



XVIII CONFERÊNCIA ANUAL
O ORÇAMENTO DE ESTADO PARA 2025
FACULDADE DE ECONOMIA DA UNIVERSIDADE DO PORTO
07/11/2024

António Mendonça
Bastonário da Ordem dos Economistas

1. Saudações aos presentes e participantes

Quero, em primeiro lugar, saudar todos os presentes.

Permitam-me, uma saudação muito especial à Faculdade de Economia da Universidade do Porto, aqui representada pelo seu Diretor, o nosso ilustre colega Óscar Afonso, a quem saúdo igualmente, a quem agradeço a cooperação e participação na realização desta Conferência e a quem desejo os maiores sucessos na gestão desta grande instituição de formação de economistas. Uma Escola de referência, nacional e internacional, que há mais de 70 anos tem fornecido à economia portuguesa e ao seu tecido empresarial, quadros altamente qualificados que têm contribuído, nos seus diversos domínios de intervenção, para a dinamização da economia, o progresso da investigação, e para a gestão macro e micro da economia portuguesa e da sociedade, em geral.

Permitam-me que saúde, em particular, a Comunidade de antigos alunos — aqui representada pelo Ilustre membro da Direção da respetiva Associação, Carmem Manso — Comunidade de onde saíram muitos dos fundadores da Associação Portuguesa de Economistas, no final dos anos 80 e da sua sucessora, a Ordem dos Economistas, no final dos anos 90.

Aproveito para lhes dizer — e, por seu intermédio, a todos os antigos alunos — que a Ordem deseja e precisa do seu contributo, para a afirmação do prestígio dos economistas



e para a valorização do seu papel na sociedade portuguesa. O País precisa da competência, qualificação e sentido de serviço público que só os Economistas podem dar e de uma Ordem forte, representativa e interveniente.

Quero, saudar, muito em particular, o Senhor Conselheiro de Estado e Economista Emérito, Dr. Miguel Cadilhe, e através dele saudar todos quantos tiveram um papel de referência, na vida profissional, cívica e institucional do País.

E, finalmente, não queria deixar de saudar os ainda estudantes aqui presentes, a quem endereço o convite para aderirem à Ordem dos Economistas. Na sequência da recente alteração estatutária, foi criada uma categoria de membro estudante — uma porta de entrada para a classe profissional e a sua própria valorização como futuros economistas, que não implica o pagamento de qualquer quota.

2. Apresentação da Conferência

Caras e Caros Colegas e Amigos,

A Conferência sobre o Orçamento de Estado é uma iniciativa anual que a Ordem realiza, com o patrocínio do Banco de Portugal. Em 18 edições, é a primeira vez que tem lugar no Porto e pude constatar a satisfação de muitos colegas por esse facto, transmitida pela nossa colega Regina Vieira. Quero destacar o papel que a Delegação Regional do Norte teve na organização e agradecer o seu empenho.

E agradecer, em particular, ao seu Presidente, Jorge Dias. Por seu intermédio quero saudar todos os colegas integrados na Delegação Regional.

Quero agradecer a participação do Senhor Ministro das Finanças, ilustre membro da Ordem e dos Órgãos Sociais que, por motivos imperativos, não pode estar presente fisicamente, mas que não deixou de enviar uma mensagem.



Aproveito para lhe desejar daqui os maiores sucessos no desempenho das suas elevadas responsabilidades.

Nesta conjuntura, particularmente complexa, quer a nível nacional quer internacional, o País necessita de um Orçamento que seja referência para o desenvolvimento da atividade económica, para o incentivo ao investimento, para responder aos desafios imediatos que temos pela frente, dos quais a ameaça de recessão na Europa e na Economia Global, talvez acentuada agora pelos resultados das recentes eleições americanas, não será o menos importante.

Quero agradecer, igualmente, a participação do Senhor Governador do Banco de Portugal que, também por compromissos inultrapassáveis, não pode estar presente fisicamente, mas também enviou uma mensagem de vídeo que será apresentada, antes do encerramento desta Conferência. Para ele vão também os meus votos de bom trabalho e que possa contribuir para introduzir bom senso na condução da política monetária europeia, no contexto complexo que estamos a atravessar.

