

**ORDEM DOS ECONOMISTAS - 6.^A CONFERÊNCIA ANUAL
"O ORÇAMENTO DO ESTADO PARA 2011 EM ANÁLISE"**

Lisboa, 15 de Novembro de 2010

Orçamento do Estado para 2011: A Visão dos Empresários

António Saraiva
Presidente da CIP - Confederação Empresarial de Portugal

Antes de mais, gostaria de agradecer ao Senhor Bastonário da Ordem dos Economistas o convite que me endereçou para vos dar a conhecer a minha visão sobre o Orçamento do Estado para 2011.

Está em causa um instrumento de política económica da maior importância. Na verdade, o OE para 2011 será provavelmente o mais importante dos últimos anos para a economia portuguesa: discutir o Orçamento é, neste momento e nesta situação grave em que nos encontramos, discutir o futuro de Portugal, da sua economia e das suas empresas.

O Orçamento para 2011 tem que ser um orçamento credível, inspirador de confiança, com medidas exigentes, que responsabilize o Governo pela sua execução e que defina os meios para fiscalizar o seu cumprimento.

São precisas medidas exigentes e, infelizmente, vai ser necessário pedir mais sacrifícios às famílias e às empresas.

Muitas destas medidas tinham sido necessárias há mais tempo e, na verdade, a CIP chamou a atenção, logo quando do PEC 1, para que era preciso mudar de vida, sob pena de comprometermos o futuro.

Chegados agora a este ponto, não vale a pena olhar para trás e para os erros que foram cometidos, quer por falta de visão quer por falta de coragem dos nossos políticos.

Os políticos com responsabilidades governativas não falaram claro, não disseram toda a verdade e enredaram-se em medidas pouco audazes e nada exigentes, que apenas adiaram para agora, o que deveria ter sido feito com coragem e determinação há mais tempo.

As erradas políticas do passado não podem constituir pretexto para inviabilizar agora as medidas que a situação económica e financeira do País exige. É responsabilidade patriótica dos políticos ter visão de futuro, comprometendo-se com o País na procura das soluções adequadas para resolver o grave impasse em que todos nos encontramos.

Este Orçamento exige aos partidos e aos parceiros sociais que se envolvam o mais rapidamente possível na definição das medidas ajustadas para restaurar a confiança dos agentes económicos e para permitir o necessário crescimento económico, sem o qual não sairemos da situação em que nos encontramos.

Se tal não suceder, estará em causa a confiança dos empresários e dos mercados financeiros na economia portuguesa, com consequências gravíssimas para a economia, para a estabilidade

social, para a própria República e para a soberania nacional, como disseram há dias a CIP, a CAP, a CCP e a CTP.

Quer queiramos quer não, chegou a hora.

Chegou a hora de decidirmos o que queremos para o nosso futuro e para o futuro dos nossos filhos.

Chegou a hora de corrigir os erros do passado e de tomar as medidas necessárias.

O País não pode esperar mais. O Orçamento tem que ser rapidamente aprovado, as medidas nele contidas têm que ser executadas o mais depressa possível, o Governo tem que zelar pelo seu cumprimento, numa política responsável de interesse nacional inadiável.

Chegou a hora de MUDAR DE VIDA!

A última década foi perdida em termos de convergência de bem-estar com a Europa, de concretização de reformas estruturais e de controlo e correcção das finanças públicas. O volume de dívida pública acumulada (cerca de 82% do PIB, em 2010) e o défice externo (cerca de 9% do PIB, em 2010) levam a que se encare com grande preocupação a década que se aproxima.

Portugal tem compromissos com o exterior – défice orçamental de 7.3% do PIB, em 2010, e 4.6% do PIB, em 2011 – que, por muito

que nos custe, não pode falhar. Tudo tem de ser feito para que esses compromissos, uma vez assumidos, sejam cumpridos.

Em rigor, o nosso País está numa encruzilhada sem precedentes: tem dificuldade em se financiar no exterior (o que condiciona o acesso e aumenta os custos do financiamento bancário das empresas), o desemprego não pára de crescer e o descalabro das finanças públicas é tal que só com medidas muito exigentes se conseguirá controlar.

O mundo mudou, mudou muito e mudou depressa. Mais depressa que a nossa capacidade de adaptação às novas realidades.

Enquanto isto, a economia portuguesa, com um crescimento anémico na última década, foi perdendo competitividade.

Aliás, com o alargamento da União Europeia aos antigos países da Europa de Leste, a economia portuguesa começou a ressentir-se.

O investimento estrangeiro, nomeadamente o proveniente da Alemanha, passou a localizar-se nas suas proximidades, em vez de no Sul na Europa, com todas as vantagens para as novas economias do Leste, mas também com todas as vantagens para o investimento alemão, localizado em países com mão-de-obra mais barata e também mais qualificada que a portuguesa.

