empresários exigem uma maior promoção de regimes concorrenciais que, a par da sua apreciação menos positiva da flexibilidade produtiva, pode indicar que a eventual rigidez da econo-

As tendências, antes e depois da entrada da troika, são evidentes. Os ritmos de endividamento público e endividamento com o exterior reduziram-se drasticamente.

mia ainda não foi suficientemente combatida pelas políticas públicas.

Em sentido bastante diverso, avaliaram os empresários as políticas de emprego duradouro e de estímulo à formação de poupança nas empresas: no primeiro caso, entenderam que as políticas públicas expensas propiciam uma maior consolidação do emprego duradouro; no segundo caso, entenderam que as iniciativas e propostas sobre a formação e retenção de lucros nas empresas não foram suficientes para uma sustentável recuperação empresarial e da própria economia.

Em todo o caso, se tivéssemos em consideração a série mais longa de avaliações dos empresários dos diferentes Budget Watch (iniciado em 2010), podemos concluir, ainda que em 2013 e 2014 se aproxime mais da faixa de avaliação de "adequada", que o divórcio entre os OE e os empresários se mantém, ou seja, o ambiente para o florescimento empresarial proporcionado pelas iniciativas constantes dos OE não é suficientemente atrativo para as empresas o classificarem como "adequado". Portanto, nada de novo!

Sócios da Deloitte

PORQUE NÃO DESCOLA O OE?

Paulo Trigo Pereira

No seminário realizado esta quarta-feira no ISEG sobre o Budget Watch (BW), houve uma pertinente pergunta que merecia uma melhor resposta: porque é que ao fim de seis Orçamentos do Estado consecutivos, o OE não merece ainda nota positiva, apesar de ter melhorado ligeiramente face ao ano anterior? Parece-me haver quatro tipos de razões possíveis, nem todas imputáveis ao Governo. Primeiro, aquilo que é valorizado pelo Índice ISEG/IPP no BW — a transparência e o rigor — não é exatamente aquilo que é valorizado pelo Governo. O orçamento é um documento técnico, mas também político. Numa ótica de gestão de expectativas a apresentação de um cenário macroeconómico e de um saldo orçamental otimistas poderá significar que o Governo quer, por um lado, induzir expectativas positivas nos agentes económicos com vista a uma profecia autorrealizável e, por outro, que quer ter uma justificação para um défice maior junto da Comissão e do Conselho Europeu caso o crescimento seja menor que o previsto. Se este tipo de

gestão política do orçamento é compreensível, embora comporte riscos, já a falta de rigor e de clareza do OE merece, e bem, reparos do conselho consultivo científico. O crescimento da dívida pública resulta em grande parte de responsabilidades do Estado que mais cedo ou mais tarde acabam por ser assumidas. Nesse sentido é útil conhecer anualmente no OE, por exemplo a dívida dos hospitais a fornecedores e os

O crescimento da dívida resulta em grande parte de responsabilidades do Estado que mais cedo ou mais tarde acabam por ser assumidas

seus resultados operacionais agregados, ou o que é e onde se realiza o investimento público, algo que é perfeitamente opaco neste OE. Também nos parece existir uma subordinação das despesas com pessoal. Segundo, há aspetos que resultam da crise em que estamos e que dificulta o controlo da despesa pública. Uma das dimensões que pioraram significativamente foi o controlo das despesas na segurança social. A previsão do défice do subsistema previdencial em 2020 agravou-se e não haverá em 2015 nenhuma transferência para o Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social, como previsto na Lei. Terceiro, o BW não avalia apenas o OE mas também o processo orçamental. Se aqui houve melhorias — a clarificação da alteração do perímetro orçamental — mantém-se a descapitalização de recursos humanos da DGO, sem justificação plausível. Finalmente, há ainda a possibilidade de os académicos, quais "treinadores de bancada", serem professores demasiado exigentes, o que não sendo defeito será feito. Uma coisa é certa, o orçamento não descola.

Professor do ISEG/ULisboa e presidente do IPP TJCS



Peter Villax
Administrador da Hovione



Ricardo Redondo
Diretor Financeiro na J. Carranca Redondo, Lda



Violeta Clurel
CEO da AXA Portugal