

INTERVENÇÃO NA CONFERÊNCIA “ORÇAMENTO DE ESTADO 2022”

António Mendonça
Bastonário

Senhor Ministro das Finanças
Senhor Presidente da Caixa Geral de Depósitos

Quero começar por saudar todos os participantes nesta Conferência.
Quero saudar todos aqueles que estão aqui presentes nesta Sala e também aqueles que estão a assistir via streaming.

Quero saudar especialmente o Senhor ministro das finanças, o Dr. Fernando Medina, e agradecer a disponibilidade para participar nesta Conferência da Ordem dos Economistas, sobre o Orçamento de Estado para 2022, numa altura em que a discussão na especialidade na Assembleia da República, por certo exigirá a sua maior atenção, particularmente no contexto que estamos a atravessar.

Julgo que é a primeira vez que participa numa iniciativa da Ordem dos Economistas na qualidade de ministro das finanças e não quero deixar, por isso, de o felicitar pela nomeação e de lhe desejar as maiores felicidades no exercício das suas responsabilidades, para bem de todos nós. E também manifestar-lhe toda a disponibilidade da Ordem dos Economistas para prestar toda a colaboração que entenda oportuna, obviamente sem sacrifício da nossa independência e do espírito crítico que deve caracterizar toda a nossa intervenção na sociedade e na missão que assumimos de serviço público e de defesa e afirmação, neste contexto, do papel dos economistas.

Uma saudação especial para o Dr. Paulo Macedo, nosso anfitrião a quem agradecemos a gentileza e hospitalidade com que nos acolheu nesta sala de referência de Lisboa.

Quero saudar e agradecer, também ao Senhor Governador do Banco de Portugal, o apoio que o Banco de Portugal tem dado regularmente a esta Conferência e a sua disponibilidade para fazer a intervenção de encerramento.

Quero saudar, ainda, o Senhor Presidente do Instituto de Políticas Públicas, o meu colega e amigo Prof. Paulo Trigo Pereira, que é uma das grandes referências académicas nestas áreas em Portugal, com diversos trabalhos de investigação ou de análise que marcam a discussão pública, e seguramente dará um precioso contributo à reflexão que hoje iremos aqui fazer. E saudar e agradecer a participação no painel, da Senhora deputada, Dr^a Jamila Madeira, do Senhor deputado, Prof. Joaquim Miranda Sarmiento, e do Prof. Hélder Reis, Consultor do Presidente da República para os assuntos económicos. Todos, membros da Ordem dos Economistas, o que me dá um especial prazer e um motivo de orgulho enquanto Bastonário, poder contar nas nossas fileiras com um escol de participantes deste gabarito.

O motivo que nos traz aqui hoje é a discussão do Orçamento de Estado para 2022. Se tudo correr como planeado, a votação na especialidade na Assembleia decorrerá no final de maio, entrando-se, praticamente de seguida, na elaboração do novo Orçamento de Estado para 2023. Uma situação *sui generis* reforçada, nesta qualidade, pela enorme incerteza que se continua a projetar sobre qualquer cenário que se possa construir de evolução da economia portuguesa, da economia europeia ou da economia global.

Desde que a proposta de orçamento foi apresentada até agora muitos dados novos surgiram.

Desde logo, a evolução da guerra na Ucrânia, a aplicação das sanções, a acentuação das pressões inflacionistas, a ameaça de roturas no abastecimento de matérias-primas essenciais, a acentuação da crise das instituições internacionais que sustentaram o processo de globalização, a ameaça de regressão da própria globalização.

Isto, para não falar da crise mais geral do sistema de relações internacionais, da alteração radical do quadro geopolítico e geoeconómico que até agora tinha servido de referência. A guerra, como antes a Covid, acentuaram as dinâmicas de transformação da economia global que a crise de 2008-2009, havia libertado. Mas o futuro é ainda uma enorme incerteza.