A par disto, estava também em causa a expansão para mercados maiores e mais próximos da Alemanha.

Os apoios ao crescimento que vários países da Europa transferiram para Portugal, na década de 80, passaram para os países do Leste na década de 90.

Portugal ficou a perder. Mas não encontrámos alternativas nem soubemos reagir a tempo.

Até porque, quando essa reacção deveria ter ocorrido, começava a assistir-se à expansão da Índia e da China.

A abertura das economias desenvolvidas a estes novos gigantes e a entrada da Índia e da China no comércio mundial provocaram, entre outros efeitos conhecidos, a redução dos preços de muitos bens de baixa tecnologia.

As empresas portuguesas sentiram, então, a pressão dos produtos oriundos da Ásia, que passaram a concorrer directamente com as nossas exportações, que viram os preços cair e as empresas voltaram a perder capacidade de concorrência nos mercados internacionais.

E agora, o que fazer?

Inequivocamente, o problema é de todos. Diz respeito a todos, terá consequências sobre todos: Estado, famílias e empresas.

É preciso esperança e espírito positivo para que, sem desistir, possamos cumprir os objectivos a que nos comprometemos, mesmo sabendo que a situação é muito difícil.

A realidade que hoje nos é apresentada é bem mais complexa que aquela que vivemos no passado recente, não obstante o crescimento ocorrido no 3º trimestre deste ano. Os dados divulgados pelo INE apontam para um crescimento do PIB, no 3º trimestre de 2010, de +0.4%, em relação ao trimestre anterior, com um crescimento de 1.5% em relação a igual período de 2009.

Foi sem dúvida uma evolução positiva, como aliás a CIP, disse no momento, pois mostra uma boa capacidade de reacção das empresas portuguesas no contexto da crise em que vivemos, levando a que o crescimento económico em 2010 venha a ser relativamente superior ao que se previa no final de 2009.

Este esforço dos empresários portugueses demonstra bem a disponibilidade e o empenhamento com que a área empresarial está enfrentando a crise, a qual – repito – só será vencida com o envolvimento de todos os portugueses.

Mas, sendo um bom sinal, não pode levar-nos a cruzar os braços. Temos que agir. Temos que MUDAR DE VIDA, isto é, mudar de atitude, mudar a forma de encarar o mercado, mudar os comportamentos.

O Estado terá de aprofundar a sua condição de regulador da economia e reformar a sua estrutura, deixando de ser um Estado fiscal para passar a ser um Estado próximo da empresa e do cidadão, que exista para catapultar o desenvolvimento e não para criar empecilhos e dificuldades.

A justiça deverá ser pronta e célere.

Importa também simplificar procedimentos administrativos, eliminando expedientes burocráticos e redundantes, que entorpecem o funcionamento das empresas.

A mudança terá de passar, também, pelas famílias que, num quadro de desemprego crescente e diminuição do rendimento disponível, terão que reduzir o seu endividamento e assegurar a sustentabilidade da sua situação financeira.

As empresas terão que desenvolver um sério e determinado processo de mudança, de forma a garantirem a sua competitividade e, conseqüentemente, a conseguirem enfrentar a concorrência nos mercados onde estão presentes.

Mas, para tal, é necessário um ambiente de negócios favorável à dinâmica empresarial.

É igualmente necessário um sistema fiscal menos complexo e mais competitivo e que sobre as empresas não recaia uma carga fiscal excessiva. Para além da fiscalidade, é também imperioso actuar sobre taxas de diversa natureza que têm vindo a agravar os custos das empresas como, por exemplo, as taxas municipais e os tarifários relativos aos Serviços de Interesse Económico Geral – como a energia, a água e o saneamento, as infra-estruturas de transporte (nomeadamente das portuárias) e as telecomunicações, de forma a obviar a aumentos excessivos por razões administrativas.

O Orçamento do Estado para 2011 é mais que um Orçamento de Estado – é um Orçamento de sobrevivência.

O Orçamento do Estado para 2011 é o ponto de partida na construção de um futuro que podemos ter.

E isso, infelizmente, parece que ainda não foi interiorizado pela classe política. O clima de crispação que se verificou em relação ao PEC e às medidas adicionais prolongou-se no tempo, mesmo antes de ser conhecida a proposta de OE, e continuou na fase da sua aprovação na generalidade, apesar de ter havido um entendimento entre o Governo e o PSD.

A CIP, ao longo deste ano, tem tomado posição clara a respeito das medidas necessárias para inverter a situação em que nos encontramos.

