

António Correia de Campos

Intervenção na Conferência Anual da Ordem dos Economistas
15 de janeiro de 2020, Fundação Calouste Gulbenkian

Não é novidade para ninguém que a política orçamental confirma o seu quinto ano de execução continuada em equilíbrio entre políticas do lado da oferta e políticas *keynesianas*.

Do lado da **oferta**, no respeito escrupuloso pela contenção orçamental, pelo relançamento da modernização de infraestruturas, pelo controlo do ambiente e por todas as demais medidas que visem a efetividade e a eficiência na administração pública. O que implicou sacrifícios na despesa pública votada a serviços (educação, ciência e saúde) e pesadas restrições no investimento público. Do lado da **procura** foi visível a reposição de rendimentos do trabalho, o desmantelamento de adicionais a impostos diretos e o aumento de benefícios sociais diferidos ou imediatos.

Na execução desta política o país foi ajudado pelo crescimento da **procura externa**, sustentado pela capacidade exportadora de inventiva empresarial e resposta a estímulos, regionais ou globais, gerando crescimento e emprego crescentes. O setor dos serviços foi extraordinariamente impulsionado pela capacidade que o país, operadores, trabalhadores e governos tiveram, de colocar Portugal nos píncaros do crescimento turístico primeiro, e mais tarde da recuperação do imobiliário severamente deprimido pelos anos de crise, a

braços com a emigração das profissões qualificadas, como engenheiros, pessoal de enquadramento e operários especializados.

O **emprego** foi sempre crescendo desde 2014, o que afastou os convencionais receios da sua redução causada pelo aumento consistente da Retribuição Mensal Mínima Garantida (salário mínimo) no segmento laboral de menores rendimentos. Porém, só escassamente fez subir o valor médio de salários e retribuições.

É hoje indiscutível que o ajustamento estrutural da primeira metade da década que findou se fez essencialmente à custa da componente do trabalho. Emprego e direitos laborais foram severamente restringidos, nomeadamente nas compensações por despedimento, no decréscimo da negociação coletiva e caducidade de convenções, na subsidiação do desemprego, apesar de volumosas tentativas de compensação através de estágios profissionais, nos anos da crise mais aguda. Porventura algumas sequelas perduram ainda na anemia da contratação coletiva e na sua muito lenta recuperação, gerando precariedade e contido crescimento salarial.

O crescimento da economia e do emprego ao ampliar rendimento e consumo melhorou visivelmente a receita fiscal regular, quer a associada a impostos diretos quer indiretos. Mais e melhor emprego, subida do salário mínimo e redução das necessidades de apoios sociais permitiram ampliar o valor das contribuições para a segurança social, as quais passaram até a ser utilizadas como bom preditor de crescimento.

Tudo o que acaba de ser dito foi sendo sucessivamente afirmado pelo Conselho a que presido, ao longo dos anos. Poucos terão notado como tem sido possível gerar consenso de opiniões sobre o reconhecimento desta evolução nos nossos pareceres, entre tantos e tão diversos interesses ali

António Correia de Campos

Intervenção na Conferência Anual da Ordem dos Economistas

15 de janeiro de 2020, Fundação Calouste Gulbenkian

representados. E ainda menos terão reparado que quando o Conselho emite juízos críticos, nem sempre eles caem em saco roto, sendo muitas vezes recuperados e integrados em relatórios seguintes.

Passemos ao ano que agora se iniciou.

O cenário macroeconómico não tem sido contestado. Tanto os comentadores independentes, como os politicamente orientados, reconhecem:

- Ser viável o quase **equilíbrio orçamental** de 2019 e muito possível o superavit de duas décimas para 2020.
- Ser possível a continuação do **crescimento** igual ao do ano que findou (1,9%), apesar de as instituições exteriores se ficarem, prudentemente como lhes compete, 3 ou 4 décimas abaixo, sem todavia duvidarem do equilíbrio ou até superavit esperado.
- Todos identificamos os mesmos **fatores de risco**: a redução em 0,2 p.p. do crescimento da procura externa, que poderia gerar perda de crescimento do PIB e fazer subir, na mesma medida, a dívida pública; evolução da economia europeia em desaceleração, eventual aumento do preço do petróleo (60 a 65% do total das nossas necessidades energéticas). Além das incertezas nos equilíbrios internacionais, nomeadamente no comércio.
- Todos gostaríamos de poder esperar um crescimento real de 3% (nominal de 4,5 a 5%) para **convergir** mais, e mais depressa. Aqui, o alibi do contexto económico externo não satisfaz. Sabemos que só com mais investimento, inovação e um grande esforço de aprendizagem ao longo da vida se criarão condições para tal. Para que este nível de crescimento real aconteça necessitamos de ganhos de produtividade superiores aos da última década. A saída estará na adaptação à procura externa, passando de bens e serviços

