

PARECER SOBRE O
DOCUMENTO DE ESTRATÉGIA ORÇAMENTAL (DEO)
2014-2018

(Aprovado em Plenário a 28/05/2014)

Relator: *Conselheiro José António Cortez*

Maio de 2014

ÍNDICE

1. Enquadramento Geral	3
2. Balanço da Aplicação do memorando de Entendimento (2011-2013)	7
3. A estratégia e as Metas do DEO 2014-18	17
4. Análise das Medidas de Consolidação propostas no DEO 2014-18	27
5. Conclusões	32
6. Declarações de Voto	40



1. ENQUADRAMENTO GERAL

1.1. No parecer que o CES emitiu sobre o Documento de Estratégia Orçamental (DEO) 2013-17, em linha com posições anteriormente assumidas, afirmava-se que “a verdadeira alternativa a uma política unicamente centrada no objetivo do equilíbrio orçamental, traduz-se numa política de maior equilíbrio e compatibilização entre o processo de ajustamento das contas públicas e a retoma de uma dinâmica de crescimento da economia”.

E, para que esse equilíbrio e compatibilização fossem concretizáveis, o parecer em referência, defendia a “introdução de alterações no processo de consolidação orçamental”, nomeadamente, flexibilizando as metas do défice (através de uma desaceleração do ritmo de redução deste) e modificando, por via negocial, as condições de pagamento da dívida (taxas de juro, prazos de amortização e períodos de carência).

No momento em que o Governo apresenta o DEO 2014-18 o CES reafirma, a sua posição de que o ajustamento do perfil temporal da dívida continua a ser um passo essencial para que o país possa superar com êxito a presente crise. Um dos pontos mais críticos da estratégia contida no Memorando de Entendimento — como, aliás, foi sendo referenciado em sucessivos pareceres emitidos por este Conselho — teve que ver com o tempo previsto para o reequilíbrio do défice, traduzido na excessiva **intensidade das medidas de austeridade** adotadas. Daí resultaram dois efeitos cumulativos e relacionados: uma redução do impacto destas medidas sobre o próprio reequilíbrio das contas públicas do país e uma dinâmica recessiva superior à esperada, que atingiu a economia, o desemprego



e as condições de vida da maioria dos portugueses. Ou seja, as medidas adotadas para reduzir os défices orçamentais, tiveram um efeito de sinal contrário ao pretendido, devido, por um lado, ao seu impacto contraccionista que se refletiu em receitas públicas que ficaram muito aquém do previsto e, por outro, ao efeito que acabaram por ter ao nível do aumento da própria despesa, em grande parte em resultado do funcionamento dos estabilizadores automáticos. A dimensão deste efeito de “boomerang” não foi considerada pelos responsáveis pelo programa delineado, nem mesmo corrigida quando estes reconheceram os próprios erros de previsão tendo, em especial, o ano de 2012, registado um desvio acentuado entre o défice orçamental real e aquele que inicialmente fora estimado.

1.2. Reconhecer que, a estratégia seguida, baseada nos princípios do “quanto mais depressa melhor”, e da desvalorização interna de rendimentos, em particular dos trabalhadores e pensionistas, se revelara desajustada face à realidade da economia portuguesa, teria, desde logo, sido uma posição que, a ter sido assumida em devido tempo, teria conduzido a uma redefinição de metas e objetivos. Mas, em lugar de uma reavaliação da estratégia do Programa de Ajustamento Económico e Financeiro (PAEF), reconhecendo a necessidade de uma flexibilização da sua aplicação, subestimaram-se os desvios e, pior, extraiu-se a conclusão de que as medidas adotadas se haviam revelado insuficientes, optando-se por reforçá-las. Verifica-se, aliás, que apesar do desagravamento entretanto registado, no 2º semestre de 2013, a nível do produto interno bruto, não está garantida uma trajetória de crescimento sustentável. Com a adoção do **Tratado Orçamental** pela quase totalidade dos países da U.E. Portugal vê reduzida a sua



margem de manobra verificando-se uma pressão adicional para a aplicação de políticas deflacionistas, não se assumindo que não é viável prosseguir a consolidação orçamental sem que estejam criadas condições para um **crescimento consistente e continuado da economia** e atrasando a concretização do objetivo de convergência económica e social com os países mais desenvolvidos da Europa.

É, aliás, por isso que, a questão do ajustamento financeiro, não pode resultar apenas de critérios e opções relacionadas com a política orçamental mas tem, inevitavelmente, que estar devidamente articulada com outras variáveis fundamentais, nomeadamente, as relativas ao crescimento da economia.

1.3. Um outro fator que veio agravar as dificuldades do Programa de Ajustamento prende-se com a deficiente caracterização dos **fatores estruturais** envolvidos na presente crise da dívida soberana e, em particular, aqueles que obrigam ao manuseamento, simultâneo, de medidas de curto prazo com outras cujo horizonte temporal se prolonga no médio e longo prazo. **A necessidade de compatibilizar objetivos com diferentes extensões no tempo não foi corretamente articulada** e daí, ter-se optado pela defesa de uma lógica acelerativa no processo de consolidação orçamental, colocando as reformas estruturais, indispensáveis, seja para o reequilíbrio orçamental, seja para a retoma do crescimento económico, na sua dependência total. Esta hierarquia ao não implicar uma maior margem na gestão orçamental do que a existente, desviou a referida reforma para um conjunto de cortes transversais na despesa, confinados a uma finalidade conjuntural, e centrada em cortes de salários, pensões e prestações sociais e, ainda, com enfraquecimento de serviços públicos, essenciais. Ao mesmo tempo apresentavam-se os cortes nos



custos do trabalho como sendo medidas ditas de “desvalorização competitiva” das empresas, justificadas ainda pela necessidade de rebalancear a procura externa com a procura interna e que passaram ao lado do que são as verdadeiras debilidades e constrangimentos que afetam a nossa competitividade. A verdade é que, três anos passados desde o início do programa de assistência, a sustentabilidade económica e financeira do país não está assegurada e a prosseguir o ritmo de desvalorização interna do trabalho, agravar-se-ão as condições de vida de grande parte da população portuguesa. Apesar dos resultados apreciáveis no que se refere ao ajustamento externo e à melhoria dos indicadores de capital e de liquidez do sistema bancário – o que se regista como positivo - o CES considera que essa evolução não poderá ser alcançada à custa de sacrifícios do povo português.

O CES não ignora que as mudanças estruturais, são, também, uma condição para a resolução dos problemas do país na vertente da sua sustentabilidade financeira, seja diretamente, seja por via do efeito da economia sobre esta. Considera, contudo, que aquelas não podem ser configuradas como meros instrumentos da política orçamental e, como o parecer do CES sobre o DEO 2013-17 já referenciava a propósito da reforma do Estado, “esta não pode resumir-se à necessidade de reduzir custos e despesas públicas para assegurar a consolidação das finanças públicas, devendo ter por objetivos a melhoria do funcionamento da Administração Pública e melhores e mais eficientes respostas aos agentes económicos e sociais e às famílias, no quadro de uma gestão eficiente dos recursos e da redução dos custos de contexto, fundamental para o relançamento do investimento”.



Trata-se, aliás, de domínios que envolvem escolhas que irão condicionar por várias décadas o nosso futuro, requerendo, por esse facto, um debate alargado sendo desejável promover o maior compromisso possível sobre as orientações a tomar. Resumir a discussão à opção entre cortes alternativos, impostos por um calendário que foi estabelecido de forma mais ou menos arbitrária, pouco mais é que uma caricatura de reforma.

Em síntese, o CES reafirma a opinião, expressa no seu parecer sobre o O.E. para 2014, de que considera prioritário a definição de um Programa com um horizonte temporal alargado, em torno dos três objetivos seguintes: **crescimento da economia, reforma do Estado e consolidação orçamental**. Esse Programa deve visar melhorar o rendimento disponível das famílias, combater o desemprego e a exclusão social e dinamizar a produção nacional, quer com vista ao aumento das exportações e da internacionalização da economia, quer com vista à substituição de importações e à melhoria da procura interna.

2. BALANÇO DA APLICAÇÃO DO MEMORANDO DE ENTENDIMENTO (2011 - 2013)

2.1. Ao nível da macroeconomia, após um ano (2012) marcado por sucessivas revisões em baixa das previsões efetuadas, seguiu-se o ano de 2013 cujos resultados, quanto aos indicadores de crescimento, se foram, pelo contrário, situando acima do que fora previsto no início do ano, provocando novas revisões, agora num sentido inverso das anteriores. Assim, o ano de 2013 terminaria com um registo na evolução do PIB que, embora continuando distante das previsões



estabelecidas aquando do início da aplicação do PAEF (que apontavam para um crescimento do produto já em 2013), não deixa de traduzir-se num desagravamento face ao ano anterior, com uma quebra anual de 1,4%, e em que, no último trimestre, se atinge mesmo uma variação homóloga positiva, interrompendo uma sequência de 11 trimestres consecutivos com o PIB a cair.

Este comportamento não pode, contudo, fazer-nos perder de vista o facto relevante de o PIB ter, em termos acumulados e reais, sofrido um expressivo decréscimo de 5,7% entre os anos de 2010 e 2013, com as previsões feitas aquando do primeiro DEO (2012-16) a afastarem-se da realidade em -2,2 p.p. do PIB e que os dados referentes ao 1º trimestre deste ano apontam para uma desaceleração do PIB em termos homólogos (de 1,5% no 4º trimestre para 1,2%) e para uma quebra do PIB em cadeia de 0,7%.

