

Proposta de Orçamento do Estado para 2011

Parecer

(Aprovado no Plenário de 26 de Outubro de 2010)

Relator: *Conselheiro João Ferreira do Amaral*

2010

Índice

NOTA PREAMBULAR	3
1. Enquadramento do Orçamento do Estado para 2011	4
2. Quadro macroeconómico	8
3. A proposta de Orçamento do Estado para 2011	12
4. O Orçamento do Estado para 2011 numa óptica de médio/longo prazo	20



Nota preambular

A solicitação da Comissão Parlamentar de Orçamento e Finanças, o CES, nos termos constitucionais, elaborou o presente Parecer sobre a Proposta de Orçamento do Estado para 2011, recebida em 16 do corrente mês de Outubro.

O CES salienta que o curtíssimo prazo de que dispôs para elaborar o Parecer não lhe permitiu aprofundar alguns dos aspectos da Proposta que teriam certamente merecido tal aprofundamento.

O CES vem, desde há vários anos, a chamar a atenção para o facto de não se poder pronunciar em termos minimamente adequados, em virtude do muito curto espaço de tempo que tem para o fazer, inviabilizando-se a consulta adequada às entidades associadas nos parceiros que fazem parte do CES. As indefinições e imprecisões que se estão verificando relativamente ao Orçamento do Estado para 2011 agravaram substancialmente este problema.

O CES constata que, na Proposta, não são visíveis resultados de quaisquer melhorias significativas nos processos de preparação do Orçamento, processos que se encontram completamente desajustados em relação às necessidades actuais das finanças públicas e que se traduzem, em particular numa insuficiente avaliação da verdadeira utilidade das despesas públicas previstas.

Pelo contrário, existem indícios de alguma precipitação e menor reflexão na elaboração de diversos dos elementos constituintes da Proposta, o que parece apontar para uma consciencialização tardia das reais dificuldades da situação financeira portuguesa.



O CES constata ainda que, muitas das suas propostas constantes de anteriores pareceres, tanto sobre as Grandes Opções do Plano como do Orçamento do Estado, das quais foram seleccionadas algumas que se transcrevem em documento anexo ao presente Parecer, teriam contribuído, se tivessem sido consideradas em devido tempo, para evitar o agravamento das finanças públicas ao ponto a que se chegou.

O CES entende que serão necessários vários anos e um grande esforço para se obter um quadro para o funcionamento da economia minimamente consistente, pelo que se terão de manter e aprofundar medidas de ajustamento tendentes à obtenção desse quadro.

Ainda neste contexto, o CES manifesta a preocupação pela deterioração que vem ocorrendo ao nível da máquina administrativa do Estado e dos perniciosos efeitos daí decorrentes sobre a gestão pública e privada.

1. Enquadramento do Orçamento do Estado para 2011

Portugal atravessa actualmente uma profunda crise, sem precedentes nas décadas anteriores: a crise financeira e económica internacional tornou ainda mais evidentes as dificuldades nas áreas económica, orçamental e financeira em Portugal, sendo a redução do défice orçamental e a consolidação das finanças públicas, bem como o combate ao desemprego, prioridades fundamentais e imediatas para o País.

Com efeito, a situação financeira do País degradou-se fortemente no último ano. Esta degradação é visível tanto no que respeita à situação



financeira global da economia como no que respeita ao caso particular das finanças públicas.

Quanto ao endividamento da economia em relação ao exterior, o CES alertou, em diversos pareceres anteriores, que o País se encontrava numa trajectória não sustentável nesta matéria. Com efeito, a acumulação de défices na balança corrente com o exterior estava (e está ainda) a fazer crescer a dívida externa numa tal dimensão que dificilmente se poderia esperar que esta trajectória pudesse prolongar-se muito mais tempo.

O CES considera que existem hoje sinais inequívocos que esse limite temporal terá sido atingido. Com efeito, as dificuldades que a economia portuguesa encontra para se financiar no exterior, em particular a médio ou longo prazo, são um indicador claro de perda de confiança dos mercados financeiros na capacidade do país prosseguir no caminho de endividamento que vinha trilhando.

O CES não pode deixar de alertar para a extrema gravidade desta situação. As dificuldades de financiamento externo da economia, que são já hoje patentes, apontam para a possibilidade (embora não a inevitabilidade) de ocorrência de uma redução drástica do crédito às nossas actividades produtivas com consequências que seriam dramáticas sobre a situação das empresas e sobre o nível de emprego sobretudo quando a taxa de desemprego se aproxima dos 11%.

O CES considera, portanto, que, independentemente das necessidades financeiras próprias do sector público, que a seguir serão abordadas, o Orçamento do Estado para 2011 (OE para 2011) deverá ser também avaliado pela forma como contribui, ou não,



significativamente para a melhoria da situação empresarial e da competitividade da economia portuguesa.

A segunda componente da degradação da situação financeira que o País sofre tem que ver, evidentemente, com a questão do financiamento do Estado. A indesmentível dificuldade que o Estado encontra em financiar-se a taxas de juro razoáveis é, da mesma forma, indicador bastante da falta de confiança dos mercados na sustentabilidade das finanças públicas portuguesas. Mas, mais do que isso, configura também uma trajectória não sustentável, pois financiar a dívida pública, com taxas pelo nível das praticadas nos últimos meses, torna-se rapidamente insustentável face ao muito baixo ritmo de crescimento, actual e previsível, da economia portuguesa nos próximos anos. Surge, aqui também, a possibilidade de emergir uma situação de enorme gravidade, que poderá traduzir-se na falta de capacidade do Estado em solver os seus compromissos. Nesse sentido, o segundo critério que deverá ser usado para avaliar o orçamento 2011 na presente situação é o da dimensão e da forma como o OE contribuirá para reduzir o défice das contas públicas.

Conhecidas que são as condicionantes de endividamento que rodeiam a preparação do OE para 2011, o CES não pode deixar de enfatizar que, apesar de todas estas condicionantes, o Orçamento do Estado continua a ser um instrumento importante ao serviço das políticas sociais e do desenvolvimento económico. O facto da margem de manobra neste domínio se reduzir inevitavelmente em virtude das restrições financeiras não significa que ela se tenha reduzido a zero. Continua a haver uma possibilidade de utilizar recursos importantes ao serviço do desenvolvimento e este será um terceiro aspecto que será objecto de parecer do CES.



