

**Parecer**  
**sobre a**  
**Proposta de Orçamento do Estado para 2018**

Aprovado em Plenário de 06 de Novembro

**Relator:** Conselheiro José António Cortez

Lisboa 2017



**INDICE**

1. INTRODUÇÃO .....	3
2. CENÁRIO MACROECONÓMICO .....	7
3. DÉFICE E DÍVIDA PÚBLICA .....	12
4. RECEITAS E DESPESAS PÚBLICAS .....	16
5. ORIENTAÇÕES DA DESPESA .....	20
5.1. Segurança Social .....	20
5.2. Ensino e Ciência .....	22
5.3. Formação Profissional .....	23
5.4. Capitalização e Financiamento das Empresas .....	24
5.5. Infraestruturas .....	26
5.6. Saúde .....	27
5.7. Ambiente e Território .....	29
5.8. Administração Pública .....	32
5.9. Serviços Públicos Essenciais.....	33
5.10. Igualdade de Género .....	35
5.11. Regiões Autónomas .....	35
6. Declarações de voto.....	36



## 1. INTRODUÇÃO

O Conselho Económico e Social (CES) elaborou o presente parecer, a exemplo de anos anteriores, por solicitação da Comissão Parlamentar de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa, cujo pedido e o envio da respetiva Proposta de Lei teve lugar no dia 16 de outubro de 2017.

O CES não pode, mais uma vez, deixar de chamar a atenção da Assembleia da República para o tempo concedido para elaboração do parecer (3 semanas), que face à natureza deste Conselho, de composição muito diversificada, e ao seu modo de funcionamento - em que a elaboração de pareceres requer uma sucessão de reuniões de acordo com a sua orgânica interna -, se afigura manifestamente insuficiente.

Como tem sucedido em pareceres anteriores, o CES procura que nas suas posições sejam incorporados comentários e opiniões que já expressou, seja diretamente em relação a propostas de anteriores Orçamentos de Estado, seja, mais recentemente, sobre o Plano Nacional de Reformas (PNR) 2017/2021 ou sobre as Grandes Opções do Plano (GOP) para 2018. Sem prejuízo de as suas posições poderem evoluir com as mudanças ocorridas na realidade que comenta, tem este Conselho procurado manter uma linha de coerência nos pareceres que emite os quais, analisados retrospectivamente, revelam que o tempo tem vindo a validar grande parte das grandes linhas de atuação preconizadas.

Num momento em que a economia portuguesa, ao que tudo indica, irá fechar o ano de 2017 com o maior crescimento registado desde o início deste século, o qual ficará registado como o ano em que o país retomará um percurso de convergência em relação ao conjunto da zona euro, o CES congratula-se com esse facto sem, no entanto, deixar de reafirmar a posição expressa no parecer emitido sobre o O.E. 2017, em que criticava os critérios e as metas fixadas pela União Europeia relativamente ao processo de consolidação orçamental dos Estados membros e, em especial, o modo



como o chamado Objetivo de Médio Prazo (OMP) era determinado. Nele o CES exortava o Governo a desenvolver, no quadro de uma atuação concertada com outros países, as iniciativas que permitam ajustar ou rever critérios fixados com um elevado grau de arbitrariedade e que tinham como denominador comum atingir, de forma agravada, precisamente os países que sofreram diretamente os efeitos da crise das dívidas soberanas e das políticas de austeridade aplicadas ao nível da zona euro.

Portugal deixou em Junho de 2017, após ter conseguido sair da situação de «défice excessivo» em 2016, de estar sujeito às regras corretivas impostas pela União Europeia. Em seu lugar, o país passou a ter de se confrontar com os chamados «procedimentos preventivos» do Programa de Estabilidade e Crescimento (PEC), aplicáveis em situações de dívida elevada e que, ao invés dos anteriores, não se focalizam propriamente nos resultados alcançados mas assentam numa avaliação com carácter mais subjetivo e de quantificação controversa sobre as perspetivas de evolução das diferentes economias, em que é considerado o seu crescimento potencial, ou seja eliminando os aspetos conjunturais relacionados com o ciclo económico. A União Europeia focaliza-se, assim, no montante da dívida e no produto potencial das economias, com o propósito de determinar o risco de incumprimento das metas do Tratado Orçamental e, caso considere este elevado, em lugar de ajustar o processo de consolidação orçamental flexibilizando-o e permitindo a estas economias recuperar da recessão em que mergulharam (em grande medida, em resultado das políticas aplicadas) opta, ao invés, por endurecer os objetivos orçamentais intermédios e por impor um OMP para o saldo orçamental também ele mais exigente.

É neste contexto que, para Portugal, é fixado um ajustamento estrutural anual de, pelo menos, 0.6% do PIB; uma taxa de crescimento nominal das despesas primárias líquidas (de onde se exclui, para além dos juros, as despesas com subsídios de desemprego que não tenham origem em medidas discricionárias)



que não pode ultrapassar 0.1%; e se determina, igualmente, que o OMP para o nosso país não são os -0.5% de défice estrutural constantes do Tratado Orçamental mas um superavit de saldo estrutural de 0.25% a atingir em 2021.

De acordo com os recentes comentários da UTAO à Proposta de Orçamento de Estado (POE) esta, apesar de dar um contributo positivo para a diminuição do défice por via de uma diminuição da despesa, calculada em 886 milhões de euros, poderá ainda não ser suficiente para cumprir o ajustamento fixado no PEC e que tem subjacente a necessidade de medidas discricionárias entre 0,6 e 0,9% do PIB em 2017 e 2018. Ou seja, mesmo conseguindo reduzir em dois anos o défice de 1p.p. (de 2.0% para 1.0%), poderemos vir a ser sancionados por Bruxelas por não cumprimos os atuais critérios do PEC, o que vem reforçar a necessidade de rever as regras e imposições desta que constroem o desenvolvimento de Portugal.

Já em Maio deste ano, apesar da evolução favorável nas contas públicas nacionais, Bruxelas, na apreciação ao Programa de Estabilidade de Médio Prazo que lhe fora apresentado por Portugal, destacava como primeira recomendação a «necessidade de um esforço orçamental significativo para 2018», depositando muito pouca confiança no efeito de um novo ciclo de crescimento nas contas públicas do nosso país.

Tudo isto não significa para o CES que com o crescimento atual o país tenha resolvido o problema da «quadratura do círculo», mas o que fica provado é que só com políticas que incorporem o crescimento como objetivo, sem que isso signifique suspender as políticas que visam fazer baixar o défice e conter a dívida pública, é possível sair da crise. O CES desde há muito que vem defendendo que um crescimento económico construído em bases sustentáveis é o maior «amigo» da consolidação orçamental e sempre foi crítico daqueles que, no passado, viam em qualquer medida de incentivo à procura ou que visasse a melhoria das condições da oferta um risco de



incumprimento das metas orçamentais e admitiam que um severo «choque» de austeridade seria o único caminho para a política orçamental.

Dissemos que a prática sistemática e continuada de políticas orçamentais restritivas não se afigurava compatível com crescimentos da economia robustos e duradouros. E que, nomeadamente, a imposição de saldos primários com valores próximos ou acima dos 4% ao longo de vários anos tornam problemático a obtenção de crescimentos nominais da economia igualmente continuados e que para serem compatíveis com aquele saldo teriam que ultrapassar os 4% ao ano (admitindo um contexto em que a inflação permaneça baixa).

Por isso, acompanhamos a afirmação do Governo de que o caminho a seguir tem que ir no sentido de dar sustentabilidade ao crescimento, o que para o CES significa a necessidade de medidas de médio prazo consistentes com este objetivo, reconhecendo, assim, que temos pela frente um percurso que é longo e requer, por um lado, gestões orçamentais de grande rigor mas que, por outro, exige flexibilidade na aplicação das metas. O país precisa de prosseguir políticas que tornem a economia mais competitiva, o que requer inevitavelmente investimento público e privado. Mas, necessita também de medidas que impulsionem uma redução dos níveis de endividamento das empresas e melhores condições de capitalização e de acesso ao financiamento e de uma carga fiscal menos gravosa para as PME. Mas, precisa, igualmente de prosseguir a recuperação e aumento dos rendimentos das famílias e do trabalho, o que implica mais e melhor emprego e trabalho mais qualificado e uma menor carga fiscal sobre a maioria dos rendimentos do trabalho. Tudo isto prosseguindo, ainda, com a redução sustentável do défice e com uma redução controlada e realista da dívida pública. Ou seja, precisa em suma, de associar a uma política de pendor mais quantitativo, e que tem vindo a ser predominante nessa fase de inversão cíclica, com uma reposição de rendimentos a trabalhadores e pensionistas, que, sem prejuízo dos impactos positivos na qualidade de vida dos



portugueses, carece de uma dimensão mais qualitativa e orientada para a alteração e melhoria do perfil produtivo e do incremento sustentado da produção nacional.