As previsões constantes do O.E. para 2012, subestimaram, de forma particularmente acentuada, a dimensão da queda da procura interna produzida pelas medidas de austeridade programadas. Em consequência, o seu efeito sobre o crescimento global da economia esteve longe de poder ser contrabalançado pela evolução positiva da procura externa e repercutir-se-ia em cadeia sobre diversos indicadores económicos e sociais, com os níveis de emprego a regredirem e a respetiva taxa de desemprego a subir para níveis históricos, tendo atingido, um valor máximo de 17,5% no início de 2013, terminando, contudo, o ano a cair para um valor percentual de 15,3% (que foi, ainda, o quinto mais elevado de toda a União Europeia).

Ao mesmo tempo, as medidas de austeridade provocavam uma quebra acentuada dos rendimentos do trabalho, quer por efeito



direto da contração dos salários reais — que, segundo as estatísticas da Segurança Social, terão caído, nos dois últimos anos, 5,7% — quer por efeito do aumento da carga fiscal, a qual foi particularmente penalizante para os rendimentos do trabalho, atingindo com especial intensidade os trabalhadores mais qualificados, bem como os rendimentos dos pensionistas. Esse agravamento foi, ainda, acompanhado por um aumento das desigualdades na distribuição do rendimento (os últimos anos foram, segundo os dados da AMECO, marcados por uma redução acentuada da parte do rendimento do factor trabalho) e por um aumento da população em risco de pobreza ou exclusão social, com repercussões sociais graves, mas também com implicações ao nível do consumo das famílias.

Este agravamento das desigualdades, em particular, na distribuição do rendimento, além de ter consequências no plano da coesão social, tem também implicações com um sinal negativo no plano macro económico.

Já, durante o ano de 2013, uma evolução que se caracterizou por algum desagravamento na evolução do consumo privado (em parte, na sequência da declaração de inconstitucionalidade de algumas medidas com efeito direto no rendimento e no consumo das famílias), tendo sido superior ao previsto (a previsão no DEO 2013-17 apontava para -3,2% e a redução registada no final do ano foi de -1,7%), teve um efeito, que foi inverso do ano anterior, sobre o principal indicador do crescimento. Para isso contribuiu também o comportamento do consumo público para o qual a previsão era de -4,2% e em que o valor registado se situou em -1,8%.



Mas, se existe indicador onde, ao longo de todo o período de intervenção do Memorando de Entendimento, as previsões ficaram sempre abaixo da realidade, foi no investimento. O DEO 2012-16 previa que a quebra da Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF) fosse de -9,8% em 2012 e pudesse passar para um registo apenas marginalmente negativo no ano seguinte, com -0,6%. Ora a realidade assinalou uma quebra acumulada do investimento nestes dois anos de 20%, em termos reais. Aliás, se olharmos para os números registados por este indicador no ano que antecede a crise financeira internacional (2007) que foi de 36,8 mil milhões de euros e para aqueles verificados no último ano (2013), em que o montante de investimento foi de apenas 23,3 mil milhões, temos uma quebra de 36,9%, ou seja, o decréscimo acumulado do investimento, ao longo dos últimos 6 anos, foi de 41 mil milhões de euros, valor esse que é quase o dobro de todo o investimento efetivamente concretizado em 2013.

2.2. Os desvios que assinalámos para as previsões macroeconómicas tiveram, como já referimos, um impacto direto nas contas públicas, quer em termos da concretização das metas orçamentais, quer nas projeções dos rácios da dívida pública. Ou seja, apesar do reforço continuado das medidas aplicadas para a concretização destes objetivos, os números atingidos ficaram longe do previsto inicialmente.

Assim, o texto acordado inicialmente com a *troika* previa, para o **défi ce das Administrações Públicas**, os números seguintes: para 2011, 10,1 mil milhões de euros (5,9% do PIB), para 2012, 7,6 mil milhões (4,5% do PIB), para 2013, 5,2 mil milhões (3,0% do PIB) e para 2014, 4,5 mil milhões (2,3% do PIB). Contudo, o défi ce efetivamente registado até



2013, assim como a nova previsão para 2014 (constante do O.E. para este ano), são bem diferentes: em 2011 o valor obtido foi de 7,4 mil milhões (4,3% do PIB), em 2012, 10,7 mil milhões (6,4% do PIB), em 2013, 8,2 mil milhões (4,9% do PIB) e para 2014 a previsão atual aponta para 6,8 mil milhões (4,0% do PIB). Ou seja, só nos dois últimos anos (2012 e 2013) o desvio acumulado face ao previsto foi de mais de 6 mil milhões de euros, apesar de terem sido adotadas medidas de consolidação orçamental da ordem dos 15 mil milhões de euros.

Ao mesmo tempo, o **rácio da dívida pública face ao PIB** subiria, largamente, acima do previsto com a inversão de tendência a ter que ser adiada para 2014 e com uma evolução até ao final da década bem diferente da que fora inicialmente apresentada.

Para este comportamento contribuíram, não apenas, maiores défices orçamentais do que o previsto, quer em 2012, quer em 2013, mas, também, a própria evolução do referencial que é o PIB, além de fatores não diretamente relacionados com a evolução da economia, como sejam as reclassificações do perímetro das Administrações públicas ou as disponibilidades financeiras acumuladas, e que, em parte, funcionam como “almofada” que permite garantir antecipadamente pagamentos futuros por parte do Estado. De acordo com o Ministério das Finanças a dívida líquida de depósitos situa-se cerca de 10.5 p.p. abaixo do seu valor efetivo que é de 129% no final de 2013.

Concretamente em relação aos resultados da execução orçamental de 2013, os mesmos ficaram aquém do previsto no respetivo O.E. (o défice aí inscrito era de 4,5%), mas superaram a previsão que, já no período final do ano, constava da proposta de O.E. para 2014, que



apontava para um défice de 5,9%, contemplando medidas extraordinárias, que eram, contudo, avaliadas como tendo um saldo de efeito nulo nos resultados da execução orçamental. Ora, os números recentemente divulgados pelo INE, apontam para um défice de 4,9% que, sem medidas temporárias ou extraordinárias, subiria para 5,3%, que é o valor que em termos de consolidação orçamental futura deverá servir de principal referencial. Se tivermos em conta a anterior previsão governamental de 5,9% (na alteração orçamental efetuada durante o ano de 2013), o valor de 5,3% representa um “ganho” de 1 159 milhões de euros a que, no que se refere ao esforço pedido para 2014, haverá que adicionar o efeito do novo quadro macroeconómico de referência, revisto, entretanto, em alta.

2.3. Assim, e **em síntese**, importa referenciar, em termos de balanço de uma intervenção, os comportamentos que se destacaram ao longo do processo em curso, seja porque evoluíram num sentido globalmente favorável, seja porque tiveram uma evolução que ou se agravou ou não permitiu inverter a sua trajetória negativa.

a) Com evoluções globalmente favoráveis embora, em alguns casos, com riscos relacionados com o seu grau de consolidação, podemos considerar:

— A retoma de uma trajetória de **crescimento económico**, que, em cadeia, teve lugar no 2º trimestre de 2013 — e em termos homólogos, desde o 4º trimestre do mesmo ano — cuja continuidade e reforço são essenciais, constituindo neste momento essa evolução um terreno de incerteza fundado nas medidas de política orçamental anunciadas para 2014 e 2015 e



que ganha acréscido fundamento com a quebra do PIB anunciada para o 1º trimestre deste ano;

— A obtenção de um **saldo estrutural primário** positivo (em 2012 e de novo em 2013) do O.E., condição essencial para se poder caminhar no sentido do reequilíbrio das contas públicas do país;

— A prolongada e expressiva descida nas **taxas de juro da dívida** que, sem ter um efeito imediato nos juros a pagar por Portugal e sabendo-se que resulta, em grande medida, da política monetária do BCE e dos movimentos de capitais à escala global (que se tem vindo a deslocar das “economias emergentes” para as “economias avançadas”), não deixa de ter que se considerar como sendo uma evolução especialmente positiva para o país, mesmo quando a comparamos com a situação verificada anteriormente à subida abrupta das taxas no final de 2010. É por isso essencial aproveitar esse facto e maximizá-lo, na medida do possível, até porque a consolidação destes valores não é um dado adquirido;

— O saldo positivo da **balança de bens e serviços** registado em 2013 (o primeiro após mais de 70 anos de défices da nossa balança comercial), que beneficiou de um contributo decisivo da balança de serviços e da dinâmica exportadora destas atividades (com um crescimento muito apreciável de 7,7% em 2013) e que se repercutiu na balança corrente que regista um valor igualmente positivo (o primeiro, em 20 anos), tendo gerado uma capacidade líquida de financiamento externo da economia do país que, de acordo com os números do Banco de Portugal, atinge 2,6% do PIB.



