

# Economistas e empresários dão nota negativa ao Orçamento do Estado

Académicos inquiridos pelo projecto *Budget Watch* estão tão descrentes como há um ano sobre o Orçamento. Empresários, embora mais optimistas, ainda apontam fragilidades ao documento do Governo

## Finanças públicas Pedro Crisóstomo

Com o país em crise e a austeridade a marcar a política orçamental, a avaliação de académicos e empresários aos orçamentos do Estado (OE) dos últimos anos não tem sido a melhor. Às dúvidas sobre o cenário macroeconómico somam-se preocupações em relação à informação prestada sobre despesa pública ou investimento. E este ano não é excepção: as notas atribuídas à proposta de OE por parte de especialistas inquiridos pelo Instituto de Políticas Públicas Thomas Jefferson/Instituto Superior de Economia e Gestão (ISEG) e por

empresários ouvidos pela consultora Deloitte voltam a ser negativas, não passando da classificação de “insuficiente”. A opinião dos empresários é, no entanto, menos negativa e aproxima-se já do patamar onde orçamento é considerado adequado (nota de “bom”).

As apreciações resultam do projecto *Budget Watch*, uma avaliação feita desde o OE de 2010 por parte de professores universitários e empresários, que, em dois índices separados, apreciam a qualidade do documento em dez dimensões distintas – desde a transparência ao controlo da despesa e responsabilidade política (caso dos economistas), ou do emprego duradouro e estímulos à poupança (no

caso dos empresários). Daí resulta, para cada um dos índices, um valor calculado numa escala de zero a cem, com base na média ponderada das várias dimensões de análise.

Se no caso do índice ISEG/IPP (antes designado apenas ISEG) a classificação feita pelos 14 inquiridos se mantém praticamente no mesmo nível do ano passado, a nota melhorou no caso do índice Deloitte Pro Business, junto de 13 empresários.

A avaliação orçamental feita por economistas fixou-se nos 37,7 pontos (37,9 pontos no índice divulgado há um ano), enquanto a apreciação global dos empresários está nos 42,9 pontos (34,8 no ano passado).

O inquérito é feito desde o Orça-

mento de 2010 e nunca até agora houve uma avaliação positiva. No caso dos académicos, a mais elevada aconteceu em relação ao primeiro Orçamento do Governo de Pedro Passos Coelho, mas “a partir daí não tem vindo a melhorar”, enquadra Paulo Trigo Pereira, professor do ISEG e responsável pelo IPP. Entre as questões que mais dúvidas suscitam aos académicos estão a distinção feita pelo Governo das componentes de despesa e informação sobre grandes projectos de investimento. E são várias as dúvidas colocadas quanto à informação prestada sobre o sector empresarial do Estado, nomeadamente em relação a transferências de capital. “É uma área que acaba

por ter grande implicação no défice e na dívida, mas que continua muito pouco transparente no OE”, acentua Trigo Pereira, notando que o documento apresenta números agregados, mas não sobre o “impacto empresa a empresa”.

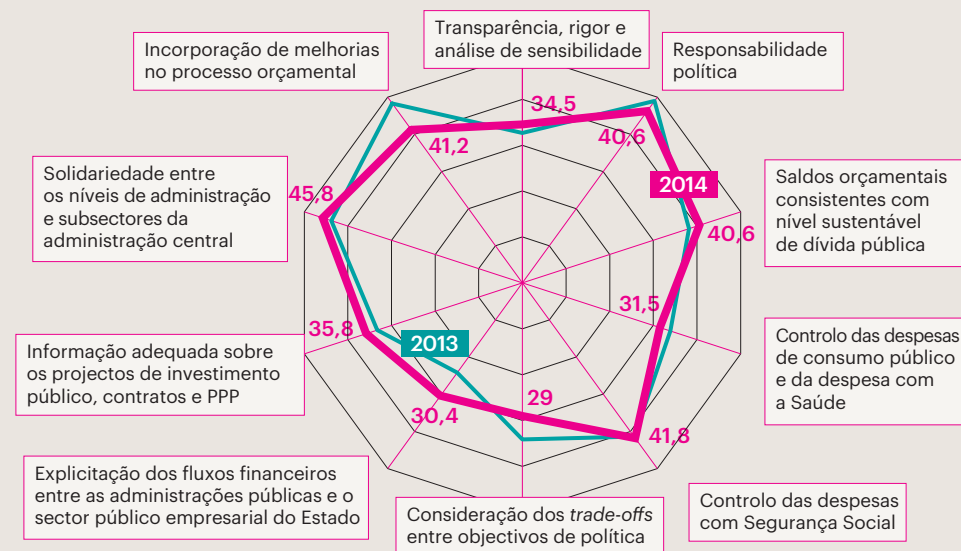
O inquérito aos empresários, que incluiu gestores e figuras de empresas nacionais e estrangeiras, tem dez dimensões de avaliação distintas. Com excepção do tópico sobre a “complementaridade pública e privada”, em todas elas as notas melhoraram. Mas só a uma das dimensões – a promoção de regimes concorrenciais – é que os empresários inquiridos dão avaliação positiva.

