



**Conselho Económico e Social**

## **Orçamento do Estado para 2010**

### **Parecer**

(Aprovado no Plenário de 8 de Fevereiro de 2010)

**Relator:** *Conselheiro João Ferreira do Amaral*

Fevereiro 2010



## CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

### ÍNDICE

<b>NOTA PREAMBULAR</b>	3
<b>I – INTRODUÇÃO</b>	3
<b>II – ENQUADRAMENTO GERAL DO DOCUMENTO</b>	5
<b>III – SUSTENTAÇÃO DA ECONOMIA E COMBATE AO DESEMPREGO</b>	6
<b>IV – FINANCIAMENTO DE POLÍTICAS ESTRUTURAIS</b>	10
A – Melhoria da competitividade externa da economia	10
B – Agricultura	12
C – Qualificação dos recursos humanos	12
D – Infra-estruturas	13
E – Saúde	14
F – Segurança Social	14
G – Administração Pública	15
H – Justiça	16
I – Ambiente	16
<b>V – SUSTENTABILIDADE DAS FINANÇAS PÚBLICAS</b>	16



## CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

### NOTA PREAMBULAR

Nos termos da Constituição da República Portuguesa, o Conselho Económico e Social (CES) é o órgão de consulta e concertação no domínio das políticas económica e social e tem, entre outras, a missão de se pronunciar sobre os anteprojectos das grandes opções e dos planos de desenvolvimento económico e social e, também, de apreciar regularmente a evolução da situação económica e social do país.

Nesse quadro e nos termos da lei<sup>1</sup>, o CES tem emitido anualmente o seu parecer sobre as Grandes Opções do Plano.

No ano de 2007, a Comissão de Orçamento e Finanças da Assembleia da República decidiu alargar a sua relação institucional com o CES, tendo-lhe solicitado a emissão de pareceres sobre a Conta Geral do Estado de 2005 e de 2006. Em 2008 a Comissão solicitou, pela primeira vez, um parecer sobre a Proposta de Orçamento do Estado (OE 2009).

No corrente ano, a mesma Comissão Parlamentar solicitou-lhe parecer sobre a proposta de Orçamento do Estado para 2010. Dando resposta a essa solicitação, o CES elaborou o presente Parecer.

### I - INTRODUÇÃO

O CES manifesta a sua profunda preocupação pela recente perda de confiança súbita e inesperada na forma como ocorreu - dos mercados financeiros no crédito público português. O CES considera que as dificuldades que a economia portuguesa, à semelhança de muitas outras, vem atravessando não justificam a criação deste clima tão adverso.

---

<sup>1</sup> Artigo 9.º da Lei n.º 43/91, de 27 de Julho.



## CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

O CES demarca-se das tentativas feitas ultimamente para equiparar a situação das finanças públicas portuguesas às de outros países, como a Grécia que apresentam neste aspecto um desequilíbrio significativamente superior ao das finanças públicas portuguesas.

Tal equiparação – para a qual o CES não encontra justificação – pode levar a preconizar medidas draconianas para a nossa economia que se poderiam revelar totalmente desajustadas, e mesmo contraproducentes, para a grande maioria da população.

Neste entendimento, o CES considera que é urgente a apresentação por parte do Governo de um cenário credível de evolução da economia portuguesa e das medidas destinadas a garantir a sustentabilidade das finanças públicas a médio e longo prazos, de modo a ser possível voltar a criar um clima de tranquilidade e de confiança, que garanta o crescimento e a aproximação à média europeia.

Este crescimento exigirá uma rápida recuperação das condições de competitividade da economia portuguesa, indispensável à sustentabilidade das contas com o exterior.

O CES lamenta que tal cenário não tenha constado das GOP 2010-2013 e por maioria de razão da Proposta de OE 2010, pelo que aconselha a apresentação tão rápida quanto possível das principais orientações do Programa de Estabilidade e Crescimento (PEC).

No que concerne ao PEC, entende o CES que seria de toda a utilidade e pertinência que o mesmo fosse apreciado nesta sede, à semelhança do que acontece relativamente às GOP e OE, uma vez que se trata do documento que enquadrará a política orçamental nos próximos anos e que terá repercussões no desenvolvimento do País.



## CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

O CES reafirma a sua convicção de que, com o esforço, a responsabilidade e a solidariedade, particularmente em relação aos mais desfavorecidos, a economia portuguesa tem as condições necessárias para ultrapassar a crise estrutural em que tem estado mergulhada desde o início do século e para responder às dificuldades de curto prazo, assegurando a sustentabilidade das finanças públicas e realizando as transformações estruturais necessárias para entrar num caminho de crescimento económico mais rápido e mais justo, dando especial atenção aos problemas sociais.

### II - ENQUADRAMENTO GERAL DO DOCUMENTO

Em relação à Proposta do OE 2010 - e para além da análise do conteúdo da mesma que é objecto do parecer - o CES entende chamar a atenção para duas características do respectivo Relatório, que considera negativas e que justificariam uma correcção em documentos futuros. A primeira é a excessiva prolixidade em alguns capítulos do Documento, chegando-se inclusivamente a fazer apelo a textos de investigação como se de um estudo académico se tratasse. A segunda é a inclusão de um grande número de medidas que, independentemente da sua justificação, não têm tradução orçamental, pelo que não deveriam ser discutidas no âmbito do Orçamento mas sim no das GOP.

O Orçamento de Estado para 2010, sendo o principal documento da política económica anual, terá de responder a uma multiplicidade de questões e problemas que decorrem em larga medida da complexidade e incerteza da situação actual, sentidas tanto a nível nacional como internacional.

Assim, e em primeiro lugar, o OE 2010 deverá continuar a prever os meios necessários para manter as políticas de apoio à actividade económica e ao emprego e para enfrentar o significativo aumento de desemprego que quase certamente se registará este ano.



## CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

Em segundo lugar, o OE 2010 deverá disponibilizar os recursos financeiros necessários à realização das políticas públicas indispensáveis ao combate à crise estrutural que tem afectado o País desde a viragem do século.

Em terceiro lugar, o OE 2010 tem de mostrar que não está em causa a sustentabilidade das finanças públicas portuguesas, dando sinais claros de conseguir inverter de forma consolidada o défice das contas públicas de modo a evitar que se desenvolva um clima de desconfiança nos mercados que leve a um encarecimento do crédito para famílias e empresas e, em especial, o crédito público, gerando, portanto uma sobrecarga para o contribuinte nacional. O objectivo de redução do défice das contas públicas deve ser alcançado de um modo consolidado e, a nível europeu, num prazo mais dilatado do que o actualmente definido, de forma a ser compatível com a recuperação económica e com a necessidade de resposta às prioridades sociais.

O parecer abordará seguidamente cada um destes temas.

### **III - SUSTENTAÇÃO DA ECONOMIA E COMBATE AO DESEMPREGO**

O cenário macroeconómico constante da proposta de OE 2010 não difere no essencial das últimas previsões apresentadas pelo Banco de Portugal: um crescimento positivo, embora muito diminuto (0,7%) do PIB o que, comparado com as previsões de Outubro da Comissão Europeia de crescimento para a zona euro (0,7 %), não se traduzirá, a confirmarem-se estes números, numa convergência em relação à média destes países. De referir, apesar de tudo, o maior optimismo das previsões governamentais face ao Banco de Portugal relativamente às exportações (crescimento de 3.5% contra 1.7% respectivamente) o que significa que a retoma da nossa economia estará, de acordo com o Governo, mais dependente da dinâmica da procura externa.



## CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

Com excepção das previsões relativas ao emprego, e pese embora a incerteza quanto ao nível de retoma das exportações, o CES considera o cenário macroeconómico da Proposta de OE 2010 como plausível face ao enquadramento decorrente da ainda débil recuperação europeia e ao condicionalismo próprio da economia portuguesa.

Já quanto à evolução do emprego, o CES considera que uma quebra de apenas 0,1% no volume de emprego, face ao fraco crescimento que é previsto para o PIB – o que ainda assim significará um crescimento de 0,8% da produtividade – poderá subavaliar o impacte negativo desta quase estagnação da actividade no mercado de trabalho. O Banco de Portugal aponta para uma quebra de 1,3%, muito diferente da previsão do Documento. Como é evidente, estas duas possibilidades correspondem a valores da taxa de desemprego significativamente diferentes, chamando por isso o CES a atenção para que o valor de 9,8% de taxa média de desemprego em 2010, previsto pelo Governo, poderá revelar-se inferior à realidade, o que aponta para a necessidade de encarar as políticas de apoio ao emprego e aos desempregados como uma prioridade neste orçamento.