Também aqui, importa não omitir algumas fragilidades desta evolução, nomeadamente, pelo impacto que o crescimento e a recuperação da procura interna tem no fluxo de importações (como o crescimento destas nos últimos trimestres comprovam), e que confirmam que o objetivo de substituição de importações está em grande medida por concretizar e em que, pelo contrário, com a economia doméstica fragilizada com a crise, se assiste mesmo a um aumento particularmente expressivo das importações. Igualmente do lado das exportações de bens, cuja consolidação e aumento do crescimento importa assegurar, não pode subestimar-se o facto de uma parte significativa do seu acréscimo ser suportado pelos combustíveis em resultado de um aumento, não repetível nos tempos mais próximos, da capacidade de refinação instalada em Sines e que é, aliás, um produto exportável com forte dependência em termos de valor final da matéria-prima importada (os combustíveis, de acordo com os números do INE, são responsáveis por cerca de 50% do aumento das exportações de bens em 2013).

b) Em sentido inverso, não podem deixar de ser registados fatores de evolução que registam um agravamento, pesando negativamente na economia e na vida dos portugueses, de que se destaca:

— A elevada dimensão da **dívida pública** e os custos que a mesma acarreta em termos de política orçamental (nos dois últimos anos passou mesmo dos 108% do PIB para 129%), dado o peso que o serviço da dívida (pagamento de juros e amortizações) tem no défice. O efeito "juros" passou de 4,0% em



2011 para 4,3% em 2013, tendo representado neste ano 9,2% da despesa corrente do país (+0,4 p.p. do que em 2011);

— A queda, que já evidenciámos, muito acentuada do **investimento**, com repercussão na situação de grande parte do nosso tecido empresarial em que praticamente estagnou qualquer processo de inovação ou de reforço da capacidade produtiva instalada;

— Uma **população empregada** em retrocesso (diminuiu cerca de 500 mil o seu número desde o início da crise) e um aumento acentuado da **taxa de desemprego**, nomeadamente, do desemprego jovem e do desemprego de longa duração, com sinais igualmente preocupantes de que a retoma do crescimento, só por si, não irá absorver uma parte significativa deste (remetida para o conceito de “desemprego estrutural”). A taxa de desemprego em 2013 situou-se nos 16.2% (+0.7 p.p. do que em 2012), o que comparando com o ano que antecede a aplicação do Memorando de Entendimento (2010), revela um acréscimo de 5.4 p.p., devendo-se ainda ter em linha de conta os 277 mil “desencorajados” (INE, 1º trimestre de 2014) que não são considerados para efeito do cálculo daquela taxa. Em termos do mercado de trabalho, importa, também, ter presente a redução da população activa verificada nos últimos anos, em parte explicada pelo forte aumento da emigração que em 2012 terá atingido, segundo o INE, cerca de 120 mil pessoas, estimando-se que em 2013 os números tenham sido idênticos.

— A paralisação da **negociação coletiva**, pedra fundamental do sistema de relações laborais que não foi ultrapassada mas antes



se agravou com as restrições à emissão de portarias de extensão, com consequências aos vários níveis, designadamente ao nível dos salários, das condições de trabalho e ao nível das distorções na concorrência entre empresas;

— Uma consolidação orçamental feita, em grande medida, à custa do aumento da **carga fiscal**, sobretudo em sede de IRS que, entre 2012 e 2013, registou um crescimento de 34,3% — e de cortes nas **prestações sociais** — menos de 259 mil beneficiários de RSI, menos 25 mil beneficiários do complemento solidário para idosos e menos 31 mil beneficiários de subsídio social de desemprego — provocando um empobrecimento não apenas dos mais pobres mas do conjunto da chamada “classe média”, cuja perda de rendimentos foi particularmente acentuada; e, fazendo também aumentar a pressão sobre a tesouraria e a solvência das empresas;

— O efeito dos cortes transversais na despesa sobre as funções sociais do Estado (saúde, educação e segurança social) e sobre o funcionamento de alguns **serviços públicos** essenciais que se refletiu na qualidade e na acessibilidade dos mesmos, e que, foi sendo apresentada como uma política de reforma e racionalização das administrações públicas;

— As difíceis condições de **financiamento da economia** com uma redução do stock de crédito concedido pela banca (-6,4% em 2012 e -5% em 2013, segundo os números do Banco de Portugal), que atingiu particularmente as PME, como comprova o facto de o seu peso no crédito concedido a empresas ter passado de 60% do total para 46% no ano de 2013 e a que devem adicionar-se os



elevados custos do financiamento concedido (cujos juros estão cerca de 2 p.p. acima da média da “zona euro” e são mais do dobro das taxas a que as empresas do norte da Europa e, em particular, as alemãs se financiam);

Um elevado peso da dívida total, traduzida por um forte endividamento do tecido empresarial e do sector financeiro (este último fortemente dependente do financiamento obtido junto do BCE mantendo-se as dificuldades de obtenção de financiamento no mercado interbancário). A posição de investimento internacional atinge -119% do PIB em 2013, com uma dívida externa líquida a situar-se, no final do mesmo ano, nos 103% do PIB (-0,5 p.p. do que em 2012).

— A diminuição do saldo da Segurança Social decorrente da quebra de contribuições e quotizações sociais e do aumento da despesa com as prestações de desemprego, obrigando a transferências extraordinárias do O.E. desde 2012 para assegurar o seu reequilíbrio orçamental.

3. A ESTRATÉGIA E AS METAS DO DEO 2014-18

3.1. O DEO 14-18 toma por base um cenário relativamente otimista sobre a evolução dos fatores de enquadramento externo, seja em termos mundiais, seja no contexto da “zona euro”. Nessa linha, o cenário macroeconómico para Portugal tem como matriz a consolidação da recuperação da economia, alicerçada, sobretudo, num crescimento relativamente robusto da **procura externa**. Para a **procura interna** a evolução aponta para a inversão da tendência



negativa anterior, mais por via de um esperado crescimento do investimento do que do consumo. Assim, enquanto a evolução do **consumo privado** se irá manter constante ao longo de todo o período contemplado pelo DEO, sendo apenas marginalmente positiva (média anual de crescimento de 0,8%) e ficando longe de recuperar das perdas anteriores, o **investimento** registará nas previsões do Governo uma subida bem mais expressiva, prevendo o DEO que o seu crescimento, já em 2014, possa atingir 3,3%, o que representaria, face ao último ano, uma variação de 9,9 p.p.. Como justificativos para esta evolução são mencionadas, as condições de financiamento mais favoráveis e as reformas estruturais já realizadas.

Contudo, nomeadamente, os atrasos no arranque do novo ciclo de apoios comunitários, tornam problemático que em 2014 este percurso evolutivo esteja assegurado, sendo, também, certo que, mesmo com esta evolução positiva que se deverá prolongar nos anos seguintes, continuamos longe dos valores que haviam sido previstos nos anteriores DEO para os mesmos anos. Deste modo, mesmo que os números agora apresentados sejam atingidos, a retoma dos níveis anteriores ao início da crise é algo que ficará seguramente adiado por mais de uma década.

Igualmente preocupantes para o CES são as perspetivas quanto à evolução do **desemprego** (embora, agora, estejamos a falar para 2014 de 15,4%, contra 18,5% assinalados na anterior DEO), em que mesmo num período de emigração de parte da população potencialmente activa, o Documento prevê que entre 2014 e 2018 a respetiva taxa possa reduzir-se em apenas 2.2. p.p. e deixando implícito que o chamado “desemprego estrutural” tenderá a manter-se muito elevado, com um valor com dois dígitos.



Essa situação é económica e socialmente insustentável a prazo, e também, vem contrariar a tese de que com meras reduções salariais se obteriam ganhos significativos em termos de emprego. O CES sublinha ainda que o emprego criado assentando, numa parte significativa, em contratos a termo tem consequências ao nível da estabilidade de emprego e nas baixas remunerações associadas.

As **exportações** para 2014, de acordo com o DEO, são revistas em alta (embora ainda aquém das previsões formuladas na fase inicial do Programa de Ajustamento), mas, simultaneamente, também a evolução das **importações** sofre uma correção ascendente, comprovando a manutenção de uma forte correlação entre as importações e as diversas componentes da procura, em particular as exportações e o investimento.

Assim, apesar de o DEO projectar um enquadramento favorável para a economia portuguesa, os números para o crescimento desta caracterizam-se pela moderação, com o PIB previsto a registar nos próximos anos valores relativamente modestos, que vão de 1,2% em 2014 até 1,8% nos dois últimos anos do quinquénio, quando as previsões do DEO 2012-16 apontavam para um crescimento médio anual entre 2014 e 2016 de 2,4% enquanto o DEO 2013-17 previa para 2015 um crescimento superior ao actual (1,5%). Os valores de crescimento do PIB agora assumidos estão longe de fazer deles um instrumento ativo do próprio reequilíbrio das contas públicas nacionais e, além disso, não surgem enquadrados no Documento em apreciação por políticas públicas que os credibilizem, renovando, na base das previsões passadas, dúvidas sobre as condições efetivas para o seu cumprimento.



Aliás, o próprio DEO enfatiza, logo após o cenário apresentado, um conjunto de riscos, quer “internacionais”, quer “internos” que, sendo hipóteses com uma probabilidade de ocorrência que não pode ser minorizada, tornam ainda mais incerta a projeção em que o DEO se baseia.

Em particular, para o próximo ano, no que se refere aos “riscos internacionais”, apenas com base em duas hipóteses menos favoráveis (uma menor procura externa e taxas de juro mais elevadas), teríamos uma inflexão no PIB de 0,5 p.p.; enquanto nos “riscos internos”, um menor crescimento do PIB (de -1 p.p.) e uma taxa de desemprego superior à prevista (de +1 p.p.), provocaria um aumento do défice de 0,5 p.p., fazendo a dívida pública crescer, em percentagem do PIB, 1.6 p.p.