Isto dá uma particular responsabilidade a todos os que têm de tomar decisões neste contexto e, naturalmente, aos responsáveis pelas decisões em matéria económica.

Os últimos dados sobre a evolução das economias europeias, publicados ainda esta semana, dão conta já dos efeitos em curso ou previsíveis da guerra. Curiosamente, são extremamente favoráveis a Portugal e superam as melhores expectativas do governo, constantes do enquadramento macroeconómico da proposta de orçamento para 2022.

Mas são menos otimistas relativamente à evolução da economia europeia.

De acordo com a Comissão Europeia, Portugal crescerá este ano 5,8% em termos reais, superando a taxa de crescimento do ano anterior que foi de 4,9%. Recordo que a projeção constante do orçamento é de 4,9%, uma revisão em baixa relativamente ao orçamento anterior rejeitado que era de 5,5%, mas superior à projeção do FMI de final de abril que apontava para 4%. Ainda assim, o FMI na sua mais recente avaliação da evolução da economia portuguesa, que foi divulgada esta semana, revê em alta esta projeção para 4,5%.

As projeções da Comissão Europeia apontam para que Portugal seja o país com maior desempenho na zona euro, superando em mais de duas vezes o crescimento médio da zona euro e superando mesmo, países tradicionalmente dinâmicos como a Irlanda que se fica pelos 5,4%.

Aliás, é em relação às projeções para o crescimento na União Europeia e na zona euro que os dados são menos otimistas, evidenciando já uma certa retração. As perspectivas são de um crescimento de 2,7% em 2022 e de 2,3% em 2023, nas duas áreas, que comparam com projeções anteriores de 4% e de 2,8% (2,7% para o euro), para os mesmos anos. As disrupções nos mercados das commodities, com realce para a energia, mas também para a logística

internacional, que vêm de trás, mas que se acentuaram com a guerra são causa fundamental apontada.

Esta revisão em alta do desempenho da economia portuguesa, vem ao encontro dos dados publicados, também recentemente, pelo INE, que apontam para um desempenho homólogo de crescimento no 1º trimestre de 11,5% e para um crescimento em cadeia de 2,6%. Um dinamismo confirmado pelo Banco de Portugal através do seu *Indicador Diário de Atividade Económica*, de 29 de abril, que aponta para uma certa resiliência da economia portuguesa, face ao que se está a passar no resto da Europa e no mundo.

Um autêntico *zigzag* de projeções que transformam a posição considerada otimista do governo - e que eu próprio subscrevi - numa posição pessimista ou, se calhar, mais realista.

Reunindo todas estas projeções, podemos dizer que se projeta que a economia portuguesa cresça este ano entre um mínimo de 4% e um máximo de 5,8%. Uma amplitude que não deixa de refletir a incerteza que paira no horizonte de execução deste orçamento que, no entanto, já se confronta com cinco meses de evolução real da economia.

Quanto à inflação, é o que se sabe: altas taxas generalizadas, com Portugal a seguir a regra. Os dados da Comissão Europeia corroboram os dados publicados pelo INE, referentes a abril, apontando para uma taxa de inflação em 2022, medida pelo HIPC, de 4,4%, ainda assim inferior à média da zona euro projetada que é de 6,1%.

Para 2023, contudo, parece que tudo volta ao mesmo, com o crescimento, a reduzir-se para metade, para a casa dos 2,7%, a pouco superar a média da zona euro que se projeta para 2,3%; e a inflação a recuperar a sua trajetória anterior, fixando-se nos 1,8% (uma das mais baixas da zona) contra uma média da zona euro de 2,3%.

De acordo, com as opiniões generalizadas, o afastamento da zona de conflito, a reduzida dependência energética da Rússia, a recuperação do turismo, a que acresce a própria dinâmica de recuperação da uma forte queda registada em 2020 (a quarta maior queda da zona) serão os fatores a relevar para explicar o relativo forte dinamismo em 2022, dinâmica que, contudo, não se revela suficientemente sustentável para se projetar para além deste horizonte.

