

Parecer sobre as
Grandes Opções do Plano
para 2016-2019

(Aprovado em Plenário a 02/02/2016)

Relator: *Conselheiro José António Cortez*

Lisboa 2016

ÍNDICE

I.	Considerações Gerais	3
II.	As Posições do CES sobre as Políticas Económicas	6
III.	As “Grandes Opções” de Política Económica e Social	10
IV.	Políticas Sectoriais	15
	1. Política Fiscal	15
	2. Mercado de Trabalho e Emprego	17
	3. Educação e Qualificação das Pessoas	20
	4. Ciência e Tecnologia	21
	5. Simplificação, Qualidade da Legislação, Regulação e Supervisão	21
	6. Governo e Administração Pública	24
	7. Desafio Demográfico	26
	8. Segurança Social	27
	9. Saúde	29
	10. Coesão Territorial, Ordenamento do Território, Ambiente e a Política de Cidade	30
	11. Energia	32
V.	Súmula Final	33
VI.	Anexo	36



I. CONSIDERAÇÕES GERAIS

1. O presente parecer do Conselho Económico e Social (CES) sobre o documento-proposta do Governo relativo às Grandes Opções do Plano para 2016-2019 (GOP) insere-se nas competências atribuídas a este Conselho pela Constituição da República Portuguesa e traduzidas, quer na Lei n.º 108/91 que regula o CES, quer na Lei Quadro do Planeamento (Lei n.º 43/91).

2. Os Governos da República têm, ao longo do tempo, optado por elaborar documentos das GOP, umas vezes com um horizonte temporal de um ano, outras abrangendo um quadriénio. Dada a natureza e o alcance de umas “Grandes Opções”, consideramos fazer mais sentido referenciá-las a um período plurianual, como sucede no caso agora em apreciação. No entanto, esta opção deveria implicar que as medidas apresentadas viessem calendarizadas o que, infelizmente, não sucede na proposta que foi remetida ao CES para parecer, reconhecendo-se embora a sua difícil concretização no curto espaço de tempo de preparação destas GOP.

3. O CES não pode deixar de começar por fazer uma referência crítica à forma pouco cuidada como o documento nos é apresentado: são frequentes as repetições (em alguns casos não apenas no plano das ideias mas na letra do próprio texto); a organização por capítulos é, muitas vezes, arbitrária; e, as “opções” que titulam os capítulos não são sequenciais, passando-se da opção 1 para a opção 3 e após a opção 4 apenas reencontramos mais adiante a opção 7 (as restantes não constam, identificadas como tal, do documento), sendo que os capítulos titulados por opções acabam por incluir temas diversos que só poderão corresponder, quando muito, a opções diferenciadas.



Sem, mais uma vez, deixar de reconhecer que o quadro temporal limitado em que o documento foi elaborado poderá constituir uma atenuante para algum menor apuro na forma como o mesmo é apresentado ao CES, não podemos porém deixar de lamentar falhas tão clamorosas, nem o atraso na inclusão de um Sumário Executivo que, aliás, não se limita a sê-lo, sendo notória a intenção deste de suprir falhas de clarificação quanto aos objetivos e às opções das GOP.

4. Também merece uma apreciação crítica deste Conselho (repetindo o que já sucedera no documento anterior das GOP 2015) a ausência no documento de um cenário macroeconómico e da quantificação das principais variáveis orçamentais, para o período abrangido pelas GOP. A intenção declarada de que o mesmo será integrado em fase posterior não impede que os comentários do CES, a produzir num curto espaço de tempo, sejam feitos no seu desconhecimento, ficando o Conselho sem capacidade de avaliar a correspondência existente entre os objetivos das políticas, as medidas apresentadas, o contexto macroeconómico em que os mesmos previsivelmente se enquadram e as respetivas consequências financeiras.

É igualmente merecedor de uma referência negativa (sendo que neste caso não se afigura existir nenhuma justificação plausível) a ausência na proposta das GOP de um enquadramento internacional. Este afigura-se essencial para balizar estrategicamente o contexto em que as GOP são assumidas, seja ao nível das perspetivas de evolução no plano conjuntural e cujos sinais existentes não são particularmente otimistas, seja no que se refere às dinâmicas em curso na economia global e sobre as respetivas tendências estruturantes. Estas últimas não podem deixar de constituir um referencial relevante, quando se trata de



delinear um programa de médio prazo para o nosso País, o que implica que se equacione o (re)posicionamento de Portugal face à chamada globalização das economias, e que se identifiquem com os desafios com que as opções assumidas pelo País nos confrontam.

5. É, em parte, como resultado desta ausência de enquadramento geral, mas também porque o exercício de integração dos diferentes contributos sectoriais nem sempre se processou da melhor forma, que, e de forma recorrente, são visíveis, desequilíbrios entre os temas abordados. É, aliás, notória a excessiva dependência do documento dos contributos das diferentes áreas governativas, tornando menos visível aquilo que deveriam constituir umas Grandes Opções de Médio Prazo diferenciando-as das ações a concretizar no imediato e plasmadas nas ações de âmbito sectorial. As grandes linhas de estratégia não são evidenciadas ou ficam-se por enunciados demasiado genéricos, falta que uma, porventura, excessiva desagregação ao nível de cada sector considerado, não pode colmatar.

Ou seja, não se optando por um documento mais curto e conciso organizado em torno dos grandes desígnios a prosseguir seria desejável que existissem mais proposições traduzidas em medidas concretas ou com carácter deliberativo.

6. Existem ainda no documento-proposta omissões (para além das duas já referenciadas) que a nosso ver não podemos deixar de referenciar pela relevância das áreas em questão. A saber: inexistência de uma identificação sistematizada e quantificada dos grandes investimentos de iniciativa pública e que deveriam sempre constar de um documento como as GOP para os próximos quatro anos; inexistência de uma abordagem estruturada sobre o sistema financeiro nacional, analisando o seu papel e os efeitos da sua



reestruturação/recapitalização, para o conjunto da economia (apenas são feitas algumas referências genéricas ao respetivo modelo regulatório); ausência de um capítulo específico sobre política de transportes, atendendo a que se trata de um domínio estruturante da economia e onde as opções em termos de políticas públicas são determinantes e estão longe de estarem estabilizadas (a exceção surge no transporte marítimo, com um curto texto dedicado ao mesmo no capítulo dedicado ao mar); e, finalmente, a ausência de qualquer referência estruturada (também com a exceção do turismo) para os sectores da indústria e dos serviços (incluindo neste a atividade do comércio).

7. Uma última referência nestas considerações gerais visa expressar o desagrado do CES pelas condições em que teve que produzir este parecer. Em razão do pouco tempo concedido, não nos foi possível efetuar uma reflexão e discussão mais aprofundada dos temas em análise, ficando ainda prejudicado um maior envolvimento deste Conselho na preparação de um documento que, visando referenciar as Grandes Opções de Médio Prazo para o País, devia procurar reunir a maior convergência possível dos agentes económicos e sociais e de quem os representa. Pensamos, por isso, que o Governo deveria dar claros sinais de que não se limita a dar cumprimento a uma obrigação constitucional mas que releva e valoriza o trabalho do CES e considera poder vir a acolher e integrar propostas e sugestões que lhe forem feitas.

