

# **Parecer sobre a Proposta de Orçamento de Estado para 2019**

(Aprovado em reunião Plenária do CES 12/11/2018)

## Índice

I Nota Introdutória .....	3
II Cenário Macroeconómico .....	7
III Os Grandes Agregados das Contas Públicas.....	14
IV Das Receitas Públicas .....	22
V. Das Orientações da Despesa Pública .....	27
1. Segurança Social.....	27
2. Ensino e Formação Profissional.....	31
3. Capitalização e Financiamento das Empresas.....	33
4. Ambiente, Território e Infraestruturas .....	36
5. Serviços Públicos e Administração Pública .....	43
6 .Orçamento do Estado com impacto de género .....	47
ANEXOS .....	48
Declaração de voto da CGTP-IN .....	48
Declaração de voto do Representante das Profissões Liberais do CNOP .....	50
Declaração de Voto do representante das Associações de Consumidores .....	51

## I Nota Introdutória

O Conselho Económico e Social (CES), elaborou este parecer, a exemplo de anos anteriores, por solicitação da Comissão Parlamentar de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa, cujo pedido e envio da respetiva Proposta de Lei (POE) teve lugar no dia 16 de Outubro de 2018.

Como o CES tem reiteradamente referido — e sem ignorar os próprios constrangimentos da agenda parlamentar — o tempo concedido para a elaboração deste parecer afigura-se manifestamente curto, obrigando a um agendamento demasiado próximo das reuniões formalmente exigidas para a sua aprovação o que se traduz num claro prejuízo do debate e inviabiliza uma avaliação suficientemente aprofundada de algumas das propostas contidas na POE do Governo, a fazer em sede do grupo de trabalho constituído internamente para o efeito.

Por outro lado, existindo uma forte dependência entre os conteúdos da POE e da Proposta das Grandes Opções do Plano (GOP) e sendo as mesmas apreciadas e votadas ao mesmo tempo pela Assembleia da República (AR), o CES considera ser de questionar se os dois pareceres que elabora não ganhariam consistência em ser objeto de um documento único. É certo que as entidades requerentes não são as mesmas, com o parecer das GOP a resultar de uma consulta a que o Governo está constitucionalmente obrigado. Poderia ainda, ser invocado como argumento substantivo para justificar uma apresentação temporalmente diferida, o propósito de permitir que os comentários do CES, no caso das GOP, possam ser refletidos no próprio conteúdo da Proposta apresentada pelo Governo na A.R.. Na verdade, com o calendário atualmente estabelecido, é difícil que tal aconteça, dado

que a entrega do parecer pelo CES ao Governo é praticamente coincidente com a entrega, por este, da sua Proposta, na A.R..

Cingindo-nos, no entanto, ao quadro atualmente existente para a elaboração dos pareceres do CES, e sendo aquele que incide sobre a POE posterior ao das GOP, é nossa preocupação que o presente parecer possa assegurar, por um lado, uma linha de coerência com o anterior, e simultaneamente, evitar repetições, sobretudo no que se refere às posições defendidas pelo CES nas grandes áreas temáticas que estruturam as GOP e que são coincidentes com as do Programa Nacional de Reformas (PNR). Uma nova referência substantiva a estas tomadas de posição só faz sentido quando as mesmas puderem ser complementadas com informação adicional recolhida na POE.

É ainda nossa preocupação, garantir que a coerência atrás referida se estenda a pareceres emitidos anteriormente, ou seja que, sem prejuízo de uma reavaliação das próprias dinâmicas evolutivas na sociedade portuguesa e de uma leitura atualizada dos impactos das políticas aplicadas, aquilo que têm sido posições de fundo do CES, sejam tidas em consideração neste parecer e, quando necessário, reafirmadas. É o caso, nomeadamente, de um conjunto de escolhas e opções de política com que o país tem estado confrontado, em especial desde o eclodir da crise financeira internacional e do seu impacto nas dívidas soberanas da zona euro. Neste sentido, é, pensamos, oportuno, referenciar, nesta nota introdutória, ainda que de forma sintética, algumas destas posições que, em grande medida, têm vindo a ser validadas na observação da própria realidade e da evolução nela registada.