Quanto à taxa de inflação, o CES considera que poderá existir algum risco de subavaliação, atendendo nomeadamente à retoma mundial esperada para 2010 e aos seus impactes na evolução dos preços em geral e, em particular, no dos bens energéticos. Com excepção de 2009, ano em que o comportamento dos preços foi especialmente atípico em Portugal, a sistemática subavaliação deste agregado por parte dos governos, ao longo da última década, tem sido fonte de importantes distorções nas negociações salariais e na evolução dos rendimentos em geral, com impactes negativos sobre a evolução do poder de compra dos trabalhadores e dos cidadãos em geral. Situação que desejavelmente, deverá ser corrigida num quadro de dinamização da economia.



## CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

As medidas previstas de sustentação da actividade económica com tradução orçamental não apresentam uma expressão muito significativa.

Assim, no que respeita ao apoio às empresas e avaliando-o pela previsão dos montantes financeiros a despender pelo IAPMEI, verifica-se que o valor previsto de 591,5 milhões de euros é pouco superior ao montante que ficou de saldo de 2009, ou seja 507 milhões de euros, e corresponde a cerca de 0,4 % do PIB, o que dificilmente poderá ter um impacte muito grande na situação económica geral. O CES considera que deveriam merecer maior expressão orçamental, medidas directas de apoio à criação de empresas e ao desenvolvimento empresarial das PME's, bem como medidas estruturais orientadas para a reconversão do nosso sector empresarial e a defesa e criação de mais e melhores empregos.

Também a regularização dos pagamentos a fornecedores de bens e serviços por parte das entidades públicas, teria um efeito muito benéfico sobre a actividade económica.

Existem outras medidas previstas no documento, certamente importantes, como o esforço de simplificação administrativa, mas que não têm tradução orçamental, pelo que não é no âmbito da discussão do OE que devem ser avaliadas.

No que respeita ao investimento de iniciativa pública, enquanto instrumento de sustentação da actividade económica, têm tradução no Orçamento os investimentos a cargo das entidades que fazem parte directamente das Administrações Públicas bem como os de outras entidades que, embora sendo empresas públicas, são reclassificadas dentro do perímetro destas administrações.





## CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

Neste domínio, a Proposta de OE 2010 não se pode considerar expansionista, uma vez que apresenta um aumento de apenas 3% na formação bruta de capital fixo pública relativamente à estimativa de realização de 2009.

É certo que o valor realizado em 2009 correspondeu a um aumento muito significativo relativamente a 2008 mas, ainda assim, o CES considera que se justificaria ir mais além na dotação de 2010 tanto mais que o valor previsto, 4481,6 milhões de euros, cerca de 2,7% do PIB, está longe de ser elevado quando se compara com outros países.

Face ao previsível aumento do desemprego, já referido acima, justifica-se a continuação e mesmo o alargamento das medidas de apoio ao emprego, à inserção no mercado de trabalho e aos desempregados.

Nesse sentido, o CES considera positiva a manutenção das medidas de protecção aos desempregados, bem como as dotações previstas para o apoio ao emprego, subsídio ao desemprego e encargos do *lay-off*, que atingem 2208,6 milhões de euros (1,3 % do PIB) e correspondem a um crescimento de 8% relativamente a 2009.

No entanto, o CES alerta que a utilização do *lay-off* deve ter como finalidade a viabilidade das empresas e salvaguarda e protecção do emprego, devendo ser evitadas as práticas de recurso abusivo a este mecanismo.

O CES recomenda que, a exemplo da doutrina que o tem norteado sobre a necessidade de transparência e de avaliação dos resultados das políticas públicas, também nesta matéria de disponibilidade de meios financeiros públicos para o apoio ao emprego, bem como nos domínios dos apoios à inserção no mercado de trabalho e aos desempregados, se proceda a avaliação cuidada dos resultados e se garanta a necessária transparência da afectação de meios financeiros.



## CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

### IV - FINANCIAMENTO DE POLÍTICAS ESTRUTURAIS

Como se referiu acima, o Orçamento de Estado deve ser também um instrumento fundamental para a realização das políticas estruturais. Aborda-se de seguida os aspectos mais significativos do Documento relativos a esta matéria.

#### **A - Melhoria da competitividade externa da economia**

A melhoria da competitividade da nossa economia deve traduzir-se num aumento de exportações e na substituição de importações. No que respeita ao primeiro aspecto, o Documento menciona um conjunto de medidas que o CES considera positivas e necessárias, designadamente, a criação de um novo fundo no montante de 250 milhões de euros, para apoiar operações de capital de desenvolvimento das PME em mercados internacionais e o reforço do sistema de benefícios fiscais no âmbito da internacionalização já existente (Decreto-Lei n.º 250/2009, de 23 de Setembro). No entanto, o CES regista que na proposta de lei do orçamento não foram contempladas alterações ao sistema actual, no sentido de reforçar os sistemas de benefícios fiscais e de garantia do Estado aos riscos políticos do seguro de créditos à exportação.

O CES considera, ainda, que o aumento das exportações não poderá assentar apenas no sector exportador actualmente existente e que é fundamental que sectores e actividades (nomeadamente ao nível dos serviços transaccionáveis) que no presente estão orientados, sobretudo, para o mercado nacional sejam devidamente apoiados com vista a poderem colocar os seus bens ou serviços no exterior.



## CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

Isto sem prejuízo da manutenção e alargamento das medidas de apoio às acções de internacionalização promovidas no âmbito das Estratégias de Eficiência Colectiva.

O CES chama a atenção para o facto de as medidas de apoio previstas, no que respeita às actividades de exportações ou de substituição das importações, não devem significar a ausência de estímulos a actividades viradas para a dinamização do mercado interno, em particular para aquelas de maior impacte no combate ao desemprego e na criação de empregos em actividades de produção de bens e serviços sociais de proximidade, que devem ser igualmente contempladas.

Como já teve oportunidade de o referir aquando do Parecer sobre as Grandes Opções do Plano 2010-2013, o CES considera que seria um grave erro pensar que bastaria a recuperação económica mundial, tal como ela hoje se antevê, para levar por arrastamento a economia portuguesa para níveis de crescimento económico satisfatórios, defendendo que é necessário manter, e mesmo reforçar, medidas de combate à crise, de crescimento económico e de emprego.

Da mesma forma, o CES assinala como positiva a manutenção da concessão da bonificação de juros no âmbito da linha de crédito de Apoio à Exportação e Competitividade da Agricultura e Agro-indústria.

O Documento revela a intenção do Governo de prosseguir a ritmo acelerado os investimentos na produção de energias renováveis, assim possibilitando uma substituição de importações nesta matéria, e também de melhorar a eficiência energética, mas trata-se de uma matéria em que as incidências orçamentais são reduzidas.



## CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

### **B - Agricultura**

O Programa de Desenvolvimento Rural para o Continente (PRODER) apresenta, no final de 2009, uma baixa execução - 14% - que representa, em valor, um montante inferior ao de um ano de programação em termos médios. Assim, é imperioso um esforço acrescido tendo em vista a recuperação do atraso nos últimos anos.

Apesar das intenções governamentais, tornadas públicas, de recuperar o investimento na agricultura, disponibilizando em sede do orçamento o financiamento nacional necessário para tal, a verdade é que as verbas do PIDDAC destinadas à agricultura e pescas para 2010 (659 milhões de euros) são inferiores às de 2009 (683,5 milhões de euros) que, por sua vez, também o eram relativamente a 2008, e o financiamento nacional proposto para o PRODER (139,9 milhões de euros) parece insuficiente. Importa salientar que, considerando a programação financeira para 2007-2013 prevista no PRODER e assumindo uma execução regular ao longo dos anos, o montante por executar até ao fim desse período implicaria uma necessidade, em termos de financiamento nacional previsto no Orçamento do Estado, de cerca de 230 milhões de euros anuais.

Outro motivo de preocupação é a “electricidade verde”, cuja dotação orçamental (5 milhões de euros) é inferior a um terço da execução média deste apoio nos anos em que vigorou.