## **2. CENÁRIO MACROECONÓMICO**

O crescimento da economia portuguesa em 2017 deverá, segundo a previsão do Relatório da POE para o próximo ano, atingir os 2.6%. Número este que fica bem acima do registado no ano transato e que, só por si, contrasta com as previsões formuladas, pelo menos, até ao Verão deste ano, quer pelas principais organizações internacionais, quer a nível interno. Recordemos que a previsão do Programa de Estabilidade 2017-2021 apontava para 1.9% de crescimento do PIB, número esse que nas previsões de Primavera (Maio deste ano), a Comissão Europeia também adotou.

Para este crescimento não previsto e situado bem acima do que era antecipado no Relatório do O.E. para este ano, contribuiu, sem dúvida, a conjuntura internacional, entretanto, também, ela, revista em alta e que, a nível da zona euro, aponta para um crescimento de 2.1% em 2017. Mas, não é possível dissociar o crescimento do PIB do efeito das próprias políticas internas, e de um contexto macroeconómico que, na generalidade dos indicadores, está ainda muito abaixo dos valores anteriores à crise. Exemplos de resultados que têm causalidades internas óbvias são o próprio crescimento de convergência em relação ao conjunto da zona euro, a dimensão do aumento das exportações que, pela primeira vez, descolam de forma clara da procura externa relevante dirigida à economia portuguesa, com esta a registar significativos ganhos de quota de mercado (lembramos que a previsão do Governo inscrita no Relatório do O.E. para este ano apontava para um aumento das exportações de 4.3% e que o valor agora previsto é praticamente o dobro deste, com um registo de 8.3%) e, também, o contributo decisivo da procura interna, que, numa primeira fase, assentou



essencialmente na recuperação do consumo privado em resultado da política de recuperação de rendimentos entretanto adotada e que, num segundo momento, se projetou igualmente no investimento. Este último irá finalmente inverter o longo ciclo de quebras continuadas (mais de 30% em termos acumulados face aos anos que antecederam a crise) e poderá registar em 2017, de acordo com a previsão do Governo, um crescimento de 7.7%, sendo que, mesmo que este ritmo se mantenha nos próximos anos, são necessários entre 5 a 6 anos até aquela recuperação estar concluída.

Em suma, se as previsões para 2017 devem ser enfatizadas porque marcam uma situação de mudança clara no ritmo de recuperação da economia face aos anos anteriores, este crescimento só é possível porque, além dos fatores associados ao ciclo económico ascendente, se registou finalmente uma conjugação virtuosa entre procura externa e procura interna. Lembremos que nos anos de maior austeridade e de contração da procura interna alguns dos defensores da política então seguida consideravam que apenas com o contributo das exportações seria possível pôr a economia de novo a crescer. Essa foi uma posição que o CES em diversos pareceres rebateu, considerando que as exportações não estão desligadas do mercado doméstico e da procura interna, sendo que a competitividade ao nível desta última é condição para um crescimento sustentado da primeira. Neste contexto, a questão a colocar hoje já não é propriamente a da possibilidade de crescimento com as atuais políticas, mas sim saber qual o grau de sustentabilidade desta nova trajetória de crescimento.

Para respondermos cabalmente a esta interrogação precisávamos de dispor de um novo cenário de médio prazo que atualizasse o Programa de Estabilidade o que, infelizmente, o Relatório da POE 18 não contém, limitando-se a informação estatística disponibilizada ao ano de aplicação do orçamento em causa.



Para 2018 o Relatório apresenta-nos um crescimento do PIB que poderemos mesmo considerar prudente, tomando em linha de conta o ponto de partida existente, ao apontar para 2.2% de variação do PIB. Prevê assim o Governo uma desaceleração de 0.4 p.p. em relação à previsão para este ano, em resultado de um menor crescimento, quer da procura interna, quer da procura externa, mas em que, salvo para o consumo privado, o crescimento previsto se situa ainda acima dos valores de 2016.

Assim, mesmo com uma previsão de inflação ligeiramente superior em 2018 (o deflator do PIB tem uma previsão de aumento de 0.1 p.p.), o crescimento do PIB nominal deverá passar de um registo de 3.9% em 2017 para 3.6% em 2018. Também o emprego deverá ver o seu crescimento desacelerar pois após um aumento global de 2.7% previsto para este ano, deverá crescer apenas 0.9% em 2018. Este valor ainda contribuirá de forma decisiva para que prossiga a tendência descendente da taxa de desemprego que o Governo prevê poder passar de 9.2% este ano para 8.6% no próximo (lembramos que o O.E. 2017 previa para o ano em curso uma taxa de 10.3%), número que ainda ficará acima dos valores anteriores à crise.

Neste contexto de recuperação do investimento e de criação de emprego, o PIB potencial deverá acelerar em 2018 a exemplo do que se prevê já para este ano. Assim, temos variações ascendentes de 0.7% em 2016, de 1.3% em 2017 e de 1.6% em 2018 para aquele produto. O crescimento do PIB real e do PIB potencial resultam numa inversão do sinal do hiato do produto (diferença entre o PIB real e o PIB potencial medido em % do PIB potencial) que, passando a positivo já este ano, reforçará essa tendência em 2018 (evoluindo de -0.9% em 2016 para 1.0% em 2018).

Em relação ao comércio de bens e serviços, a previsão para as exportações em 2018 aponta para uma clara desaceleração que, mesmo assim, aponta para um crescimento de 5.4%, novamente acima da previsão para a procura externa dirigida à economia portuguesa que é de 4.0%.

Os ganhos em matéria de termos de troca deverão ser nulos em 2018, com o índice de preços implícito no PIB e o IPC a registarem uma evolução praticamente idêntica, em resultado de o deflator das importações e das exportações apresentado pelo Governo ser o mesmo (1.0%).

Neste quadro e tendo presente o efeito que o crescimento, quer via procura interna, quer via procura externa, tem no aumento das importações, sobretudo, na componente de bens, verifica-se que o contributo da procura externa líquida (ao contrário do anteriormente previsto) deverá continuar – a exemplo dos 3 anos anteriores - a ser negativo em 2017 (com uma previsão de -0.1%), esperando o Governo que o mesmo possa deixar, novamente, de ser negativo em 2018 (previsão de 0.0%).

Na opinião do CES as previsões macroeconómicas relativas ao ano de 2018 afiguram-se de um modo geral credíveis, sendo que o maior grau de incerteza se relaciona com a evolução da economia internacional e, em especial, dos países do euro. Os recentes acontecimentos na nossa vizinha Espanha podem vir a repercutir-se em Portugal, dado o peso que aquele país tem no nosso comércio externo, assim como o impacto do “brexit” que poderá começar a ser sentido já em 2018. Por outro lado, os pressupostos em que são calculados os termos de troca de Portugal com o exterior poderão vir a ser menos favoráveis ao nosso país do que o previsto (por exemplo, o Conselho de Finanças Públicas estima um deflator para as importações bem acima do Governo: 1.9% e 1.0%, respetivamente) e, como o próprio Relatório refere na avaliação de risco existente, se a procura externa dirigida à economia portuguesa crescer 2 p.p. abaixo do projetado, o impacto no crescimento real do PIB será de -0.4 p.p., por via de um menor crescimento real das exportações, cenário em que teríamos o PIB de novo a crescer abaixo dos 2.0%.

O CES considera que a previsão de subida do investimento público de 1,7% em 2017 para 2,3% do PIB em 2018, o que corresponde a um aumento de 1,3



mil milhões de euros, sem deixar de ser positiva, não deixa de ser insuficiente tendo em conta os valores muito baixos verificados nos últimos cinco anos. Um maior crescimento do investimento público terá efeitos na dinamização do investimento privado o que, por sua vez, contribuirá para o crescimento económico, num ano em que se perspectiva uma desaceleração deste.

Neste contexto, a previsão do Governo de um menor crescimento do investimento, com uma previsão de 5,4% em 2018, até tendo em conta a própria dinâmica de execução do Portugal 2020, afigura-se-nos uma trajetória menos positiva.

