

Comentários ao O.E. para 2015

1. Podendo afirmar-se que este é, de facto, um Orçamento que segue uma linha de continuidade em relação aos anteriores, ele introduz, contudo, uma mudança que não pode deixar de ser destacada e que tem que ver com o papel atribuído ao crescimento da economia na concretização da meta orçamental apresentada (2.7% de défice global). Ou seja, o crescimento da economia que era considerado como sendo uma resultante da consolidação orçamental, passa a variável determinante da própria execução orçamental (em 2014 o seu contributo era estimado em 0.5 p.p. e agora passa a 1.2. p.p.). A questão é que este “protagonismo” é, até certo ponto, ilusório, porque contrariado, quer pela situação da economia real que coloca o cenário macroeconómico apresentado no domínio das mais altas improbabilidades, quer porque no próximo orçamento não existem medidas consistentes que alavanquem o crescimento, continuando este a assentar em medidas de pendor contra-cíclico (ou seja que aprofundam a austeridade) como disso é prova o sermos confrontados com um aumento das receitas fiscais que configuram a maior carga fiscal de sempre.

Neste quadro importa salientar dois pontos essenciais:

- O recurso ao “crescimento económico” é manifestamente o reconhecimento de que a estratégia “austeritária” tem os seus próprios limites e não é compatível com o esforço de consolidação tal como ele foi desenhado entre Governo português e a “troika” e, neste sentido ele não é a solução, mas o próprio problema;
- O Governo apresenta um Orçamento com um défice previsto que com elevada probabilidade não é cumprível, só que a responsabilidade disso poderá ser colocada não na acção governativa, via medidas discricionárias de consolidação orçamental, mas na economia que não atingirá os números avançados.

Mas este segundo argumento tem duas óbvias fragilidades: por um lado, o facto de o Governo não ter concretizado a reforma do Estado a que se propôs (e que na sua essência não tendo resultados no curto prazo, pouco entusiasmou a própria “troika”) por outro, não ter, simultaneamente, criado as condições necessárias para a criação de um “novo modelo” para a economia portuguesa, implicando um perfil produtivo diferente do actual e capaz de reduzir a nossa dependência externa, aumentando a criação de valor nacional.

2. Em relação aos condicionantes ao crescimento que resultam da situação da nossa economia destacamos três pontos essenciais:

a) O **investimento** em Portugal tem vindo a registar uma acentuada quebra acumulada (que, verdadeiramente, ocorre na sequência de um período de quase estagnação iniciado na viragem do século): caiu cerca de 40% entre 2010 e 2013, o que, a acreditar nas previsões a médio prazo, não lhe permitirá recuperar ainda esta década os valores anteriores à crise. Esta é matéria de elevada preocupação pelo que representa de travagem na reconversão inovadora da nossa estrutura produtiva. A agravar esta situação temos, quer a quebra acentuada no **financiamento bancário** (de Janeiro a Julho de 2014 terá caído cerca de 3.3 mil milhões de euros, como refere o Relatório do O.E.) acompanhada de um custo que, em média, é o dobro do da “zona euro”, tendência que, tudo aponta, não irá inverter-se em 2015, quer os atrasos que se registam no arranque dos novos apoios comunitários (Portugal 2020), com as transferências da U.E. para Portugal a diminuírem, mesmo, de 2014 para 2015.

b) A “**destruição criativa**” (na versão da «troika» designada por “desvalorização competitiva”) **de empresas e de emprego** verificada ao longo dos últimos 3 anos, tem consequências sociais (o elevado desemprego de longa duração que já anda perto dos 70% do total), económicas (maior dependência externa, menor capacidade de satisfazer a procura doméstica) e de coesão territorial (com o agravar da desertificação das zonas de “interior”), que se traduzem num país mais

empobrecido e menos preparado para responder aos desafios que a globalização hoje coloca.