Em relação à fiscalidade, o Orça-

## A avaliação de académicos e empresários ao Orçamento do Estado para 2014

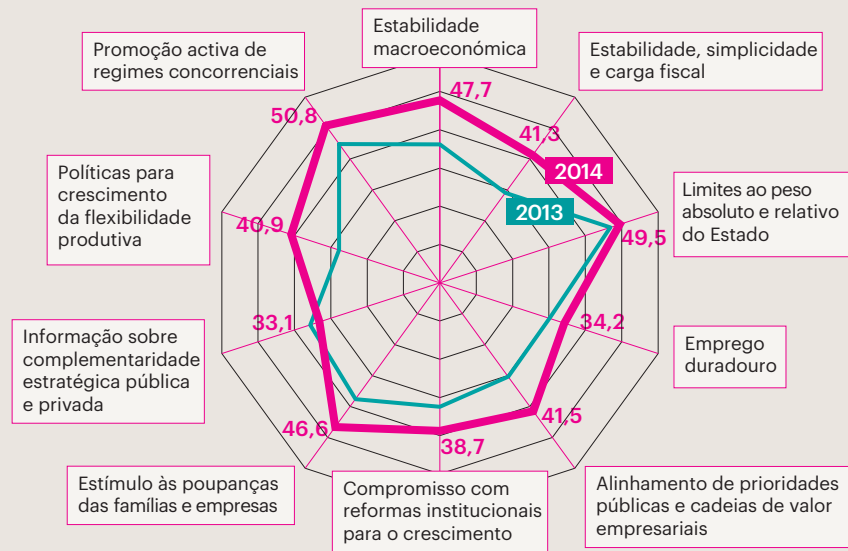
### A avaliação detalhada no Índice ISEG/IPP

Escala: Não satisfaz (0 a 29); Insuficiente (30-49); Satisfaz ou bom (50-79); Muito bom (80-100)



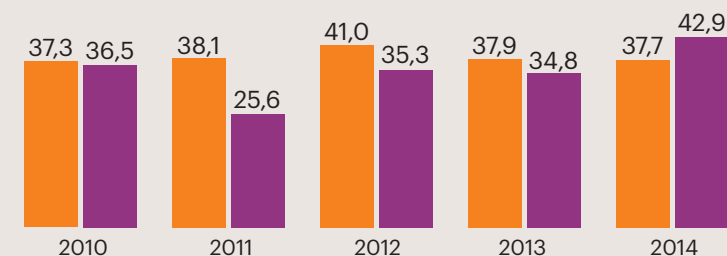
### A avaliação detalhada no Índice Deloitte

Escala: Não satisfatório (0 a 29); Insuficiente (30-49); Adequado ou bom (50-79); Muito bom (80-100)



### Avaliação global das propostas de OE\*

Índice Orçamental ISEG/IPP GLOBAL Índice Deloitte Pro Business



\*Escala: Não satisfaz (0 a 29); Insuficiente (30-49); Satisfaz ou bom (50-79); Muito bom (80-100)

### As melhores características do OE para\*:

#### Especialistas inquiridos pelo ISEG/IPP

O Orçamento baseia-se em dados fiáveis da execução orçamental dos três subsectores (Adm. Central, Regional/Local e Seg. Social) no período de nove a três meses e numa estimativa razoável do saldo orçamental global num ano