### **C - Qualificação dos recursos humanos**

Este é um domínio de importância crucial para a combater a crise estrutural portuguesa. O CES assinala com agrado que os três sectores principais neste domínio - ensino, formação e investigação científica - beneficiam de um crescimento significativo nas respectivas dotações, conforme se verifica no quadro seguinte (valores em milhões de euros):



## CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

	<b>2009 Estimativa</b>	<b>2010 Previsão</b>	<b>2010/2009 Taxa de var. %</b>
Educação	8509,6	8723,6	2,5
Formação profissional	1009,7	1691,5	67,5
Investigação Científica (só FCT)	478,6	501,5	4,8
<b>TOTAL</b>	<b>9998,0</b>	<b>10916,6</b>	<b>9,2</b>

No total, as despesas representarão, em 2010, cerca de 6,5 % do PIB o que se deverá considerar um esforço assinalável do Estado nesta matéria.

Estes investimentos devem, no entanto, ser acompanhados dum esforço visando um maior efeito reprodutivo sobre o conjunto da economia, reforçando, em especial, a articulação da formação profissional e da investigação com o tecido económico e social.

### **D - Infra-estruturas**

No que respeita ao investimento em infra-estruturas, salientam-se os investimentos no âmbito do PIDDAC, a que se deverão juntar, como se disse, os investimentos das empresas públicas que foram reclassificadas dentro do perímetro das administrações públicas.

No que respeita ao PIDDAC a estrutura de aplicações destes investimentos públicos é de difícil comparação com a prevista para 2009 uma vez que a estrutura de programas é diferente, mas tanto quanto é possível analisar não apresenta uma diferença substancial em relação ao ano passado, com excepção do ganho de peso da agricultura e pescas (embora insuficiente, pois como se viu, corresponde a um decréscimo em valor absoluto) o que o CES considera positivo, dada a importância do sector, do ponto de vista da



## CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

redução do défice externo, do emprego nos meios rurais e da fixação da população no interior.

No restante investimento, do quadro III.2 da página 120, do Relatório do OE, pode concluir-se que a formação bruta de capital a cargo da Administração Local se vai reduzir 4,3%.

A reabilitação de escolas, para a qual se prevê um aumento de 59% é considerada prioritária, o que o CES considera justificado dado constituir a continuação do programa especial iniciado em 2009.

O CES considera, no entanto, que a vertente da requalificação urbana deveria merecer melhor atenção do O.E ao nível das políticas de cidade, reforçando, nomeadamente, a recuperação do edificado em especial ao nível dos centros históricos das cidades, contrariando a tendência actual para construir de raiz e alargar sem justificação as áreas de urbanização.

### **E - Saúde**

No que respeita à Saúde, o CES considera que o aparente aumento da dotação do sector corresponde, na realidade, a uma quase estagnação, tendo em conta que esta dotação inclui a satisfação de encargos que em 2009, no montante de 548,7 milhões de euros, foram cobertos por dotações doutros ministérios. Parece, assim, ser insuficiente a dotação, principalmente tendo em conta as intenções expressas no Documento de desenvolver a rede nacional de cuidados integrados e as dívidas acumuladas aos fornecedores do sector.

### **F - Segurança Social**

No que respeita à Segurança Social, o CES chama a atenção para que a soma das dotações de apoio social relacionadas com o rendimento social



## CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

de inserção e com o complemento solidário para os idosos estagna relativamente a 2009. Se é certo que em relação ao rendimento social de inserção – para o qual se prevê uma quebra - a redução pode justificar-se por um mais eficaz combate ao uso indevido da prestação, não é menos relevante assinalar que o montante total pode revelar-se insuficiente face à difícil situação económica e social que se continuará a verificar em 2010.

A este propósito, o CES não pode deixar, uma vez mais, de expressar a sua preocupação perante níveis de pobreza inaceitáveis e a persistência de um dos maiores níveis de desigualdade social e de distribuição de riqueza da União Europeia, situações cujo combate devem ter uma expressão orçamental neste OE 2010.

### **G - Administração Pública**

No que respeita à Administração Pública, o CES considera importantes as medidas que aumentem a valorização e a produtividade dos trabalhadores, nomeadamente a efectiva definição de objectivos para os serviços e uma justa e efectiva avaliação de desempenho dos serviços, dirigentes e trabalhadores. O CES chama, no entanto, a atenção para o facto da eficiência e eficácia de tais medidas dependerem do efectivo envolvimento e motivação dos trabalhadores do sector.