II. AS POSIÇÕES DO CES SOBRE AS POLÍTICAS ECONÓMICAS

1. Durante os últimos anos Portugal esteve, como é sabido, submetido a uma política marcada por desvalorização dos rendimentos



do trabalho e por cortes orçamentais que atingiram, em particular, as funções sociais do Estado, e que foi comumente chamada «política de austeridade». Na sequência da crise das dívidas soberanas que fustigou a zona euro e que, teve por efeito acentuar os desequilíbrios estruturais existentes a nível interno (nomeadamente quanto à expressão do défice orçamental), bem como as dificuldades de financiamento externo, Portugal teve que recorrer a ajuda externa para assegurar o financiamento da despesa pública, o que conduziu, como a generalidade dos indicadores mostram, a um empobrecimento do País, provocando uma quebra muito acentuada do investimento; um aumento exponencial do desemprego, que resultou em grande parte do encerramento de muitas empresas; e, também, uma diminuição do rendimento disponível da grande maioria das famílias portuguesas, nomeadamente, por via da redução dos salários e pensões e do aumento da carga fiscal, que provocaram um acréscimo dos níveis de pobreza e o acentuar das assimetrias e desigualdades do nosso País.

2. Essa política teve por objetivo combater os desequilíbrios estruturais do País a nível económico e financeiro, através de medidas de austeridade violentas, tendo beneficiado do suporte doutrinário que tinha por base a convicção de que um «tratamento de choque» de curta duração seria virtuoso e permitiria, com alguns danos colaterais, reequilibrar num reduzido espaço de tempo as nossas contas públicas. Partindo do falso pressuposto que os problemas financeiros que enfrentámos eram essencialmente provocados por termos andado a viver “acima das nossas possibilidades”, apontava como caminho a seguir que o combate aos desequilíbrios estruturais se faria atuando sobre os níveis da despesa (quer pública, quer privada, sendo esta última realizada por via da redução do rendimento disponível dos portugueses e da contração do consumo). Contudo, a realidade do País mostrou-se pouco moldável a este receituário que,



nomeadamente, subestimou o impacto negativo dele resultante sobre o crescimento económico e sobre o já fragilizado tecido produtivo do País e se mostrou, também, incapaz de prever o próprio efeito de uma inevitável recessão económica sobre o esforço exigível para consolidar as contas públicas. A dívida pública não só não foi estabilizada inicialmente como registou um aumento acentuado.

3. O CES, ao longo de sucessivos pareceres, sempre chamou a atenção para os efeitos económicos e sociais desta política, não subscrevendo a tese de que a mesma era uma inevitabilidade por ausência de vias alternativas. Em particular, alertámos para o ritmo excessivo com que se pretendia realizar a consolidação orçamental, que não tinha em consideração a realidade do País e para a importância de se compatibilizar o ajustamento das contas públicas com a coesão social indispensável e com algum crescimento da economia, não suspendendo o investimento em áreas estratégicas fundamentais. Recusámos, por isso, a tese das “destruições criativas” que afetando, muito em especial, o tecido das pequenas e médias empresas orientadas para o mercado doméstico, teria, não apenas graves consequências sociais, como levaria – ao inverso do pretendido – a uma maior dependência do País em relação ao exterior.

4. A necessidade que enfrentamos de reorientar as políticas públicas é, por tudo isto, algo que o CES pode hoje reivindicar do atual Governo em coerência com as posições que defendeu no passado. E fá-lo, não com base na convicção ilusória de que a crise foi já ultrapassada e que, por isso, podemos simplesmente retomar um novo ciclo de políticas conjunturais de pendor expansionista, mas, com a profunda convicção de que os principais fatores adversos presentes na nossa realidade económica e social só podem ser superados com uma reorientação das políticas em curso, sem que, contudo, isso signifique abdicar da



continuação da trajetória de consolidação orçamental. Mas, para compatibilizar estes objetivos é necessário que as medidas de reequilíbrio financeiro sejam conjugadas com medidas que visem o crescimento económico, a criação de emprego, a melhoria dos rendimentos, e a proteção dos mais desfavorecidos, combinando respostas com um alcance imediato ou de curto prazo com iniciativas estruturantes de médio e longo alcance temporal.

O CES reforça ainda a sua preocupação, já expressa em anteriores pareceres, relativamente aos elevados valores que os juros e outros encargos com a dívida pública atingem, e que consomem já uma parcela significativa da riqueza produzida e do total da despesa pública. O propósito de desoneração do Estado e do País no que toca a esta despesa, deve estar nas prioridades do Governo.

5. E é neste contexto que as GOP assumem hoje um papel mais relevante, permitindo identificar não apenas objetivos de curto prazo conducentes a uma retoma expressiva do crescimento, mas também a nomear objetivos de médio prazo alicerçados em mudanças estruturais. Trata-se, em especial, de as encarar desligando-as de uma visão que no passado recente se configurou demasiado minimalista e que olhava para as mesmas fundamentalmente na ótica do seu impacto financeiro ou dos fatores de competitividade-custo da economia, com destaque para os custos do fator trabalho, enquadrando as novas medidas nos objetivos a atingir a partir de uma real estratégia económica e social para o País. Esta é, aliás, uma condição para podermos avaliar o alcance dos principais investimentos públicos ou com financiamento público e o respetivo impacto sobre o desenvolvimento económico e social do País. Desenvolvimento este que não pode descurar a competitividade da nossa economia, e, em particular, a capacidade de competir no plano internacional, respondendo aos desafios e



mudanças em curso na economia global, mas sem esquecer a importância de atrair investimento direto estrangeiro de qualidade e com efeito multiplicador no tecido produtivo nacional e consolidar um tecido produtivo onde predominam as PME, e que está prioritariamente direcionado para a procura interna, permitindo dessa forma aprofundar uma política de substituição de importações e de valorização da produção nacional.

III. AS “GRANDES OPÇÕES” DE POLÍTICA ECONÓMICA E SOCIAL

1. O problema, que a proposta do Governo de alguma forma omite, é que não é possível definir “grandes opções” sem explicitar prioridades e sem fazer escolhas. Considerando o CES que não é possível prosseguir o objetivo do crescimento e do emprego, sem contas públicas sustentáveis, é seu entendimento que a compatibilização dos dois objetivos surge pouco clarificada nas GOP, ficando apenas subjacente a ideia de que os mesmos só serão atingidos se da parte da União Europeia houver uma maior tolerância no cumprimento de metas do Pacto de Estabilidade e do Tratado Orçamental. A ausência no documento do cenário macroeconómico impede-nos, reafirmê-mo-lo, de analisar a coerência destes propósitos.

2. Contudo é um facto que para haver crescimento da economia importa atuar, simultaneamente, do lado da procura (aumentando o rendimento disponível das famílias, em particular) e do lado da oferta (criando, em especial, condições favoráveis ao investimento). Por outro lado, também é relativamente claro que o Orçamento de Estado não pode constituir o instrumento determinante destas políticas, no sentido em que não pode ser através de um disparar da despesa pública que podemos promover o crescimento económico e a criação de



emprego. Embora o CES sempre tenha defendido e defenda que o investimento público — que teve, aliás, um declínio superior ao privado — não pode ser proscrito, e tem um papel que, além de alavancar este último, é insubstituível na criação de fatores competitivos que são essenciais (da qualificação dos recursos humanos à ciência, das infraestruturas à valorização do território), não podemos deixar de vincar que o contributo do investimento privado, cooperativo e social é determinante. O problema central é (tomando por base as projeções que constam do Programa de Governo) como conseguir, com os instrumentos disponíveis e num curto espaço de tempo, projetar uma recuperação tão acentuada neste indicador. As GOP com o que é apresentado não dissipam esta dificuldade.