O CES reafirma a necessidade da melhoria da qualidade do emprego criado, seja na perspectiva da inserção dos trabalhadores na vida ativa e dos seus níveis de remuneração, seja na perspectiva da melhoria da competitividade das empresas e, neste sentido, considera que o ciclo económico positivo que estamos a viver deve ser aproveitado para enfrentar os problemas estruturais com que a nossa economia se confronta e, em que os défices de competitividade face a países terceiros estão longe de estar ultrapassados. Continuamos com uma muito elevada componente importada daquilo que produzimos e vendemos o que limita o valor acrescentado incorporado nos nossos produtos e dificulta que o crescimento da nossa economia se traduza numa menor dependência face ao exterior. Neste sentido, importa reiterar que a política orçamental tem que ser, cada vez mais, vista como um instrumento de uma política económica capaz de atuar não apenas do lado da procura, mas também do lado da oferta. A política de investimento para a qualificação, a valorização do território, a inovação produtiva e a coesão social recomendam que o carácter anti cíclico e restritivo dos orçamentos em períodos de crescimento não se constitua numa regra absoluta e em que a natureza da despesa não seja tida em consideração. Até porque, se o CES sempre defendeu que a consolidação orçamental tem que ser alcançada com ganhos de eficiência e menor desperdício de recursos com repercussão



na diminuição da despesa pública, também, defendeu e defende que existem domínios em que o aumento da despesa é condição essencial para que haja maior qualidade do serviço público.

### **3. DÉFICE E DÍVIDA PÚBLICA**

Este ano o Governo prevê reduzir o défice do saldo orçamental para -1.4%, o que representa uma diminuição deste, em relação a 2016, de 0.6 p.p. e se traduz num valor que ficará 0.2 p.p. abaixo da previsão do relatório da O.E. para 2017 e 0.1 p.p. abaixo da meta fixada no Programa de Estabilidade 2017-21. Para isso contribuirá, por um lado, o crescimento da economia, refletido num aumento da receita de 0.3 p.p. do PIB, e, por outro, a descida no serviço da dívida, com os juros a caírem 0.3 p.p. do PIB (de 4.2% para 3.9%).

O próprio Relatório do O.E. para 2018 reconhece este efeito quando afirma que «a revisão em baixa do défice face às previsões anteriores, deve-se, maioritariamente, à aceleração da atividade económica que se refletiu no aumento da receita fiscal e à diminuição dos encargos com juros que permitiram acomodar um aumento moderado da despesa». Ou seja, se não referenciarmos a variação da despesa ao aumento do PIB, aquela regista em 2017 segundo a previsão do Governo um aumento de 3.5% o que compara com a redução de -3.8% registada no ano anterior. Este aumento está relacionado com a generalidade das rúbricas do O.E. com exceção dos juros, sendo particularmente relevante o aumento de cerca de mil milhões de euros em despesa de capital.

É, aliás, o crescimento da economia que permitiu acomodar uma evolução menos acentuada do saldo primário, com o Programa de Estabilidade de Abril último a apontar para um valor de 3.0% em 2017, número agora revisto no Relatório da POE-18 para 2.5%.



Para 2018, o Governo avança com uma meta de 1.0% de défice orçamental, prosseguindo, assim, a consolidação orçamental mas, face às previsões para 2017, moderando o seu ritmo. Para o conseguir o Governo baseia-se nos resultados obtidos em 2017 e fundamenta os números das contas públicas apresentadas com base sobretudo no impacto do crescimento da economia e com a expectativa de um abaixamento dos juros a pagar.

Trata-se de uma meta que, com a informação atualmente disponível, o CES considera realista e concretizável, e que não força sequer o Governo a ter que adotar um grande número de medidas adicionais para a conseguir atingir, permitindo-lhe manter uma expectativa de crescimento acima dos 2%.

Não estando previsto um aumento da carga fiscal (os números do Governo apontam para uma descida de 0.2 p.p. do PIB), a receita total sofre um ligeiro aumento de 0.1 p.p. em percentagem do PIB (passa de 43.4% para 43.5%), enquanto a despesa total decresce ligeiramente em 0.3 p.p. do PIB (passa de 44.8% para 44.5%), o que é conseguido com a redução dos juros a pagar que passam de 3.9% do PIB para 3.6%. Esta redução equivale a uma economia superior a 400 milhões de euros, com um valor previsto para os juros da dívida de 7.1 mil milhões. Em valores absolutos a despesa total deverá registar um aumento de 2.9%, com a despesa corrente a aumentar 1.9% e a despesa de capital 21% (esta última regista um crescimento inferior ao de 2017). Se retirarmos os juros da despesa, o aumento da despesa corrente primária é de 7.2% (que inclui uma dotação previsional de 495 milhões de euros). Em linha com o aumento significativo da despesa de capital em % do PIB, o investimento público (FBCF) deverá acelerar de 17.9% em 2017 para 40.4% de variação em 2018.

Tal como em 2017, será possível no próximo ano atenuar o ritmo de crescimento do saldo primário, com a POE a rever os 3.1% inscritos no Pacto de Estabilidade, fixando agora o saldo em 2.6%. Comparando este com a previsão para 2017, regista-se um aumento de 0.1 p.p.. Com esta revisão,



ainda que limitada, é criada uma margem adicional para que a POE prossiga o objetivo de “devolução de rendimentos, seja através da atualização de pensões, seja através da desoneração fiscal sobre o trabalho” (do Relatório).

Do lado do tecido produtivo do País, e tendo em conta a situação financeira em que grande parte das empresas, sobretudo PME, se encontra, o CES considera que – apesar do aumento do rendimento disponível das famílias ter um efeito positivo do lado da procura sobre as empresas, em especial as PME num quadro em que o CES considera fundamental que o O.E. preveja uma redução de custos de contexto suportados pelas mesmas – o compromisso da POE com a sua recuperação fica aquém do desejável, o que poderá diminuir a capacidade competitiva do País e os níveis de criação de emprego.

Os números acima referenciados, refletem-se nos valores das contas públicas na sua dimensão considerada estrutural (ou seja, eliminando o efeito do ciclo económico) e que apontam, igualmente, para uma melhoria dos mesmos. O saldo estrutural do O.E. na previsão do Governo é fixado em -1.3% em 2018, mantendo uma trajetória de desaceleração e de aproximação do saldo global do mesmo (de um diferencial de 0.4 p.p. em 2017 passa-se a um diferencial de apenas 0.3 p.p. em 2018), enquanto o saldo primário estrutural terá uma subida de 0.2 p.p. em relação a 2017, atingindo os 2.3%. Trata-se, neste caso, de inverter a ligeira baixa de -0.1 p.p. que se registará de 2016 para 2017 e de colocar este saldo acima do valor de 2015.

Esta contração do défice estrutural (medido em percentagem do PIB potencial) confirma, como o próprio Relatório da POE salienta, o caráter restritivo e contra cíclico da política orçamental num contexto de aceleração da atividade económica e do seu crescimento potencial.

Quanto às medidas a incrementar em 2018 inscritas na POE elas têm um efeito nulo do lado da receita e um efeito em baixa do lado da despesa (-0.2% do



PIB, ou seja um pouco mais de 400 milhões de euros), como expressa o Quadro II 2.2. do Relatório da POE.

Em relação, finalmente, à evolução da dívida pública, quer em 2017, quer em 2018, ela aponta, de acordo com a trajetória da dívida constante do relatório da POE, para que estes sejam os anos de inversão de tendência. Ou seja, a dívida pública deverá no final de 2017 representar 126.2% do PIB (-3.9 p.p. face a 2016), e em 2018 baixar para 123.5% (-2.8 p.p. do PIB). Tal acontece por dois efeitos conjugados: o próprio aumento do denominador do rácio, ou seja, do PIB; e a melhoria do próprio saldo orçamental expressa na evolução positiva do saldo primário.

O CES considera que estes números (ao contrário de anos anteriores) poderão ser atingidos e inserem-se numa trajetória de redução da dívida, que não faz de uma contração acelerada do seu montante o objetivo primordial da política financeira do país.

Se é importante sinalizar que o país está em condições de inverter a tendência de subida da dívida e prosseguir a redução da mesma, apostar numa evolução demasiado acelerada teria repercussões no crescimento da economia e poderia mesmo acabar numa redução do seu *stock* sem que isso se refletisse no seu peso no produto. O crescimento projetado para o PIB em termos nominais compensa largamente para 2018 os efeitos do défice na dívida pública, tal como irá suceder já este ano.

Ao contrário do Conselho da União Europeia que recomenda que se faça uso de receitas extraordinárias para acelerar a redução do nível da dívida pública, na opinião do CES o que é essencial é fazer uma gestão da dívida pública, que contribua para uma trajetória de redução compatível com o crescimento da economia e que, acima de tudo, invista na diminuição da taxa de juro que o país tem que anualmente pagar por aquela (uma redução de 1 p.p. de redução de taxa de juro da dívida traduz-se numa redução de



despesa com juros por ano de cerca de 2 mil milhões de euros). Por isso o CES entende que o Governo deve negociar junto da União europeia a redução de juros e o alargamento das maturidades quando isso for mais favorável e substituir, sempre que possível, dívida mais cara por dívida mais barata, aproveitando, em especial, as atuais condições favoráveis de mercado, mesmo que isso, momentaneamente, possa aumentar o montante da dívida existente (pela diferença temporal entre as duas transações).