O CES alerta para o facto de o País atravessar a sua pior crise das últimas décadas nos domínios económico, financeiro e social, persistindo ainda a economia portuguesa numa trajectória não sustentável que, a não ser corrigida, pode levar a sociedade portuguesa, a prazo não muito longo, a um desastre de grandes proporções e a um retrocesso que poderá demorar muitos anos a recuperar.

O CES apela, assim, para que o Orçamento para 2011, que vier a ser aprovado, possa constituir um instrumento eficaz de correcção de trajectória, repartindo por todos, de forma equitativa, os inevitáveis sacrifícios que terão de ser realizados.

O CES constata que hoje a prioridade é-nos imposta pelos nossos credores e exige pôr as contas públicas em ordem. Os nossos credores duvidam da nossa capacidade para solver os compromissos assumidos. Para o País esta é uma questão central. Independentemente da avaliação sobre a qualidade e credibilidade da proposta de Orçamento, o CES entende que a não aprovação de um orçamento significaria que aumentaríamos as dúvidas dos mercados financeiros sobre a nossa capacidade em cumprir os compromissos assumidos e, como consequência, ou iríamos pagar muito mais caro o que pedíamos emprestado ou, pura e simplesmente, não teríamos acesso ao crédito.

Assim, embora se reconheça a importância do Orçamento do Estado face às pressões dos mercados financeiros no curto prazo, entende o CES que os défices estruturais do País e a promoção do crescimento económico devem constituir uma prioridade fundamental para o equilíbrio sustentado das finanças públicas, para a promoção de uma



mais justa repartição do rendimento e para a melhoria do nível de vida dos portugueses.

2. Quadro macroeconómico

O cenário macroeconómico para 2011, constante do Relatório do OE para 2011, parece muito pouco plausível, por diversas razões.

Em primeiro lugar, mesmo com uma quebra prevista de 2,5% na procura interna, e mesmo tendo em conta que o valor das importações de 2010 se encontra pontualmente aumentado devido à compra de submarinos, parece pouco provável que as importações possam decrescer 1,7% em 2011, dado o forte conteúdo importado das exportações e o facto de, para estas, se prever um crescimento de 7,3%. É, assim, duvidoso que as importações registem a quebra prevista. Se tal quebra não vier efectivamente a ocorrer, o crescimento do PIB será menor e poderá, mesmo, ser negativo.

Em segundo lugar - e mais importante - está a insuficiente fundamentação do crescimento tão elevado para as exportações. Para 2010, o cenário do OE para 2011 prevê um crescimento de 6% para a procura relevante para as exportações portuguesas de bens e um crescimento das exportações totais de 8,6%. Para 2011 prevê uma significativa desaceleração desta procura relevante (crescimento de apenas 3,2%) que porém só induziria uma desaceleração de 1,3 pontos percentuais nas exportações. Como o pouco crescimento do PIB que se prevê terá de ser induzido pelas exportações, já que a procura interna se reduz, é fácil de constatar a fragilidade em que assenta a previsão do Governo de que haverá um crescimento positivo do PIB (ainda que apenas de 0,2%) para a economia portuguesa.



Também é pouco plausível a previsão da evolução da taxa de desemprego. Mesmo que o crescimento económico de 2011 venha a ser de 0,2% - o que, como se viu, será muito difícil - a previsão de um crescimento de apenas 0,2 pontos percentuais para a taxa de desemprego é muito pouco provável. Tem-se aliás verificado nos últimos anos uma sistemática subavaliação da previsão da taxa de desemprego nos OE, recordando o CES que no OE para 2010 a taxa de desemprego prevista era de 9,8% quando, na realidade, se prevê agora que ela vá ser de 10,6%.

Finalmente, no que respeita à inflação, a previsão do Governo parece estar subavaliada face ao impacto do aumento previsto para o IVA e também à descida na subsidiação de bens e serviços, como na saúde e nos transportes, embora seja também de contar com efeitos moderadores da inflação decorrentes da desaceleração da actividade económica. Por outro lado, como não se prevê uma apreciação do euro em relação ao dólar (pelo contrário prevê-se uma depreciação de cerca de 8%) é difícil de encontrar o fundamento desta previsão governamental. Mais uma vez, e como o CES tem chamado sucessivamente a atenção, mantém-se a perspectiva de uma subavaliação da taxa de inflação para 2011, no seguimento, aliás, da sistemática subavaliação que se tem registado nos anos anteriores (por exemplo, a taxa de inflação prevista no OE para 2010 era de 0,8% e, na realidade, de acordo com a previsão do OE para 2011, deverá ser de 1,3%).

O CES considera que o cenário macroeconómico apresentado no Relatório do OE para 2011 carece de fundamentação suficiente e tem o efeito negativo de esconder os riscos gravíssimos a que a economia portuguesa está sujeita. A fragilidade das previsões das exportações; a



possibilidade do consumo privado descer mais que os 0,5% previstos, em virtude da quebra acentuada dos rendimentos reais; a não menor possibilidade do investimento privado - face às fracas perspectivas da procura e às dificuldades de crédito - acompanhar, ainda que em menor dimensão, a quebra de 11,9 %, a preços correntes, na formação bruta de capital fixo pública (FBCF), assim levando a uma queda maior do investimento do que a prevista (-2,7%) e a eventualidade da ocorrência de um aumento em vez de uma quebra nas importações tornam muito provável a ocorrência de uma recessão em 2011.

Nesta proposta de Orçamento não transparecem de forma clara nem uma dimensão económica, nem uma dimensão social, notando-se a falta de medidas inovadoras que, mesmo sem aumentar a despesa ou reduzir a receita pública, pudessem dar corpo a uma estratégia de crescimento económico e emprego e de reequilíbrio das contas com o exterior.

O articulado da Proposta não inclui medidas suficientes para potenciar as exportações ou a redução das importações nos sectores em que tal é possível, sendo que, no último caso, as mesmas diminuirão apenas por via indirecta em função da redução da procura interna.