Dissemos, desde o início da crise, que a recuperação das contas públicas não se podia fazer ignorando a economia real e considerando o crescimento económico como sendo um inimigo daquela recuperação.

Defendemos que o rigor e a contenção orçamental não poderiam ser sinónimo de «ações de choque» que provocassem a destruição do tecido produtivo nacional e conduzissem a uma perda de rendimentos por parte da maioria dos portugueses e que deveria haver alguma flexibilidade na gestão das metas. Defendemos, ainda, que a retoma da economia e um crescimento mais robusto da mesma era o melhor contributo, no momento de viragem, para a consolidação das contas públicas, como os números de 2017 vieram, finalmente, confirmar. Mas, simultaneamente, também dissemos, no momento em que o país passava da descrença na mudança a um estado de quase euforia, que o crescimento económico para ser sustentável não podia ter apenas por base políticas de estímulo da procura mas eram indispensáveis, igualmente, políticas que contribuíssem para reajustar o perfil da oferta, seja ao nível da nossa estrutura produtiva, seja ao nível de toda a envolvente infraestrutural e ambiental. Alertámos para as preocupantes quedas do investimento, quer privado, quer público, cuja consequência, neste último caso, era a degradação de muitos serviços públicos essenciais, com repercussões graves sobre a vida dos cidadãos e das empresas.

Contrariámos, igualmente, a tese dicotómica de que havia que optar entre ter uma economia voltada para o mercado doméstico ou uma outra centrada nas exportações e, se sempre considerámos que reforçar as exportações e a competitividade externa eram um desafio muito relevante, estas não podiam, por si só, constituir a solução para a retoma do nosso crescimento. A procura interna era, igualmente, uma componente indispensável deste, seja do lado da procura, por via do aumento do poder de compra, seja, estando o país inserido numa economia aberta em que a concorrência se faz à escala global, dotando o país de um tecido produtivo nacional internamente

competitivo. Tal implicava dar uma atenção especial às nossas PME, de forma a diminuir a nossa dependência do exterior e tendo como propósito que o aumento das exportações seja acompanhado de um reforço da componente nacional das mesmas, ou seja do valor acrescentado gerado no país. Dissemos, ainda, que o combate à pobreza e ao agravamento das desigualdades na distribuição da riqueza deviam ser prioridades de uma política apostada no reforço da coesão social e que o combate às assimetrias regionais era também parte do mesmo.

Dissemos, finalmente, que às desejáveis mudanças quantitativas, lidas nos indicadores de conjuntura, se tinham que associar mudanças qualitativas inseríveis no médio prazo e que isso implicava que o país tivesse uma estratégia e um programa de maior alcance temporal, ou seja que as políticas não estivessem orientadas apenas para a obtenção de resultados mais imediatos ou condicionadas pelos ciclos eleitorais, de forma a que o país possa subir, consistente e sustentadamente, nos grandes indicadores que medem o desenvolvimento dos países e, em especial, retomar de forma continuada o desígnio de convergência a nível do conjunto da União Europeia.

Uma última nota que fazemos quanto ao tom geral do discurso contido no Relatório da POE para 2019. Este ganharia em ser menos encomiástico nos resultados obtidos, muitas vezes com recurso a uma apresentação tendenciosa, porque incompleta, de alguns números (é o caso das referências ao investimento público ou à execução do Portugal 2020). Os problemas que o país tem pela frente não são apenas os que podem resultar da evolução da situação externa, como o Relatório, e bem, evidencia. Os desafios internos e as condicionantes externas – nomeadamente os resultantes das recomendações específicas da U.E. no âmbito do Semestre Europeu – que temos que ter em conta para

prossequirmos um caminho de desenvolvimento económico e social deveriam estar mais presentes no texto que enquadra a Proposta de Lei do O.E. para o próximo ano. Os bons resultados registados nesta fase de retoma da conjuntura económica não podem omitir a dimensão dos problemas e desafios que Portugal tem que enfrentar. Como refere o PNR 2018 os «desafios estruturais mais profundos permanecem» e esta linha de preocupação está muito pouco presente no Relatório da POE para 2019.