Como dissemos anteriormente, o serviço da dívida continua a ser um forte constrangimento para a nossa economia e a principal razão para a exigência de mantermos saldos primários demasiado elevados que, entre outros efeitos, são um fator limitativo de uma melhoria de serviços públicos essenciais.

O CES também não encontra nesta POE uma abordagem do problema da sustentabilidade da dívida externa portuguesa, que é uma das mais elevadas do mundo (em percentagem do PIB), domínio em que a dívida pública é apenas uma parte do problema e em que o próprio perfil daquilo que consumimos e produzimos alimenta, por si só, uma continuada deterioração das contas externas do país.

#### **4. RECEITAS E DESPESAS PÚBLICAS**

Reconhecendo que a Proposta de OE para 2018 vai no sentido de um desagrevamento dos impostos que incidem sobre rendimentos do trabalho (indo aliás ao encontro da recomendação contante do Parecer do CES sobre o OE 2017), a verdade é que esforço fiscal medido pelo peso das receitas fiscais (contabilidade nacional), segundo a P.O.E., manter-se-á num nível muito próximo dos anos anteriores (25,1 % em 2016, 25,2 previsto para 2017 e 25,0% em 2018). Se em 2017, a carga fiscal segundo a P.O.E. 2018 aumentou ligeiramente em 0,1p.p. do PIB, com a receita esperada a registar uma subida de mais de 2 milhões de euros face a 2016, em 2018 o desagrevamento fiscal é muito ligeiro e resulta, sobretudo, de um processo de compensação entre impostos, diretos e indiretos (estes últimos a aumentarem a receita em quase



1.3 mil milhões de euros), com destaque para o IVA, cuja receita deverá aumentar 4,5%, fixando-se em 16,5 mil milhões de euros. Não obstante, não entende o CES que o desagravamento fiscal deva ser um objetivo em si, entendendo antes que a política fiscal e a receita gerada têm um papel incontornável para o desenvolvimento do país.

O CES constata que relativamente ao IRS, esta Proposta de Orçamento avança com a criação de dois novos escalões, bem como uma atualização do mínimo de existência que vai no sentido de reduzir a tributação sobre os rendimentos do trabalho e as pensões. Ainda assim, o aumento do número de escalões fica aquém do próprio programa de Governo, que prevê a recuperação dos oito escalões.

O CES discorda da Proposta de Lei do OE na parte em que esta aumenta as obrigações administrativas dos trabalhadores independente e das pequenas estruturas empresariais, o que vem em sentido contrário a toda a política de simplificação que tem vindo a ser prosseguida pelo Ministério das Finanças. A alteração do regime simplificado de IRS para trabalhadores independentes e pequenas estruturas empresariais, traduzir-se-á num aumento de IRS e de custos para estes profissionais com um volume de negócios reduzido, afastando-se assim da generalidade dos outros países que têm regimes simplificados. O CES alerta em especial para as consequências negativas das alterações propostas no que diz respeito aos trabalhadores independentes, em que se incluem os agricultores.

Em sede de IRC não se verifica nenhum ajustamento, nomeadamente, em matéria de tributações autónomas, as quais configuram um verdadeiro imposto sobre as despesas empresariais e que atualmente representam um significativo encargo fiscal.

Também em sede do imposto do selo se verifica, a par do agravamento ao nível das taxas no crédito ao consumo, um aumento dos custos de cumprimento, com a introdução de mais uma declaração mensal, similar à



declaração mensal de remunerações. Quanto a esta obrigação recorda-se que a receita do imposto do selo está fundamentalmente concentrada nas instituições financeiras, pelo que a exigência desta obrigação, com carácter mensal a pequenas e médias empresas, que têm poucas operações sujeitas a imposto do selo, é manifestamente desproporcionada.

Nos anos mais recentes, assistiu-se à criação de taxas, como é o caso da taxa Municipal de Proteção Civil, e à sujeição de novos produtos a tributação, nomeadamente, no âmbito do Código dos Impostos Especiais de Consumo. Reconhecendo a validade do princípio da equivalência, o CES entende que a correção de distorções no mercado ou nos hábitos dos portugueses não deve ser feita apenas com base na política fiscal, mas também através da autorregulação, informação e sensibilização do consumidor. Em particular, o CES alerta para os encargos que os mesmos têm nas famílias através de uma política de reforço dos impostos indiretos e para a carga administrativa adicional que normalmente vem associada às alterações ao IEC e que geram enormes constrangimentos às empresas.

Ainda em matéria de fiscalidade, e como tem vindo a referir em anteriores pareceres, o CES considera que deverá ser promovido um amplo debate visando a simplificação, a previsibilidade e a estabilização do edifício fiscal, em diversas matérias como os IEC e as medidas de fiscalidade verde, procurando-se, simultaneamente, aliviar os custos que a carga administrativa tem para as empresas e o aumento dos encargos e conseqüente impacto nos rendimentos dos consumidores e tendo ainda presente a eficácia da aplicação dos princípios da igualdade tributária e da neutralidade fiscal.

O CES constata que não se encontram na POE medidas para fazer face à recuperação de dívidas, evitando a sua prescrição, em sede de IRC e segurança social.



As receitas de capital aumentam significativamente, influenciadas, de acordo com o Relatório da P.O.E. 2018 pelo aumento da receita proveniente da União Europeia para ajudas ao investimento, num contexto de aceleração da execução dos Fundos Europeus. O CES recorda que no Relatório relativo ao Orçamento para 2017 foi produzida idêntica afirmação, sem que na prática fossem sentidos os efeitos dessa aceleração. Em matéria de Fundos Europeus, o CES não pode deixar de alertar para o baixo desempenho que se registou em 2017 ao nível dos recebimentos da UE que se traduziu em variações, face a 2016, de sinal positivo pouco expressivo em alguns fundos, como é o caso do FSE, ou mesmo variações negativas, como é o caso do Fundo de Coesão, o que indicia constrangimentos ao nível da execução e dos pagamentos, numa altura em que já ultrapassámos mais de metade do período de programação.

Afigura-se assim necessário que a reprogramação do Portugal 2020, corrija distorções, o que poderá ser dificultado pelo facto de Portugal apresentar um conjunto de Programas com baixas taxas de execução – o que constituirá uma dificuldade adicional para atingir este objetivo.

Do lado da despesa, o total da despesa pública sofre um decréscimo de 0,7 % do PIB relativamente a 2017, resultado essencialmente dos decréscimos verificados nas despesas com pessoal e juros. A evolução das despesas com pessoal, tendo em conta as medidas previstas, nomeadamente o descongelamento de carreiras na função pública, deve ser merecedora de especial atenção, nomeadamente ao nível dos fluxos de entrada e saída de funcionários públicos.

No que se refere aos encargos com as parcerias público-privadas (PPP) são anunciadas novas poupanças decorrentes, nomeadamente, dos ajustes introduzidos em 10 PPP rodoviárias. Neste domínio, o CES constata que os valores estimados para o fecho do ano de 2017 (1714 milhões de euros), são



superiores aos previstos no relatório do OE 2017 (1 684 milhões de euros), o que aponta para um ritmo mais lento de redução dos encargos com as PPP.

Neste contexto, o CES reafirma a preocupação expressa no parecer do ano passado de “que esta questão é motivo de legítima preocupação, uma vez que desde 2015 os orçamentos não têm conseguido prever capazmente os encargos das PPP que têm vindo a ser superiores aos previstos, além de, no passado se terem registado erros grosseiros de previsão a médio prazo”.

O CES não encontra nesta proposta de orçamento uma garantia de que o problema das dívidas das entidades públicas às empresas seja finalmente resolvido de forma eficaz e duradoura.

## **5. ORIENTAÇÕES DA DESPESA**

### **5.1. Segurança Social**

O ciclo de evolução positiva da economia portuguesa contribui para a melhoria da situação financeira da segurança social.

A evolução verificada mostra que o crescimento económico e a evolução do mercado de trabalho são determinantes para a sustentabilidade do sistema de segurança social. Por outro lado, entende o CES que o reforço do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (FEFSS), através da consignação de uma parte da receita de IRC, não substitui o compromisso relativo à diversificação das fontes de financiamento, e recomenda ao Governo que inicie com urgência o estudo e a discussão, em Concertação Social, da diversificação das suas fontes de financiamento, seja na perspetiva do reforço do financiamento e sustentabilidade da segurança social, seja na perspetiva de o ajustar a uma realidade económica em mudança.