António Correia de Campos

Intervenção na Conferência Anual da Ordem dos Economistas

15 de janeiro de 2020, Fundação Calouste Gulbenkian

prestados por pessoal com salários baixos, para aqueles que resultem de competências acrescidas por inovação. Não se trata de um mito inatingível. Se fomos capazes, em passado recente, de refazer a economia, exportando mais e melhor nos setores tradicionais, também poderemos modernizar e ampliar o valor de outras exportações. Especial atenção deve ser prestada aos mais volumosos: energia, sobretudo produtos refinados, quando dispomos das últimas refinadoras na Europa e o setor automóvel, quando a utilização crescente de viaturas elétricas reduz drasticamente o número de componentes, onde tão bom desempenho temos alcançado. A procura externa explodiu por várias razões a seguir à crise, rondando agora o crescimento de 2,3%, um ponto e meio abaixo de 2008. Todavia, com ganhos de quota e alguma especialização produtiva.

- Se no consumo privado já atingimos valores pré-crise, no **investimento** temos vindo a perder posição, recorrendo à componente pública como variável de ajustamento orçamental. No conjunto, público e privado, 41 mil milhões em 2008 ainda estão muito aquém dos 36 mil milhões de 2018, não se esperando que em 2019 se tenha ido muito mais além. O “gap” deve-se sobretudo à construção e dentro desta, às tão criticadas obras públicas.

Se no cenário macroeconómico o orçamento não é contestado, o mesmo não tem acontecido em alguns dos grandes agregados da despesa pública, como Educação, Ensino Superior, Ciência e Saúde. A Segurança Social escapa a esta análise apenas se comentando o elevado atraso no processamento das pensões, a perda de dinâmica na contratação coletiva e alguma indefinição de prioridades e dispersão na formação profissional e aprendizagem ao longo da vida.

António Correia de Campos

Intervenção na Conferência Anual da Ordem dos Economistas

15 de janeiro de 2020, Fundação Calouste Gulbenkian

Na Educação, a conflitualidade laboral da última legislatura tende a manter-se e a acentuar-se pela crise demográfica, a que se seguiu desinvestimento na formação de professores, sendo previsível uma crise quantitativa e qualitativa no setor, semelhante à dos anos 70, mas mais difícil de solucionar. O Ensino Superior acaba de sofrer uma amputação de receita por nova redução das propinas já estimada em 50 milhões, cujos efeitos regressivos são conhecidos por emagrecerem orçamentos sociais de universidades e politécnicos que tanto necessitavam agora de apoiar a crise do alojamento estudantil que aflige as famílias que residem mais longe dos locais de formação, nomeadamente as famílias do interior.

A Saúde deixará de ser parente pobre, passando a remediado, no OE 2020. Não por dispor, na totalidade, de mais recursos para necessidades crescentes, mas sim por os poder vir a usar a tempo e horas e não tardiamente. No total, seria duvidoso que o OE inicial da Saúde para 2020 fosse diferente da execução orçamental no mesmo período, caso não existisse a correta orçamentação inicial agora anunciada. Na verdade, o Estado paga sempre, mas quando paga atrasado, compra mal e paga com desagrado de fornecedores e gestores públicos. As medidas de atualização do OE inicial que se saúdam, têm que ser acompanhadas de transferências de competências ou autorizações genéricas para os gestores das instituições. Existe evidência registada de que os anos de 2005 a 2009, em que a despesa final pouco ou nada superou os orçamentos iniciais, foram anos de contenção do crescimento e de boas reformas que até hoje perduram.