## II Cenário Macroeconómico

Os números constantes da POE relativamente aos grandes agregados macroeconómicos confirmam a tendência de crescimento da nossa economia, com variações de sinal positivo do conjunto dos indicadores de referência, quer em 2018, quer em 2019. Contudo, e como estava previsto na trajetória de médio prazo apresentada no Programa de Estabilidade 2018-2022 (P.E.), regista-se uma tendência desacelerativa face ao ano de 2017, com previsões para o crescimento do PIB mais moderadas. Em 2018 o Governo prevê que o PIB real cresça 2.3% (-0.5 p.p. face ao ano anterior) e para 2019 a previsão é de 2.2% (-0.1 p.p. relativamente ao valor esperado para o corrente ano).

O CES considera que, no geral, o cenário macroeconómico apresentado, que está praticamente em linha com os números do P.E. (um diferencial de -0.1 p.p. na previsão do PIB), se caracteriza por ser, do ponto de vista da política orçamental, e sem entrar em linha de conta com os fatores de risco, relativamente contido nas previsões para o próximo ano; sendo que, na perspetiva da política económica e do comportamento da chamada economia real, o mesmo se nos afigura pouco ambicioso nos resultados a obter. Um crescimento praticamente

em linha com a média da União Europeia (a Comissão Europeia prevê para esta um aumento de 2.3% em 2018 e de 2.0% em 2019) não corresponde, de facto, ao desígnio da convergência que, tendo sido interrompida com a crise seria retomada em 2017. É verdade que a previsão de crescimento para 2019 do Governo está acima da generalidade das previsões formuladas por outras instituições, nacionais e internacionais, das quais destacamos, por serem as mais recentes, a do Conselho de Finanças Públicas com 1.9% e a do FMI com 1.8% (este último tradicionalmente avaliando por baixo o nosso desempenho), mas colocar em torno dos 2% a tendência de crescimento no médio prazo da economia portuguesa, como consta do P.E. é claramente um objetivo insuficiente para uma economia que está ainda longe dos níveis médios de desenvolvimento da União Europeia.

Temos dito, em pareceres anteriores, que um crescimento real de pelo menos 3%, o que representa numa situação de normal evolução dos preços termos um crescimento nominal de 4.5% a 5.0%, é um requisito fundamental para termos uma alavancagem construída com base numa dinâmica virtuosa de reforço competitivo da economia, ou seja, com um contributo convergente das suas várias componentes (investimento, consumo e procura externa) e com isso prosseguirmos, ao mesmo tempo, uma consolidação das contas públicas nacionais sem recurso a medidas orçamentais mais restritivas e condicionadoras do desenvolvimento do país.

Em 2017, é verdade, que o Governo previa um crescimento bem abaixo dos valores alcançados, mas, não se nos afigura provável que essa situação se repita em 2019, mesmo considerando a existência de alguma margem para um crescimento um pouco superior, se as incertezas externas, que tem um impacto, sobretudo, negativo, não ocorrerem e se a procura interna não abrandar. Temos vindo a crescer acima do



crescimento potencial e essa situação não é possível de ser mantida por um período de tempo demasiado longo.

Do ponto de vista da execução da política orçamental a, já referida, prudência faz sentido, considerando as «sombras» que pairam sobre a conjuntura internacional, como sejam: as de uma «guerra comercial» entre os E.U.A. e a China com repercussões à escala global; o «brexit» e a possibilidade de uma saída do Reino Unido sem acordo com a U.E. em áreas comerciais decisivas (como, por exemplo, no comércio de serviços); a instabilidade nos mercados bolsistas, com a existência de possíveis ativos sobrevalorizados, em particular nas grandes empresas da economia digital; o “braço de ferro” da U.E. com a Itália e as suas possíveis repercussões nos mercados financeiros; ou a tendência, já em curso, para uma subida do preço dos produtos petrolíferos acima do previsto (ou seja, acima dos 80 dólares o barril). Avaliando os principais fatores de incerteza e o seu impacto, o relatório da P.O.E. calcula que um crescimento da procura externa inferior em 2 p.p. ao previsto teria um impacto negativo de 0.3 p.p. no crescimento do PIB e que um aumento do preço do petróleo de 2% afetaria o PIB em 0.1 p.p.. Ou seja, com estes dois efeitos conjugados o PIB em lugar de crescer 2.2% só cresceria 1.8%.