Existe um conjunto de actividades económicas de grande relevância para o País, quer em termos de exportações, quer de emprego e que actualmente atravessam momentos difíceis. O CES entende que tais actividades devem merecer especial atenção por parte das políticas públicas e sugere que o Governo desenvolva negociações com os parceiros sociais no sentido de avaliar a possibilidade de redução da



Taxa Social Única (TSU) a cargo da entidade empregadora, substituindo-se essa receita por via do IVA social.

A descida da TSU naquelas actividades exportadoras, de trabalho intensivo e de baixos salários deveria ser equacionada tendo presente os efectivos impactes económicos – situação económica e competitividade externa das empresas – e pelos seus impactes sociais, nomeadamente em termos de emprego e de melhoria de baixos salários, tendo especialmente presente a Retribuição Mínima Mensal garantida. A perda de receita do Estado poderia ser compensada por outras medidas de natureza fiscal e de combate à economia informal. A oportunidade para uma tomada de decisão deste tipo dificilmente se poderá repetir, dado o elevado valor que as taxas do IVA vão atingir (23% para a taxa normal).

A possibilidade de um cenário recessivo, que está assim longe de poder ser afastada, deverá ser tomada em conta pelas autoridades para que possam ser tomadas medidas correctoras se se verificar, ao longo de 2011, uma quebra significativa da produção e um aumento rápido do desemprego, sobretudo quando a taxa de desemprego se aproxima dos 11%. Assim, o CES aconselha que sejam desde já estudadas e previstas medidas de correcção caso a evolução macroeconómica se for revelando mais desfavorável do que o previsto.

O CES considera, também, que a forma como a União Europeia inverteu as suas prioridades orçamentais desde Março do corrente ano, impondo objectivos de consolidação orçamental exagerados, que não serão exequíveis sem consequências muito negativas quer sobre o projecto de integração europeia quer sobre a economia e a



sociedade dos países mais débeis, deverá ser tido em conta pelo Governo para fundamentar as posições portuguesas nas negociações europeias futuras neste e noutros domínios relevantes dos negócios comunitários.

3. A proposta de Orçamento do Estado para 2011

O OE para 2011 tem como objectivo fundamental a redução do défice orçamental de 7,3 % do PIB previsto para 2010 para 4,6% em 2011.

O CES não põe em causa este objectivo, na medida em que se trata de uma imposição comunitária, sem prejuízo de reafirmar que decorre de uma imposição sem justificação suficiente, prejudicial e possivelmente contraproducente no contexto actual das economias europeias, que nenhum problema resolverá e, pelo contrário, irá aprofundar as desigualdades entre os Estados da União, assim contribuindo para debilitar a coesão económica e social no espaço comunitário.

O Governo propõe que tal redução do défice seja obtida com um aumento de 1,0 % em relação ao PIB nas receitas fiscais e contributivas e uma redução de 3,4% da despesa corrente primária em relação ao PIB, sendo que as restantes receitas e despesas têm um impacte negativo em relação ao PIB.

O CES entende que, face ao que é referido na página 96 do Relatório, a componente da receita encontra-se subavaliada. Com o valor previsto na Proposta, ou se espera um crescimento da economia paralela, ou um menor crescimento económico do que o previsto, ou parte-se do princípio que o controlo da despesa mais uma vez não irá



acontecer o que viria a confirmar o facto que, desde 1995, se aumentam impostos e não se reduz a despesa.

O CES considera que, a nível agregado e considerando os valores que são previstos, se verifica uma certa distribuição do esforço de redução do défice entre receitas fiscais e despesa corrente primária, embora, a nível mas fino, se note uma nítida falta de equidade, penalizando-se relativamente mais os estratos sociais de baixos e médios rendimentos. Com efeito, a forma como é obtido este resultado dentro de cada agregado levanta sérias reservas.

Assim e em primeiro lugar, a redução de vencimentos dos funcionários públicos e dos trabalhadores do Sector Empresarial do Estado (SEE) é uma medida injusta, uma vez que faz repercutir sobre estes trabalhadores grande parte do ónus da redução do défice, a qual a todos, beneficia. O CES entende que tal tipo de medidas só deve ser tomado quando estão esgotadas todas as alternativas, o que o CES considera não ser o caso uma vez que se coloca uma grande parte do ónus da consolidação orçamental nesses funcionários.

O alargamento da redução dos salários ao SEE, bem como a limitação do subsídio de refeição, trabalho nocturno, trabalho suplementar e ajudas de custo aos valores previstos para a Administração Pública, introduzem disparidades inaceitáveis entre empresas do mesmo sector, sendo incompreensível do ponto de vista económico e desrespeitando a própria negociação colectiva, ignorando completamente os resultados alcançados por um processo contínuo ao longo de anos.



O CES não pode igualmente deixar de expressar a sua preocupação em relação ao congelamento de todas as pensões, mesmo as pensões sociais, e aos impactos que tal medida terá sobre um grande conjunto da população, já particularmente vulnerável a situações de pobreza e exclusão.

O CES entende que esta é uma medida que, não só traduz uma forte insensibilidade social, como configura um desrespeito inadmissível por acordos tripartidos alcançados em sede de concertação social, designadamente o Acordo sobre a Reforma da Segurança Social, que consensualizou regras automáticas de actualização das pensões. O CES considera que tal intenção mina, de forma muito séria, o desenvolvimento de um clima de confiança entre os parceiros sociais e dificulta o desenvolvimento de uma cultura de compromisso e do diálogo social.

Também o congelamento do IAS (Indexante dos Apoios Sociais), previsto nesta Proposta de OE e cuja actualização deveria ser igualmente automática, terá consequências bastante negativas às quais o CES não pode ficar indiferente, precisamente por afectar as famílias mais fragilizadas e carenciadas.

Com efeito, em particular, o CES - registando embora de forma positiva o esforço previsto e as medidas enunciadas de combate ao desperdício - considera que o OE para 2011 não vai suficientemente longe nesta matéria, não esgotando portanto as possibilidades de poupança no que respeita ao consumo intermédio do Estado.

Verifica-se, aliás, que as despesas de consumo intermédio apresentam apenas uma ligeira quebra em relação ao total do consumo intermédio mais despesas com pessoal (de 31,9% em 2010 para 31,0%



em 2011), sendo certo que uma parte importante da quebra do consumo intermédio relativa a 2011 terá a ver com o efeito aritmético do aumento pontual de 2010 relativo à compra de submarinos.