3. No capítulo consagrado a analisar o desempenho Macroeconómico recente do País, afigura-se-nos positivo que o Governo vá ao encontro das posições do CES que, em pareceres anteriores, questionou: a) A desvalorização feita do papel da procura interna e do seu imprescindível contributo para um crescimento sustentado da economia portuguesa; b) A ideia de que a evolução do nosso saldo comercial com o exterior configurava um processo consolidado baseado numa robusta mudança estrutural do nosso perfil exportador.

Na verdade se, por um lado, o objetivo de reforçar o contributo da procura externa para o nosso crescimento era e é um propósito que importa, sem dúvida, prosseguir, admitir que esse reforço se faça a partir da quebra acentuada da procura interna era não só indesejável como comprometia qualquer hipótese de a economia poder crescer. E, é, aliás, a quebra da procura interna que, em parte significativa explica o reequilíbrio do saldo da balança de bens e serviços que, precisamente, só não foi maior, dado o forte peso na cadeia de valor de componentes importados. Esse reequilíbrio resultou antes de mais da



recuperação dos mercados externos após a crise financeira internacional com início no verão de 2007, ou seja as exportações recuperaram da quebra sofrida acompanhando a evolução da procura externa relevante. A isso se juntou posteriormente o contributo dado pela alteração dos “termos de troca”, que reduziu o valor das importações em resultado da quebra do preço das matérias-primas e, em especial, dos bens energéticos.

4. Mas o corolário que importa enfatizar do que foi referido no ponto anterior tem que ver com a necessidade de, para termos um reequilíbrio sustentado das nossas trocas com o exterior e para garantirmos um contributo da procura interna para o crescimento que não produza novos e agravados desequilíbrios comerciais, concretizar um caminho de efetiva correção estrutural do nosso perfil competitivo, que, em grande medida, continua por realizar. Não basta consumir e exportar mais, é necessário, igualmente, produzir, consumir e exportar melhor.

Os problemas que resultam de se ter destruído uma parte importante do tecido produtivo nacional orientado para a procura interna é que, com isso, agravámos a nossa dependência de bens importados, seja para consumo, seja para investimento. Por outro lado, um perfil exportador com um elevado peso de componentes importados e com um valor acrescentado nacional reduzido torna ilusória uma avaliação de desempenho apenas com base na variação dos valores brutos exportados. Mesmo sem dispormos de números recentes sobre a evolução dos valores líquidos exportados é bem provável que o seu peso no total dos valores exportados continue a ser particularmente baixo exercendo uma clara pressão sobre o saldo comercial do País sempre que o crescimento acelera.

5. E, de novo, estamos confrontados com a questão essencial que reporta ao nosso modelo económico: é que crescer e criar emprego,



não se resolve simplesmente com mais investimento e mais rendimento disponível. O crescimento desejável deve assentar no investimento de que o País carece e numa mais justa distribuição do rendimento.

O País precisa de investimento, que contribua, simultaneamente, para nos reposicionar em termos ascendentes ao nível das diferentes cadeias de valor e que valorize o fator trabalho e a elevação das qualificações e das competências, o que, sem prejuízo de termos uma economia alicerçada na inovação e na competitividade, não poderá ter como objetivo incentivar a substituição do fator recursos humanos por capital ou visar uma economia alicerçada em mão-de-obra barata e pouco qualificada. O investimento que o País precisa é, também, aquele que aposta na valorização do território e dos nossos recursos em desfavor de atividades com uma elevada incorporação de valor acrescentado produzido no exterior ou fortemente consumidor de recursos importados. É, em suma, aquele que associa o processo de desenvolvimento e de inovação do País à valorização da produção nacional e dos fatores diferenciadores da nossa economia face a terceiros: os nossos recursos humanos, a nossa cultura e o nosso território.

Precisamos, igualmente, de fazer crescer o consumo essencialmente na base daquilo que produzimos internamente (as políticas de redistribuição de rendimentos não são neutras deste ponto de vista) e com um menor recurso a produtos finais importados, sendo, para isso, também necessário melhorar as redes de distribuição.

6. Na situação atual do País para haver mais investimento têm que existir políticas públicas adequadas e instrumentos disponíveis para financiamento e capitalização do nosso tecido empresarial. A posição de partida é, a este respeito, preocupante. A situação do nosso sistema bancário, em processo de recapitalização, a ausência de verdadeiros instrumentos alternativos e os atrasos e as entropias que afetam o “Portugal 2020”, não permitem assegurar um crescimento rápido do



investimento privado. E, neste contexto, existirá sempre a tentação de o crescimento se fazer aumentando de novo a nossa dependência externa ou aumentando o défice do O.E. ou retomando um ciclo de crescimento baseado no papel de um investimento público com reduzido ou nenhum efeito sobre a restante economia ou sobre o desenvolvimento económico e social do País, sendo que nenhum destes caminhos se afigura ser uma solução consistente.

Em relação ao nosso sistema financeiro o CES vê com preocupação o excessivo intervencionismo da União Europeia, que vem conduzindo a uma crescente passagem daquele para mãos não nacionais, com as consequências que, nomeadamente, daí advirão para a forma como se processará o seu relacionamento futuro com o nosso tecido empresarial.

É, aliás, com preocupação que o CES regista que uma parte de sectores estratégicos da economia nacional têm vindo a ser vendidos, e a um preço relativamente baixo face ao retorno que trazem, passando os mesmos a ser possuídos por capital maioritariamente estrangeiro, e introduzindo grandes limitações ao desenvolvimento das políticas públicas.

O Governo anuncia, é certo, um conjunto de novos instrumentos de capitalização das empresas. Mas deixa sem resposta interrogações sobre: quando os mesmos estarão disponíveis, como se articulam, de que modo se assegura que eles serão aplicáveis ao tecido das nossas PME e qual o destino a dar à Instituição Financeira de Desenvolvimento (IFD) entretanto formalmente criada. Ainda, quanto ao “Portugal 2020” a situação deste é motivo de preocupação adicional. Seja pelos atrasos na implementação do mesmo, seja, também, por escolhas dificilmente reversíveis e que estão longe das necessidades e da situação real do nosso tecido económico. A desvalorização de áreas essenciais, como seja a da formação contínua; as condições a que os promotores estão sujeitos por regulamentos desfasados da realidade; o



aumento da burocracia processual e o centralismo das decisões, que é, aliás, acompanhado por falhas de comunicação e por uma logística com falhas evidentes; e o escasso número de quadros devidamente habilitados nas estruturas de gestão, são alguns exemplos de um processo mal iniciado e que se afigura dificilmente conciliável com o objetivo do Governo, reafirmado no texto das GOP, de acelerar o calendário de execução dos Programas, concentrando um maior volume de apoios nos anos de 2016 e 2017.

O CES, a este respeito, reafirma o que disse em pareceres anteriores, que por um lado: «sem um crescimento económico médio anual nos próximos anos de 2% a 2.5% não haverá qualquer esperança para a criação de emprego produtivo nem será possível cumprir o Tratado Orçamental, sem a existência de altos níveis de austeridade» (parecer sobre as GOP para 2015) e, por outro que: «as metas, o tempo e o ritmo de redução previstos no Tratado se afiguram cada vez menos concretizáveis por, parte de um grande número de Países seus subscritores, devendo ser reavaliados» (parecer sobre o Programa Nacional de Reformas – PNR 2015-2019).