E, também, quero exprimir um agradecimento muito especial á Senhora Presidente do Conselho das Finanças Públicas, Prof.ª Nazaré Costa Cabral que nos deu o prazer e a honra de ser nossa *Keynote Speaker* nesta Conferência, em que também homenagearemos a sua antecessora e primeira Presidente do Conselho, a Dr.ª Teodora Cardoso, que deixou de estar fisicamente entre nós, mas que continua bem presente na nossa memória. A Dra. Teodora Cardoso foi um ilustre membro da nossa Ordem e é merecedora de todo o nosso respeito e reconhecimento, pelos contributos profissionais e cívicos que deu ao País, em instituições privadas e públicas e, particularmente, no Conselho das Finanças Públicas de que foi a sua primeira Presidente, entre 2012 e 2019, até à entrada em funções da Prof.ª Nazaré Costa Cabral.

Por decisão unânime da Assembleia Representativa da Ordem dos Economistas de 17 de outubro de 2023, foi decido atribuir-lhe a título póstumo, o título de Economista Emérita,



consagrado nos estatutos “aos membros que, a nível nacional ou internacional, pela sua ação e mérito excecional, tenham contribuído de forma relevante para o desenvolvimento das ciências económicas, para o prestígio da Ordem ou para o bem comum”.

Pelo trabalho que desenvolveu, pela referência que foi, pelas responsabilidades que ao longo da sua vida assumiu e pelos contributos que deu para a afirmação do prestígio da profissão

de Economista e da Ordem dos Economistas na sociedade portuguesa, a Dr.^a Teodora Cardoso é merecedora do nosso respeito e consideração e a homenagem que hoje aqui lhe prestamos é um reconhecimento pelo papel que desempenhou ao longo da sua extensa e diversificada vida profissional e cívica.

As insígnias de Economista Emérita serão dadas ao Conselho das Finanças Públicas, por intermédio da sua Presidente a Prof.^a Nazaré Costa Cabral que estará acompanhada pela Dra. Noémia Goulart, membro do Conselho Superior a quem agradecemos ser a depositária deste nosso reconhecimento profissional da sua antecessora, numa breve cerimónia que terá lugar, imediatamente, após a sua intervenção.

Finalmente, quero saudar e agradecer aos participantes no painel sobre o Orçamento de Estado para 2025. Ao Prof. Óscar Afonso, ao Dr. Luís Miguel Ribeiro, presidente da Associação Empresarial de Portugal, ao Dr. José Alberto Pinto, Economista FEP 2021 e Fiscalista e ao Dr. Carlos Brito, Professor da FEP e Membro do Conselho Geral da Ordem. Dispensamo-nos de os apresentar, porque são sobejamente conhecidos de todos.

3. O Orçamento de Estado para 2025

Caras e caros Colegas e amigos,

Permitam-me, ainda, que nesta Conferência sobre o Orçamento de Estado para 2025 aproveite para fazer, também, algumas considerações sobre a importância de introduzir



normalidade e estabilidade na gestão macroeconómica do País que um orçamento de Estado, aprovado na Assembleia da República, deve permitir.

Referi, há pouco, a complexidade económica e política que estamos a atravessar, no plano interno e internacional, em que a entrada num novo período de recessão se apresenta como uma ameaça não desprezível.

As mais recentes projeções económicas, para 2024 e 2025, designadamente as publicadas no *World Economic Outlook* de Outono do FMI não afastam essa possibilidade. Isto, não obstante, a dinâmica da economia portuguesa, perspetivada no enquadramento macroeconómico do Orçamento de Estado para 2025, apresentar uma trajetória positiva, com crescimento previsto do PIB, de 1,8% e de 2,1%, respetivamente para 2024 e 2025, superior à média da Zona euro de 0,8% e 1,2%, de acordo com as projeções de outubro do FMI.

Projeções de crescimento que, nos dois casos, devem ainda ser confrontadas na sua concretização com as perspetivas sombrias para a evolução da Alemanha que, depois de ter tido um decréscimo do PIB em 2023 de 0,3%, terá um crescimento nulo em 2024, e uma perspetiva de recuperação de crescimento em 2025, para a casa dos 0,8% — ou seja, na prática, uma estagnação. Tendo em atenção, as perspetivas medíocres para a França e a Itália, a situação não é a melhor, podendo qualquer acontecimento poder fazer convergir as diferentes dinâmicas negativas. Salva-se a Espanha, cujo desempenho económico se tem revelado como um dos mais positivos, quando comparado com os demais parceiros da Zona Euro, puxado pelo turismo, mas também pelo sector industrial e as exportações.