O CES entende, por conseguinte, que o OE deveria responder a tais preocupações, integrando medidas tais como uma maior responsabilização de todos os governantes e dirigentes públicos ou a promoção da mobilidade, quer por via da negociação colectiva, quer da mobilidade voluntária.

No que respeita ao combate ao desperdício, o CES entende que pouco se tem avançado e a Proposta do OE para 2011 continua a não avançar suficientemente:

- na racionalização da aquisição de bens e serviços por parte das entidades da Administração Central, Regional e Local e do Sector Empresarial do Estado (reduzindo substancialmente os encargos ou mesmo eliminando muitos deles, como os decorrentes de avenças e contratos, consultorias e pareceres, mudança precoce de frotas, etc.);
- na utilização do rigor e de regras de transparência na gestão de recursos públicos, materiais e humanos, promovendo a defesa do interesse geral em prejuízo dos interesses privados que se apropriam e crescem à sombra da usurpação dos bens e serviços públicos.
- na renegociação das parcerias público-privadas, assegurando a compatibilização da defesa do interesse público com a iniciativa privada, através de uma adequada repartição do risco.
- na moralização da vida pública, a todos os níveis, eliminando abusos existentes e comportamentos de esbanjamento e apropriação privada indevida ou injustificada dos recursos públicos, promovendo auditorias das despesas do Estado para assegurar maior transparência e eficiência na afectação de meios e maior rigor na fixação de objectivos, estratégias e recursos e capacidades a utilizar.



O CES considera ainda que na Proposta de OE não se vislumbram medidas que garantam uma melhor e mais eficiente gestão da Administração Pública, sendo esta uma questão estratégica para o País. A evolução da última década veio revelar uma incapacidade de melhorar a gestão do aparelho do Estado, demonstrando que a implementação de medidas avulsas e cortes transversais e indiscriminados de despesa têm pouco ou nenhum efeito. De facto, não só não se conseguiu garantir uma efectiva poupança e o combate ao desperdício, como assistimos mesmo à degradação da qualidade de alguns serviços públicos.

O CES entende também que o anúncio da extinção ou fusão de diversos institutos e outros organismos públicos, se tiver sido efectuado após a necessária reflexão, é um sinal positivo, porventura ainda insuficiente, e espera-se que a reorganização prevista, ao incluir a extinção de serviços socialmente inúteis, seja feita de modo a que não afecte o funcionamento das empresas e a vida dos cidadãos.

Será imperioso que a reestruturação da Administração Central do Estado seja estendida à Administração Regional e Local e às Empresas Públicas, Regionais e Municipais, onde se impõe, também um grande esforço de racionalização e extinção de organismos e empresas socialmente inúteis.

O CES assinala igualmente, pelos seus efeitos muito perniciosos, a redução das despesas em prestações sociais, que vai muito além do que se poderia esperar dos efeitos benéficos de uma maior fiscalização. Mais uma vez, pela debilidade dos estratos sociais a que se dirigem, trata-se de despesas que só deveriam ser reduzidas se outra alternativa não houvesse. A questão pode tornar-se ainda mais grave se, como parece altamente provável, o crescimento do



desemprego estiver subavaliado no cenário macroeconómico constante do Relatório da Proposta.

Com efeito, não só não é plausível o agravamento da taxa de desemprego previsto na Proposta de OE, como se considera incompreensível que o Governo preveja a redução da despesa com medidas de apoio aos desempregados as prestações de desemprego em cerca de 7%. Desta previsão pode concluir-se que aumentará o número de desempregados sem prestações de desemprego.

O CES não pode ainda deixar de expressar a sua preocupação quanto á evolução das verbas destinadas à política de emprego e formação profissional. Num contexto em que se prevê o agravamento do desemprego em 2011, o CES considera que seria desejável prever o reforço das verbas destinadas a políticas activas de emprego. Admitir-se-ia que, no quadro da redução do défice orçamental também estas despesas pudessem ser objecto de alguma contenção. O CES não pode porém aceitar uma redução de verbas quando o Governo põe em causa o respeito pelos descontos de trabalhadores e empregadores destinados a políticas de emprego e formação profissional, que vem na lei em vigor desde 1962, ao prever que 4,7% das receitas contributivas do sistema previdencial no Continente sejam receitas a transferir para o Instituto do Emprego e Formação Profissional (IEFP), quando, perante um crescimento previsto de 4,6% nas quotizações e contribuições para o sistema previdencial, as verbas do IEFP, que deveriam crescer na mesma proporção, apresentam, pelo contrário um decréscimo face a 2010.

Também no que respeita às despesas sociais em saúde, o CES vê com preocupação os impactos nas camadas mais carenciadas da



população, resultantes da redução prevista na proposta de OE, na ordem dos 250 milhões de euros.

Entende o CES que o Governo deveria reconsiderar a reposição de medidas de apoio aos desempregados que estiveram em vigor por motivo de crise económica (como a redução do período de garantia do subsídio de desemprego e a prorrogação do subsídio social de desemprego). Esta medida terá um efeito adicional no estímulo da procura interna. Em suma, o OE para 2011 deverá ser também avaliado pela forma como contribui para a melhoria das condições de vida dos desempregados, bem como da generalidade dos trabalhadores e da população.

Do ponto de vista fiscal, o CES pode admitir que a rapidez da necessidade de obtenção de receitas obrigue a um aumento do IVA, mas considera muito gravosas as alterações de taxas do IVA a serem aplicadas a muitos produtos do sector da alimentação e bebidas, que nalguns casos passarão de 13% para 23% e noutros de 6% para 23%, quando, em Espanha, aos mesmos produtos se aplica uma taxa de 8%. Não entende, também, porque razão não foram consideradas outras alternativas ao aumento do IVA, mais equitativas, como um maior aumento das taxas dos escalões mais elevados de IRS, ou mesmo uma taxa adicional de IRS e IRC para os contribuintes que ultrapassem determinado montante de matéria colectável, receitas que seriam certamente mais justas do ponto de vista social

O CES avalia positivamente a criação da contribuição sobre o sector bancário mas não compreende a razão de não estar previsto um valor da cobrança de receitas desta contribuição já em 2011. Esta indefinição dos resultados desta medida, cujos contornos e resultados são muito pouco claros, embora conste na proposta de Lei do OE,



corre o risco de levar à sua não efectivação ou desta ter um impacto marginal.