Pontuação

66,4

#### Empresários de empresas nacionais

Políticas activas concorrenciais através de privatizações

63,75

#### Empresários de empresas estrangeiras

Políticas de transparência de provisão de bens e serviços públicos para regimes mais concorrenciais

62,5

### As piores características do OE para\*:

#### Especialistas inquiridos pelo ISEG/IPP

Existe uma distinção clara entre as componentes de despesa discricionárias e não discricionárias

Pontuação

12,9

#### Empresários de empresas nacionais

Informação sobre sucesso/falhas associadas ao abandono/manutenção de investimento público

11,67

#### Empresários de empresas estrangeiras

Informação sobre os custos dos programas passados e propostos relacionados com o emprego vs. resultados obtidos

30

## A opinião dos empresários é menos negativa do que a que foi expressa pelos académicos

mento fica marcado pela apresentação da reforma do IRC, referida pelo Governo como a resposta a “problemas crónicos” de competitividade da economia. Mas a avaliação dos empresários à estabilidade, simplicidade e carga fiscal é ainda negativa, apesar da subida expressiva deste indicador dos 29 pontos no ano passado para os 41,3 pontos.

Uma das dimensões em destaque na avaliação dos empresários tem a ver com as privatizações. O executivo de Passos Coelho avançou com a venda de 21,35% da EDP aos chineses da China Three Gorges, alienou 25% da REN à State Grid e 15% à Oman Oil, vendeu a ANA aos franceses da Vinci e concretizou, agora, a entrada dos CTT em bolsa. E a medida mais bem classificada pelas empresas portuguesas, com mais de 60 pontos, tem a ver com as políticas concorrenciais relacionadas com as privatizações.

Para as empresas estrangeiras, este é um dos tópicos que também aparecem entre os mais bem avaliados.

Já a informação sobre sucesso ou falhas associadas ao abandono de investimento público é apontada pelos empresários nacionais como o ponto mais fraco do Orçamento.

Ao inquérito do índice ISEG/IPP responderam 14 economistas, entre os quais João Ferreira do Amaral (ISEG), José da Silva Lopes (ex-ministro das Finanças e antigo governador do Banco de Portugal), Manuela Arcaño (ex-ministra da Saúde) ou Paulo Trigo Pereira e Ricardo Cabral (do IPP). Entre os 13 empresários inquiridos pela Deloitte estão Pedro Soares dos Santos (Jerónimo Martins), Belmiro de Azevedo (Sonae, dona do PÚBLICO), o banqueiro Ricardo Salgado (BES), Paulo Pereira da Silva (Renova) ou Francisco Pinto Balsemão (Impresa).

## Grupo de reflexão quer mais transparência

### Pedida divulgação do modelo macroeconómico

Para tornar mais transparente a leitura das previsões na proposta de Orçamento do Estado (OE), o Instituto de Políticas Públicas Thomas Jefferson (IPP) recomenda ao Governo que identifique qual o “modelo macroeconómico” que utiliza nas projecções, fazendo ainda constar do relatório que acompanha o Orçamento o valor nominal do Produto Interno Bruto (PIB).

Esta é uma das várias sugestões preliminares que este grupo de reflexão reuniu no âmbito do projecto *Budget Watch* (ver texto ao lado).

Em vez de apresentar a situação financeira das administrações públicas em três subsectores (administração central, Segurança Social e administração regional e local), é ainda recomendado que o Governo volte a apresentar a análise orçamental em quatro subsectores, tal como acontecia em anos anteriores: serviços integrados do Estado, fundos e serviços autónomos (como universidades), Segurança Social e administração regional e local. Isto para que a discriminação de receitas e despesas dentro

da administração central seja mais transparente, defendeu ao PÚBLICO o presidente do IPP, Paulo Trigo Pereira, reforçando que este é um factor “essencial” para o controlo da despesa pública.

Ao mesmo tempo, sugere o instituto, o Executivo deveria clarificar (através da apresentação de um quadro) quais são as principais alterações na sua orgânica e qual o seu impacto orçamental, para que isto fique claro quando há uma alteração governamental, como aconteceu este ano na sequência da crise política de Julho.