- c) Um **perfil produtivo** marcado por actividades exportadoras sujeitas a uma forte concorrência internacional e com uma elevada dependência de produtos importados e por uma rede de PME orientada para o mercado doméstico fragilizada, descapitalizada e pouco competitiva. Isto significa que, **para a economia crescer** (e só cresce se cumulativamente a procura interna e externa aumentarem), a dependência externa tenderá a aumentar, dando lugar a um novo ciclo de continuados défices comerciais (com as importações a crescerem mais do que as exportações, como já sucedeu com a balança de bens no 1º semestre de 2014, que atingiu o valor negativo de 600 milhões de euros). De anotar, igualmente, que o peso do comércio com o espaço intracomunitário voltou a aumentar fixando-se em Agosto (valores acumulados desde o início do ano) nos 71.5% enquanto PALOP e Brasil juntos representam apenas 8.7% do total das nossas exportações.

Neste sentido o cenário macroeconómico apresentado no Relatório da Proposta do O.E. apresenta como principais fragilidades:

- O crescimento de 1.5% do **PIB real** (acompanhado de uma revisão de 3.0% para o **PIB nominal**), sem que nada de substantivo no O.E. permita sustentar esta evolução. O diferencial entre o PIB real e o PIB nominal afigura-se, igualmente, exagerado, com uma evolução dos respectivos deflatores muito improváveis, como aliás o Conselho de Finanças Públicas, num breve comentário ao projecto de O.E., refere;
- Para a pouca credibilidade dos valores do PIB convergem as previsões, seja do **consumo** (que regista um aumento significativo em comparação com as previsões do DEO 14-18), seja do **investimento**, seja do **valor líquido positivo das exportações** (justificado no relatório pelo aumento em 2014 da variação de

existências e tendo também em consideração a previsão de uma evolução favorável dos termos de troca), e que implica, nomeadamente, ganhos significativos nas quotas de mercado nacionais;

- A concretização de um saldo para a balança de bens e serviços de 1.5% deficitária (não se concretizando o saldo positivo de 1.5%, que consta das previsões);
- Os valores apontados para o IPC (inflação) com um crescimento de 0.7% em 2015 (com uma estimativa para 2014 de uma variação nula dos preços), que poderá estar sobreavaliada, mesmo considerando o aumento do preço de serviços públicos e o efeito preço de alguns impostos e, sem perder de vista, a previsível descida do preço da energia importada.

3. Mas se o cenário macroeconómico se afirma demasiado optimista ele fica, simultaneamente, muito aquém do que seria a evolução necessária para ter o devido impacto na trajetória das contas públicas em conformidade com os compromissos feitos com a “troika” e com o cumprimento do Tratado Orçamental.

Daqui decorre em matéria de contas públicas:

- Um crescimento da economia que poderá ser insuficiente para assegurar o esforço de consolidação orçamental previsto (dos 1.9% do PIB necessários, 1.2% resultam do contributo do crescimento económico);
- A manifesta impossibilidade de, a confirmar-se esta evolução, podermos vir a cumprir o Tratado Orçamental, o que põe desde logo em causa a inversão de tendência prevista na redução da dívida pública em 2015.

O quadro seguinte (apresentado pelo Banco de Portugal) esclarece-nos sobre as combinações necessárias para se cumprir o critério da dívida previsto no Tratado.

PIB Nominal	Saldo Orçamental Global	Saldo Orçamental Primário
1,0%	2,2%	6,5%
1,5%	1,6%	5,9%
2,0%	1,0%	5,3%
2,5%	0,3%	4,6%
3,0%	-0,3%	4,0%
3,5%	-0,9%	3,4%
4,0%	-1,5%	2,8%

Como se vê, com um crescimento do PIB nominal que fique abaixo dos 3.0% teremos que obter saldos orçamentais globais positivos e teremos que registar (face ao peso dos juros da dívida) saldos primários acima dos 4.0%.

- Perante este quadro de base (aposta no contributo do crescimento da economia e necessidade de reforçar as medidas que vão nesse sentido) esperar-se-ia uma proposta de O.E. para 2015 claramente diferente da que nos é apresentada. O reequilíbrio entre **austeridade** e **crescimento económico** não passa no essencial, de retórica própria do discurso político.