O CES entende que a adopção de uma taxa sobre operações financeiras especulativas, medida que há muito se discute no plano comunitário, e que só será eficaz se for estabelecida a nível europeu, é um instrumento importante não tanto pelas receitas geradas - que ainda assim são potencialmente elevadas -, mas sobretudo pelo seu impacto na regulação financeira, potenciando transferências de investimento da especulação financeira para o sector produtivo.

O CES é de opinião que é imperioso reestruturar o sistema financeiro tornando-o mais transparente e ao serviço da economia real. Há que penalizar a especulação e favorecer o investimento produtivo, o que significa que, numa época de escassez de crédito, os recursos financeiros têm de estar mais ao serviço de quem cria emprego e riqueza. Dito de uma forma directa: aqueles que especulam financeiramente têm de ser penalizados, aqueles que criam riqueza e emprego têm de ser apoiados.

O CES reafirma a actualidade do alerta constante no Parecer que emitiu a propósito do OE para 2009, onde chamou à atenção "que a existência de paraísos fiscais tem um papel importante no agravamento da fraude e evasão fiscais e recomenda que as autoridades portuguesas colaborem em eventuais acções internacionais, com vista à sua eliminação ou controlo".

O CES considera, no seguimento do que tem expresso em anos anteriores, que a Proposta de OE, mais uma vez, é insuficiente nas medidas de combate à fraude e à evasão contributiva que todos os



estudos e avaliações apontam no sentido de terem uma elevada expressão.

Sublinha ainda que a crise financeira, com as actuais proporções, também resulta de uma forte quebra na eficiência fiscal verificada em 2009.

O CES recomenda que seja publicada uma lista exhaustiva dos perdões fiscais concedidos, devendo ser explicitada a razão para a decisão e devendo o Tribunal de Contas passar a apreciar as referidas listas.

As transferências de fundos de pensões privados para o Estado deveriam ser feitas num quadro de completa neutralidade, evitando-se, designadamente, a transferência de fundos subdotados comparativamente a responsabilidades. O Governo deveria quantificar as responsabilidades futuras que assume por esta via e publicitar os estudos em que se baseou para avaliar a situação de cada um desses fundos. O Tribunal de Contas deveria pronunciar-se também sobre esta matéria.

4. O Orçamento do Estado para 2011 numa óptica de médio longo prazo

Visto numa óptica de longo prazo, a primeira questão que se põe é a da sustentabilidade das finanças públicas portuguesas. Em primeiro lugar, há que ter consciência de que, se não se resolver o problema da despesa, o aumento dos impostos é um esforço inútil. Neste particular, o CES alerta para que a capacidade de redução discricionária do défice das contas públicas nos anos posteriores a 2011 fica quase esgotada com a realização do OE para 2011 e que por isso, sem crescimento económico, será muito difícil obter reduções



adicionais do défice. Naturalmente que esta preocupação é acrescida pelo facto do CES, como se referiu acima, considerar que o cenário macroeconómico para 2011 se encontra demasiado optimista. Um dos aspectos que, neste contexto, não pode deixar de ser considerado é o perigo de entrada no ciclo vicioso de défice – recessão - mais défice, por ausência de receitas fiscais resultantes da falta de crescimento económico.

Dada a importância de garantir a sustentabilidade das finanças públicas no médio e longo prazo, o CES regista e aguarda a concretização da proposta de revisão à Lei do Enquadramento Orçamental, contida no Relatório do OE para 2011, e manifesta, desde já, a sua disponibilidade para dar o seu parecer sobre a mesma.

Uma outra preocupação de sustentabilidade tem a ver com os encargos futuros das parcerias público-privadas. Tais encargos, em termos líquidos, e com base nos valores constantes do Relatório da Proposta do OE para 2011, equivalerão, nos próximos dez anos, a um valor actual (a uma taxa de 4%) de 9.031 milhões de euros, ou seja, cerca de 6 % da dívida pública prevista para 2011. Em termos médios, representarão em cada ano cerca de 903 milhões de euros, ou seja cerca de 0,5% do PIB. Tais valores, apesar de elevados, representam uma redução em relação aos valores previstos no OE para 2010, o que se considera positivo.

No entanto, tratando-se, na sua maior parte de encargos relativos a investimento, estes encargos, apesar do seu pagamento, quando efectuados não terem efeitos no crescimento da economia (uma vez que os investimentos tiveram a sua realização física em anos anteriores) poderão ser entendidos como fazendo parte do



investimento de iniciativa pública em cada ano, o que significa que competirão com as verbas que anualmente serão atribuídas ao PIDDAC.

Assim sendo, o CES recomenda, para evitar que as PPPs se tornem, no futuro, um encargo insuportável para o Estado, que funcione o sistema de controlo muito estrito de modo a evitar derrapagens e que eventuais novas parcerias sejam lançadas no estrito cumprimento dos critérios legais e apenas depois de um cuidadoso estudo de viabilidade conjunta que deverá ser obrigatoriamente tornado público.

Mas a questão dos efeitos do OE para 2011 a médio e longo prazo não se esgota na questão da sustentabilidade. É importante aferir também os efeitos positivos que pode criar na dotação de factores produtivos.

A FBCF pública irá decrescer cerca de 12% em termos nominais relativamente a 2010, o que constitui um corte assinalável do investimento. No entanto, embora não sejam fornecidos dados sobre a evolução deste investimento por sectores (com exclusão do investimento do PIDDAC) é possível concluir que o corte será realizado nos investimentos feitos fora do âmbito do PIDDAC.

Com efeito, o valor do PIDDAC sofrerá um aumento de cerca de 16% relativamente a 2010, sendo 57 % das verbas concentradas na Agricultura, Economia e Ensino Superior e Investigação, sendo que estes mesmos três sectores concentram cerca de 44% do financiamento nacional e 73% do financiamento comunitário.



O CES considera que a distribuição de verbas reflecte os objectivos de desenvolver a capacidade produtiva nos diversos sectores produtivos e, ao mesmo tempo, de impulsionar a investigação científica e o desenvolvimento tecnológico, certamente objectivos de grande importância no médio e longo prazo.