Neste contexto, a resposta que o país tem que dar só pode ir no sentido de ambicionarmos ter maiores ganhos de quota de mercado, dotando a nossa economia de um perfil mais competitivo, de modo a não nos limitarmos a acompanhar a evolução da procura externa relevante dirigida à nossa economia e de conseguirmos dotá-la de capacidade produtiva em condições de competir com produtos importados com um elevado peso nas exportações e no investimento.

É, também, de relevar que o valor previsto, em termos reais, para o PIB em 2018 (sem que sejam apresentados os seus valores nominais) aponta

para que, finalmente, seja ultrapassado o valor máximo atingido por este antes da crise financeira e que fora registado em 2008, ano em que o PIB atingiu, de acordo com as Contas Nacionais, o montante de 181 mil milhões de euros.

Olhando, agora, para as diferentes rúbricas que compõem o PIB o relatório refere que o contributo dos componentes da procura líquida de importações para o crescimento real do PIB, no primeiro semestre de 2018, será sustentado pelas exportações, seguido pelo consumo privado e, por último, pelo investimento, o que vem inverter a ordem verificada em 2017 em que o investimento ultrapassou o consumo (ver Gráfico II 2.2 do Relatório). Se considerássemos apenas a procura externa líquida (que foi de -0.4%) o contributo positivo vem da procura interna com 2.6%. Importa chamar a atenção para que não faz muito sentido continuarmos a trabalhar apenas com valores brutos, ignorando a parte que, na procura interna ou nas exportações, são bens e serviços importados. Por isso, também, não podemos deixar de relativizar o indicador do peso das exportações brutas no PIB, pois se considerarmos a elevada incorporação de produtos importados naquilo que exportamos a situação altera-se e o critério de análise deveria ser o de avaliar os nossos progressos em função de valor acrescentado nacional.

Ao nível da **procura interna** tem-se assistido a uma recuperação da mesma nos últimos três anos, e, sobretudo, após a saída do país do Procedimento por Défices Excessivos, em que o consumo privado, com as subidas expressivas registadas em 2017 e 2018, estará hoje a níveis similares aos que antecederam a crise (no final deste ano deveremos atingir um valor próximo do registado em 2008, recuperando do mínimo histórico de 2013). Já em relação ao investimento, apesar da recuperação em curso, sobretudo, ao nível do investimento privado, continuamos ainda distantes dos valores de antes da crise, os quais já

vinham, aliás, evoluindo em perda desde praticamente o início do século. Ou seja, os 42 mil milhões de investimento em 2008 comparam com os 31 mil milhões de 2017 (-26%), esperando-se que a continuação da recuperação prevista para 2018 encurte um pouco mais esse diferencial que, no entanto, ainda andarà pelos 10 mil milhões de euros.

O **consumo privado** deverá manter em 2018 os números do crescimento do ano anterior (2.3%), ficando 0.3 p.p. acima da previsão do P.E., continuando a beneficiar da recuperação do rendimento disponível das famílias. Já para 2019 o Governo prevê uma desaceleração do mesmo com um crescimento de 1.9% (-0.1 p.p. em relação à previsão do P.E.).

O **investimento** deverá desacelerar significativamente em 2018, com uma previsão de crescimento de 5.2% (ou seja -4.0 p.p. em relação a 2017), divergindo em -1.0p.p. da previsão do P.E., facto que o Governo no relatório atribui a «eventos temporários» não especificados ou insuficientemente fundamentados e que prevê sejam ultrapassados em 2019, avançando com uma previsão de maior crescimento para o próximo ano, que no Relatório é fixada em 7.0% (em linha com o P.E.).