Logo no momento do PEC 1, dissemos que era um Programa de Estabilidade só na despesa pública e no peso do Estado na economia e de Crescimento só na pressão fiscal. Dissemos também que era apenas um Plano de retoque da situação naquele momento, que não gerava confiança e não atraía o investimento. Infelizmente, não estávamos enganados.

Dissemos também que era necessário implementar uma programação financeira plurianual para a legislatura,

comprometendo-se o Governo com o cumprimento dos limites de despesa anuais por si definidos.

Sublinhámos ainda que era imperioso planear, controlar e avaliar a gestão nos serviços públicos e adoptar um modelo de gestão eficaz do Sector Empresarial do Estado, com orçamentação por programas. Este planeamento financeiro a médio prazo tem como principal vantagem permitir conhecer as áreas da despesa que serão prioritárias ao longo da legislatura, exigindo um maior rigor, responsabilidade e transparência na formulação dos objectivos.

Como sabem, nada disto foi feito, mas temos a esperança que a alteração da Lei de Enquadramento Orçamental, já anunciada, venha melhorar, em muito, o processo orçamental e o seu controlo.

A este propósito, não me parece que valha a pena continuar a existir os “controladores financeiros”, com dupla tutela.

Parece-me inevitável a criação do Conselho de Política Orçamental, independente, sugerido no relatório do grupo de trabalho sobre a revisão da Lei de Enquadramento Orçamental, ou outro tipo de entidade independente referido por alguns professores universitários e também pelo actual Governador do Banco de Portugal.

A UTAO - Unidade Técnica de Apoio Orçamental, com um número muito reduzido de técnicos, tem feito um trabalho meritório, mas teve algumas vicissitudes na transição de legislaturas e está

excessivamente dependente da Comissão de Orçamento e Finanças da Assembleia da República.

Gostaria agora de analisar e discutir convosco o essencial da proposta de OE para 2011, de que destaco alguns pontos:

1º - o efeito recessivo sobre a economia portuguesa que vai ser provocado pela forte redução do défice público, a concretizar através da tomada de medidas drásticas, tanto do lado das despesas como no das receitas.

2º - As metas de consolidação orçamental terão que ser rigorosamente cumpridas.

3º - A sustentabilidade das finanças públicas passa, fundamentalmente, pela reforma do papel do Estado e por uma reforma profunda de toda a Administração Pública e do Sector Empresarial do Estado, incluindo empresas públicas, regionais e municipais.

4º - É positiva a inclusão de medidas de estímulo à recapitalização das empresas, pondo fim à discriminação negativa do recurso ao financiamento por parte dos sócios.

5º - Regista-se o optimismo do Governo no que se refere ao crescimento das exportações, o que é positivo pelo reconhecimento que será o sector privado, através das exportações, o real motor do crescimento da economia.

6º - É imprescindível que se prevejam mecanismos no sentido de assegurar que qualquer desvio que venha a registar-se na execução do Orçamento seja acomodado do lado da despesa. É, pois, claro que todo o esforço adicional que eventualmente tenha de ser feito deverá vir da redução da despesa pública, sendo impensável continuar a corrigir o desequilíbrio orçamental pelo lado das receitas.

7º e último - Não se entende que se persista na prossecução de grandes projectos em infra-estruturas incompatíveis com a grave situação financeira que o País atravessa. Os recursos disponíveis deverão ser prioritariamente canalizados para o estímulo aos sectores transaccionáveis com o conseqüente aumento da capacidade exportadora e da redução do peso das importações na economia, bem como para o apoio aos grupos socialmente mais débeis.

Referíamos também a nossa preocupação, que já estará ultrapassada, com as alterações das taxas do IVA aplicáveis a muitos produtos do sector da alimentação e bebidas que, nalguns casos, levava a um aumento da taxa do IVA em 17 pontos percentuais, tendo já em conta o aumento da taxa de IVA para 23%.

Note-se que o aumento da taxa normal do IVA tem, não só, implicações ao nível do preço de venda mas, também, vem agravar

a situação da tesouraria das empresas, atendendo aos prazos de recebimento.

Chamo ainda a vossa atenção para disposições que, a serem aprovadas, penalizarão as empresas e os grupos económicos portugueses, das quais destaco as relativas à maior restritividade das regras de eliminação ou atenuação da dupla tributação económica dos lucros e, em particular, a eliminação da isenção de IRC relativamente aos dividendos distribuídos a SGPS, a Sociedades de Capital de Risco e a Investidores de Capital de Risco que respeitem a participações sociais inferiores a 10%.

Reconhecemos a necessidade imperiosa de consolidação orçamental mas consideramos que esse esforço, mesmo passando, parcial e transitoriamente, pelo aumento da receita, não pode traduzir-se em medidas que prejudiquem directamente o modo de funcionamento das empresas e dos grupos económicos e a sua competitividade, da qual depende exclusivamente a recuperação das exportações, do investimento empresarial e do emprego.