Este é, sem dúvida, um problema europeu, sobre o qual Portugal, enquanto Estado membro da União Europeia e País diretamente envolvido na sua aplicação, não pode ter uma posição silenciosa ou adotar uma atitude meramente expectante.

IV. POLÍTICAS SECTORIAIS

1. Política Fiscal

1.1. O CES vê com agrado uma abordagem a uma melhor justiça fiscal. Em pareceres recentes, nomeadamente o parecer sobre o PNR 2015-2019, o CES tem defendido a necessidade de “criar um sistema fiscal favorável ao crescimento económico e ao investimento, mas



também um sistema mais justo e equitativo para os cidadãos, permitindo a desoneração fiscal dos rendimentos do trabalho” alertando ainda para a necessidade de reformas equilibradas, inter e entre impostos, que garantam aquela equidade.

As GOP apresentam um conjunto vasto de medidas, embora nem sempre suficientemente detalhadas, visando uma melhor justiça fiscal. Neste domínio, o CES expressa as seguintes preocupações:

No que se refere à progressividade do IRS, objetivo que o CES considera essencial face às distorções atuais deste princípio, as alterações a introduzir devem resultar de uma discussão profunda sobre a revisão dos escalões e das taxas, de forma a assegurar a justiça fiscal, nomeadamente através de uma efetiva progressividade do imposto e a redução da enorme carga fiscal sobre os rendimentos do trabalho. A revisão do IRS não deve, pois, agravar a tributação que incide sobre salários e pensões.

Quanto ao imposto sucessório, entende o CES que numa eventual alteração devem ser ponderados os seus impactos, nomeadamente na transmissão de empresas por morte do seu proprietário, de forma a não agravar o problema de falta de capitalização das empresas.

O CES manifesta reservas à introdução da progressividade do IMI, tanto mais que não se especificam os termos dessa progressividade.

O CES relembra ainda que a recente reforma do IRC foi objeto de amplo consenso político, que justificaria a manutenção do essencial dessa reforma, fundamental para garantir segurança às empresas e, dessa forma, fomentar o investimento.

O CES vê como positiva a introdução de mecanismos de compensação de créditos entre particulares, empresas e o Estado. Todavia, entende que este mecanismo não deve ficar limitado, no caso das pessoas singulares, a rendimentos abaixo de um determinado valor a fixar, e a



pequenas empresas com receitas inferiores também a um determinado valor. Sendo um princípio da mais elementar justiça, deve o mesmo ser universal.

1.2. O CES regista como positiva a previsão de medidas que contribuam para a desejável articulação entre investimento, financiamento e fiscalidade. No entanto, em matéria de crédito fiscal ao investimento, o CES não pode deixar de alertar para o retrocesso que esta medida, tal como está apresentada, pode representar para investimentos superiores a 10M€, uma vez que estes investimentos terão sempre que recorrer ao regime contratual, ficando excluídos do Regime Fiscal de Apoio ao Investimento.

1.3. O CES entende que as GOP deveriam ter uma referência à vertente fiscal no âmbito da iniciativa “Crescimento Verde”. Muito em particular entende o CES que deveria ser feita uma referência à eventual manutenção ou não das novas medidas criadas, ou em alternativa, que medidas serão criadas para garantir a neutralidade fiscal do acréscimo de encargos que significaram para empresas e famílias.

2. Mercado de Trabalho e Emprego

2.1. O elevado nível de desemprego que ainda hoje subsiste exige, no entender do CES, um impulso forte às medidas de combate ao desemprego, desde logo por via de políticas que promovam o investimento, crescimento e a criação de empregos, mas também por via de políticas ativas de emprego, nomeadamente no que concerne à qualificação ou requalificação dos trabalhadores, com especial incidência no desemprego de longa duração e no desemprego jovem, sob pena de se comprometer irremediavelmente a desejável coesão social.



2.2. Em pareceres anteriores o CES teve oportunidade de criticar a pouca relevância dada à formação profissional, em especial, à formação ao longo da vida no domínio das políticas públicas orientadas para a qualificação dos portugueses. Neste contexto, o CES realça positivamente o enfoque que é dado no texto às políticas de educação de adultos e da formação ao longo da vida. Considera ainda positivo a anunciada criação de um Programa de Educação e Formação de Adultos. No entanto, no entender do CES, estas opções, tendo em conta quer a estruturação quer a programação financeira do Portugal 2020, deveriam corresponder a uma reprogramação financeira dos Programas operacionais respetivos o que não resulta do texto em análise.

Em sentido contrário, verifica-se um enfoque reduzido quanto à formação profissional de jovens, o que se revela preocupante para o CES.

2.3. Quanto ao emprego jovem, o CES reafirma as preocupações expressas no parecer sobre o PNR 2015-2019: "Reconhecendo-se que tem havido progressos ao nível da oferta de medidas de promoção do emprego jovem, é necessário aprofundar a qualidade dessas ofertas, e caminhar rapidamente para o objetivo de que as mesmas estejam disponíveis no espaço de 4 meses. Ainda nesta matéria o CES considera que devem ser melhoradas as intervenções ao nível do fomento do auto emprego. Não basta disponibilizar meios financeiros para o efeito, mas antes assegurar competências aos jovens que garantam sustentabilidade futura aos negócios a criar."



2.4. Importará, por outro lado, que se aprofunde o funcionamento em rede dos operadores - públicos e privados - envolvidos nos sistemas de educação e de qualificação, dinamizando-se parcerias estratégicas que tenham um impacto efetivo no ajustamento entre a oferta e a procura de competências no mercado de trabalho.

Por outro lado, o CES também reconhece a importância de desenvolver e aprofundar o papel, nomeadamente no âmbito da formação profissional, das associações empresarias e sindicais, das organizações formativas setoriais e dos centros protocolares de formação.

2.5. No que respeita a uma possível revisão alargada das medidas ativas de emprego – com enfoque no emprego de jovens e no desemprego de longa duração - o CES relembra que os resultados do mais recente exercício realizado nesta área incluíram o reconhecimento do impacto quantitativo positivo de várias medidas na integração profissional, incluindo dos estágios profissionais, medidas que devem por conseguinte ser mantidas e reforçadas. O CES deve porém alertar para a necessidade de se assegurar uma adequada utilização das medidas ativas, combatendo a sua utilização abusiva, nomeadamente por via de um reforço das ações de controlo e de fiscalização, garantindo assim o reforço da qualidade das intervenções públicas e da qualidade do emprego.

2.6. O capítulo relativo ao combate à precariedade apresenta um conjunto significativo de ações combinando medidas muito precisas com outras de carácter vago e de difícil apreensão, combinação essa que poderá dificultar a anunciada intenção de negociar um “acordo tripartido para a legislatura”.

Ainda no domínio do combate à precariedade, o CES estranha a ausência de referências a uma aposta clara na prevenção da



segurança e saúde no trabalho, em articulação com o objetivo previsto de melhorar a capacidade inspetiva.

2.7. Quanto à contratação coletiva, o CES não pode deixar de lamentar o pouco desenvolvimento que esta encontra nas GOP, e que, no curto texto que lhe é dedicado se circunscreva ao plano da CPCS, ignorando por completo a importância da negociação e contratação coletiva setorial e de empresa. O CES alerta para o facto de que se continuam a registar significativos atrasos na emissão de Portarias de Extensão, o que exige, uma especial atenção e empenho do Governo nesta área.