O CES considera positiva a criação da linha de crédito PME Investe VII com um plafond de 3.000 milhões de euros com o objectivo de facilitar o acesso ao crédito bancário das pequenas e médias empresas, recomendando a utilização de critérios rigorosos na análise e aprovação de candidaturas que permita canalizar o crédito para as empresas que realmente precisam e não para as empresas que procuram recursos mais baratos. Seria importante considerar a hipótese de que uma parte dos referidos 3.000 milhões de euros possa vir a ser utilizada para o prolongamento dos períodos de carência previstos nas primeiras linhas PME Invest, que terminarão no início de 2011, e que constituirão meios adicionais de estrangulamento à actividade das empresas.

Igualmente positivos são: o reforço do sistema de incentivos fiscais à Investigação & Desenvolvimento nas empresas (SIFIDE II), a vigorar nos períodos de tributação de 2011 a 2015; a prorrogação, até ao final de 2011, do Regime Fiscal de Apoio ao Investimento (RFAI); as medidas de estímulo à recapitalização das empresas.

O CES anota, contudo, o atraso na criação do Fundo para a Internacionalização que será disponibilizado em 2011, o qual foi criado pelo Decreto-Lei nº 57/2010 e deveria ter sido regulamentado até ao dia 1 de Agosto.



Constata, ainda, a ausência de um conjunto articulado de acções contra-cíclicas capazes de atenuação do efeito recessivo provocado pelo conjunto de medidas direccionadas para a redução do défice, que permitissem, muito especialmente, a sobrevivência de milhares de empresas e a manutenção dos respectivos postos de trabalho.

O CES alerta ainda para o custo acrescido, e que é incomportável para muitas micro e pequenas empresas em dificuldade que se vierem a ser abrangidas pela proposta de OE, passarão a ter de recorrer a um ROC em caso de reporte de prejuízos

O CES não pode, no entanto, deixar de chamar a atenção para a fraquíssima e inaceitável execução, em 2010, dos programas do PIDDAC com financiamento comunitário, que apenas permitiram a entrada de 596 milhões de euros destes financiamentos, quando estavam previstos 1.087 milhões de euros na proposta de OE 2010.

Alerta ainda para o baixo nível de execução financeira do QREN e do PRODER, que se situavam, respectivamente, em 19% em Setembro último para o QREN e em 26%, em Outubro, para o PRODER, quando, num quadro em que a situação do país exige rapidez na efectivação do investimento no QREN e no PRODER que deveriam ter uma execução muito superior.

O objectivo para 2011, entrada de 979 milhões de euros, é certamente mais positivo, mas ainda fica aquém daquilo que o CES considera ser desejável face às necessidades da nossa economia, tanto do ponto de vista conjuntural como estrutural.

Neste contexto o CES alerta para a necessidade de agilizar procedimentos, no âmbito do QREN, de forma a garantir a devolução



rápida dos apoios por parte das entidades que não realizaram os respectivos investimentos, de modo a reduzir drasticamente o número existente de projectos aprovados e não executados.

O CES identifica-se com a convicção existente na sociedade portuguesa sobre as enormes dificuldades que são impostas à generalidade da população com a Proposta de OE para 2011, com especial incidência nos estratos de baixos e médios rendimentos. O CES reforça a necessidade de ser encontrada uma trajectória para o país baseada no crescimento económico, no desenvolvimento humano e no progresso social.



DECLARAÇÕES DE VOTO

PARECER SOBRE O ORÇAMENTO DE ESTADO PARA 2011

DECLARAÇÃO DE VOTO DA CGTP-IN

A CGTP-IN discorda da proposta de redução da Taxa Social Única para as empresas exportadoras de trabalho intensivo, cuja perda de receita seria compensada pelo aumento de receitas de impostos.

Entendemos que se trataria de uma medida avulsa que teria repercussões negativas no direito à segurança social. A substituição de receitas de contribuições por receitas de impostos enfraqueceria mais o sistema de segurança social, como aliás o demonstra as medidas aprovadas pelo Governo quanto à redução das despesas com as prestações sociais. Estas medidas revelam a fragilidade da protecção social quando o seu financiamento assenta em impostos, no caso o sistema de protecção social de cidadania, particularmente num contexto em que é previsível a acentuação da pressão para reduzir os défices e as dívidas públicas.

As exportações portuguesas não têm acompanhado a evolução da procura externa dirigida à economia portuguesa. Mas não se pode daí concluir, sem mais, que a perda de competitividade é causada pelos custos com o trabalho no país. O Banco de Portugal mostra que, no período de 1999 a 2009, o índice cambial efectivo real, baseado nos custos de trabalho relativos, teve um crescimento inferior ao registado na zona do euro¹. Em suma, não se pode assimilar competitividade com competitividade-custo e, muito menos, afirmar que as perdas de competitividade derivam de custos com o trabalho, directos e indirectos (isto é, compreendendo as contribuições sociais), excessivos quando comparados com outros países.

A necessidade de apoiar a economia portuguesa, incluindo as empresas exportadoras, nunca foi contestado pela CGTP-IN, antes é posta em causa pelas actuais medidas de austeridade. Pode-se discutir a suficiência dos apoios, mas não se pode subentender que as empresas não tenham tido apoios, vindos de fontes nacionais e comunitárias. O que nos podemos interrogar é da sua eficácia, atenta a actual fragilidade do tecido produtivo, mas o patronato não se pode abrigar sistematicamente na responsabilização do Estado como forma de se eximir a responsabilidades que lhe são próprias. Seja como for, não se resolveria a situação com novas distorções e com o enfraquecimento do sistema de segurança social.

A CGTP-IN sempre esteve aberta a discutir as questões relativas ao financiamento da segurança social. Defendemos que o financiamento deve ser discutido abordando os vários factores que nele pesam, para evitar o recurso a medidas casuísticas. Foi nesta perspectiva global que em 2011 foi discutido o financiamento na concertação social. Acordaram-se então diversas medidas e estabeleceu-se que seria estendida, para as entidades empregadoras, a base de incidência contributiva a fontes distintas das remunerações, o que não foi concretizado. Vale a pena recordar que em 2006, a CGTP-IN apresentou, nesta perspectiva, uma proposta global de financiamento, que o Governo recusou discutir.

¹ Banco de Portugal, Custos unitários do trabalho relativos em Portugal: questões metodológicas e evolução na última década, *Boletim de Verão*, 2010.