Uma chamada especial de atenção deve ser prestada ao investimento público na Saúde, onde a obsolescência de equipamentos deteriora a eficiência e faz crescer o desagrado de utentes e prestadores. Além dos novos hospitais, há

que pensar na substituição de equipamentos e renovação por inovadoras tecnologias, devidamente avaliadas no seu custo-benefício. A eficiência energética, preocupação inexistente à data da construção de boa parte das escolas, hospitais e centros de saúde, aliada à climatização, são áreas essenciais para um funcionamento eficaz de muitas dessas unidades.

Como acomodar este aumento de despesa pública? O crescimento previsto para 2020, igual ao de 2019, acompanhado da diminuição dos juros da dívida e dos dividendos do BdP e da CGD poderão acomodar o previsível aumento da despesa pública, corrente e de investimento, e ainda assim alcançar-se saldo orçamental positivo.

É possível que, no seguimento de anteriores pareceres, o Conselho a que presido questione o objetivo de obtenção de **saldos primários** crescentemente positivos, à volta ou acima de 3%. Ninguém põe em causa a vantagem de a dívida pública ser amortizada com saldos primários positivos, em vez de ser apenas lida na sua comparação com o PIB. Já sabemos que tais saldos impulsionam as perspetivas de agentes económicos e contribuem para baixar o serviço da dívida através de juros mais vantajosos. A questão que se pode colocar tem a ver com o ponto de equilíbrio neste dilema: saldos primários mais volumosos têm efeitos virtuosos, mas impedem crescimento mais rápido. Trocar crescimento por mais acelerada contração do défice tem limites óbvios. O crescimento, a prazo, reduz o peso da dívida de uma forma bem mais sustentável que pagá-la com esforço orçamental primário. Não se contesta o labor do Governo na procura deste equilíbrio, mas chama-se a atenção para a finíssima linha divisória entre a positividade de saldos e a negatividade da perda de oportunidades de crescimento.

António Correia de Campos

Intervenção na Conferência Anual da Ordem dos Economistas

15 de janeiro de 2020, Fundação Calouste Gulbenkian

O projeto de OE 2020 responde a algumas reclamações de parceiros empresariais e sindicais, em políticas sociais dirigidas às famílias. Abonos de família alargados no tempo, deduções fiscais de parentalidade, redução de IRS para os primeiros anos de trabalho de jovens, entre outras medidas são essenciais ao progresso demográfico, social e económico. As empresas, sobretudo as PME, irão pagar menos IRC se se fixarem no interior, ou se a sua matéria coletável não atingir certos patamares agora mais alargados, terão benefícios nos lucros reinvestidos, verão reduzidos o prazo de recuperação do IVA em créditos de cobrança duvidosa, terão apoios para investimentos ambientais tais como aquisição de viaturas elétricas utilitárias, para produção autónoma de energias renováveis, para o combate ao plástico descartável. Universidades, centros de investigação e empresas poderão recuperar IVA no equipamento científico.

As famílias terão mais apoio nos transportes públicos e na habitação, deduções por número de filhos menores de 3 anos, mais 30 mil famílias estarão isentas de IRS, muitas verão subir o IAS e o Complemento Solidário para Idosos.

Os trabalhadores e as pessoas com carência social terão o salário mínimo aumentado bem acima da inflação e produtividade adicionadas. As pensões contributivas mais baixas beneficiarão de um ajustamento adicional e os ordenados de funcionários serão atualizados em valor acima da inflação pretérita.

Nenhum OE é perfeito, nenhum contentará todos e cada um. Com surpresa para muitos, o POE 2020 não suscita animosidades maiores que as originadas em estratégias partidárias. Diz-se que tal acontece por se terem multiplicado pequenas generosidades a múltiplos reclamantes. Mas essa é, afinal, a

componente política dos orçamentos. Nesta matéria não há geometrias rigorosas nem racionalidades inflexíveis. Não se estranhe, pois, a concentração de controvérsia em matérias superficiais e uma antecipatória sensação de que governos minoritários também podem governar.

Antônio Correia de Campos

Intervenção na Conferência Anual da Ordem dos Economistas

15 de janeiro de 2020, Fundação Calouste Gulbenkian