Ou seja, a economia portuguesa, não obstante a dinâmica positiva que atravessa e as perspectivas, igualmente positivas, de curto prazo com que se confronta, não parece ainda ter enverado por uma dinâmica sustentada de crescimento. Um problema que se afirma, vai para duas três décadas, não obstante momentos fugazes em que uma dinâmica maior de crescimento se verifica e cujos momentos facilmente se detectam, incluindo as suas razões circunstanciais.

Esta é uma questão que já tivemos ocasião de discutir na nossa Conferência anterior sobre crescimento e a que continuaremos a dar a maior atenção.

Caras e caros convidados,
Caros Colegas,

Não quero mobilizar demasiado tempo a vossa atenção. Todos estamos à espera da intervenção do Senhor Ministro das Finanças e das dos oradores que se seguirão.

Mas penso ser importante insistir nalgumas questões que temos vindo a levantar e que a evolução da realidade tem vindo a dar maior relevância.

Em primeiro lugar, a questão da inflação.

A teoria da *espiral salários-preços*, agora recuperada para justificar a necessidade da subida das taxas de juro por parte do BCE, desenvolveu-se nos anos 70 do século passado, numa situação em que a dinâmica inflacionária adquiriu dinâmicas estruturais específicas que tinham a ver com o esgotamento das políticas económicas intervencionistas keynesianas, em contexto da eclosão de uma crise económica global, detonada pelo brutal aumento do preço do petróleo e ainda num contexto de uma crise do dólar que poria fim ao sistema de Bretton Woods.

A situação hoje é completamente diferente e a dinâmica que comanda a evolução dos preços é diferente. Em qualquer caso, faz sentido interrogarmo-nos sobre o carácter transitório ou persistente da tendência, tendo em conta a incerteza que paira sobre a economia mundial.

Neste sentido, é preciso ser prudente em matéria de subida das taxas de juro para responder à inflação, aliás como vêm defendendo os próprios responsáveis do BCE, e não repetir os erros de 2008 e de 2010 quando o BCE, ainda sob a presidência de Jean-Claude Trichet, entendeu subir as taxas de juro, contribuindo decisivamente para a acentuação das dinâmicas de recessão, com os efeitos que ainda hoje se estão a sentir.

O risco real, é que a economia europeia e a economia global mergulhem numa nova recessão de dimensões muito fortes.

A segunda questão tem a ver mais diretamente com a matéria orçamental, que vai estar em discussão e tem a ver com a recuperação do poder de compra dos portugueses.

A ideia de olhar para os salários meramente pelo lado dos custos deve ser contrariada. Os salários devem ser vistos também pelo lado da procura, particularmente no contexto atual em que não é seguro que o comércio internacional recupere as taxas de crescimento que existiam há alguns anos, sobretudo antes da crise de 2008-2009.

Os dados dos últimos anos apontam para um crescimento do comércio internacional a ritmos próximos do crescimento do PIB mundial, quando antes crescia entre duas e três vezes este ritmo. Com a pandemia esta tendência agravou-se e não é crível que a guerra e as modificações que está a provocar nas relações internacionais, venha inverter esta tendência.

É expectável que a procura interna continue a ter um papel fundamental na sustentação da dinâmica de crescimento e, neste sentido a recuperação do poder de compra, particularmente da administração pública é fundamental enquanto estabilizador automático.

Isto liga-se com a necessidade de salvaguardar o poder de compra das chamadas classes médias, camadas que pelas suas características, designadamente em termos de qualificações, têm um papel decisivo na inovação e na dinamização económica.

As medidas constantes do Orçamento para atenuar os efeitos imediatos da guerra ou para recuperar os rendimentos das famílias numa perspectiva mais estrutural, são sem dúvida importantes, mas talvez tímidas tendo em conta a situação que se está a atravessar.