3. Educação e Qualificação das pessoas

3.1. No que respeita à Educação e formação, o CES encara com grande preocupação o desinvestimento que tem ocorrido num domínio em que o atraso relativo do nosso País é bem conhecido e no qual é necessário um forte investimento para recuperar de tal atraso, sendo especialmente grave no que concerne à formação profissional e à qualificação de ativos

Assim, e sem prejuízo do anteriormente referido em termos de formação contínua, o CES valoriza a aposta refletida nas GOP em torno do sistema educativo. O CES partilha algumas das preocupações expressas nas GOP, designadamente a necessidade de combater o insucesso escolar, o cumprimento dos 12 anos de escolaridade obrigatória, assegurar uma maior articulação entre os vários ciclos do ensino básico.

3.2. Para termos uma sociedade mais inclusiva, devemos assegurar que os jovens com necessidades especiais beneficiam em todos os graus de ensino do apoio e acompanhamento necessário. Em particular no que



se refere ao Ensino Superior a realidade está longe de corresponder a este desígnio e as GOP omitem, nas múltiplas medidas anunciadas, esta questão, que pela sua relevância devem, no entender do CES, merecer a atenção do Governo.

3.3. O CES considera essencial que as reformas a introduzir no sistema educativo sejam objeto de uma ampla discussão e participação da sociedade civil, de modo a assegurar a estabilidade e qualidade do ensino.

4. Ciência e Tecnologia

O CES regista o propósito expresso nas GOP do alargamento do âmbito e do reforço dos centros tecnológicos, assim como do reforço do sistema científico e tecnológico nacional.

Regista também favoravelmente o propósito da democratização da produção científica e tecnológica com a criação de condições favoráveis para os investigadores.

O CES considera, no entanto, que estes propósitos não são inseridos numa estratégia, cada vez mais determinante no mundo global e competitivo em que o País se integra, de entrosamento das capacidades e competências científicas e tecnológicas com o mundo empresarial, nem assume o papel fundamental daquelas capacidades e competências na inovação tecnológica como um dos pilares fundamentais da competitividade do País.

5. Simplificação, Qualidade da Legislação, Regulação e Supervisão

5.1. É apresentado um novo pacote de medidas de simplificação administrativa. O CES por várias vezes manifestou a necessidade da



introdução de medidas que conduzissem à redução de custos de contexto, incluindo nesta área.

No entanto, na ponderação das reformas a realizar, há que equacionar todas as alterações introduzidas recentemente nos vários regimes de licenciamento evitando-se assim gastos desnecessários, a existência de períodos transitórios de difícil compreensão, a inevitável paragem dos portais, a distintos entendimentos sobre as alterações introduzidas, que acabam por criar novas dificuldades a empresas e municípios.

A desmaterialização de procedimentos tem sido uma realidade do ponto de vista jurídico e deve ser prosseguida, mas o CES não pode deixar de alertar que essa desmaterialização exige uma aposta na implementação de balcões, ou atualização/manutenção dos portais, que nem sempre se tem verificado e que pode representar um obstáculo à efetiva simplificação num contexto de dificuldades económicas como as que o País atravessa. Nesta matéria, merece referência a necessidade de se desenvolver uma plataforma única de comunicação à Segurança Social e ao Fundo de Compensação do Trabalho.

5.2. O CES saúda a existência de uma abordagem centrada no reforço da transparência na atuação de titulares de cargos públicos e equiparados, bem como um maior enfoque à qualidade da legislação produzida.

Contudo, o CES entende que as GOP deveriam refletir um maior compromisso através do estabelecimento de metas e prazos, quer em matéria do Teste PME¹, quer na introdução de mecanismos que

¹ «Teste PME», aprovado em Conselho de Ministros de 27 de Março de 2014 que incide sobre o impacto de atos normativos para as pequenas e médias empresas. Esta iniciativa está prevista no âmbito da União Europeia, o Small Business Act para a Europa, cuja implementação é condição para a atribuição de fundos no âmbito do Quadro Comunitário de Apoio para o período 2014-2020.



funcionem como “comporta regulatória²”. O CES entende ainda que face à complexidade crescente de muita da legislação produzida, deveria ser dada uma atenção crescente às empresas de menor dimensão. Como refere, e bem, um recente parecer do Comité Económico e Social Europeu “Ato para o Mercado Único – Identificação das medidas em falta na preparação das avaliações de impacto e na elaboração dos textos legislativos -, as pequenas, as médias e as microempresas devem ser tratadas como três grupos distintos e não como um grupo único sob a designação geral de PME

Quando se fala em qualidade da legislação e como o CES referiu no parecer sobre o PNR 2015-2019, uma área que carece de particular atenção é a área fiscal, onde a par dos vários códigos e legislação avulsa temos um número infindável de outros instrumentos, como circulares, ofícios circulados a que a Administração Fiscal recorre com muita frequência e a que atribui, abusivamente, valor jurídico, documentos esses que muitas vezes completam ou mesmo alteram a legislação, tornando quase impossível um completo conhecimento do nosso sistema fiscal. Esta é talvez a área mais problemática quando avaliamos a qualidade do nosso processo legislativo (o que tem ainda como consequência conduzir a uma enorme litigância neste domínio) e que exigiria um compromisso mais efetivo do Governo neste domínio.

5.3. Em matéria de regulação e supervisão, o CES partilha a opinião expressa nas GOP da necessidade de uma reflexão aprofundada sobre a arquitetura institucional da regulação financeira em Portugal e de um modo geral sobre as funções de regulação e supervisão. É indispensável que venham a ser prevenidos, sempre que possível, e corrigidos quando

² Aplicação da regra da comporta regulatória (aprovada no mesmo Conselho de Ministros), prevista no Memorando de Entendimento, e que obriga, sempre que se proceda à aprovação de atos normativos que criem custos de contexto sobre cidadãos e empresas, à apresentação de proposta de redução de custos de contexto equivalentes, através da alteração de outros atos normativos que tenham idêntico impacto.



necessário, os abusos de posição dominante em sectores onde a concorrência é impossível (“monopólios técnicos”) ou rarefeita (formas oligopolísticas de mercado com acentuados desequilíbrios pelo lado da oferta). Sem prejuízo da referida reflexão, considera o CES que seria desejável uma melhor definição do papel da Assembleia da República nesta matéria. Recorde-se que em vários pareceres de iniciativa, designadamente o parecer “A política de defesa da concorrência, 2001, o CES defendeu “que os órgãos de defesa da concorrência e as entidades reguladoras sectoriais devem passar a responder simultaneamente perante o Governo e a Assembleia da República”. Essa intervenção não deverá limitar-se, no entender do Conselho, à mera atribuição de um papel, ainda que relevante, ao nível da quantificação de objetivos e avaliação dos resultados, sendo de equacionar também uma intervenção ao nível da própria indicação dos principais responsáveis destas entidades.

6. Governo e Administração Pública

6.1. No seu parecer sobre o OE 2015, o CES expressou forte preocupação pela redução e desinvestimento em áreas essenciais, com particular destaque para a educação, saúde, proteção social, qualificação dos recursos humanos e novas reduções do número de trabalhadores da Administração Pública, o que se revela insuficiente do ponto de vista social e não permitirá uma prestação de serviços adequada e de qualidade em domínios fundamentais e relativamente aos quais o Estado tem responsabilidades inalienáveis. Estas são situações que importa reverter no imediato e relativamente às quais nem sempre são claras as opções e medidas enunciadas nestas GOP.