3.2. Em matéria de contas públicas e de consolidação orçamental o DEO 2014-18 reafirma, no essencial, o que eram as metas já fixadas no anterior Documento de Estratégia Orçamental. A única alteração digna de registo tem que ver com um certo “alisamento” no trajeto de redução do défice face aos textos anteriores, sobretudo, nos anos de 2016 e 2017.

O calendário da consolidação orçamental aponta agora para uma contração do défice, cujo referencial passou a ser os -4,9% verificados em 2013 e em que a meta prevista é o equilíbrio orçamental, com o objetivo de se atingir um défice zero em 2018, em termos de saldo global (o défice estrutural em linha com o Tratado Orçamental atingirá -0,5% em 2017 e registará um valor marginalmente negativo de -0,2% em 2018). Este esforço de consolidação (atenuado face às previsões feitas no anterior DEO em



resultado da alteração dos valores do défice em 2013) implica agora, uma redução de 0,9 p.p. em 2014, de 1,5 p.p. em 2015, de 1,0 p.p. em 2016, de 0,8 p.p. em 2017 e de 0,7 p.p. em 2018, sendo portanto os anos de 2015 e 2016 aqueles que estão confrontados com uma redução mais acentuada do défice, embora no contexto de um crescimento económico esperado, que se situa acima do projetado para 2014.

Estas metas têm por base **saldos primários** crescentemente positivos do O.E., com as previsões para o saldo primário estrutural a passarem de 2,3% do PIB em 2014 para 4,0% em 2018. O ano de 2014 poderá ser aquele em que o saldo primário não estrutural registará o primeiro valor positivo desde 1997, atingindo os 0,4% do PIB, caso se confirmem os números constantes do DEO.

Trata-se, como o CES já havia referenciado, de um percurso particularmente difícil de concretizar, tendo, nomeadamente, presente que desde 1974 o maior saldo primário registado foi de 3,5% do PIB (em 1992) com a economia num ciclo de crescimento bem acima do atualmente projetado e sem esquecer que se trata agora de manter, ao longo de vários anos e de forma sustentada estes valores positivos (supostamente por décadas).

É um facto que, se aceitarmos que a estratégia em curso é inalterável e que as respetivas metas finais são inflexíveis, tomando por base os níveis de crescimento económico previstos, só com estes saldos primários será possível cumprir a trajetória prevista para a redução do défice orçamental. Mas, aceites estes pressupostos toda a discussão de política ficará circunscrita a “onde se vai cortar”



razão pela qual a própria ideia de um desagravamento da austeridade deixa de fazer sentido, por vários anos.

Ora, o CES, conforme já referimos, não considera inevitável que a discussão a fazer tenha estes pressupostos e pensa que o país não se deve conformar com a aceitação do mesmo. A “saída da *troika*” só pode ter significado efetivo se se traduzir num reposicionamento do crescimento económico, permitindo fazer dele um vetor incontornável no nosso processo de reequilíbrio das contas públicas. O grande objectivo da estratégia orçamental deveria ser, por isso, o de promover um círculo virtuoso entre crescimento económico e sustentabilidade das finanças públicas, recusando, quer a ideia de que só com mais despesa pública podemos ter crescimento, quer a exigência de que para reequilibrarmos as contas públicas temos que ter mais austeridade.

3.3. O Governo, vem agora reavaliar o impacto das medida implicadas no esforço de consolidação em 2013, considerando agora que as mesmas superaram o que fora previsto, ascendendo o seu efeito a 0,4% do PIB (quando a previsão inicial era de -0,1%), em termos de redução do défice orçamental.

Com este novo referencial e incorporando, também um maior impacto resultante da recuperação da economia (que poderá atingir 1,3% do PIB) prevê agora o Governo que as medidas necessárias para a consolidação em 2014, se situem num valor da ordem dos 2,1% do PIB, ou seja, 3,6 mil milhões de euros (o que compara com os 2,3% previstos no Relatório do O.E. para 2014) e que, em 2015, seja de 0,8% do PIB, o que representa, em euros, 1,4 mil milhões. Em documentos anteriores, o valor projetado era de 2 mil milhões



equivalentes a 1,2% do PIB, ou seja, os novos cálculos conduzem a uma redução de 680 milhões de euros.

Para prosseguir o processo de ajustamento, o Governo apresenta um conjunto de medidas permanentes que, em 2014, advêm, quer de cortes na despesa, com um contributo de 1,6% para aquela redução, quer de aumentos de receita, avaliados em 0,4%. Já para 2015 o esforço pedido, embora de menor dimensão, distribui-se de forma bem diferente com a despesa a contribuir com 0,5% e a receita com 0,3%.

Essas medidas, incidindo, em grande medida, sobre o rendimento das famílias, traduzem-se naturalmente, num efeito recessivo sobre a economia. Aliás, um facto relevante do atual DEO, é que contraria dois objetivos considerados anteriormente nucleares: o desagravamento fiscal e uma consolidação centrada na despesa e implicando uma significativa redução desta no PIB.

Quanto ao desagravamento fiscal ele não só não ocorre, como se regista mesmo um ligeiro aumento do peso das receitas fiscais no PIB, ao longo do quinquénio referenciado, ficando, desse modo, claramente acima do projetado no anterior DEO. Quanto à trajetória de descida da despesa corrente primária ela fica também aquém do anteriormente previsto, pois após ter evoluído de 41,3% do PIB para 41,9% entre 2011 e 2013, a redução, agora prevista, traduz-se na passagem de 40,7% do PIB em 2014 para 37,7% em 2017, quando a meta anterior para este ano era de 35,9% (sendo que, no essencial, é feita à custa do fator trabalho). Longe vão, por isso, as previsões que consideravam para o período 2010-17 um ajustamento em que a receita contribuía com 22% e a despesa com



78%.

3.4. Um outro ponto que se repercute na política orçamental tem que ver com a **dívida pública** e o serviço da dívida. Segundo os números do IGCP, as amortizações de dívida pública, entre 2014 e 2018, totalizam 61 mil milhões de euros, sendo que, deste montante, 11 mil milhões dizem respeito à componente FMI do empréstimo da *troika*. Só no corrente ano e no próximo os títulos a amortizar totalizam 19 mil milhões.

Nestes dois anos, as necessidades de financiamento, em que uma parte substantiva se destina a refinar a dívida, está praticamente assegurada, através das várias idas ao mercado com emissão de novos títulos com maturidade superior, o que permite um processo de reestruturação da respetiva carteira. Segundo os números divulgados a “almofada” financeira é de cerca de 15 mil milhões de euros, a que poderão crescer cerca de 6,4 mil milhões destinados à recapitalização da banca e que esta não tenciona utilizar. Estas operações tem naturalmente o custo da antecipação, que resulta dos juros a pagar no período em que os empréstimos obtidos estão depositados (o cálculo anual deste no momento presente cifrar-se-á em 435 milhões de euros), mas permitem ao país obter hoje financiamento a taxas de juro bastante menos elevadas.

A sustentabilidade futura da dívida não se limita por isso aos resultados da mera consolidação orçamental e, com a dimensão que a mesma já tem em Portugal, requer uma política ativa de gestão da dívida que combine: a evolução do seu *stock*, as taxas de juro e as amortizações, no sentido de fazer baixar o montante anual a pagar



relacionado com os juros da dívida. É de referir que os encargos da dívida (que em 2014 ultrapassam o valor transferido para o Serviço Nacional de Saúde) tem uma previsão de aumento em 2015 de 600 milhões de euros.

Na situação em que o país se encontra é importante visar, além de fazer regredir o peso da dívida no PIB - que alcançou um valor máximo de 132,4% no 1º trimestre deste ano –, num período de tempo mais ou menos curto, desonerar o custo da dívida. Com o crescimento da economia em níveis moderados e uma situação de inflação muito baixa, podendo mesmo degenerar em deflação, cujos riscos o DEO considera (ao contrário do próprio BCE) afastados, mas que, para Portugal, os números do IPC não eliminam (com uma variação homóloga no último mês de Março de -0,4%), aumentam a pressão sobre o saldo primário do O.E..

O FMI afirma que para a dívida pública, ser colocada nos 60% do PIB em 20 anos, em linha com o PAEF e o Tratado Orçamental, teria o saldo orçamental primário estrutural que atingir os 5.7% em 2020 e manter-se durante toda a década seguinte. Os custos desta política afiguram-se dificilmente suportáveis, quer económica, quer socialmente. A verdade é que, com um saldo primário próximo dos 2% e um crescimento nominal de PIB de 2.5% (na expectativa de haver alguma inflação) e com a taxa de juro implícita na dívida estabilizada nos 4%, necessitaremos de cerca de 70 anos para conseguir atingir aquela meta.

Por tudo isto o CES considera:

- Que a tendência em curso nos mercados para que os juros da dívida portuguesa baixem deve ser aproveitada pelas



autoridades que gerem a dívida pública no sentido de desonerar os próximos anos (até pelo menos 2020), sobre os quais pesa atualmente um esforço excessivo relacionado com amortização da mesma;

- Que com a redução dos juros no mercado, se confronte a *troika* com os juros dos empréstimos concedidos por esta ao nosso país os quais poderão mesmo vir a estar a curto prazo com um custo acima dos valores praticados nos mercados secundários da dívida;
- Que a política de obtenção de saldos orçamentais primários positivos tenha em conta os níveis de crescimento da economia e que estes estejam, de alguma forma, em linha com as taxas de juro da dívida pública.