Alerta também para que a redução de funcionários, que não pode ser prosseguida de forma indiscriminada sem atender às reais necessidades de pessoal que actualmente se fazem sentir em muitos Serviços. Um verdadeiro aumento da produtividade não pode ter como causa um recurso indiscriminado ao *outsourcing*, muitas vezes de inferior qualidade e de custo muito elevado.



## CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

Alerta finalmente para que efectivos aumentos da produtividade se devam traduzir em aumentos das remunerações reais, aspecto a que este Parecer voltará mais adiante.

### **H - Justiça**

O CES considera que o aumento da dotação destinada à Justiça (13,1%), principalmente incidente nos investimentos, é adequado para permitir a realização de medidas urgentes de modernização do sector, cujas insuficiências constituem, reconhecidamente, um dos problemas mais graves do funcionamento do Estado, nomeadamente, no acesso dos cidadãos à justiça e na efectivação dos seus direitos. Estas insuficiências constituem ainda uma das maiores condicionantes às decisões de investimento e ao funcionamento das empresas.

### **I - Ambiente**

No que respeita ao Ambiente, o CES avalia positivamente as medidas fiscais previstas relativas à tributação automóvel, que procedem à actualização dos escalões de emissões de CO<sub>2</sub>, embora menos significativa que a realizada em 2009. Avalia também positivamente o aumento das dotações que se referem aos recursos hídricos, incluindo os que vão permitir o início da actividade do Fundo para a Protecção dos Recursos Hídricos.

## **V - SUSTENTABILIDADE DAS FINANÇAS PÚBLICAS**

Nas condições que vigoram no contexto europeu, a garantia da sustentabilidade das finanças públicas é um imperativo que não pode ser esquecido. Em primeiro lugar - e mais importante - porque sendo proibido no contexto comunitário o recurso ao financiamento monetário dos défices públicos, um desregramento das contas públicas pode significar a impossibilidade dos Estados satisfazerem os seus compromissos financeiros.





## CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

Em segundo lugar, o crescimento da dívida em percentagem do PIB, que de 2008 a 2010 aumentará de 66,3% para 85,4% do PIB, poderá vir a levar a que em breve o Estado, para amortizar a dívida, tenha que tomar medidas excepcionais, devido à necessidade de controlar o crescimento do peso da dívida. Em terceiro lugar, porque, como foi dito acima, a percepção de menor sustentabilidade pelos potenciais tomadores de dívida pública levará a maiores dificuldades e maiores custos na obtenção de crédito público. Em quarto lugar, porque existem regras comunitárias no âmbito do Pacto de Estabilidade e Crescimento que, tendo sido embora flexibilizadas, ainda que de forma insuficiente, continuam a constituir uma obrigação dos estados membros.

No entanto, a sustentabilidade depende também do crescimento económico. As tentativas de obter a sustentabilidade a médio prazo de forma demasiado rápida no curto prazo pode levar, em situações de quase estagnação económica, a efeitos contrários aos esperados. Um excesso de zelo, pode, com efeito, levar a impactes muito negativos no PIB, que por sua vez fazem piorar os indicadores de sustentabilidade, obrigando a mais medidas restritivas e assim por diante, criando-se um círculo vicioso de enorme gravidade do ponto de vista económico e social.

Tendo em conta estas duas condicionantes, o CES considera que o défice de 8,3 % do PIB previsto no Documento configura um objectivo adequado, uma vez que corresponde a uma descida significativa - de 1% do PIB - em relação ao défice estimado para o ano passado, revelando uma preocupação de sustentabilidade, e ao mesmo tempo permite evitar efeitos negativos sobre a economia de uma redução demasiado rápida que poderia fazer abortar uma recuperação ainda débil.

No entanto, o CES considera que o caminho que é proposto para se atingir o objectivo do défice não é o mais adequado.



## CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

O CES constata que em 2009 e 2010 a despesa corrente primária, em percentagem do PIB, se mantém em 42%, o que revela que não houve a contenção de despesa que seria desejável, nomeadamente através do combate ao desperdício.