Mas há outros aspectos relevantes a ter em conta:

Antes do mais, é necessário ter presente que as regras da dupla tributação visam essencialmente garantir que um rendimento não seja tributado duas vezes.

Não se trata de conferir um tratamento fiscal mais favorável mas, antes, de uma forma de introduzir uma maior equidade no sistema fiscal, não sujeitando um mesmo rendimento a dupla tributação.

Estas alterações, conjugadas com outras que a Proposta do OE para 2011 prevê, como é o caso da mais severa limitação na utilização dos benefícios fiscais, que passa de 75% para 90%, constituirão um drástico agravamento da tributação que recai sobre as empresas portuguesas, penalizando a sua competitividade e a atractividade do nosso país relativamente ao investimento estrangeiro, que se afirma ser uma das prioridades da política económica portuguesa.

Em particular, as SGPS serão fortemente prejudicadas face às suas congéneres que operam em muitos países da União Europeia, que prevêem mecanismos mais favoráveis relativamente à eliminação ou atenuação da dupla tributação económica dos lucros.

De facto, países como a França, o Reino Unido e a Irlanda (em que a dupla tributação económica é eliminada sem sujeição a quaisquer condições em termos de percentagem de participação), bem como a Espanha e a Holanda (que exigem uma percentagem de participação de 5%, que deverá ser brevemente reduzida no caso espanhol), proporcionam condições mais vantajosas às suas empresas, colocando-as assim numa posição de maior competitividade.

Outro aspecto relevante tem a ver com a introdução da exigência de tributação efectiva – cujo conceito convirá definir de forma clara – na esfera da sociedade que distribui lucros. À partida, parece ser uma cláusula anti-abuso, mas há que acautelar os casos de lucros já

efectivamente tributados a montante, mas distribuídos através de cadeias de SGPS, sendo legítimo que haja situações de isenção de tributação sem que tenha havido tributação efectiva num (ou em vários) elos dessa cadeia.

Em suma, a restrição do regime especial de tributação de grupos de sociedades e a revogação do regime fiscal especial aplicável às SGPS, penalizarão o funcionamento dos grupos económicos e agravarão a competitividade das SGPS, podendo mesmo pôr em causa a existência de sub-holdings nos grupos portugueses.

Estas novas regras de tributação dos dividendos elevarão o risco de deslocalização das empresas portuguesas, incitando os grupos económicos a estabelecerem-se ao abrigo doutros sistemas fiscais, nos quais a tributação se apresenta mais favorável, com consequências que poderão ser gravosas para o nosso país. Está em causa a nossa competitividade fiscal.

Ainda na apreciação do Orçamento do Estado para 2011, direi também que devem ser repensadas as alterações fiscais relativas à dupla tributação económica dos lucros, evitando assim um aumento da tributação directa sobre os grupos económicos portugueses, e em particular as SGPS, onde se incluem empresas que desempenham um papel fundamental na internacionalização da economia portuguesa, imprescindível à mudança para um novo modelo económico baseado no aumento significativo das exportações de bens e serviços de origem portuguesa.

Por último, suscita-nos grande preocupação a enorme complexidade do sistema fiscal, a sua falta de previsibilidade, e a entrada em vigor de legislação poucos dias após a sua publicação em Diário da República, como sempre tem acontecido com a Lei que aprova o Orçamento do Estado, sem que o tecido empresarial - constituído maioritariamente, como se sabe, por pequenas e micro empresas -, tenha tido tempo para apreender as múltiplas alterações e proceder em conformidade.

Estas são as mensagens de fundo com a minha visão sobre o Orçamento do Estado para 2011.

Haja coragem para enfrentar os desafios do futuro.

O País exige soluções. Chega de problemas, que já são muitos e graves os que temos que enfrentar.

O Orçamento do Estado para 2011 é decisivo e é urgente que seja aprovado e que as medidas nele contidas comecem a ser aplicadas.

As famílias, as empresas e a economia em geral vão sofrer mais e maiores sacrifícios e vão ter que pagar uma factura elevada. Cabe-nos a nós, que somos parte desse sacrifício, exigir ao Governo e aos partidos que cumpram os acordos e as medidas definidas para controlar o défice e reduzir a despesa pública.

Mas que cumpram depressa e bem.

O Orçamento, sozinho, não nos tira da crise.

Sem confiança não há investimento e, sem investimento não há crescimento económico, nem criação de emprego ou geração de riqueza.

Não haverá segunda oportunidade.

Muito Obrigado!

António Saraiva
Presidente da CIP – Confederação Empresarial de Portugal
15/11/2010