É verdade que o esforço de consolidação orçamental acaba por ser menos intenso do que em anos anteriores, sobretudo, por dois motivos: a) um ponto de partida (o défice de 2014 que serve de base aquele esforço nos 3.8%), e um ponto de chegada (com a alteração do défice 2.5% para 2.7%) com menor amplitude entre ambos: 1.9p.p. do PIB; b) uma distribuição dos contributos a serem dados para se atingir as metas fixadas a atribuir ao crescimento do PIB um peso significativo o que diminui o peso das novas medidas de redução do défice accionadas, (ao primeiro cabe 1.2% e às segundas 0.7%). Mas, simultaneamente, também é verdade que às medidas de austeridade anteriores (com excepção, no fundamental, das que o Tribunal

Constitucional inviabilizou) se juntam agora novas medidas, cujo efeito cumulativo se traduz em **mais e não em menos austeridade**.

Acresce, ainda, que as medidas que podem considerar-se como tendo indo num sentido favorável ao crescimento económico (como a redução em 2 p.p. do IRC) surgem muito descontextualizadas e não criam, por si mesmas, a necessária dinâmica pró-cíclica por parte do O.E. 2015 e que passará sempre por associar a criação de novas condições no plano da oferta com expectativas de retorno dos investimentos realizados.

Para além disso, o esforço de consolidação orçamental acaba por recair, mais uma vez, **do lado da receita** (com a receita fiscal a aumentar 5% e o conjunto da receita corrente a registar um aumento de 3%), dado que a despesa corrente também aumenta 1% (mais 2.3 mil milhões de euros).

Aliás, se olharmos para o **saldo estrutural** (liberto de medidas excepcionais e do efeito do ciclo económico) cujo valor previsto é de -1.2% vemos que a melhoria esperada é de apenas 0.1 p.p. e, quer a receita estrutural, quer a despesa estrutural, registam um aumento em relação a 2014. O saldo primário estrutural apresentado é de 3.7%, idêntico ao de 2014.

A ideia difundida de que se trata de uma proposta do O.E. **sem aumento de impostos** choca-se com a realidade dos números apresentados para as receitas fiscais, que configuram um Orçamento com a **maior carga fiscal de sempre**: passando de 33.6% do PIB estimado para este ano, para 34.5% no próximo, atingindo então um valor de 67 mil milhões de euros. Esta evolução está longe de poder ser apenas atribuída ao efeito crescimento esperado e ao combate à fuga e evasão fiscal. Isso mesmo é patente na previsão de um aumento das receitas dos impostos indirectos de 7.1% (valor este que se apresenta de muito difícil concretização, mesmo que o consumo privado cresça ao ritmo previsto no O.E.).

Assim, cabe-nos deixar aqui três observações:

- Uma, diz respeito à **meta do défice**, fixada nos 2.7% e que no limite inferior do aceitável poderia ter sido fixado nos 3.0%, com isso podendo o país continuar a afirmar ter finalmente cumprido a meta dos défices excessivos do pacto de Estabilidade e Crescimento, e que teria como efeito permitir atenuar a carga fiscal (países como a Itália ou a Espanha apresentam previsões do défice acima da de Portugal);
- Outra, refere-se ao **peso do serviço da dívida pública no O.E.** (Dívida implícita na taxa de juro da dívida) que é manifestamente inoportável e continua a aumentar no próximo ano atingindo os 7.9 mil milhões de euros, (um aumento de 1.1% em relação a 2014) o que teria implicado uma renegociação com a “troika” das condições do seu pagamento (os montantes a amortizar, já no próximo ano, do empréstimo do FMI vão ser altamente penalizantes, agravando-se nos anos seguintes e impedindo que o O.E. se reequilibre sem doses acrescidas de austeridade).
- Finalmente, mais uma vez, este Orçamento comprova que não é possível reduzir a despesa das Administrações Públicas sem uma efectiva reforma do Estado, que o Governo não se empenhou em concretizar, até porque a própria forma como a «troika» concebeu o reajustamento das contas públicas muito contribuiu para a inviabilizar.