Tudo isto para dizer que a execução do Orçamento de Estado para 2025, deve ser enquadrada no contexto da evolução da Zona Euro no seu conjunto de que a economia portuguesa depende, em larga medida. E, também, no contexto da evolução da situação da economia internacional.

Neste sentido, sem esquecer a necessidade de contemplar flexibilidade e margem de manobra para ajustamentos em caso de deterioração da conjuntura económica, o Orçamento



para 2025 deve ser entendido como um instrumento privilegiado de preparação para uma nova fase de desenvolvimento da economia portuguesa, em que a perspetiva estratégica seja reintroduzida e em que se aposte na introdução de modificações estruturais que assegurem a recuperação e sustentabilidade de uma dinâmica de crescimento de longo prazo.

Não podemos, por esta razão, de estar mais de acordo com o que é dito no Relatório do Orçamento sobre a necessidade de “gizar e implementar uma estratégia económica baseada em políticas públicas que promovam o potencial produtivo dos trabalhadores e das empresas, por forma a gerar mais consistentemente valor económico e um nível superior de riqueza para distribuir pelos portugueses, com impacto tangível e duradouro no seu nível de bem-estar” (p. 17).

E, também, não queremos deixar de reconhecer a importância das três prioridades, definidas neste mesmo documento, para a estratégia económica orçamental de curto e médio prazo do governo: “(i) a recuperação da situação de falência e enfraquecimento operacionais do Estado; (ii) o reforço do contexto da economia portuguesa, fortalecendo os seus fundamentos e capacitando-a para materializar ganhos de produtividade nos próximos anos; (iii) e o relançamento do contrato social, com investimentos estratégicos que permitam ao Estado dar resposta aos anseios e necessidades dos portugueses” (p. 32).

Ainda pensamos ser de salientar, o objetivo expresso de efetivar uma reforma do funcionamento e organização interna da administração pública, designadamente “prevendo uma abordagem sistémica e multidimensional, visando distinguir no funcionamento do Estado os organismos de suporte, isto é, aqueles que, numa ótica de produção de serviços, “produzem” para o Estado, dos organismos de missão, ou seja, aqueles que “produzem” para o Cidadão” (p. 67).

Queria, sobretudo destacar, no âmbito deste desiderato, o propósito de reforçar os serviços com “funções estratégicas de estudo, planeamento e avaliação, com vista a potenciar a



utilização de conhecimento técnico na formulação, monitorização e avaliação das políticas públicas, setoriais e transversais, bem como de serviços jurídicos do Governo”.

Algo que o Estado já possuiu e com grande qualidade, de que foi expoente paradigmático o Departamento Central de Planeamento, instituição que, sofrendo a desqualificação das capacidades centrais do Estado, foi perdendo progressivamente funções até deixar de existir.

Capacidades que agora necessitam, em absoluto, de ser recuperadas tendo em conta que os desafios que Portugal enfrenta, não se resolvem no quadro de um ano orçamental, nem com medidas simplesmente conjunturais, mas com medidas estruturais que remetem para o médio e longo prazo. Medidas que exigem planeamento estratégico e coerência intertemporal, e que dependem, em larga medida, da capacidade de o País aproveitar e participar das políticas mais gerais que estão a ser discutidas a nível da própria União Europeia.

De salientar, ainda, neste contexto, o objetivo de reforçar a capacidade de funcionamento do Estado, tornando-a menos dependente dos serviços externos, especialmente nos serviços centrais de apoio à Governação. Algo que, a ser concretizado, não deixa de constituir uma inversão daquilo que tem sido feito ao longo das últimas duas ou três décadas, ou seja, como o próprio Relatório reconhece, o desinvestimento na capacitação própria do Estado.

4. A importância do crescimento

Caras e caros Colegas e amigos,

Voltando à questão do crescimento — ou à debilidade dele, tal como é destacado no Relatório do Orçamento — é importante salientar a necessidade de se promover no País uma discussão séria sobre a estratégia macroeconómica que deve ser seguida, tendo em conta as transformações geoeconómicas e geopolíticas que estão em curso na própria Europa e na Economia Global e que os resultados das eleições americanas, só irão potenciar.