Outra questão levantada pelo instituto tem a ver com o Sector Empresarial do Estado (SEE). Segundo o IPP, o Governo deve discriminar os dividendos provenientes das empresas públicas e deixar escrito preto no branco informação sobre a aquisição de activos no ano orçamental em causa, neste caso 2014. Isto porque, quer no caso dos dividendos, quer no caso dos activos financeiros, o executivo apresenta apenas valores de conjunto, diz Paulo Trigo Pereira. **P.C.**

## Académicos e empresários: duas visões e avaliações do OE2014



### Opinião Paulo Trigo Pereira

O *Budget Watch* tem analisado os orçamentos de Estado em duas ópticas diferentes dando origem a dois índices. No caso do Índice ISEG/IPP, avaliado essencialmente por académicos, analisamos o rigor, a transparência e responsabilidade política na elaboração do orçamento, bem como a qualidade do processo orçamental. Já no índice Deloitte *Pro-Business*, avaliado por painéis de empresários nacionais e responsáveis de empresas estrangeiras, o que se analisa é em que medida o orçamento é *business friendly*, em termos de estabilidade macroeconómica e fiscal e políticas estruturais e conjunturais de promoção do crescimento.

Apesar de ambas as avaliações se mostrarem insuficientes há variações positivas do índice Deloitte de 2011 para 2012 e de 2013 para 2014 (de 25,6% para 35,3% e de 34,8% para 42,9% respectivamente), enquanto que o índice ISEG/IPP se mantém estável no insuficiente nesse período de quatro orçamentos (38,1%, 41%, 37,9% e 37,7%). Nota-se que há uma clara associação entre o tipo de consolidação orçamental e a variação do índice Deloitte.

Nos orçamentos de 2012 e 2014 a redução do défice foi feita sobretudo do lado da despesa e isso mostrou-se claramente do agrado dos empresários por melhorias no índice. As dimensões que neste ano de 2014 foram bem cotadas são para além dos limites ao peso do Estado a estabilidade macroeconómica, o estímulo à poupança de famílias e empresas, a promoção activa de regimes concorrenciais e o estímulo à poupança das famílias e empresas.

Em contrapartida, o olhar dos académicos no Índice ISEG/IPP assenta em três dimensões

diferentes. Primeiro, avaliamos a transparência e o rigor do cenário macroeconómico e do que dele deriva. Aqui, consideramos que o Governo está a ser demasiado optimista em relação ao crescimento económico, sobretudo assumindo que a consolidação orçamental será quase exclusivamente do lado da despesa conforme previsto. O nosso cenário central é o de uma estagnação do produto em 2014. Isso significa a estimativa de um défice superior ao previsto e uma dinâmica da dívida em que o seu peso é superior ao considerado pelo Governo. Na área da saúde, a preocupação do painel é sobretudo no não controlo da dívida dos hospitais, e na inexistência de mecanismos contratuais credíveis para melhorias de eficiência nos hospitais-empresa.

Na Segurança Social, se se reconhece algum controlo nas despesas derivado do corte nas pensões, considera-se inadequada a cobertura, no subsistema previdencial, das prestações sociais pelas contribuições, o que leva a uma pressão para a insustentabilidade a prazo do sistema de Segurança Social.

Uma segunda área são as relações do OE com terceiras entidades. Há mais informação sobre as relações com o sector

público empresarial (fora do OE), nomeadamente transferências de capital, aumentos de capital, indemnizações compensatórias e dividendos, mas essa informação refere-se predominantemente ao passado e os valores vêm por vezes agregados e não por empresa. Nas relações do OE com a administração regional e local, se é explicitada a informação sobre a “carga fiscal” autárquica e regional, bem como os fluxos financeiros do orçamento para estas entidades, a componente pior avaliada foi a forma como o volume das transferências não responde à conjuntura recessiva do país.

Finalmente, olhamos o contexto de elaboração do orçamento no Ministério das Finanças e sua discussão na Assembleia da República. A pior dimensão avaliada foi os recursos humanos afectos à Direcção-Geral do Orçamento. Reduziram-se de 494 efectivos em 2008 para 193 em 2012, esperando-se saídas para a reforma em 2013. É um paradoxo que se reforcem as instituições que analisam o Orçamento (Conselho de Finanças Públicas e UTAO) e que se enfraqueça dramaticamente quem o elabora.

**Professor do ISEG/UL e presidente do Instituto de Políticas Públicas Thomas Jefferson – Correia da Serra**

DANIEL ROCHA