Em relação à receita fiscal e contributiva, tanto em 2009 como em 2010 deverão representar 32,6% do PIB.

A este propósito, o CES manifesta a sua profunda preocupação pela queda abrupta das receitas fiscais ocorrida em 2009, em particular no que respeita à cobrança do IVA (queda de 18,9% na receita líquida e de 11,7% na receita bruta). A Proposta de OE para 2010, ao contrário do que seria expectável e mesmo imprescindível, não inclui uma explicação cabal do que ocorreu nesta matéria em 2009, limitando-se a apontar como causa principal a queda da actividade, quando é certo que esta, na dimensão que ocorreu (queda de 0,9% do PIB e de 3,7% na procura interna a preços correntes), não parece justificar uma redução tão profunda nas cobranças de impostos. Da mesma forma, também não é crível que as medidas fiscais discricionárias tomadas em 2009 justifiquem a totalidade da queda que não é explicada pela redução da actividade.

Ainda no que respeita à tributação, um outro aspecto para que o CES chama particular atenção tem a ver com a necessidade de conciliar melhores condições de atracção de investimento com imperativos de equidade.

Quanto a este segundo aspecto, o CES assinala a repartição da origem das receitas fiscais entre a tributação directa e indirecta considerada no documento, não se podendo aceitar – ainda que devido a factores conjunturais – a consequência de maior incidência fiscal nos estratos de mais baixos rendimento, já que o peso dos impostos indirectos passará a ser maior em 2010 face a 2009 (crescimento anual de 3,2%) do que o dos impostos



## CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

directos (quebra anual global de 1,3% em termos globais, mas um crescimento de 1,1% para o IRS e uma quebra de 7,4% para o IRC).

Este facto contribuirá para um agravamento das desigualdades na distribuição da riqueza e dos rendimentos em Portugal, que é das mais desiguais da Europa. Alterar esta realidade imporia medidas de política com vista a uma maior justiça fiscal, que não se vislumbram no Documento, designadamente o reforço das acções de combate à economia paralela e à subdeclaração de rendimentos. O CES lembra também a conveniência de serem encaradas novas vias de tributação, designadamente de rendimentos não originados no trabalho nem dos legítimos proveitos do investimento em actividades económicas.

Face aos valores constantes do Documento, o CES considera que existem, pelo menos fortes indícios, de poder ter ocorrido um aumento significativo da evasão e fraude fiscais, o que aponta para a necessidade imperiosa de, através das medidas adequadas, recuperar em 2010 o que terá sido perdido por estas causas em 2009. Se tal vier a suceder, o CES considera que será possível obter receitas fiscais significativamente superiores às previstas no Documento. O combate à fraude e evasão fiscal e contributiva bem como à economia informal deve continuar a constituir uma prioridade da política pública, actuando-se também por esta via para a melhoria do défice orçamental.

No que respeita às despesas, o CES admite não estarem esgotadas as poupanças possíveis concretamente às de consumo intermédio, mesmo tendo em conta que nesta rubrica se encontram despesas não susceptíveis de redução. Efectivamente, existe margem para significativas poupanças nas despesas de funcionamento de serviços, em particular no que respeita aos fundos e serviços autónomos, principalmente no que se refere às despesas relativas ao *outsourcing* de actividades, como por exemplos os



## CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

gastos em estudos e pareceres encomendados a empresas de consultadoria ou sociedades de advogados.

Os meios adquiridos por aumento da cobrança de impostos e poupança no consumo intermédio poderiam evitar a descida do poder de compra dos trabalhadores da função pública, uma vez que não se descortinam razões para a sua descida, tanto mais que se esperam aumentos de produtividade e que a perda de poder de compra nos últimos dez anos foi cerca de 5%.

Esses meios também permitiriam evitar a alteração da penalização das reformas antecipadas da função pública e da fórmula de cálculo das pensões para as quais, da mesma forma, não se encontra uma razão válida, tanto mais que as poupanças previstas para 2010 com a alteração de regime das reformas antecipadas são negligenciáveis (28 milhões de euros). Acresce que com a mudança da forma de cálculo, a poupança obtida em 2010 é praticamente nula. A alteração do regime, a efectivar-se, corresponde a uma quebra de um compromisso formal, sem justificação suficiente e terá um efeito muito negativo na credibilidade do Estado num domínio tão sensível como este.