6.2. O CES realça a importância de se levar à prática as medidas previstas relativas à melhoria dos processos de audição e discussão



pública dos programas de investimento plurianuais e de processos de grande relevância, bem como a previsão da criação de centros de competências que contribuam para uma melhor decisão e uma fiscalização mais efetiva. O CES não deixa, no entanto, de manifestar alguma estranheza pelo facto de, como parece resultar do texto, o primeiro programa de investimento só ser apresentado no final de 2018.

6.3. O CES regista a intenção do Governo de eliminação das restrições à contratação de efetivos na Administração Pública sem aumento dos custos globais com pessoal, o que apenas poderá ocorrer (tendo em conta ainda a anunciada reposição das 35 horas), a par das saídas por reforma, através de uma profunda reestruturação dos modelos de funcionamento da administração pública que não resulta do enunciado das GOP.

6.4. De uma forma muito reduzida, excessivamente reduzida no entender do CES, o Governo apresenta nas GOP uma agenda de descentralização envolvendo áreas tão sensíveis como um novo modelo de financiamento local, novas competências para as áreas metropolitanas, para as Comunidades Intermunicipais e Municípios, a reorganização territorial das freguesias, entre outros aspetos, agenda essa que poderá ter um impacto muito profundo na sociedade portuguesa e que justificaria uma apresentação detalhada e um calendário compatível com a ambição refletida nesta agenda. Sem prejuízo de se reconhecer a importância de uma maior aproximação dos cidadãos e empresas ao processo de decisão, traduzida numa maior descentralização e num reforço da legitimidade democrática dos órgãos locais, o CES não pode deixar de alertar para a necessidade de uma visão de conjunto sobre o País que não pode ser o mero somatório de perspetivas regionais ou locais. Neste contexto, considera o CES que,



em particular, a intenção de democratização do modelo de organização das CCDR deve ser objeto de uma reflexão aprofundada.

6.5. Também a intenção refletida nas GOP de incorporar todos os serviços desconcentrados nas CCDR deve, no entender do CES, ser suportada numa análise custo-benefício detalhada e num adequado planeamento que evite a própria paralisia das CCDR.

7. Desafio Demográfico

O CES congratula-se com a existência de uma abordagem ao tema do desafio demográfico, um dos problemas mais graves com que se confronta o País, cuja correção exige medidas articuladas em vários domínios. O CES considera positivo que no contexto desta abordagem se equacionem não só as questões da natalidade e parentalidade, conciliação e política para a imigração, mas também o papel das comunidades emigrantes no desenvolvimento do País. No entanto, o CES considera que nesta abordagem faltou um enfoque na articulação desta questão com a sustentabilidade do sistema de pensões e a definição de um conjunto de políticas que promovam o envelhecimento ativo, em articulação com o rejuvenescimento das empresas.

O CES considera, ainda, que, não obstante a importância da implementação de algumas medidas avulsas, (v.g: alargamento da rede de creches), a promoção do crescimento económico e a estabilidade dos rendimentos e, assim, das expectativas das pessoas quanto ao futuro, são os fatores que não devem ser menosprezados, uma vez que terão, seguramente, um importante e substancial impacto na promoção da natalidade em Portugal.



O CES relembra nesta matéria o seu parecer de iniciativa, realizado em 2013, “Sobre as consequências económicas, sociais e organizacionais decorrentes do envelhecimento da população”, no qual teve oportunidade de apresentar um conjunto de conclusões gerais e recomendações que se mantêm plenamente válidas, pelo que podem contribuir para a definição de políticas estruturadas nesta matéria.

8. Segurança Social

8.1. O CES regista a intenção manifestada nas GOP de uma gestão reformista, sustentável e transparente da segurança social. As GOP dão realce à sustentabilidade do sistema de segurança social (financeira, económica e social). Embora não resulte do documento a indicação dos fatores que, no entender do governo, determinam a evolução do sistema, o CES anota e valoriza o crescimento económico, o aumento do emprego, o combate à precariedade e a melhoria dos salários. Salienta ainda fatores mais especificamente ligados ao sistema como a diversificação das fontes de financiamento, a redução de isenções e de reduções da taxa contributiva e o reforço do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social. O CES aponta a necessidade de estabelecer metas e calendários para as ações previstas.

8.2. O CES regista e apoia medidas visando o combate à fraude e evasão contributiva, designadamente com o recurso a meios que melhor aproveitem as tecnologias existentes e com o reforço da fiscalização, realçando ainda a urgência de atuar ao nível da recuperação de dívidas existentes, que atingem níveis muito elevados. Este objetivo deve ser compatibilizado com a necessidade de não se introduzirem novas obrigações declarativas, ou outras, que se traduzem em custos acrescidos para as empresas.



8.3. O CES deve aqui reiterar as suas preocupações quanto ao agravamento da pobreza, tendo presente que em 2013 a população em risco de pobreza ou exclusão social atingia 25,9% da população total, pelo que considera que o combate à pobreza e às desigualdades deve ser assumido como uma opção clara a favor da erradicação daquela e traduzir-se numa intervenção transversal em vários domínios, mormente na coesão social e territorial. Nesta matéria, o CES deve relembrar que nada é referido sobre a atualização do IAS - Indexante de Apoios Sociais, cujo congelamento há vários anos tem vindo a provocar a perda de poder de compra da generalidade das prestações sociais. O CES chama à atenção, em particular, para o elevado grau de pobreza entre os desempregados, dos quais menos de um terço tem acesso a prestações de desemprego. Considerando o baixo valor médio das mesmas, e nada constando nas GOP sobre medidas de resposta a este problema, o CES apela a uma revisão da legislação no sentido de uma maior proteção dos trabalhadores desempregados e das suas famílias.

Ainda neste domínio, e no que se refere ao Complemento Salarial Anual, o CES considera que esta medida carece de uma melhor explicitação para se perceber o seu alcance, mas chama a atenção para os impactos que esta medida pode ter, nomeadamente ao desincentivar a valorização dos salários mais baixos e da eventual promoção do subemprego.

8.4. Finalmente o CES destaca a necessidade de ser atempadamente publicada a Conta da Segurança Social, não repetindo o que aconteceu em passado recente. E apela ao Governo a que, no âmbito



da apresentação e discussão do Orçamento de Estado para 2016, providencie informação que permita conhecer a situação financeira da segurança social, nomeadamente distinguindo os sistemas e subsistemas que a compõem.

9. Saúde

9.1. Em matéria de Saúde, as GOP apresentam um programa ambicioso de reformas, sem no entanto quantificar e calendarizar as mesmas, o que impossibilita qualquer avaliação rigorosa da sua exequibilidade, ou mesmo, do que são as prioridades nesta matéria.

9.2. O CES acolhe favoravelmente a intenção expressa nas GOP do relançamento das reformas a implementar nas três componentes em que se estrutura a prestação de cuidados de saúde – cuidados primários, cuidados hospitalares e cuidados continuados – assim como o destaque dado às diversas medidas respeitantes à governação do SNS que podem ter um efeito rápido em termos de ganhos de eficiência e também em ganhos de saúde resultantes da melhoria da acessibilidade, da qualidade e da humanização dos cuidados a prestar à população.