O CES releva ainda que a POE determine uma significativa redução das transferências do Orçamento de Estado através da eliminação das transferências extraordinárias em 2018 (embora antes tenha admitido a sua eliminação apenas num prazo de dois ou três anos), fruto de crescimento do



emprego e das receitas em contribuições sociais, redução do desemprego e diminuição da despesa com proteção no desemprego, e conseqüente melhoria do saldo do sistema previdencial. Regista ainda, com alguma preocupação, que não se encontra documentada a expressiva redução das transferências para cumprimento da Lei de Bases da Segurança Social.

Em relação às medidas para 2018 o CES, tal como fizera no parecer sobre a anterior POE, valoriza a política em curso e a ser prosseguida no próximo ano, destacando, pela sua relevância social, a atualização das pensões em 2018 ao assegurar que todas as pensões são revistas, existindo um aumento mínimo de 6 a 10 euros por via de uma atualização extraordinária, tal como ocorreu este ano. Sublinha ainda: o acesso antecipado à pensão de velhice, sendo eliminado o Factor de Sustentabilidade para as muito longas carreiras contributivas e para os beneficiários que entraram muito cedo no mercado de trabalho; a manutenção da medida de apoio extraordinário aos desempregados de longa duração; o aumento do abono de família; a criação da Prestação Social para a Inclusão; a revisão do Indexante dos Apoios Sociais (IAS); a abertura de novas candidaturas para o PROCOP (Programa de Celebração ou alargamento de Acordo de Cooperação para o Desenvolvimento de Respostas Sociais), a melhoria de prestações sociais não contributivas, incluindo o Rendimento Social de Inserção.

No que diz respeito à Prestação Social para a Inclusão acima mencionada, o CES recomenda que os critérios de atribuição possam ser melhor analisados, quer em termos da idade abrangida, quer dos graus de deficiência, por forma a garantir melhores condições de vida a um maior número de cidadãos.

Sem prejuízo de valorizar as medidas previstas, o CES salienta o muito baixo nível de proteção social dos desempregados e reafirma a necessidade de prosseguir a discussão sobre o acesso antecipado à pensão de velhice para as longas carreiras contributivas.



## **5.2. Ensino e Ciência**

O CES vê como positiva a manutenção da aposta na rede pré-escolar com a abertura de novas salas já no período 2017/2018, embora a um ritmo claramente inferior ao previsto para 2017, o que pode por em causa o objetivo de assegurar a universalidade da educação pré-escolar.

O CES vê com muita preocupação o que se está a passar com o ensino profissional privado e cooperativo, cujos atrasos do Estado, quer na atribuição de turmas, quer nos financiamentos, põe em causa a subsistência de muitas escolas profissionais, com prejuízo de alunos, professores e entidades promotoras.

O CES regista que em matéria de ciência e ensino superior, o ano 2018 será um ano de continuidade face aos dois anos anteriores, com uma forte aposta na corresponsabilização de atores públicos e privados, com um aumento do investimento em I&D visando atingir as metas europeias.

O CES considera positivo o esforço de reforçar os apoios a bolseiros do ensino superior mas recomenda que sejam agilizados os procedimentos de forma a que estes apoios cheguem às famílias em tempo útil.

No que se refere aos apoios aos estudantes com deficiência, o CES salienta a medida prevista na POE de atribuição de bolsa aos estudantes com deficiência, contudo reafirma a sua preocupação, expressa em anteriores pareceres, de que o apoio aos estudantes com deficiência não se esgota na atribuição de uma bolsa aos estudantes com grau de incapacidade igual ou superior a 60%. O leque de estudantes com necessidades especiais é mais alargado e é importante que todos sejam abrangidos pelas medidas a tomar, existindo ainda a necessidade de melhorias no âmbito das acessibilidades, novas tecnologias e pessoal de apoio.



### **5.3. Formação Profissional**

O problema da qualificação da população portuguesa e, muito em particular, da qualificação da população ativa, tem sido objeto de análise em sucessivos pareceres do CES, nomeadamente, os recentes pareceres sobre o PNR 2017 e as GOP 2018. A P.O.E 2018 não introduz novidades nesta matéria, e pelo contrário, confirma vários dos constrangimentos existentes, nomeadamente, ao nível da evolução dos programas com origem no FSE.

Neste contexto, o CES não pode deixar de reafirmar a sua preocupação sobre o escasso relevo que continua a ser atribuído à formação de ativos, e que a manter-se, significará o desperdício do atual ciclo de programação, numa dimensão fundamental da qualificação dos portugueses. O CES considera assim que é necessário e urgente fazer uma avaliação da execução das medidas existentes que possa conduzir a uma eventual reprogramação financeira que sustente este objetivo.

Em paralelo, o CES não pode deixar de alertar para a necessidade de uma aposta séria na atualização dos perfis profissionais atuais e na definição de novos perfis decorrentes da transformação tecnológica em curso, o que significa uma aposta na atualização do catálogo nacional de qualificações, instrumento essencial para se garantir uma formação de qualidade.

A Formação Profissional deve estar, cada vez mais, orientada para as reais necessidades do país, dos trabalhadores e das empresas. Neste sentido, o CES chama a atenção para a necessidade de, nos projetos de formação profissional, combinar a componente escolar com a profissional, tendo em conta os destinatários da formação, devendo ser promovida a articulação com os Parceiros Sociais e aprofundada a sua intervenção, quer ao nível de uma efetiva colaboração na elaboração dos currículos, quer na sua promoção no terreno.



O CES reafirma ainda a necessidade de uma aposta na formação para a gestão que inclua domínios fundamentais como o aumento das qualificações dos empresários, na gestão organizacional, nas novas tecnologias, na internacionalização, nas questões financeiras, entre outros domínios, e nesse sentido, importa também não descurar o papel que as políticas ativas de emprego podem ter na melhoria da capacitação técnica das empresas.

O CES vê com preocupação os problemas que ainda se registam, no funcionamento dos programas cofinanciados pelo FSE, que se traduzem em sucessivos atrasos na análise, decisão e pagamentos de candidaturas, estando já esgotado mais de metade do período de programação.

#### **5.4. Capitalização e Financiamento das Empresas**

O Governo reconhece no Relatório da P.O.E. que uma estratégia visando a capitalização das empresas, exige uma abordagem integrada envolvendo vários eixos de intervenção, nomeadamente, o financiamento, a fiscalidade, a reestruturação empresarial e a simplificação administrativa.

Sobre esta matéria, o CES entende que nem todas as medidas previstas contribuem para esta estratégia integrada, sendo disso exemplo, a revisão do regime simplificado de IRS.

O CES reconhece que no domínio dos instrumentos de financiamento, após os atrasos registados, estão já criados um conjunto de instrumentos financeiros interessantes para as empresas, importando neste momento que, com celeridade, os mesmos sejam operacionalizados e colocados à disposição das empresas.

No entanto, as medidas propostas, não são suficientes para colmatar o problema do acesso ao crédito pelas empresas, em particular as de menor dimensão. Como refere o Banco de Portugal “desde o final de 2010, o stock de empréstimos concedidos por instituições de crédito a sociedades não financeiras tem apresentado uma evolução negativa”. Essa evolução atinge



sobretudo as empresas de menor dimensão (micro e pequenas), que são a esmagadora maioria do nosso tecido empresarial, e que viram o seu crédito cair significativamente. Até Agosto deste ano, os empréstimos a sociedades não financeiras caíram, em taxa de variação anual, 2,6%. É de registar que o sector privado, apesar de ter ainda uma dívida demasiado elevada, tem vindo a reduzir a sua dívida em% do PIB.

O CES destaca a importância das linhas de crédito bonificadas e garantidas para o acesso das PME ao financiamento em condições mais vantajosas e para operacionalização de investimentos elegíveis no âmbito do Programa Portugal 2020. Nesse sentido, os benefícios do mecanismo de resseguro público no âmbito do Sistema Nacional de Garantia Mútua (contragarantia prestada pelo Fundo de Contragarantia Mútua) devem ser consolidados através de qualificação equivalente a risco soberano para efeitos do apuramento dos requisitos de capital regulamentar.