Em síntese, o problema da dívida não assenta em “números mágicos” que balizariam a passagem da sustentabilidade desta para uma situação de insustentabilidade, mas em estratégias de médio e longo prazo (e não em operações de curto prazo) em que a mesma possa ser gerida de acordo com um percurso virtuoso e economicamente sustentável. Quanto à necessária consolidação da tendência de baixa dos juros no mercado, o contributo principal só pode vir da política europeia e do BCE (comprovado que está que a influência das “Agências de Rating” sobre aqueles foi, na presente conjuntura, exageradamente avaliada).



4. ANÁLISE DAS MEDIDAS DE CONSOLIDAÇÃO PROPOSTAS NO DEO 2014-18

De acordo com o Documento de Estratégia Orçamental, deverão ser adotadas novas medidas de consolidação orçamental, equivalentes a 0,8% do PIB em 2015 e 0,5% em 2016.

No entanto, apenas são apresentadas as medidas adicionais previstas para 2015, identificadas no quadro do 11º exame regular do PAEF.

No DEO refere-se, ainda, que as medidas de consolidação orçamental decorrem essencialmente do processo de racionalização e reorganização do sector público. Se é verdade que uma parte significativa das medidas propostas decorre da diminuição da despesa, o CES não pode deixar de constatar que não foi cumprido o princípio previsto no memorando de entendimento de consolidação orçamental por via da redução em 2/3 do lado da despesa. As propostas de redução da despesa assentam, sobretudo, na redução permanente das remunerações dos trabalhadores da Administração Pública e das pensões de reforma, com impacto no mercado interno e na prestação dos serviços públicos. Por outro lado, as opções do lado da receita continuam a privilegiar medidas, igualmente, com impacto neste mercado e sem que seja visível qualquer desagravamento da carga fiscal que incide atualmente sobre as famílias.

Como o CES tem vindo a defender em anteriores pareceres é necessário proceder a uma redução da carga fiscal sobre as famílias portuguesas, ao nível quer do IRS, quer do IVA, como forma de atenuar os constrangimentos a que estas têm estado sujeitas, de



contribuir para a dinamização da procura interna e, conseqüentemente, do mercado doméstico, bem como para promover uma maior equidade fiscal.

No que se refere à reforma da fiscalidade verde, o CES chama a atenção para a importância de se assegurar a neutralidade fiscal da reforma a introduzir a qual, em especial, deverá garantir que a adoção de novas formas de tributação sobre recursos não se traduzirá numa perda de competitividade dos produtos produzidos no país.

O CES considera ainda que, na sua implementação, são de considerar com preocupação os impactos que a reforma poderá ter no emprego, o que poderá ocorrer antes de serem visíveis os efeitos positivos desta reforma, se não forem tomadas as medidas adequadas. Neste contexto, o novo ciclo de fundos estruturais deverá contribuir para uma utilização mais eficiente dos recursos, e estimular comportamentos e consumos com menor impacto ambiental.

O DEO apresenta as medidas aprovadas divididas por grandes áreas. Sobre o conjunto de medidas apresentadas do lado da despesa o CES salienta que as mesmas são insuficientemente caracterizadas no DEO ou sujeitas a condicionantes que geram incerteza quanto ao seu cumprimento.

No que se refere à redução da despesa relativa a estudos, pareceres, projetos e consultoria, o CES estranha a forma como esta rubrica da despesa é descrita, denotando incerteza quanto ao nível de execução orçamental em 2014.



Ainda no que se refere a consumos intermédios, mais de 30% da redução decorre de medidas sectoriais não especificadas o que impede uma avaliação das mesmas e suscita interrogações quanto ao seu impacto.

Como o CES referiu no parecer sobre o DEO 2013-2017 “Os consumos intermédios baixam novamente (...), o que, com os serviços públicos no limite da rutura, trará consequências sobretudo quando esta baixa é aliada à redução de trabalhadores na Administração Pública”.

Também no que se refere à reorganização da estrutura de custos com as Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC), muito pouco é concretizado, designadamente o nível de execução do Plano global estratégico de racionalização e redução de custos nas TIC, na Administração Pública (PGERRTIC), ao nível de poupanças previstas. Ainda neste domínio, o CES não pode deixar de alertar para a importância das TIC na Administração Pública, principalmente num quadro em que crescentemente as relações dos cidadãos e empresas se processam através do recurso às TIC. O CES, estranha ainda que não se faça, a propósito deste ponto e, de um modo geral da modernização da Administração pública, uma referência aos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento 2014-2020 tendo em conta o domínio transversal “Reforma da Administração Pública” previsto.

A redução da despesa com pessoal prevista no DEO decorre da redução de efetivos por aposentação e por efeito dos Programas de Rescisão, — contabilizando-se menos de cerca de 50 mil trabalhadores na Administração Pública entre Dezembro de 2011 e



2013, segundo a Síntese Estatística do Emprego Público (DGAEP) — continuando, assim, a fazer-se fora de um quadro estruturado e planeado de Reforma do Estado que assegure um serviço público de qualidade.

No DEO 2014-18 refere-se ainda a importância de se iniciar a reversão de medidas de carácter transitório adotadas em anos anteriores. De acordo com o documento o processo de reversão atende a dois pressupostos chave: (i) a compensação do impacto orçamental da decisão de forma a cumprir o limite para o défice em 2015; e (ii) a opção por medidas de carácter permanente para assegurar a continuidade do ajustamento no futuro.

Em matéria salarial, o Governo apresenta uma proposta de reversão faseada, em cinco anos, das reduções remuneratórias nas Administrações Públicas e no sector público empresarial, em simultâneo com a previsão da efectiva aplicação da tabela remuneratória única e da racionalização e redução dos suplementos existentes. A reposição salarial será em 2015 correspondente a 20% da taxa de redução aplicada actualmente, mas a reversão para os anos seguintes está condicionada à evolução, dos efetivos da AP e de outros ganhos de eficiência, tornando-a por conseguinte extremamente incerta, o que torna premente, como o CES tem vindo a afirmar, que se prossiga uma efectiva Reforma do Estado.

Relativamente a Pensões da Segurança Social e da Caixa Geral de Aposentações, o CES entende que a opção do Governo de substituição de medidas provisórias por um conjunto de medidas, de diversa natureza e de carácter permanente, como é exemplo a Contribuição Extraordinária de Solidariedade, suportada



integralmente pelos pensionistas, não está suficientemente caracterizada e, principalmente, as opções tomadas estão longe de configurar uma reforma do sistema de pensões públicas.

Falta no DEO, no entender do CES, uma explicação sobre a forma como se articulam as medidas agora adotadas para 2015, nomeadamente o designado “fator de equilíbrio” e as despesas com pensões.

Não se pode deixar de sublinhar, no entanto, que, por um lado, as variáveis demográficas já são tidas em conta no cálculo das pensões por via do mecanismo de aumento da idade da reforma e da aplicação do factor de sustentabilidade, ambos assentes na evolução da esperança média de vida aos 65 anos de idade e do qual decorreu o aumento da idade de reforma; e, por outro lado, que o mecanismo de actualização de pensões actualmente em vigor, contido na Lei 53-B/2006, de 29 de Dezembro, e agora suspenso, já tem como base variáveis económicas, nomeadamente a variação do PIB e do IPC, com resultados penalizadores para os pensionistas.

O CES entende ainda que a aplicação avulso de uma contribuição de sustentabilidade, de carácter duradouro, aplicável a prestações em curso compromete o contrato de confiança entre o Estado e os cidadãos bem como a realização de uma verdadeira reforma da Segurança social.

Os aumentos relativos à contribuição dos trabalhadores para os sistemas de previdência social e à taxa normal do IVA irão, mais uma vez afetar o rendimento disponível das famílias, comprometendo o contributo que a procura interna pode dar



para o crescimento económico. Para além disso, e apesar de o Governo não explicitar em concreto a que se refere a medida de “incremento de impostos específicos sobre o consumo” é expectável que tal medida contribua, também, para pressionar o rendimento disponível, bem como para o aumento da carga fiscal.

Os documentos do Governo de política económica continuam a não dar o devido destaque às políticas de território, seja enquanto factor competitivo a potenciar, seja na perspectiva da sua coesão e da redução das assimetrias regionais. O abandono das regiões do interior e a macrocefalia em torno das grandes áreas metropolitanas só pode ser travado com políticas de território, assentes em projectos integrados economicamente sustentáveis e que potenciem a atractividade das regiões demograficamente deprimidas, criando emprego, atraindo não residentes e fixando as populações residentes. Esses projetos, no momento em que se inicia um novo ciclo de apoios comunitários devem ir muito para além das meras infraestruturas locais de uso colectivo, investindo nas **pessoas** (aos mais diversos níveis, na qualidade de ensino e formação, nas acessibilidades a serviços públicos essenciais, nas condições de vida urbana, etc.) e em **factores produtivos verdadeiramente diferenciadores**.

5. CONCLUSÕES

5.1. A aplicação de uma política orçamental centrada no aumento de impostos e em cortes transversais da despesa, não revestindo, na maior parte dos casos, o carácter estrutural que se imporia, afectou violentamente o rendimento disponível das famílias e o investimento, conduzindo a economia portuguesa para uma recessão inevitável.