9.3. O CES aponta a necessidade de uma reflexão estratégica sobre o efeito dos fatores que, progressiva e inevitavelmente, colocarão sérios desafios ao SNS, como sejam o envelhecimento da população, o aumento das doenças crónicas – que já hoje representam a maior parte dos custos do SNS – e os aumentos crescentes dos custos com medicamentos inovadores e na área da imagiologia.

Sem prejuízo do referido, e tendo em atenção que nos últimos anos o sector da saúde passou por múltiplas transformações que, de um modo geral, se refletiram negativamente na vida das pessoas, o CES regista



como positiva a preocupação expressa no sentido de melhorar a equidade de acesso dos cidadãos aos cuidados de saúde e, de um modo geral, o princípio de defesa do SNS.

10. Coesão Territorial, Ordenamento do Território, Ambiente e a Política de Cidade

10.1. As GOP dão algum relevo a este tema (os pontos 23 e 26 ganhariam em estar juntos) o que é positivo em si mesmo. O CES nos seus pareceres tem chamado a atenção para a relevância das políticas de ordenamento do território, considerando tratar-se de um domínio onde as políticas públicas têm um papel determinante, na preservação do ambiente, na valorização do património, na criação de infraestruturas que melhorem a qualidade de vida e na promoção e desenvolvimento de políticas de cidade. Trata-se de um domínio onde a lógica do mercado deve estar sujeita a uma regulação efetiva.

A reabilitação urbana a que as GOP dão prioridade é, sem dúvida, de evidenciar, nomeadamente a medida concreta de promover e financiar “pelo menos 25 Planos de Ação Locais para a reabilitação de áreas urbanas”, bem como os incentivos e benefícios fiscais a conceder aos que promovam a recuperação/reabilitação. Também as medidas anunciadas nos domínios da habitação social merecem o apoio do CES. Contudo, não podemos deixar de referir que a política de cidade e a revitalização urbana não se fazem apenas atuando sobre o edificado e os esforços de construção. Nomeadamente, a revitalização dos centros históricos urbanos requer políticas integradas onde esteja presente uma lógica de regeneração a qual envolve domínios como a animação e a promoção de eventos, o urbanismo comercial, os fatores de acessibilidade e de mobilidade urbana, a qualidade dos espaços públicos e do equipamento e mobiliário urbano, entre outros. As cidades e as ofertas territoriais em geral são hoje um fator determinante



na atração de pessoas e de investimentos. Existindo uma clara competição entre as mesmas (seja no plano regional, nacional ou, cada vez mais, também, no plano internacional) a qualidade das infraestruturas e dos serviços públicos prestados é um fator de escolha decisivo. Não é possível apostar na atração de IDE de qualidade e de novos visitantes, em viagem turística ou outra, sem fazer deste domínio uma prioridade estratégica para a competitividade do nosso País.

10.2. O CES considera ainda que a anunciada revisão do regime jurídico do arrendamento não deve ter apenas por base a adequação do valor das rendas ao estado de conservação dos imóveis, mas também a ponderação da necessidade de revisão do regime jurídico aplicável ao arrendamento não habitacional.

10.3. No que se refere à definição e implementação de um Fundo Nacional de Reabilitação do Edificado, o CES não pode deixar de manifestar reservas sobre o seu financiamento através do Fundo de Estabilização da Segurança Social, ainda que num montante limitado (10%) e condicionado a uma determinada rentabilidade. No entender do CES no financiamento deste Fundo Nacional de Reabilitação do Edificado devem ser privilegiados os Fundos Europeus, nomeadamente no quadro do Portugal 2020.

10.4. O CES destaca como positiva, em matéria de ambiente, a ênfase na vertente adaptação aos novos contextos climáticos e o foco na descentralização das ações de proteção da natureza e da biodiversidade, para tal o CES considera indispensável uma efetiva transferência de recursos financeiros.

Entende, no entanto, que a descarbonização da economia deve abranger todos os setores e que a redução da produção de resíduos



deve ser encarada à luz das orientações da economia circular, não devendo limitar-se a medidas penalizadoras do uso de embalagens.

Já no que respeita à garantia do acesso e da qualidade dos serviços públicos de águas, saneamento e resíduos, o CES salienta positivamente as iniciativas no sentido de diminuir o desperdício, apelando a que as medidas a tomar no que respeita à organização das empresas de água e de resíduos não penalizem os cidadãos, nem venham a agravar os custos de contexto das empresas, nomeadamente das PME.

11. Energia

11.1. O CES saúda a opção de afirmação de Portugal como fornecedor energético da Europa, orientação complexa onde será necessário que se garanta a convergência de objetivos no seio da União Europeia e a racionalidade e oportunidade dos investimentos a realizar em Portugal, por forma a que o País e, sobretudo, os consumidores, deles possam beneficiar.

11.2. Regista-se a continuação do estímulo às energias renováveis na produção de eletricidade; no entanto, tal programa deverá estar articulado com a efetivação do mercado europeu da eletricidade, através do programa de interligações, se se pretende energia mais limpa e mais barata.

11.3. O CES salienta como positivas a intenção de, sempre que possível, ajustar os sobrecustos a que correspondem rendas do setor elétrico, as medidas de estímulo da concorrência e da competitividade energética, e, sobretudo, o impulso às medidas de eficiência energética, designadamente no setor público. Neste ponto, o CES considera essencial a adoção de estratégias de estímulo ao financiamento das ações de eficiência energética em todos os setores de atividade.



11.4. Regista-se, ainda, a atenção dada à mobilidade elétrica e à expansão da energia fotovoltaica. Trata-se de apostas no futuro que há que estimular, dentro dos recursos de que o País puder dispor.

VII. SÚMULA FINAL

1. O CES considera que as GOP, como o próprio nome sinaliza, devem, sobretudo no início de uma nova legislatura, constituir um documento onde são referenciadas as grandes linhas estratégicas enquadradoras das diferentes políticas do País. Essas grandes linhas (ou opções) devem inserir-se num quadro temporal plurianual, que podemos classificar de médio prazo, e estar articuladas, quer com o cenário macroeconómico para o mesmo período, quer com as perspectivas de evolução da economia internacional e com o lugar que o País se propõe ocupar no processo de globalização.

Nesta perspetiva o documento-proposta que o Governo apresenta para parecer do CES (com um tempo de resposta que impossibilita um trabalho adequado sobre o mesmo) fica bastante aquém de cumprir os desígnios referidos, seja pela estrutura adotada (por sectores de governação), seja pelas omissões existentes, seja pela própria natureza das medidas e ações apresentadas. Na realidade as GOP 2016-2019 pouco acrescentam relativamente ao Programa de Governo não sendo nelas verdadeiramente identificáveis “grandes opções”.

2. O CES não pode, contudo, deixar de referenciar positivamente o facto de o texto das GOP, na análise que faz do período de intervenção da «troika», ir ao encontro do que foram comentários e apreciações críticas formuladas por este Conselho em sucessivos pareceres, nomeadamente, quanto aos efeitos perversos da política de austeridade, quer sobre a economia das empresas, quer sobre as



condições de vida da grande maioria da população, quer, ainda, no próprio processo de consolidação das contas públicas.

Também relevamos o reconhecimento que é feito sobre as consequências negativas da subestimação do papel da procura interna e sobre o carácter pouco sustentado do crescimento das exportações e do reequilíbrio da nossa balança de bens e serviços e, também, sobre a degradação dos níveis de proteção social, com uma política que fez, ainda, baixar a qualidade de muitos serviços públicos essenciais.