Já na área dos benefícios fiscais, a Proposta apresenta um leque de benefícios relacionados com a capitalização das empresas de interesse muito limitado, como é o caso do incentivo à recapitalização das empresas que possibilita aos sócios que façam entradas de capital para sociedades que já tenham perdido metade do seu capital social. Este benefício permite que os sócios possam deduzir 20% dessas entradas ao montante bruto dos lucros ou eventuais mais-valias que venham a obter dessas sociedades. Ora, considerando a sua situação financeira, é pouco previsível que possam vir a beneficiar deste incentivo fiscal. Acresce que, ao contrário do previsto na Resolução do Conselho de Ministros 81/2017, de 8 de junho, este benefício apenas se encontra consagrado em sede de IRS, não abrangendo, assim, os sócios que sejam pessoas coletivas. Além disso, o alargamento do regime de remuneração convencional do capital social a aumentos de capital com recurso aos lucros gerados no próprio exercício, também previsto naquela Resolução do Conselho de Ministros como medida que devia constar do



Orçamento do Estado para 2018, não foi incluída nesta Proposta. Face às necessidades das empresas neste domínio, o CES considera que o OE para 2018 deve colmatar as lacunas desta Proposta no que à Resolução diz respeito.

Já no que se refere à alteração relacionada com a dedução dos lucros retidos e reinvestidos, a mesma é positiva, tendo em conta o alargamento dos prazos e elevação dos montantes dedutíveis.

### **5.5. Infraestruturas**

O CES considera que o investimento público em infraestruturas consideradas essenciais ao desempenho da economia e à valorização do território em termos geo-económicos, deve considerar-se uma prioridade da atuação do Governo enquanto componente indissociável do investimento global da nossa economia, e dentro do objetivo de melhorar serviços, de reduzir custos e de melhor servir as pessoas, de contribuir para um desenvolvimento integrado do território e reforçar a competitividade do país.

O CES valoriza, como já fizera no anterior parecer relativo à POE para 2017, a prioridade atribuída ao transporte ferroviário, visando inverter o ciclo de desinvestimento na ferrovia, especialmente no que se refere ao transporte de mercadorias. A medida “transportes ferrovia” representa 1.3 mil milhões de despesa orçamental em 2018, sendo, de longe, o meio de transporte com maior despesa de investimento consagrada na POE.

O CES releva, também, os trabalhos tendentes à concretização da solução de expansão da capacidade aeroportuária da região de Lisboa, chamando especialmente a atenção para que as opções a tomar, devem ser devidamente fundamentadas e ser antecedidas de um amplo debate a nível nacional. Trata-se de um domínio em que a reversibilidade das escolhas feitas é escassa e estas condicionam em grande medida o nosso futuro durante muitos anos. Quando está em causa a escolha de localizações alternativas



em domínios de elevado impacto nacional, o critério tem que ser acima de tudo o do interesse nacional e não o dos interesses locais ou particulares por muito legítimos que estes possam ser. Para o fazer é necessário também que se tenha uma visão estratégica e prospetiva, de modo a que se tomem as melhores opções com um horizonte não apenas de médio mas de longo prazo e que exista um planeamento integrado das grandes infraestruturas.

Por último, o CES congratula-se que o Governo tenha inscrito na agenda para 2018 a preparação do “Programa Nacional de Investimentos 2030”, o que atempadamente permite definir uma estratégia para a próxima década, fazendo dela a base essencial da negociação e preparação do novo quadro de apoios europeus no pós 2020, e que o Governo se tenha comprometido nessa preparação a envolver o CES e os parceiros sociais. Esse trabalho recomendaria ter como referencial um novo Programa Nacional de Planeamento e Ordenamento do Território (PNPOT) que, contudo, ainda não existe, continuando a decorrer o processo de revisão do PNPOT 2007-2013. A política de ordenamento, valorização e coesão territorial deveria constituir a base para todas as políticas sectoriais com impacto no território, o que manifestamente não parece, mais uma vez, em condições de vir a suceder.

## **5.6. Saúde**

O CES reconhece os progressos que têm sido realizados na saúde nas últimas décadas, devido à forte implantação e prestígio do SNS. Todavia, a redução do financiamento público ao longo dos anos de crise e que lamentavelmente se tem prolongado, implicando maior comprometimento das famílias, teve vários efeitos colaterais que agora começam a tornar-se evidentes: dificuldades no acesso às urgências e demoras na marcação de consultas hospitalares; listas de espera para cirurgia que se deterioraram em algumas especialidades e hospitais; cobertura insuficiente da população por médicos de família; condições de trabalho que se tornaram altamente exigentes face ao aumento regular da procura e à redução de efetivos, que conduzem à



exaustão de muitos profissionais; desajustamento da melhor combinação entre o pessoal prestador (skill mix) conduzindo ao uso nem sempre eficiente de recursos treinados e diferenciados; persistência de graves indicadores de infeções bacterianas e ainda escassos resultados no seu controlo, apesar das oportunidades de melhoria que os diagnósticos *in vitro* já hoje possibilitam.

O CES considera importante dotar o sistema de saúde de capacidade para gerir com eficiência as tecnologias disponíveis e poder modernizar-se, isto é, ter capacidade de investir, garantindo o acesso do doente aos tratamentos, à inovação e aos avanços tecnológicos existentes.

O Ministério da Saúde tem estado claramente suborçamentado e a gestão financeira sob stress ocupa gestores sem lhes permitir tempo e reflexão para ganhos de eficiência. O CES continua a manifestar a sua preocupação pelo contínuo subfinanciamento da Saúde e considera que o financiamento futuro do SNS deveria constituir uma prioridade nacional.

As dotações insuficientes e a dificuldade em controlar a despesa provocam acumulação de dívidas a fornecedores de bens e serviços, a qual se torna crónica e só anualmente pode ser parcialmente aliviada. Só a dívida vencida dos hospitais públicos às empresas farmacêuticas atingiu, segundo a APIFARMA, em agosto deste ano, cerca de 760 milhões de euros.

O CES duvida que face ao histórico da despesa pública com a saúde o acréscimo previsto possa ser suficiente para permitir uma gestão eficiente.

Os fortes estrangimentos financeiros dos últimos anos no sector da saúde também têm levado à falta/redução de acesso a produtos/tecnologias diferenciados(as) e da primeira linha aos doentes do SNS.

O CES entende que a deterioração financeira a que se assiste degrada a qualidade do serviço e cria desigualdades territoriais no acesso ao sistema de saúde e leva os mais afluentes a encaminharem-se para o setor privado, onde a hotelaria e o conforto são mais visíveis, mas nem sempre acompanhados de



qualidade correspondente. O SNS corre o risco de se tornar um “pobre serviço para gente pobre”, a competir de forma crescentemente desigual com o setor privado que tende a transformar-se de complementar em alternativo ou até dominante. O CES entende assim que é necessário recuperar o papel do SNS e, sem desvalorizar as medidas constantes da POE, designadamente medidas que visam melhorar a capacidade de resposta interna do SNS como a introdução de novas respostas no âmbito dos meios auxiliares de diagnóstico e de terapêutica nas unidades de cuidados de saúde primários, a abertura de novas USF, a expansão da rede de cuidados continuados (mais 600 camas segundo as GOP para 2018), a intensificação de programas de rastreio, muito há ainda a fazer, sendo que a Proposta é, em muitos dos casos, genérica, não existindo suficiente informação sobre as medidas a tomar em 2018.

### **5.7. Ambiente e Território**

Em relação à gestão territorial o CES releva positivamente a orientação anunciada de descentralizar e criar estruturas locais de proximidade (criação de Unidades Locais de Proteção Civil das Freguesias), que possam garantir um melhor conhecimento da realidade local e permitir um contacto direto e regular com as populações, mas chama mais uma vez a atenção para que essa transferência de competências tem que ser acompanhada pela disponibilização dos meios adequados às missões a desenvolver, e à garantia do funcionamento eficaz da proteção civil.

Na sequência dos incêndios que atingiram duramente o país ao longo deste ano, com as consequências que são conhecidas, o Relatório do POE revela-se parco em medidas concretas, nomeadamente ao nível organizacional, proclamado um conjunto de intenções gerais e fixando um volume de despesa no domínio «proteção civil e luta contra incêndios» que, aponta para valores orçamentados que pouco se afastam dos do ano anterior. Face às



insuficiências detetadas estes montantes parecem ser claramente insuficientes (235 milhões de euros).

Em coerência com o que foi expresso no parecer sobre as GOP 2018, o CES defende que, no que se refere à floresta a sua reforma só é viável através de processos que fomentem o uso múltiplo da floresta, com criação de rendimento para as populações e que deverão ser inscritos no O.E. os recursos adequados para que a autoridade florestal nacional (ICNF) tenha condições para promover essa reforma, necessariamente em articulação com os proprietários (cerca de 400 mil), produtores florestais, técnicos florestais e bombeiros. O orçamento para 2018 do ICNF afigura-se insuficiente (apenas com mais 10 milhões de euros face ao ano transato) e não está previsto um reforço do Fundo Florestal permanente para contratar vigilantes e outros profissionais para a floresta durante o ano, com meios adequados para a prevenção estrutural, fiscalização e mitigação de incêndios, bem como para a recuperação das áreas ardidas.