Contudo, o impacto recessivo das políticas aplicadas só não foi ainda maior porque Portugal vinha de um período de crescimento anémico, em que a evolução do PIB real já se estava a afastar da do PIB potencial, registando-se um diferencial negativo entre ambos (ao contrário de países com as respectivas economias “sobreaquecidas”, como era o caso da Irlanda e da Grécia). O erro maior desta avaliação materializou-se na subestimação do peso da procura interna na nossa economia e nos factores estruturais subjacentes à crise que não permitiram prever o efeito que as medidas adoptadas teriam, quer sobre a economia, quer sobre o próprio défice orçamental, com as “desvalorizações competitivas” a reflectirem-se no consumo privado (e, conseqüentemente no PIB) e nas receitas fiscais (logo, também, no défice orçamental). A própria recuperação da procura externa, também se viu confrontada não só com os problemas estruturais já referidos, mas também com a valorização cambial resultante da integração do euro e da política seguida pelo BCE durante a crise.

Daqui resulta que o caminho para Portugal sair da crise tem que integrar e compatibilizar factores de ordem conjuntural associados às políticas macroeconómicas adoptadas com factores de natureza estrutural, que surgem, em grande medida, sinalizados pelas previsões de um crescimento muito moderado da economia no médio prazo e com as recentes previsões, da OCDE que colocam o nosso crescimento potencial até 2030 abaixo dos 2% em média anual enquanto a previsão para o desemprego estrutural regista uma grande subida.



Neste contexto, os sinais recentes de desagravamento da situação económica, estão, não só, marcados por elevados níveis de incerteza que o próprio DEO 14-18 assinala, como não permitem, a partir deles, configurar um novo ciclo de crescimento suficientemente expressivo e sustentado para sairmos da crise, como a evolução já conhecida do 1º trimestre deste ano confirma. A recuperação em valor do PIB, face aos números anteriores à crise são remetidos, presumivelmente, para a próxima década, ao mesmo tempo que fica claro que, com o cenário macroeconómico referenciado, o crescimento económico terá um papel menor na consolidação das contas públicas, daí resultando que a política orçamental continuará a ter um carácter restritivo e de travagem do crescimento.

5.2 Por tudo isto, o DEO 2014-18 não constitui, na opinião do CES, o documento anunciador de uma reorientação das políticas a aplicar visando colocar o crescimento económico no centro das prioridades estratégicas do país. A estratégia delineada para a consolidação das contas públicas ao longo do período abrangido pelo DEO condiciona e torna, mesmo, problemático o cumprimento das moderadas projecções macroeconómicas apresentadas. Além disso, e aqui conflituando com os grandes objectivos da estratégia aplicada, é o cumprimento das condições impostas à redução da dívida pública por parte do Tratado Orçamental que fica em causa. Fazer assentar, como vimos, o essencial da política em saldos primários do O.E. da ordem dos 5% do PIB, é um objectivo quase impossível de concretizar — considerando, ainda, que um cenário de inflação baixa ou mesmo negativa não contribui em nada para fazer baixar a dívida — e que prolongará os cortes nos rendimentos do trabalho e nas pensões de reforma.



O próprio “regresso aos mercados”, dependente da descida das taxas de juro das novas emissões de dívida — que era, sem dúvida, um objectivo relevante a atingir, como condição para o país poder readquirir alguma margem de manobra adicional no futuro — não pode considerar-se neste momento um dado totalmente adquirido para o futuro se tivermos plena noção dos factores que conduziram a esta descida e o grau de reversibilidade que a mesma incorpora.

A descida dos juros resulta, em grande medida, de factores externos de elevada volatilidade ligados aos grandes movimentos de capitais e, em que os mercados olham, acima de tudo, para a actuação do BCE, única entidade com efectiva capacidade para promover a consolidação desta tendência. Os factores que levaram a alterações abruptas dos juros, em finais de 2010 e início de 2011, são, em grande medida, similares aos que conduziram agora a tendência inversa.

5.3. É pois claro para o CES que uma estratégia assente em políticas geradoras de baixos níveis de crescimento, de altos níveis de desemprego e que impliquem uma quebra continuada do rendimento das famílias, não é aquela que serve os interesses do país. Considera, no entanto, o CES que segui-la não é uma fatalidade e que é, por isso, essencial encontrar caminhos alternativos.

Como temos vindo a defender, de forma continuada, é necessário começar por redefinir o calendário de consolidação das nossas contas públicas de modo a que esta seja parte de um **Programa** que integre igualmente o crescimento da economia e permita, ainda, enquadrar estes dois objectivos fundamentais no âmbito de uma reconversão de ordem estrutural que vai do Estado até ao nosso tecido produtivo e que continua, no essencial, por concretizar.



A revisão das metas e do calendário previsto, naquilo que resulta dos condicionalismos do Tratado Orçamental, é um problema que está longe de ser especificamente português, devendo levar o conjunto da U.E. a reflectir sobre as condições para o seu cumprimento. Na opinião do CES a consolidação orçamental não pode hipotecar por um número significativo de anos o desenvolvimento de políticas de investimento que se querem amigas do emprego e da qualificação dos portugueses; políticas essas que deverão ser orientadas não por critérios de “deflação competitiva” mas de “**inovação competitiva**”, ou seja de criação de valor e de valorização dos nossos principais factores produtivos. Também a reforma do Estado de que o país carece não pode ser feita por via de cortes indiscriminados da despesa e ao sabor de meros objectivos orçamentais de curto prazo, que vão esgotando as capacidades da Administração Pública no cumprimento do seu importante papel na regulação das actividades económicas e na concretização das funções sociais do Estado. Ela tem sim que ser direccionada para racionalizar funções e procedimentos ao nível das funções de serviço público, com um duplo propósito: modernizá-las, visando uma efectiva melhoria do funcionamento dos serviços e ajustá-las aos novos desafios e realidades económicas e sociais assegurando a continuidade do **Estado Social**, que é um pilar identitário do nosso modelo de desenvolvimento e um elemento essencial da coesão social e da igualdade de oportunidades do país.

O CES relembra que, já em sede de apresentação do O.E. para 2000 foi prevista a preparação futura de orçamentos de base zero, técnica conhecida como *Activity Based Budgeting*. Cerca de década e meia após não se conhecem resultados de tal intenção, nem foram



suficientes as melhorias significativas em matéria orçamental e de controlo e racionalização da despesa pública. Entende ainda o CES que, paralelamente à introdução de tais técnicas de orçamentação, terão as reduções do lado da despesa que atender a critérios sociais relevantes e politicamente aceites na e pela sociedade.

Neste contexto, considera o CES que a plena utilização dos instrumentos de gestão da dívida deve constituir uma prioridade e que, no período de médio prazo a que reporta o DEO 2014-18, o primeiro objectivo deve ser o de assegurar o financiamento necessário, pelo que a boa gestão da dívida deve ser conseguida pela escolha dos melhores momentos para executar vários tipos de operações que permitam reduzir o stock da dívida e diminuir o custo do serviço da dívida. Esta última diminuição passa por atenuar a pressão da dívida através do alargamento dos prazos de pagamento e da redução dos respectivos juros, permitindo reduzir o défice orçamental sem implicar níveis tão elevados de saldo primário e, por essa via, tornando-o conciliável com um crescimento económico mais expressivo.

5.4 O crescimento da nossa economia, como já referimos, não é compatível com os actuais níveis de austeridade e, em especial, com os que se traduzem numa elevada carga fiscal. Por isso é essencial dar passos consistentes no sentido da redução desta, desagravando o peso de impostos que atingem o rendimento das famílias e criando uma fiscalidade mais amiga do investimento, da inovação e da criação de emprego.

O CES considera que Portugal não pode resignar-se a ter como perspectiva de futuro, décadas de baixo crescimento e de



empobrecimento da maioria dos portugueses dominadas por uma cultura permanente de austeridade vista como a única alternativa a uma “gestão despesista e irresponsável”. Precisamos de um Programa que tenha como objectivo primeiro estabelecer uma trajectória de crescimento que nos permita voltar a convergir com a União Europeia, e que seja suportada por mudanças estruturais que tornem a mesma sustentável a prazo.

Esse Programa terá igualmente que prosseguir uma trajectória de progressiva redução dos níveis de endividamento e dependência externa do país, apontando para baixar o peso da despesa pública no PIB, sem, contudo, abdicar do cumprimento das funções sociais do Estado e do papel que o investimento público deve ter em áreas essenciais, num país ainda confrontado com elevadas carências, seja a nível de equipamento e infraestruturas de base territorial, seja a nível da valorização dos seus recursos humanos.

Para o CES as alterações que têm vindo a ser introduzidas ao nível das pensões da Segurança Social e da Caixa Geral de Aposentações, pelo seu carácter pontual não permitem uma visão estruturada sobre a evolução do sistema de pensões e podem comprometer uma verdadeira reforma destes sistemas. A este propósito o CES realça a importância de se assegurar um amplo debate e um necessário consenso em torno da reforma do sistema de pensões.

5.5 O CES considera que Portugal se deve empenhar de forma muito activa e em ligação com outros países membros na concretização de uma ampla reforma da zona euro — na qual as instituições europeias, suas funções e competências, terão de ser repensadas e refundadas — que a torne capaz de se afirmar como uma região de



convergência económica e crie mecanismos que minorizem a especulação financeira sobre as economias dos países membros. Não faz sentido que muitos investidores, designadamente fundos de investimento, não comprem dívida pública portuguesa em resultado de regras criadas ao nível das instâncias europeias, suportando-se em análises e critérios de empresas de *rating* que não são objecto de qualquer controlo ou escrutínio. No mesmo sentido, também, não faz sentido que o BCE condicione os apoios aos bancos da zona euro ao *rating* atribuído aos respectivos países pelas mesmas agências.