Portugal não poderá deixar de repensar o seu próprio lugar no contexto das orientações gerais que estão a ser discutidas a nível da União Europeia, no que diz respeito a dependências e vulnerabilidades, no plano da estrutura produtiva, da competitividade externa, das tecnologias do futuro, das alterações climáticas, da dependência energética, das migrações, entre outros desafios. E o reforço projetado das estruturas de estudo, planeamento e avaliação estratégica pode encontrar aqui a sua razão de ser e potenciado nos seus efeitos sobre a economia.

Em particular, a questão da reindustrialização em Portugal tem de passar para a ordem do dia, não podendo o País resignar-se a uma sobreespecialização produtiva, cada vez mais

determinada por fatores externos de grande volatilidade e conjunturais, que repele a mão-de-obra qualificada que é produzida e atraem cada vez mais mão-de-obra sem qualificação.

No imediato, esta tendência para a sobreespecialização pode ter efeitos positivos e dar a sensação de dinamismo económico, particularmente num contexto de dificuldades generalizadas. Mas, a prazo condena-nos à irrelevância económica e política, para já não falar na produção de tensões sociais que se podem desde já antecipar.

A este respeito não poderei deixar de referir o recente Relatório Draghi que, no plano europeu, põe o dedo na ferida, chamando a atenção para a debilidade do crescimento da União Europeia e da Zona Euro, em particular, desde o início do século. E para o atraso em que se encontra face aos Estados Unidos e à China, destacando as dependências e vulnerabilidades para que se deixou arrastar, fruto da inépcia estratégica e da procrastinação de decisões.

Portugal não poderá deixar de fazer a sua própria reflexão e de contribuir para a reflexão mais geral que está em curso no plano europeu, com a certeza de que se está a operar uma mudança de paradigma económico e político que não pode ser encarada de ânimo leve, como



se fosse um simples ajustamento conjuntural, a que se seguisse um “*business as usual*” ensolarado.

A Ordem dos Economistas propõe-se ter um papel ativo nesta reflexão. E é uma das iniciativas terá já lugar no próximo dia 19 deste mês com a realização da Conferência sobre “Portugal, sec. XXI: que reindustrialização”, no quadro da cerimónia de atribuição do título de Economista Emérito a Luís Mira Amaral, Engenheiro Economista, ou Economista Engenheiro, como gosta de se chamar, membro das duas Ordens e dos respetivos órgãos sociais, no caso da Ordem dos Economistas, ilustre membro do seu Conselho Geral. Uma figura de referência, que foi 8 anos responsável pelo ministério da indústria, tendo estado ligado ao PEDIP e ao famoso Relatório Porter sobre a competitividade da economia portuguesa e que nunca deixou de ser uma voz ativa, não isenta de controvérsia, no campo das políticas da indústria e da energia em Portugal. Desde já convido todos os presentes a participarem nesta homenagem cujo programa será oportunamente divulgado.

Ainda neste âmbito da reindustrialização quero sublinhar a criação da Fundação da Construção, uma iniciativa conjunta da Ordem dos Engenheiros, da Ordem dos Arquitetos e da Ordem dos Economistas e de mais 13 empresas representativas do sector da construção e obras públicas com o objetivo de discutir os problemas e as soluções para os desafios e constrangimentos que se colocam atualmente e contribuir para o desenvolvimento económico do País.

5. Para concluir

Caras e caros colegas e amigos,

A intervenção já vai longa e queria concluir.

Permitam-me só, reforçar a ideia de que o País necessita de recuperar uma visão estratégica de desenvolvimento, e que para isso é fundamental mobilizar a intervenção de todos os agentes económicos, públicos, privados e outros e estabelecer uma espécie de parceria



Ordem dos
Economistas

público-privada macroeconómica que integre e dê coerência sistémica às políticas públicas e às políticas empresariais, no quadro de um planeamento estratégico que concilie o interesse público com o desenvolvimento e capacitação do sector empresarial, promova o investimento público e privado e assegure a competitividade geral do País.

Desejo uma boa Conferência.

Muito obrigado pela vossa atenção.