O CES chama a atenção para a necessidade de uma avaliação que distinga aquilo que representa a dimensão conjuntural económica, do actual défice - resultante da quebra da actividade do funcionamento dos estabilizadores automáticos e das medidas excepcionais tomadas pelo Governo, e que, naturalmente, serão atenuados com a retoma do crescimento - do que são aspectos estruturais do mesmo, associados a despesas dificilmente comprimíveis sem mudanças de maior alcance estrutural e que apenas podem ser compensadas com um não desejável aumento da carga fiscal. A dimensão desta componente condicionará, sobretudo, o esforço necessário para a redução do défice nos próximos anos, sendo certo que grande parte dos instrumentos usados na proposta de



## CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

O.E. para 2010 para reduzir o défice têm um carácter que não permite a sua utilização num percurso de médio prazo.

Ainda no que respeita à sustentabilidade das finanças públicas a médio prazo, e não estando ainda disponível o Programa de Estabilidade e Crescimento, o CES regista, no entanto, o valor de 85,4% do PIB que se prevê para a dívida pública para 2010 e, nesse contexto, manifesta desde já a sua preocupação com o aumento dos encargos líquidos com as Parcerias Público Privadas (PPP) previstas para os próximos anos, que aumentarão mais de 20% entre 2010 e 2013.

As parcerias público-privadas, nomeadamente, para a construção de infra-estruturas, não são, *a priori*, positivas nem negativas, devendo ser analisadas caso a caso e sector a sector. Porém, a contratualização de PPP e de concessões, introduz por décadas uma rigidez na despesa do Estado e de outras entidades públicas (Estradas de Portugal, SA e outras) e é necessário que o Orçamento do Estado informe de forma clara, detalhada e exacta qual o impacto orçamental futuro, quer do lado da receita quer da despesa. O CES avalia positivamente a intenção do Governo de criar uma entidade destinada exclusivamente a acompanhar as PPP e as concessões, mas considera que deveria ser fornecida mais e melhor informação no Relatório do Orçamento do Estado.



**CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL**

**DECLARAÇÕES DE VOTO**



## CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

### **Declaração de voto da Confederação Cooperativa Portuguesa, CCRL**

A CONFECOP – Confederação Cooperativa Portuguesa, reconhece que o facto de não participar nos trabalhos da CEPES têm dificultado o acompanhamento sobre os grandes temas que o CES tem tratado, de que são exemplo mais recente os pareceres sobre as GOP e sobre o OE.

Por isso, ao apresentar só neste momento a proposta que a seguir se regista, deixa à avaliação de V. Exas. A oportunidade e enquadramento da mesma.

#### **Proposta:**

O CES saúda a criação pelo governo, no final de 2009, da Cooperativa António Sérgio para a Economia Social, que em 4 de Fevereiro foi aberta, por escritura pública, a 6 Confederações do Sector Cooperativo e Social, tendo por objecto “promover o fortalecimento do sector da economia social, aprofundando a cooperação entre o Estado e as organizações que o integram, tendo em vista estimular o seu potencial ao serviço do desenvolvimento sócio-económico do País” (1).

Porém, o OE não reflecte esta mudança de orientação política, e a “criação de uma linha de crédito bonificado específica para o sector social, a ser criada durante o primeiro semestre de 2010, no valor de 12 500 000 euros” (2) antevê-se como muito limitada e insuficiente, face à dimensão e necessidades de um sector com cerca de 9.000 entidades e 257.000 postos de trabalho, sem contar com os milhares de dirigentes e colaboradores voluntários.

Por outro lado, nenhuma medida foi prevista no OE para repor a diferenciação positiva, em impostos, taxas e incentivos fiscais que já existiu



## CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

para o Sector Cooperativo e Social, materializando o previsto na Constituição da República Portuguesa e as recomendações do Parlamento Europeu.

O CES recomenda que o Governo adequé o OE à real dimensão social, económica, mas também política e estratégica deste sector.

### Notas:

- (1) – Estatutos da Cooperativa António Sérgio para a Economia Social.
- (2) – Resolução do Conselho de Ministros de 4/Fev/2010.