O CES considera ainda que a prevenção dos incêndios florestais conta-se, sem dúvida, entre as matérias mais urgentes a requererem atenção prioritária do Governo. O País dispõe de seis/sete meses (Novembro/Maio) para organizar e executar um esquema abrangente de prevenção e combate aos incêndios, sem prejuízo da necessidade de, desde já, se começarem a adotar medidas de carácter mais estrutural visando a preservação da floresta.

O CES alerta ainda para a importância da adoção de medidas no plano legal, sem prejuízo pelo respeito devido pela propriedade privada de terrenos florestais, que permita resolver os problemas decorrentes dos numerosos terrenos florestais sem limpeza ou abandonados.

O CES entende que no plano de prevenção e combate aos incêndios e da reconstrução das zonas habitacionais e florestais, são largamente insuficientes



as medidas e os apoios específicos à economia social na componente da agricultura familiar.

O CES considera, que o O.E. a aprovar pela Assembleia da República, deve em relação aos incêndios consagrar um reforço de meios em todas as frentes, seja ao nível da prevenção, seja no combate aos fogos e visando responder, de forma conjugadas e simultânea, aos problemas de curto, médio e longo prazo.

O CES vê ainda como uma má solução o excessivo recurso a serviços privados no combate a incêndios, defendendo que se trata de um domínio onde o Estado deve assegurar o controle, e a gestão dos meios adequados.

O CES regista, por outro lado, a intenção do Governo de proceder «à conceção e desenvolvimento do Sistema Nacional de Informação Cadastral» sobre o território, temendo, contudo, pela excessiva morosidade deste processo.

Em matéria de política de cidade, o CES — como já referenciara no parecer sobre as GOPs — considera que a abordagem que é feita e os instrumentos anunciados, se traduzem numa visão limitada da mesma, a qual, privilegiando a intervenção no edificado e na reabilitação urbana, passa ao lado da necessidade de pensar as políticas urbanas numa lógica integrada de coesão territorial, de fixação das populações e de atração de novos residentes e de novos investimentos, domínios em que a disponibilização/acesso a um conjunto de serviços essenciais e de qualidade é um fator decisivo. Muito em particular, é indispensável articular esta política com a política relativa ao transporte urbano e suburbano, sem o que é problemático que os objetivos pretendidos venham afinal a ser alcançados.

Para além da política de cidades, o CES recomenda que seja também definida uma política para as aldeias, no sentido de garantir condições de



qualidade de vida que contribuam para a fixação de populações no espaço rural.

O CES regista, por último, a declaração feita de que em 2018 será concluída a elaboração do novo Plano Nacional de Política de Ordenamento do Território (PNPOT), mas não pode deixar de salientar que o texto em revisão reporta ao período de 2007-2013 (correspondendo aos anos do anterior QREN) e que, mais do que proceder à sua tardia revisão, importaria questionar se o modelo adotado é o mais adequado, qual o seu período de abrangência e como operacionalizar a sua aplicação, considerando, em particular o carácter demasiado descritivo e analítico do texto em revisão e a carência de conteúdos normativos que permitam fazer dele, não apenas mais um documento de política sectorial, mas um texto que pelo seu carácter transversal e nuclear deve ser um referenciador incontornável das políticas sectoriais com incidência no território. Nesta revisão, o CES recomenda, em especial, que se prevejam medidas que valorizem a dimensão ambiental e dos serviços de diferentes ecossistemas – naturais, agrícolas, florestais e silvopastoris.

### **5.8. Administração Pública**

O CES valoriza o esforço consagrado na PLOE 2018 de reversão de algumas medidas, como cortes no vencimento e congelamento de progressões a que a Administração Pública foi sujeita durante os anos de crise ainda que estas ocorram a um ritmo faseado e lento. O CES considera que é essencial valorizar mais o trabalho em funções públicas, prosseguir o processo de regularização dos vínculos laborais precários e a redução de trabalhadores que coloca em risco muitos dos serviços e funções sociais. Considera, ainda, que se deve ir mais longe em várias áreas, designadamente na reposição das carreiras e dos salários dos trabalhadores da administração pública. Reafirma o que dissera no parecer sobre o O.E. para 2017 sobre a importância de potenciar os serviços da Administração Pública valorizando as suas competências internas



e reduzindo substancialmente as despesas com a contratação de serviços externos.

Considera, igualmente, que estas medidas passam, também, pela introdução de alterações na definição de perfis profissionais, regras de densidade e requisitos de formação; no recrutamento seletivo e não meramente corretivo de anos de precaridade; no reforço dos mecanismos de retribuição por desempenho; na flexibilização da gestão financeira e material dos serviços, com autonomia e respetiva responsabilização dos dirigentes; na deslocalização de serviços centrais; na concessão de maior autonomia gestionária aos órgãos da administração desconcentrada do Estado; e, sobretudo, no reforço da adequada formação, quer para dirigentes quer para quadros intermédios.

A esterilização do organismo de formação do pessoal dirigente, o INA, transformando-o numa direção-geral carregada de funções administrativas, a dispersão dos seus núcleos de investigação e desenvolvimento, e até do seu centro de documentação. O CES realça ainda a indefinição que acompanha os pretendidos mecanismos de imparcialidade, independência e apartidarismo na escolha de dirigentes, que marcaram uma prática de menor respeito pela função da administração do Estado, devendo-se aproveitar estes anos de crescimento, para proceder às indispensáveis reformas da administração e da função públicas.

### **5.9. Serviços Públicos Essenciais**

O CES considera que as medidas de política energética devem dar cumprimento aos princípios de política declarados pela UE e pelo Estado Português, tornando o sistema energético mais sustentável, i.e. mais transparente, mais equitativo, mais barato e menos agressivo para o ambiente. No sentido da eficácia da utilização dos dinheiros públicos, a fiscalidade e incentivos no sector energético devem ser delineados para melhorar os indicadores económicos de investimento privado com um



elevado potencial técnico, seja na eficiência energética, seja na produção renovável e ainda os indicadores de eficiência energética e carbónica da economia.

No que se refere à eletricidade, o CES recomenda que se aprofunde o processo de revisão do mecanismo legal dos Custos de Manutenção dos Equilíbrios Contratuais (CMEC), definindo-se objetivos económicos precisos através da adequação das taxas de remuneração e a garantia de que em 2018, os consumidores possam ter uma verdadeira redução do peso destes custos nas suas faturas.

O CES considera ainda que deve ser concretizada uma maior transferência dos montantes afetos ao Fundo de Sustentabilidade Sistémica do Sector Energético (FSSSE), resultantes da cobrança da Contribuição Extraordinária do Setor Elétrico (CESE), para o Setor Energético Nacional, com vista à sua aplicação na redução da dívida tarifária.

Adoção de uma política de reparação e investimento nas infraestruturas em baixa da distribuição de água, de modo a diminuir as perdas, penalizando as entidades gestoras ineficientes através da repercussão desses custos nas suas contas e não nas tarifas cobradas aos consumidores.

No que se refere ao gás, entende o CES que devem ser iniciados estudos que permitam verificar da possibilidade de serem adotadas medidas que visem garantir que o financiamento da tarifa social seja suportado por todo o sistema e não apenas por consumidores, à semelhança do que sucede no sector elétrico. Devem ainda ser criadas condições que permitam a opção do consumidor por tarifas reguladas no setor do gás natural, à semelhança da recente medida adotada para o setor elétrico.

O CES salienta que uma medida visando a aplicação da taxa reduzida de IVA no fornecimento de energia elétrica e gás poderia contribuir para a redução do peso da fatura de energia no orçamento familiar das famílias portuguesas,



em função da própria natureza dos serviços em causa e ainda pelo facto da faturação destes serviços incluir ainda valores referentes a CIEGs, recomendando o estudo pelo Governo das suas implicações em termos orçamentais.

O CES reafirma a sua proposta no sentido do alargamento às famílias insolventes das isenções que o Regulamento das Custas Processuais já prevê para os cidadãos que, por razões económicas, tenham maior dificuldade de acesso ao Direito.

### **5.10. Igualdade de Género**

O CES congratula-se por verificar que o Governo inclui na proposta de orçamento de Estado para 2018 de forma transversal e sistemática a dimensão da igualdade entre mulheres e homens, como recomendado pelo CES em parecer referente às GOP.

### **5.11. Regiões Autónomas**

O CES considera que devem ser cumpridos os dispositivos constitucionais e outros em matéria fiscal, devendo ser refletido na POE 2018, a favor das Regiões Autónomas, o produto da capitação das receitas relativas à Contribuição Extraordinária sobre a Indústria Farmacêutica, aos Impostos sobre Bebidas Não Alcoólicas (adicionadas de açúcar e outros edulcorantes) e sobre Alimentos com elevado teor de Sal, e ainda as verbas relativas ao adicional ao Imposto Municipal de Imóveis. O CES recomenda ainda regularização das transferências relativas à sobretaxa de IRS.