5.6. O CES reafirma, por último, a necessidade de ser promovida uma ampla discussão pública, com maior participação dos parceiros sociais, sobre a aplicação dos fundos estruturais para os próximos anos no País, no sentido de garantir que a sua aplicação privilegiará de forma inequívoca uma grande convergência em torno do aumento do emprego, da qualificação dos portugueses e do reforço dos seus níveis de competitividade. É, por outro lado, essencial assegurar, em tempo útil e em condições sustentáveis, a existência de linhas de financiamento que assegurem a componente privada dos projectos.



6. DECLARAÇÕES DE VOTO



**Declaração de Voto dos Representantes do Governo
ao Parecer do Conselho Económico e Social sobre
o Documento de Estratégia Orçamental para 2014-2018
28 de maio de 2014**

No que respeita ao Parecer do Conselho Económico e Social (CES) sobre o Documento de Estratégia Orçamental para o período 2014-2018 (DEO), os representantes do Governo apresentam, na sequência da sua decisão de voto, um conjunto de observações finais.

Em primeiro lugar, o Governo considera que algumas considerações apresentadas no Parecer denotam um significativo afastamento da realidade, razão pela qual não se revê nas mesmas.

Antes de mais, a defesa de uma posição mais ativa por parte do Governo na definição do perfil de ajustamento orçamental ignora por completo os resultados já obtidos na sequência das negociações com os parceiros internacionais, como sejam a flexibilização dos limites quantitativos para o défice orçamental no quinto e no sétimo exames regulares do Programa de Ajustamento Económico ou ainda a alteração das condições dos empréstimos oficiais europeus em julho de 2011 e em junho de 2013. Desconsidera, ainda, as operações de troca de dívida conduzidas pela Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública (IGCP), em outubro de 2012 e em dezembro de 2013.

No que respeita às referências ao Tratado Orçamental, o Parecer sugere que este corresponde a uma imposição externa, que limita a soberania do País. Esta consideração, porém, ignora dois factos essenciais: foi Portugal que decidiu ratificar o Tratado, na sequência da sua aprovação, na Assembleia da República, pelos partidos PSD, CDS-PP e PS, que representam 206 dos 230 deputados eleitos; Portugal foi, na verdade, dos primeiros países a fazê-lo.

Relativamente à avaliação do horizonte temporal da política macroeconómica considerada pelo Governo, o Parecer cinge-se às medidas de consolidação orçamental e inclui críticas à falta de políticas dirigidas ao médio e longo prazo. Ora, esta posição não só ignora a ambiciosa e ampla agenda de reformas estruturais concretizada nos últimos três anos, como parece desconsiderar a apresentação de dois documentos-chave de política económica do Governo, que complementam o DEO: “Caminho para o Crescimento: uma estratégia de reforma de médio prazo para Portugal” e “Um Estado Melhor”.

No que se refere ao ajustamento orçamental, considera-se que a posição apresentada no Parecer não retrata adequadamente os resultados obtidos. Por um lado, convém ter presente que os limites quantitativos do Programa de Ajustamento Económico para o défice e para a dívida foram sempre cumpridos. Na verdade, o limite de 5,5% do PIB para o défice em 2013 foi cumprido com uma margem de 1 ponto percentual, sendo que este resultado se revelou extremamente importante para a contínua acumulação de credibilidade a nível internacional, em particular na reta final do Programa de Ajustamento. Por outro lado, ao contrário da análise apresentada no Parecer, considera-se que a comparação entre valores finais e limites estabelecidos para o défice orçamental deve considerar os limites em vigor no momento de



verificação do cumprimento. Com efeito, o desfasamento face aos limites inicialmente previstos resulta da flexibilização da estratégia negociada com os parceiros internacionais, reforçando assim o ponto referido *supra* a este respeito.

Por último, não obstante a incerteza e os riscos que persistem, o regresso aos mercados foi efetivamente conseguido. Na verdade, Portugal nunca se ausentou realmente dos mercados uma vez que os leilões de Bilhetes do Tesouro continuaram a ocorrer de forma regular ao longo do período do Programa de Ajustamento. Não obstante, foi também desenvolvida uma estratégia de recuperação do acesso pleno ao financiamento de mercado, através de emissões sindicadas e operações de troca de dívida, tendo o leilão de Obrigações do Tesouro do passado dia 23 de abril marcado um momento decisivo neste processo, ao retomar uma modalidade de emissão de dívida usada regularmente antes do início do Programa de Ajustamento.

Em segundo lugar, o Governo não pode deixar de notar que algumas das considerações apresentadas no Parecer carecem de adequada justificação, sendo de destacar os três casos que se seguem.

O primeiro respeita à apresentação de uma relação direta entre a intensidade das medidas de consolidação orçamental e os seus impactos (negativos) no ajustamento orçamental e na economia. Com efeito, sendo impossível conhecer o contra factual – isto é, sendo impossível conhecer a evolução da economia caso estas medidas não tivessem sido executadas – considera-se desadequado admitir como certo que as medidas de consolidação sejam o único fator por trás de uma recessão mais profunda do que o esperado. Mais ainda, ao contrário do que é sugerido no Parecer, tem havido efetivamente um reequilíbrio das contas públicas, conforme se pode observar pela redução do défice orçamental e do défice orçamental estrutural desde 2010. De notar, a este respeito, que a política de crescente despesa pública seguida nos anos anteriores não produziu crescimento sustentado, antes correspondeu a um processo de crescente divergência da economia nacional face aos seus parceiros da União Europeia.

O segundo caso corresponde à ligação entre a recuperação do consumo privado em 2013 e os Acórdãos do Tribunal Constitucional. Novamente, sendo impossível conhecer o contra factual – isto é, sendo impossível conhecer a evolução da economia caso as decisões do Tribunal Constitucional tivessem sido diferentes – esta afirmação carece de maior fundamentação. De facto, as medidas substitutivas adotadas pelo Governo tiveram também um impacto significativo sobre o rendimento disponível agregado.

O terceiro caso refere-se à relação de causalidade estabelecida entre a atuação do Banco Central Europeu (BCE) e a evolução das condições de financiamento do Tesouro no mercado. Reconhecendo a importância dos fatores sistémicos e, em particular, da atuação do BCE ao nível de política monetária, é prematuro concluir que a descida das taxas de juro das Obrigações do Tesouro Português resulta “em grande medida” destes fatores, sem apresentar argumentos nesse sentido. Como exemplo, o *spread* das Obrigações do Tesouro a 10 anos face à Alemanha diminuiu aproximadamente 344 pontos base entre 17 de maio de 2011 e 27 de maio de 2014. No mesmo período, o *spread* das Obrigações do Tesouro Espanhol também a 10 anos face à Alemanha apenas se reduziu em cerca de 71 pontos base. Caso a melhoria das condições de financiamento do Tesouro Português resultasse essencialmente de uma



intervenção de política a nível europeu, registar-se-ia uma descida nas taxas de juro, mas não esta redução nem aproximação de *spreads*.

Em terceiro e último lugar, na perspetiva do Governo, as posições do CES apresentadas no Parecer revestem-se de alguma incoerência. Por um lado, uma vez que maiores défices gerarão sempre maior dívida, a defesa da flexibilização da trajetória do défice com vista à diminuição dos custos económicos da consolidação orçamental implica igualmente reconhecer os custos que essa mesma flexibilização implica na trajetória da dívida. Por outro lado, a referência à extrema debilidade da procura interna por via da contração do rendimento revela-se inconsistente com a referência, numa passagem distinta, ao crescimento da procura interna e ao reconhecimento deste movimento como uma fragilidade, na medida em que será responsável pelo aumento das importações.

Pelas razões enunciadas, na perspetiva do Governo, a análise ao DEO efetuada no Parecer do CES é efetuada num enquadramento distante da realidade, quer no que respeita ao balanço dos últimos três anos de ajustamento, quer no que se refere aos compromissos subjacentes à estratégia para o futuro. De facto, reconhecendo que há ainda muito por fazer, sobretudo atendendo à magnitude dos desequilíbrios acumulados e aos custos económicos do ajustamento recente, nomeadamente ao nível do desemprego, Portugal encontra-se no bom caminho para assegurar a sustentabilidade das finanças públicas e garantir a estabilidade financeira, que constituem, por sua vez, condições indispensáveis para a sustentabilidade do crescimento económico. Mais ainda, é necessário realçar que a participação na União Europeia e na área do euro traz importantes benefícios, mas reveste-se igualmente de exigências e compromissos que devem ser respeitados.

Não obstante as considerações apresentadas, o Governo decidiu abster-se na votação do Parecer sobre o DEO, tendo em conta o papel do CES na promoção do diálogo e do consenso a nível nacional, que assume particular relevância no momento decisivo em que Portugal se encontra, após a conclusão do Programa de Ajustamento Económico.



Parecer sobre o Documento de Estratégia Orçamental 2014-2018

Declaração de voto da CGTP-IN

No presente parecer sobre o Documento de Estratégia Orçamental 2014-2018 o CES mostra-se coerente com as posições que tem vindo a assumir em pareceres anteriores, nomeadamente na profunda crítica à estratégia adoptada no programa de ajustamento económico e financeiro, assinalando as graves consequências que tal estratégia tem tido na economia nacional e nas condições de vida dos trabalhadores e da população portuguesa.