Sem dúvida que os apoios às situações mais vulneráveis, para compensar os aumentos dos preços do gás e do cabaz alimentar, são absolutamente necessários.

Mas as medidas orientadas para a recuperação em geral dos rendimentos das famílias deixam a desejar.

A redução de impostos das classes médias deveria ser mais efetiva, designadamente através do aumento do limiar de aplicação da taxa máxima de imposto do IRS.

E insistimos que esta redução de impostos deveria ser acompanhada de outras medidas de estímulo a uma maior participação destas camadas sociais na dinamização da economia e na contribuição para o crescimento e inovação.

Queremos reforçar a proposta de **repensar o sistema de impostos no seu conjunto, tornando-o um instrumento de produção de crescimento económico e de inovação** e não simplesmente como um instrumento de produção de receitas seguras para cobrir as despesas do Estado.

Como disse antes, não quero mobilizar a vossa atenção demasiado tempo, mas não quero deixar de aproveitar esta ocasião, para ir um pouco além do Orçamento para 2022 e lançar algumas questões que vão estar seguramente presentes na elaboração - e discussão - do Orçamento para 2023.

Para além da questão da inflação, da necessidade de recuperar o poder de compra das famílias, e da reforma fiscal incentivadora do crescimento, julgo ser ainda importante, referir a necessidade de proceder a uma profunda **reforma da administração pública**, no sentido de atrair as melhores competências e de a tornar um *driver* efetivo da transformação estrutural que o país necessita e de que este Orçamento deveria constituir um primeiro passo.

E julgo que o governo deveria aproveitar este período de transição entre orçamentos para a promoção de um **Pacto para o Crescimento**, mobilizando os diferentes agentes económicos, empresas, sindicatos, organizações da sociedade civil, incluindo as Ordens profissionais, em torno da de uma estratégia de crescimento e de produção de estabilidade e confiança a médio e longo prazo, incluindo uma política de rendimentos capaz de reconciliar a produção de competitividade externa com uma dinâmica da procura interna, particularmente num contexto em que as políticas dos diferentes governos adquirem um carácter mais nacionalista e protecionista e a própria Europa no seu conjunto fala na necessidade de uma estratégia de reindustrialização e de segurança de abastecimento.

No fundo o que está em causa é a necessidade da afirmação de um novo modelo económico no país, que reduza a dependência extrema de estímulos externos cuja dinâmica não dominamos, como o turismo, e que aposte numa maior diversificação produtiva de acordo com as tendências atuais de reforço da coerência interna das economias.

Deixo para o fim uma palavra sobre a Europa e o papel de Portugal.

A guerra na Ucrânia e a dependência energética da Rússia veio tornar mais evidente a fragilidade do modelo atual da integração europeia e a necessidade de recuperar a ideia estratégica original de aprofundamento da integração, através do reforço dos laços internos e da partilha de soberanias, em paralelo com o desenvolvimento de um sentimento de pertença coletiva a uma nova realidade económica, social e política.

A zona euro, enquanto expressão mais avançada do projeto de integração, necessita de uma política macroeconómica integrada se quiser consolidar-se e constituir uma zona privilegiada de afirmação da Europa na economia global, particularmente no contexto de aceleradas mudanças geopolíticas e geoconómicas que se estão a produzir. E quanto mais tempo adiar este desiderato, mas difícil será afirmar-se como ator de primeiro plano no novo quadro de relações de força que está a emergir.

A procura de um novo modelo económico para o país não deve ficar à margem deste projeto mais amplo de reforço de solidariedade e identidade europeias e Portugal não deve prescindir de ter um papel ativo na dinamização de uma nova postura da Europa na nova economia global que está a emergir.

A experiência secular que Portugal têm nesta matéria é um ativo que não pode ser desperdiçado.

Muito obrigado pela atenção e boa Conferência.