3. Em relação ao objetivo enquadrador das GOP, do crescimento e da criação de emprego, o CES não pode deixar de exprimir dúvidas quanto à consistência dos instrumentos com que o Governo se propõe atuar, para mais num contexto que poderá não se afigurar o mais favorável. De facto, quer as perspetivas de evolução da conjuntura económica internacional, quer os constrangimentos ditados pela política europeia, são fatores adversos a ter em conta e para os quais o Governo não pode ter uma atitude meramente expectante.

Para haver crescimento consolidado e criação líquida de emprego o Governo aposta na conjugação de dois instrumentos fundamentais; um do lado da procura, que passa por aumentar o rendimento disponível das famílias e, outro, do lado da oferta, que visa impulsionar o investimento, com destaque para o investimento das empresas. Em relação a este último as metas do Governo (em especial para 2016 e 2017) poderão ter dificuldade em ser atingidas com os instrumentos avançados nas GOP. Por um lado, a situação presente no nosso sistema financeiro – cujas imposições comunitárias vêm provocando uma intencional transferência da propriedade para o capital estrangeiro, com repercussões no tecido produtivo e no seu financiamento – por outro lado, a escassez de instrumentos de capitalização das empresas



e, em especial, das nossas PME, e, finalmente, os atrasos e as incongruências do “Portugal 2020”, tornam difícil o crescimento do investimento previsto e que é, sem dúvida, um fator decisivo para garantir o próprio crescimento da economia e a criação de emprego e, também, para credibilizar as metas do processo de consolidação orçamental.

4. O CES considera, ainda, que o novo ciclo de crescimento da nossa economia não pode fazer-se retomando o modelo que vigorou antes do eclodir da crise financeira internacional e que se caracterizou por uma excessiva dependência de investimento público e de grandes obras públicas com escasso efeito multiplicador na economia. O instrumento política orçamental, na situação atual do País, pode e deve ter um papel no crescimento em domínios estratégicos, mas a principal alavancagem deste deve estar nas empresas e no tecido produtivo do País. Não podemos ver repetido um ciclo económico, que já conhecemos do passado, e em que políticas mais expansionistas provocam acentuados desequilíbrios financeiros que, de seguida, obrigam a políticas contraccionistas com óbvios efeitos recessivos.

5. O CES quer destacar, por último, o que considera ser um fator determinante para o sucesso deste novo ciclo de governação do País. Ele remete para a coesão social e para o envolvimento da chamada sociedade civil, com particular destaque para os parceiros sociais, o movimento associativo em geral e, também, as múltiplas formas de expressão da participação dos cidadãos na vida coletiva do País. Porventura mais do que em conjunturas e contextos anteriores a forma como o Governo se empenhar neste propósito e o considerar não um mero exercício formal mas parte importante da solução dos problemas do País, é um critério decisivo.



VI. ANEXO



Declaração de voto da CGTP-IN ao parecer do CES sobre as Grandes Opções do Plano 2016-2019

O parecer sobre as Grandes Opções do Plano 2016-2019 reforça a posição coerente que o CES tem manifestado em ocasiões anteriores. Pode até considerar-se que, neste parecer, o CES fez uma boa súmula do seu entendimento sobre a política adoptada nos últimos quatro anos e as suas consequências, e que se apontaram alguns caminhos para o desenvolvimento e crescimento do País, coincidentes com a estratégia explícita nas Grandes Opções.

Neste parecer, o CES desmente a teoria das “inevitabilidades” e da existência de uma solução única para o País, reconhecendo que a política assumida nos últimos anos respondeu, sim, a uma crença doutrinária que, desde o início, se adivinhada falhada e que teve um impacto desastroso no país – desde logo com o aumento exponencial do desemprego, a redução de rendimentos dos trabalhadores e das famílias, o aumento da pobreza e das desigualdades sociais, o encerramento de empresas e quebra acentuada do investimento. A CGTP-IN discorda, no entanto, que esta política tivesse por objectivo combater os desequilíbrios estruturais do País, tanto mais que as próprias GOP afirmam que parte desses desequilíbrios não só não foram ultrapassados, como se agravaram. Acresce que o maior dos desequilíbrios estruturais – o da distribuição do rendimento – agravou-se especialmente, e a política do anterior governo e da Troica tudo fez nesse sentido.

Sobre as Grandes Opções, e apesar das críticas quanto à forma como estas foram apresentadas, o CES manifesta a sua concordância com a revalorização do mercado interno, com a recuperação dos rendimentos das famílias, com uma melhoria da balança comercial que não assente na deterioração da procura interna, com uma estratégia de investimento que contribua para o crescimento sustentado e que não incentive a substituição de trabalhadores mas que, ao invés, seja criador de emprego. O CES vai ainda mais longe do que as GOP na valorização do investimento público em áreas determinantes.

A CGTP-IN releva a crítica, de alguma forma inovadora nos pareceres do CES, à privatização de empresas de sectores estratégicos – incluindo no sector bancário -, “a preços de saldo”, e a sua passagem para as mãos do capital estrangeiro, com graves consequências para a persecução de políticas públicas e do respeito pelo interesse nacional. A este respeito, sublinha-se o intervencionismo da União Europeia em alguns destes processos, para o qual o CES chama à atenção.



A CGTP-IN valoriza ainda que o CES tenha considerado a desoneração do Estado e do País com a despesa em juros da dívida pública como uma prioridade do Governo. A CGTP-IN acrescenta que uma real desoneração da dívida pública só acontecerá com a sua renegociação em termos de prazos, juros e montantes.

Existem no entanto matérias em que nos distanciamos das posições do CES.

A CGTP-IN considera que há um conjunto de medidas de reposição de rendimentos, reforço das prestações sociais e das funções sociais do Estado que necessitam de ser adoptadas com a devida urgência. Estas medidas, podendo ser associadas a uma política expansionistas, são, antes de mais, medidas fundamentais para atenuar algumas das consequências da política que foi seguida – com a ressalva de que muitas outras não terão reversão possível. Não acompanhamos o CES, portanto, em algumas redacções usadas no parecer sobre esta matéria.

No entender da CGTP-IN, os desequilíbrios verificados ao nível da tributação de diferentes rendimentos – nomeadamente na tributação sobre os rendimentos de trabalho e rendimentos de capital -, foram aprofundados com as alterações ao IRS e com a Reforma do IRC. Há, nesta Reforma, um conjunto de preceitos que estreitam a base tributária e que beneficiam um pequeno número de grandes grupos económicos e rendimentos de capital que em nada contribuem para o reforço do tecido produtivo e desenvolvimento nacional. Considerando, assim, que política fiscal necessita de ser revista no sentido de a tornar mais justa, e de capacitar financeiramente o Estado para a prossecução das suas funções, nenhum imposto deve ser especialmente protegido, conforme indicia o parecer.

Por último, a CGTP-IN considera que, tal como as próprias GOP, o parecer não explicita as implicações económicas, sociais e políticas do Tratado Orçamental. Ainda que apelando a uma posição mais pró-activa na União Europeia no que concerne às dificuldades impostas pelo Tratado Orçamental, o “espartilho” que este representa e o nível de intervencionismo externo em que, em seu nome, Portugal é sujeito, justificaria um tratamento mais aprofundado.

Considerando o parecer no seu todo, e reconhecendo que o mesmo plasma um conjunto de posições com as quais a CGTP-IN concorda, votamo-lo favoravelmente.

Lisboa, 02.02.2016

Os representantes da CGTP-IN