O CES salienta a importância de se regularizar o montante em dívida do Estado às Regiões Autónomas, decorrente da designada Comparticipação Nacional nos Sistemas Comunitários de Incentivos Financeiros ao Sector Produtivo das Regiões Autónomas, de forma a garantir que não se perdem projetos estruturantes para as Regiões, por falta de comparticipação nacional.



No domínio da Saúde, o CES recomenda que a POE 2018 contemple as verbas necessárias ao cumprimento dos Acordos celebrados entre o Estado e as Regiões Autónomas, no âmbito da prestação de Serviços realizada pelos Serviços de Saúde das Regiões Autónomas a utentes da ADSE, a beneficiários dos subsistemas da PSP (SAD PSP), das Forças Armadas (IASFA) e da GNR. Recomenda ainda que, relativamente à Região Autónoma da Madeira, seja inscrita, à semelhança do que aconteceu em 2017, uma rubrica, na POE 2018, destinada ao financiamento do novo hospital da Madeira.

O CES recomenda a avaliação das condições em que foi efetuado o empréstimo à região da Madeira, no âmbito do PAEF, avaliação visando o ajustamento das condições (custo *all-in*) do referido empréstimo.

O CES salienta ainda a importância de se garantir a conclusão dos projetos inseridos no Programa de Reconstrução da Madeira decorrente das aluviões de 2010.

## **6. DECLARAÇÕES DE VOTO**



## DECLARAÇÃO DE VOTO

Álvaro Matias, conselheiro CES em representação do Ministério das Finanças, pretende por esta via apresentar a seguinte declaração de voto para o ponto 2 da convocatória para o Plenário do CES de dia 6/11/2017:

ABSTENÇÃO

Álvaro Matias  
6/11/2017

## Declaração de voto

Notando a favor do ponto 5.9 do

parecer do CES ao OE 2018 pretendendo  
que fique registado em acts o parágrafo  
da proposta de OPAPA que começa em

" O CES considera que, na Área do Serviço Económico,  
atendendo sobre a conta das áreas planas em Portugal."  
deixando que este assunto seja discutido  
em presença de imitadores do CES.

Lisboa, 6 de Novembro de 2017

Alfredo Cunha

CPADA  
Representante da Associação Nacional de CES



### Declaração de Voto

Face à situação de calamidade pública vivida pelo País, sobretudo no mês de Junho e em meados de Outubro do corrente ano, devida à eclosão e rápida propagação de fogos florestais devastadores, entendo que nos resta pouquíssimo tempo – 6/7 meses no máximo – para evitar que tais episódios voltem a colocar-se, em 2018, com gravidade equiparável à experiência recente.

Na minha perspectiva, deve o Governo dar atenção prioritária à organização de um esquema abrangente de limpeza das florestas, a implementar em estreita colaboração com as autarquias locais, os produtores florestais e suas associações, quando existam, com utilização sistemática dos detritos florestais recolhidos para produção de energia eléctrica nas unidades já instaladas para utilização de biomassa, o que permitirá reduzir os encargos líquidos da operação, o que é do interesse dos proprietários, das autarquias e do País no seu conjunto.

Como numerosíssimos terrenos florestais abandonados são de propriedade desconhecida ou pertencem a proprietários ausentes, no país ou no estrangeiro, que não estão em condições de ser notificados para colaborarem na execução das medidas de protecção da floresta que se tornam inadiáveis, considero indispensável que o Governo adopte medidas urgentes no plano legal, sem prejuízo do respeito devido pela propriedade privada de terrenos florestais, que lhe permitam realizar intervenções cautelares, enquanto não começa a próxima época de fogos. Não parece possível esperar pelo completamento do cadastro da propriedade rural, que é um processo moroso e está muito atrasado, embora faça todo o sentido imprimir uma nova diligência a todo o processo.

Em complemento destas iniciativas o Governo deve também, com a maior urgência, definir e começar a executar as primeiras medidas concretas visando o necessário reordenamento florestal, para preservação desse importante recurso, sem prejuízo dos frutos dessa política exigirem um período mais longo para plena concretização.

Há todo um trabalho multiforme a realizar para ajudar as populações das áreas florestadas a resistir melhor ao impacto dos fogos que se venham a registar no futuro, facultando-lhes uma formação mínima sobre as melhores decisões a tomar em colaboração com os bombeiros e os elementos da protecção civil, e pondo em relevo a importância da disponibilização prévia de equipamentos comunitários (por exemplo, reservatórios de água) para suprir as carências pontuais de abastecimento pela rede pública. Nesse esforço de esclarecimento da população todos teremos um papel a desempenhar.

**\*\*\***



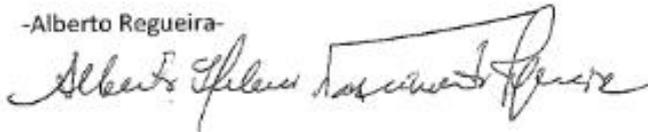
Penso que a própria lógica do sistema tributário no que ao IVA diz respeito, aconselharia a ser mais rigoroso no enquadramento na taxa máxima desse imposto das transacções referentes a bens e serviços de carácter menos essencial, reservando para a taxa média e sobretudo para a taxa mínima os bens e serviços progressivamente mais essenciais, como o nosso ver são a água, a electricidade ou o gás, natural ou de garrafa.

Por certo que o presumível impacto orçamental das medidas que preconizo será compensado com outras medidas que, no seu conjunto, produzam rendimentos fiscais de dimensão equivalente.

06 de Novembro de 2017

O Representante das Associações de Consumidores

-Alberto Regueira-



## Declaração de Voto da CGTP-IN

O Parecer do CES sobre a Proposta de Orçamento do Estado para 2018 contém posicionamentos que a CGTP-IN valoriza e acompanha, num quadro, ainda que limitado, de devolução de rendimentos e direitos a quem trabalha e trabalhou.

Neste sentido, não podemos deixar de assinalar que o CES, no que concerne ao Pacto de Estabilidade e Crescimento e às medidas emanadas desde Bruxelas, considera “a necessidade de rever as regras e imposições que constroem o desenvolvimento de Portugal”. Também neste contexto, a CGTP-IN realça o avanço da formulação em relação à dívida pública, quando se afirma que “o CES entende que o Governo deve negociar junto da União europeia a redução de juros e o alargamento das maturidades”. Assim, para além dos juros, passa-se a abordar a problemática do prazo, ainda que pouco se tenha avançado na outra dimensão que é determinante, ou seja, o seu montante.

A CGTP-IN destaca ainda a valorização da política de devolução de rendimentos, que o CES no seu parecer faz acompanhar pela exigência “da melhoria da qualidade do emprego criado (...) e dos níveis de remuneração”.

Já no que concerne à política fiscal, apesar de entender o CES “que o desagravamento fiscal não deve ser um objectivo em si”, e de a CGTP-IN acompanhar a demanda por uma redução fiscal nos rendimentos do trabalho, fica por se afirmar onde deve incidir a fiscalidade para obter as verbas necessárias para o desenvolvimento do país. Neste âmbito, a CGTP-IN continua a defender uma maior tributação dos rendimentos do capital, com a introdução do englobamento obrigatório em sede de IRS dos rendimentos do capital e a implementação de normas que aproximem os resultados contabilísticos das grandes empresas da matéria colectável, entre outras medidas que assegurem uma maior justiça fiscal.

A CGTP-IN contesta também as considerações que o CES faz em relação aos trabalhadores da Administração Pública que em muito extravasam o conteúdo dos anteriores documentos do CES, quer pelo nível de pormenor, quer pelo sentido adoptado.

Os anteriores pronunciamentos do CES sempre se pautaram por relevar aspectos para a melhoria das funções sociais do Estado e dos serviços públicos – em que os trabalhadores desempenham um papel central – mas nunca se imiscuíram em questões gestionárias, como a definição de perfis profissionais, o tipo de recrutamento ou a retribuição dependente do desempenho, matérias que dizem respeito à relação entre os trabalhadores do sector público e os seus representantes e o Estado.

Por entender que o precedente agora aberto assume especial gravidade quanto ao âmbito, alcance e implicações futuras, por defender que não cabe a um órgão como CES, dada a sua composição, debruçar-se sobre a substância da relação entre os trabalhadores e o empregador público, a CGTP-IN vota contra o Parecer do CES ao Orçamento do Estado para 2018.

Lisboa, 6 de novembro de 2017

Os representantes da CGTP-IN