A CGTP-IN também não votou favoravelmente o parágrafo do Parecer que defende a necessidade de manter e aprofundar medidas de ajustamento necessárias a um ajustamento da economia minimamente consistente. Ainda que se trate de uma redacção genérica, aponta-se para a manutenção e aprofundamento de medidas que consideramos, devido à sua natureza, injustas de um ponto de vista social e que não são economicamente eficazes, antes contribuem para lançar o país em nova recessão.

Lisboa, 27.10.10



Manuel Carvalho da Silva
Secretário-Geral da CGTP-IN



Declaração de voto da CNAF – Confederação Nacional das Associações de Família

1. A CNAF vota favoravelmente o excelente Parecer do CES, relativo à Proposta do OE para 2011, salientando a extrema qualidade, objectividade e construtivismo do referido Parecer.

O voto favorável da CNAF ao parecer do CES radica – aliás, na lógica do próprio Parecer – no dever de patriotismo da viabilização do OE para o próximo ano, no actual cenário da gravíssima crise das finanças públicas, da economia e da sociedade portuguesa, bem como na certeza de que a não aprovação do mesmo OE acarretaria as mais negras consequências para Portugal, nos planos do crédito externo do Estado, da banca e das empresas e do próprio risco político do País.

2. A CNAF não pode, num entanto, deixar de salientar que a Proposta do OE para 2011 se limita ao objectivo, único e obsessivo, da redução do deficit orçamental de 7,3% do PIB, previsto para o corrente ano, para 4,6% em 2011.

O objectivo da redução do deficit de 2011 para 4,3% do PIB, imposto pelo directório da União Europeia e pelos mercados financeiros internacionais, propõe-se ser atingido, com a maior insensibilidade social à custa do acentuado empobrecimento das famílias da classe média e média baixa, já muito fragilizadas por uma década de estagnação económica e de desemprego crescente.

O ataque brutal ao rendimento das famílias da classe média e rendimentos fixos – salários e pensões – é substancialmente agravado com a drástica redução das redes sociais de apoio aos estratos mais desfavorecidos da população, como os desempregados, os idosos, as crianças, os jovens, os deficientes e os imigrantes.

É com a maior veemência que a CNAF repudia a intenção, constante da Proposta do OE, de eliminação da tradicional devolução do IVA às Misericórdias e IPSS, seculares e importantíssimos instrumentos de combate à pobreza e à exclusão social, o que representa um, inesperado e inqualificável, ataque à economia social e solidária e ao terceiro sector.

J. A. Sousa



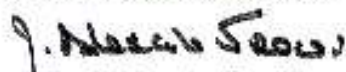
3. Na vertente da redução dos serviços públicos não essenciais, não vislumbra a CNAF, na Proposta do OE, quaisquer progressos significativos.

Aproveita, por fim, a CNAF para solicitar ao Governo que imponha aos gestores públicos do sector empresarial do Estado, das Regiões Autónomas e dos Municípios significativos níveis exteriores de austeridade, com especial destaque para a redução das suas principais remunerações, mordomias e frotas automóveis topo de gama.

Como diria o Padre Américo: “Cuidado com as desigualdades sociais”.

Lisboa, 26 de Outubro de 2010

O Representante da CNAF


(José Alarcão Troni)



ANEXO

AO PARECER DO CES SOBRE A PROPOSTA

DE ORÇAMENTO DO ESTADO PARA 2011

Outubro 2010



EXCERTOS DE PARECERES APROVADOS PELO CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL ENTRE 1998 e 2009

O CES que é a Câmara não exclusivamente política mais representativa da sociedade portuguesa aprovou, ao longo de vários anos, diversos pareceres sobre os documentos estratégicos para o desenvolvimento do País. Neste momento particularmente difícil em que se prepara a decisão sobre o Orçamento para 2011 o CES entende que vale a pena reler alguns desses contributos.

A conclusão é óbvia. Se o CES tivesse merecido alguma atenção porventura não estaríamos na situação em que nos encontramos. Mas não mereceu. A prova aqui fica com a transcrição de vinte e dois excertos de pareceres aprovados pelo CES entre 1998 e 2003.

Sobre competitividade

1. A evolução das exportações é crucial não só para alimentar a expansão do produto nacional. Mas também para moderar o processo de rápida subida do endividamento perante o exterior, pelo qual o nosso país tem estado a passar desde há vários anos. A persistir, essa subida pode vir a criar ameaças sérias ao crescimento futuro da economia nacional, não obstante as facilidades acrescidas de financiamento externo criadas pela entrada de Portugal na Zona Euro. (GOP-2000, pág.12).
2. O problema que ressalta da análise da evolução comparada das importações e exportações desde os primeiros anos da corrente década, é o de que essa evolução está aparentemente a revelar dificuldades estruturais sérias na resposta do sistema de produção nacional de bens transaccionáveis às exigências da abertura de mercados no plano europeu e internacional (...) (GOP-2000, pág. 14).
3. O processo de modernização não se tem feito nem ao ritmo nem com a profundidade que seriam desejáveis, sendo geralmente reconhecido que o ritmo de transformações estruturais da economia portuguesa na última década não foi adequado (...) (GOP-2002, pág. 72)
4. A alternativa é clara, ou se consegue aumentar muito rapidamente e de forma significativa na competitividade das nossas exportações e das nossas produções que concorrem no mercado interno com as importações (...) ou essa competitividade continuará a diminuir, com reflexos negativos no encerramento de unidades fabris e no aumento do desemprego. (GOP -2003, pág.9).