O CES reforça, com este parecer, alguns aspectos de caracterização da situação actual da economia portuguesa, que para a CGTP-IN são centrais:

- Passados três anos do início da aplicação do programa, a sustentabilidade económica e financeira do país não está assegurada, fruto de uma política centrada na redução do rendimento disponível dos trabalhadores (quer do sector público quer do sector privado), cortes nas pensões de reforma, nas prestações sociais e no enfraquecimento de serviços públicos essenciais e no enorme aumento da carga fiscal sobre salários e pensões;
- As opções políticas do Governo conduziram a um aumento acentuado das desigualdades e um aumento da população em risco de pobreza ou exclusão social;
- O enorme crescimento do desemprego, nomeadamente o desemprego jovem e de longa duração, que atingiu valores históricos e que conduziu, a par dos baixos salários, à emigração em massa, maioritariamente de trabalhadores jovens altamente qualificados;
- A fragilidade de alguns indicadores económicos, como o da evolução do Produto, do saldo da balança de bens e serviços e das próprias taxas de juro da dívida pública – fragilidade que se tem comprovado no primeiro trimestre do ano, nomeadamente com uma nova quebra no PIB – que contrasta com o optimismo declarado pelo Governo.

O CES, também em coerência com anteriores pareceres, recomenda que seja estabelecido o objectivo de “desonerar o custo do serviço da dívida”, atenuando “a pressão da dívida através do alargamento dos prazos de pagamento e da redução dos respectivos juros”, para que esta seja gerida de forma “economicamente sustentável”.



Recomendação que se torna tão mais importante quando os encargos da dívida aumentam, como mostra ser a perspectiva exposta no DEO 2014-2018, desviando importantes verbas públicas que deviam ser canalizadas para o desenvolvimento económico e social. A CGTP-IN revê-se nesta posição do CES, acrescentando a necessidade de se renegociarem não só os prazos e os juros, como os montantes da dívida pública.

Da mesma forma, a CGTP-IN subscreve a posição do CES quanto à necessidade urgente de reduzir a carga fiscal sobre os trabalhadores e pensionistas como forma de dinamização do consumo – a par da necessidade de aumentar a produção nacional, substituir importações e elevar a qualidade da produção – e, conseqüentemente, do mercado interno.

O novo aumento de impostos e contribuições proposto pelo Governo – do IVA e da TSU, respectivamente –, não só não atende a esta necessidade como a contraria liminarmente. A CGTP-IN sublinha que este novo agravamento da carga fiscal sobre os rendimentos do trabalho – o qual se soma ao aumento do IVA em 2012 e do IRS em 2013 – contrasta com a diminuição do IRC vigente a partir do início do ano, consubstanciando uma grave injustiça económica e social.

No entanto, e não obstante a preocupação em não basear a chamada “Reforma do Estado” em “cortes indiscriminados da despesa e ao sabor de meros objectivos orçamentais de curto prazo”, as referências várias que lhe são feitas, bem como o sentido de lhe conferir um carácter urgente, não podem merecer a concordância da CGTP-IN.

Ao contrário de momentos anteriores em que o CES emitiu parecer, já são conhecidas as linhas gerais do projecto do Governo para tal reforma que se traduz, tal como a CGTP-IN vaticinou, numa profunda alteração da natureza do Estado Português, com a substituição do que são as suas funções sociais pela iniciativa privada e a redução do Estado a apenas algumas das suas funções de soberania. Alteração esta que significa a privatização e concessão de serviços e infra-estruturas públicas (recorrendo inclusive a novas parcerias público-privadas), o encerramento de muitos outros serviços e a redução substancial do número de trabalhadores da Administração Pública, como se pode ler nos documentos apresentados pelo Governo referentes à Reforma do Estado.

Nestes termos, a substância e conteúdo inerentes a esta “Reforma do Estado” são contrários ao interesse dos trabalhadores e do povo português, pelo que tal projecto só pode merecer a profunda discordância e resistência da CGTP-IN, não se revendo esta nos apelos constantes no parecer a que a reforma avance.

No entender da CGTP-IN, e visto o parecer incidir sobre um documento que define as políticas públicas no médio prazo, o Tratado Orçamental teria de justificar um



tratamento mais aprofundado, nomeadamente no que toca às implicações e consequências que a sua implementação terá. O cumprimento da redução da dívida pública em 5% ao ano, com baixos níveis de crescimento, baixas taxas de inflação e elevadas taxas de juro implica – como, de resto, é explícito no parecer – que a redução acentuada da dívida pública tenha de assentar na obtenção de saldos orçamentais muito elevados.

Considerando que os processos de consolidação orçamental têm sido sempre realizados às custas dos rendimentos dos trabalhadores e dos pensionistas, é de esperar que, sem uma alteração profunda de políticas, a aplicação do Tratado Orçamental implique medidas sucessivas de empobrecimento da população portuguesa.

O Tratado Orçamental, retirando em parte aos estados mais um instrumento de política económica – depois da moeda única ter retirado a política monetária – aprofunda a perda de soberania nacional, constituindo um verdadeiro garrote ao investimento público e a políticas de crescimento económico e de aumento do emprego.

A CGTP-IN manifesta ainda o seu desacordo relativamente à necessidade de um “Programa com um horizonte temporal alargado”, em coerência com as posições anteriormente assumidas, nomeadamente na declaração de voto que acompanhou o parecer do CES sobre o Orçamento de Estado para 2014.

Primeiro porque, no entender da CGTP-IN, os objectivos de “melhorar o rendimento disponível das famílias, combater o desemprego e a exclusão social e dinamizar a produção nacional” devem ser objectivos subjacentes às políticas públicas de forma transversal, devendo estas responder sempre aos interesses do país e da população; o que expurga o conteúdo de tal “Programa”.

Por outro lado, a CGTP-IN não subscreve as recomendações do CES para a assumpção de compromissos em torno do “Programa”, sabendo-se existirem divergências quanto à política económica e social, e o rumo a dar a Portugal, quer no curto, quer no longo prazo. A CGTP-IN relembra uma vez mais que compromissos adoptados no passado recente foram e têm sido utilizados para dar cobertura a medidas de aumento da exploração dos trabalhadores, redução dos seus rendimentos, retirada de direitos laborais e sociais – nos quais se incluem os direitos de contratação colectiva – e de agravamento das desigualdades entre o trabalho e o capital.

Ainda que a CGTP-IN mantenha estas divergências com o expresso no parecer do CES, manifesta a sua concordância com a caracterização do País três anos após o início do PAEF bem como com a profunda crítica que nele é feita relativamente às



medidas constantes no Documento de Estratégia Orçamental 2014-2018, pelo que vota favoravelmente.

Lisboa, 28.05.2014

Os Representantes da CGTP-IN



Declaração de voto de José de Almeida Serra

Votei favoravelmente o Parecer por considerar tratar-se de um bom documento, tanto nas análises a que procede como nas pistas que sugere para adaptação de prioridades e de políticas.

Em um ponto, contudo, entendo que o Parecer fica bastante aquém daquilo que deveria dizer, quando aborda o papel que as agências de *rating* têm tido na concepção, no desenvolvimento e, sobretudo, na implementação das políticas financeiras a nível europeu.

Nunca poderá estar em causa a existência de entidades independentes e idóneas que procedam à avaliação da situação e evolução de diferentes entidades, tanto públicas quanto privadas, e que assegurem ao mercado informação atempada e rigorosa relativamente a estas entidades. Trata-se de intervenção extremamente meritória e útil.

Mas questiona-se que as Instituições europeias se tenham na prática demitido das suas responsabilidades perante um número muito limitado de entidades – as três maiores agências representam mais de 90% do mercado mundial -, nenhuma é europeia, o que, no mínimo, pode traduzir uma menor compreensão das especificidades continentais e não são conhecidos nem os critérios que seguem nas suas análises, nem os modelos em que se suportam, nem os *timings* para as suas decisões, funcionando sem qualquer escrutínio público ou político, nem sequer técnico, e no mais completo secretismo e opacidade. É hoje evidente que erraram significativamente em vários casos, mas não existem quaisquer mecanismos que sancionem tais erros, mesmo quando estes se traduziram em graves prejuízos para países, entidades ou indivíduos.



Anota-se a simples curiosidade de decidirem os *raters*, normalmente as três maiores empresas, em espaço de tempo muito curto, às vezes quase em simultaneidade, quando se trata de introduzir *downgrades* em *ratings* de países em dificuldade, sendo que a probabilidade de tal acontecer em tempo tão curto é certamente muito baixa podendo indiciar a existência de esquemas de informação entre elas, que, contudo, não são do conhecimento público.

As regras que têm vindo a ser definidas para a intervenção das Instituições europeias, designadamente do BCE, têm-se traduzido em implicações gravosas para a Europa e para os europeus, as quais são ainda potenciadas pelo “efeito imitação” que ocorre ao nível de diferentes entidades financeiras privadas, designadamente fundos de investimento. Infelizmente muitas perspectivas ou orientações apresentadas em múltiplos documentos oriundos da União, em particular da Comissão, não se têm traduzido em quaisquer consequências práticas, considerando-se que tais Instâncias têm, neste particular, faltado gravemente ao seu dever em matéria de defesa dos interesses dos europeus.

2014-05-28