Trata-se de um número que consideramos particularmente otimista e de difícil concretização, admitindo, contudo, que esta quebra possa ser compensada por um maior aumento do consumo, o que, a acontecer, mantém relativamente credíveis as previsões para a procura interna,

No que se refere à **procura externa** a evolução tem sido a da continuação de um crescimento continuado mas em desaceleração, com o valor previsto para 2018 a situar-se nos 6.6% (abaixo dos 7.8% de 2017, e com maior desaceleração nos serviços) e que baixa significativamente em 2019 com uma previsão de 4.6% (-0.2 p.p. em relação ao P.E.). Estes números estão, em 2018, ainda acima da procura externa relevante dirigida à economia portuguesa, mas deverão

situar-se em 2019 em valores bastante próximos dos da referida procura externa.

Assim, o Governo aponta para uma evolução das quotas de mercado, quer em bens, quer em serviços, positivas em 2018 e 2019 mas com os termos de troca a estabilizarem nestes dois anos (após a degradação registada em 2017), o que se afigura uma previsão otimista devido à subida dos preços dos produtos energéticos e não se esperando que ocorram mudanças significativas no nosso perfil exportador.

A nível do saldo da **balança de bens e serviços** este deverá continuar em terreno positivo, embora com uma contração do valor do saldo, tendência que ocorre desde 2016. Como tem vindo a acontecer no passado o saldo positivo da balança de serviços compensa a deterioração da balança de bens que, nos dois últimos anos, se agravou. Com este saldo e com uma balança corrente e de capital que em conjunto é positiva o país conserva a situação de “capacidade de financiamento da economia” refletida na balança de pagamentos, embora com uma redução estimada para 1% do PIB em 2018.

Finalmente, em matéria de **emprego**, regista-se uma evolução muito positiva da taxa de desemprego que tem vindo a regredir acima das previsões e para níveis bem abaixo do que muitos consideravam ser o “desemprego estrutural” da economia portuguesa, devendo fixar-se em 6.9% em 2018 (uma redução de 2.0p.p. face a 2017 e 0.7 p.p. abaixo do P.E.), o que, dado o contexto de aumento da própria população ativa, significa um crescimento do emprego que poderá atingir uns significativos 2.5% em 2018 (desacelerando dos 3.3% de crescimento em 2017). Para 2019 as previsões apontam para uma continuação da descida, embora a um ritmo menos acentuado da taxa de desemprego, com o Governo a colocar em 6.3% a sua previsão (-9p.p. do que o número

previsto no P.E.) e com uma continuação do aumento do emprego. Estes aumentos do emprego em 2017 e 2018 refletem-se na evolução da produtividade aparente do trabalho (VAB/trabalhador) que apresenta evoluções negativas em ambos os anos (-0.5% em 2017 e uma previsão de -0.2% em 2018). Para 2019 a POE prevê, contudo, um aumento da mesma de 1.3%.

Este modelo de crescimento tem sido predominantemente conduzido pela procura pelo que necessita futuramente de ser combinado com um maior contributo ao nível das condições de oferta (produtividade/competitividade), o que implica maior e melhor investimento, quer privado, quer público. Após um período em que o crescimento assentou muito no preenchimento das capacidades produtivas, que haviam caído substancialmente no período da crise com a economia a crescer acima do seu potencial, novos investimentos são essenciais para dar lugar a mudanças mais substantivas no nosso perfil produtivo com promoção de níveis mais elevados de qualificação dos recursos humanos e com maior estabilidade no emprego o que, como dissemos, é uma condição para não estarmos demasiado dependentes das flutuações de curto prazo.

O CES, conforme já salientou no seu parecer sobre as GOP, considera essencial garantir um crescimento mais substancial do **investimento**, de forma a tornar a nossa economia mais competitiva, a garantir a continuidade da criação de emprego mais qualificado e a dotar o país de melhores condições de vida para os que nele residem. Tivemos no passado níveis de investimento muito elevados com a taxa de investimento a situar-se acima dos 25% na década de 90, ou seja, bem acima da média da zona euro (22%). Na década seguinte assistiu-se a uma desaceleração desta taxa para 23%, ainda, assim, superior à da média da zona euro. Com a crise os valores caíram para um mínimo de

14.8% em 2013, que era então a terceira mais baixa da zona euro, recuperando depois um pouco até atingir os 16.2% em 2017, mas em que passámos a ser a segunda economia com o mais baixo rácio da zona euro.