5. Apesar dos avultados investimentos no ensino e formação profissional ... não se traduzirá no futuro, a verificar-se o cenário das GOP, em correspondentes aumentos da produtividade do factor trabalho (...) o que corresponderia, para este período, a nenhuma convergência com os países da zona euro e uma divergência clara em relação ao total dos países da União Europeia. (GOP - 2005-2009, pág.13)
6. O CES considera com grande preocupação (...) que o baixo crescimento económico é acompanhado pelo agravamento do défice externo para níveis que não podem ser considerados sustentáveis, dado o ritmo galopante de endividamento do país em relação ao exterior, que se verifica desde 1996. (GOP -2007, pág.9).
7. Continua a ser necessário criar as condições para um crescimento mais rápido e baseado na produção de bens e serviços transaccionáveis, com mais conteúdo tecnológico e com mão-de-obra mais qualificada. Só um intenso esforço de investimento no capital humano, em novas competências e na aceleração do processo tecnológico associado a mudanças organizacionais profundas, possibilitarão a criação dessas condições. (GOP-2008, pág. 6).
8. É patente a falta de articulação entre medidas com relevância muito desigual e de compilação avulsa, com uma visão estratégica e de conjunto para os problemas do país nota-se um posicionamento acomodado e excessivamente apologético do documento, assumindo um discurso complacente com a realidade do país, que as dificuldades, quer internas, quer externas, dificilmente justificam. (GOP-2009, pág.9).

Sobre obras públicas

9. O País tem assistido ao lançamento para a opinião pública de algumas grandes obras: terceira ponte na zona de Lisboa, aeroporto da Ota, comboio de alta velocidade, etc. Mas, surpreendentemente, não têm sido divulgados quaisquer estudos que clarifiquem as razões económicas e sociais subjacentes, mesmo em termos rudimentares (...) (GOP-2002, pág.108).
10. O CES entende afirmar com muita força que relativamente a projectos desta dimensão e importância não se podem tomar decisões sem a análise exaustiva das diferentes opções e modalidades, sem a disponibilização pública dos elementos de referência e sem profunda discussão entre especialistas e na opinião pública. E, tanto nos casos apontados como em outros, tem o CES de concluir que nenhuma discussão séria foi feita e que, mesmo a nível de especialistas, se continua na mais completa ignorância dos elementos que permitiriam a formação correcta de opinião. (GOP-2002,pág.109).



Sobre Orçamento de Estado

11. O CES, como já se escreveu em anteriores Pareceres, entende que o orçamento deve passar a ser elaborado numa base plurianual, a partir dos grandes objectivos e das grandes prioridades políticas, introduzindo-se critérios racionais e de racionalidade de apreciação de custos e de proveitos, tendo sempre presente a necessidade de eliminação de gastos desnecessários ou excedentários e introduzindo modelos de avaliação dos resultados atingidos. Isto implica passar de uma lógica de meios a uma lógica de resultados, estruturando o orçamento por missões, programas e projectos (...). O Orçamento do Estado Central deverá ser unitário, global e integral, cumprindo-lhe abarcar toda a informação relativa às contas, devendo acabar-se com a nebulosidade que rodeia alguns fundos, institutos e outros centros de gastos e tratando por igual todas as instituições, entidades e agentes. (GOP-2002,pág.82).
12. O desequilíbrio das contas públicas só não foi maior (i) por causa da descida das taxas de juro nos mercados internacionais (por via da preparação para a adesão ao euro) e (ii) das privatizações. Mas não se crê que as taxas de juro possam ainda descer significativamente, podendo até vir a subir no caso de os prestamistas externos perderem confiança no País. Também as receitas das privatizações estão chegando ao seu termo (...) (GOP- 2003, pág. 8).
13. O CES é de parecer que todas as decisões que se traduzem em transferir encargos para o futuro, mediante redução de custos actuais a cargo do OE, deverão não só ser devidamente quantificados como respeitar critérios de equilíbrio de médio/longo prazo, não podendo/devendo traduzir-se em sobre custos anormais para os cidadãos no futuro. (GOP-1998, pág.30).
14. Do lado da despesa tem sido evidente a tendência para o seu crescimento pouco controlado em Portugal, por contraposição à clara tendência de decréscimo na Zona Euro (...) (GOP-2002, pág. 78).
15. Em termos de endividamento foi possível acompanhar os nossos parceiros da Zona Euro no período 1995-1998 graças, em boa medida, às receitas das privatizações. A partir daí tem-se Portugal endividado mais rapidamente que os restantes países da Zona (GOP-2002, pág. 78/79).
16. O CES tem de manifestar a mais profunda perplexidade quanto aos resultados de alguns inquéritos conduzidos pelo Tribunal de Contas e que, no mínimo, parecem indicar um total descontrolo em certas empresas ou organizações, traduzindo-se em enormes diferenças entre valores de adjudicações e de realizações, com as consequências inerentes ao nível da gestão dos dinheiros públicos (GOP-2002, pág. 86



17. O Estado tem vindo a criar uma dívida pública paralela. Trata-se de compromissos contratuais e financeiros do Estado que não são contabilizados como dívida pública e vão produzir encargos em futuros Orçamentos de Estado, como *leasings*, *scuts*, *project finance*, etc. Evitando agravar o défice, o governo coloca as "parcerias público/privadas", concessionárias de auto-estradas, por exemplo, a contratar empréstimos para a construção e manutenção de estradas (...) (GOP-2002, pág.87).
18. As despesas com pessoal da administração pública não podem continuar a crescer a ritmos semelhantes ao dos últimos anos. Há que quantificar com clareza os factores que contribuíram para o crescimento agora verificado (...) (GOP-2003,pág.27).

Sobre fiscalidade e coesão social

19. Entende-se que as mais valias sobre os solos resultantes de intervenções públicas e de investimentos públicos deverão, aliás à luz do que sucede em vários países comunitários, contemplar adequadamente o papel e a valorização potenciada pela intervenção pública, mediante imposto de nível adequado (...) (GOP-2003, pág.117).
20. Em matérias de fraudes e fugas não se compreende o quase total descontrolo com que sociedades *off-shore* podem ser detentoras de amplos patrimónios, mobiliários e imobiliários. A dimensão do problema impõe a fixação de presunções tendo como destinatários os efectivos beneficiários dos bens em causa. (GOP-2003. pág.30).
21. As actuais imperfeições do sistema fiscal fazem recair a carga fiscal do modo muito desigual entre o capital e o trabalho e entre os cidadãos em geral. O desagravamento fiscal dos rendimentos do trabalho por conta de outrem não tem tido o devido tratamento. (GOP- 2003, pág. 30).
22. O CES mostra grande preocupação pelo facto de, sendo Portugal o país da União Europeia onde se registam maiores desigualdades na distribuição do rendimento (10% dos mais ricos possuem 27,7% do rendimento gerado), não se vislumbrar (...) qualquer vontade política de alterar esta situação. (GOP-2003, pág. 89).