De referir, ainda, que esta recuperação ficou, acima de tudo, a dever-se ao investimento das empresas que, tendo sido o mais fortemente atingido com a crise, recuperou de forma bastante expressiva em 2017.

Uma retoma consistente, embora seletiva, do investimento, privado e público, deve ser uma prioridade das políticas públicas, avaliada não apenas por indicadores quantitativos mas, implicando, também, uma mudança qualitativa que responda aos verdadeiros desafios da economia e às necessidades da sociedade portuguesa.

### **III Os Grandes Agregados das Contas Públicas**

O CES regista a evolução favorável em curso ao nível do saldo do O.E., com uma redução significativa do défice em percentagem do PIB, o qual, reduzindo as necessidades de financiamento das Administrações Públicas, tem, igualmente, contribuído para o abaixamento da dívida pública. Não deixa, contudo, de se interrogar sobre os efeitos que este ritmo de contração do défice pode ter sobre outros importantes desafios com que o País se confronta.

Após ter baixado para 0.9% em 2017, o défice deverá prosseguir este ano a trajetória descendente, com um valor previsto de 0.7%, o que representa uma redução de 0.4 p.p. em relação ao valor inscrito no O.E. 2018, coincidindo com a previsão constante do P.E.. Para 2019 a POE coloca como objetivo atingir um défice de apenas -0.2% (alinhado com

o valor do P.E.), permanecendo, contudo, alguma expectativa de, em sede de execução orçamental, se poder vir a atingir no próximo ano um equilíbrio entre receitas e despesas, ou seja, pela primeira vez no pós-1974, se conseguir executar um O.E. sem défice.

O objetivo fixado na POE é considerado concretizável pela maioria dos analistas e está em linha com as mais recentes projeções conhecidas (porventura, com a exceção do FMI, que, também aqui, apresenta um cenário mais desfavorável de redução do défice), estando, ainda, sintonizado com o valor previsto no P.E.. Apesar de os fatores de incerteza poderem ter um impacto negativo sobre o cenário macroeconómico, existe a convicção de que o Governo dispõe, em princípio, de margem de manobra para gerir parte da despesa no sentido de a ajustar ao saldo pretendido, podendo a eliminação do défice em 2019 vir a ocorrer.

Como é sabido, esta dinâmica de consolidação orçamental tem estado ancorada no crescimento da economia, resultando de um aumento da receita (sobretudo fiscal e contributiva) superior ao aumento da despesa primária (centrada em prestações sociais, em salários e em investimento), a que se junta a redução do serviço da dívida.

Assim, para 2019 o Governo prevê que a **despesa**, embora aumentando 2.8%, caia 0.2p.p. em percentagem do PIB, com a despesa primária a aumentar um pouco mais, atingindo 3.1%, com destaque para os aumentos nas rubricas de pessoal (3.1%), de prestações sociais (2.8%) e das despesas de capital (1.8%), e que será compensada, em parte, pela redução da despesa com juros em 1.4%, o que conjugado com o aumento do PIB fará baixar o peso desta para os 3.3% do PIB (-0.2p.p. face ao valor previsto para 2018). Do lado da **receita**, espera-se uma subida de 0.2p.p. do PIB em 2019, resultante das receitas fiscais (por via dos impostos indiretos) e das receitas contributivas, que aumentam,

respetivamente, 2.9% e 4.1% e, ainda, da rúbrica «outras receitas correntes» com um aumento previsto de 9.5%, em resultado de dividendos pagos pelo Banco de Portugal e pela Caixa Geral de Depósitos (que no total representam uma receita expressiva de 810 milhões de euros).

Nestes números, está, não só, refletido diretamente o contributo do crescimento do PIB (enquanto denominador dos rácios em causa), com uma previsão em valor nominal de 3.6% (-0.1p.p. em relação ao P.E.) mas também, o efeito virtuoso que o crescimento económico tem, quer sobre as receitas das Administrações públicas, quer sobre as despesas, neste caso com um menor gasto em prestações sociais, invertendo a tendência de subida, resultante do funcionamento dos “estabilizadores automáticos”, em tempo de recessão.

É neste contexto, que o Governo tem tido margem para, reequilibrando os saldos orçamentais, desenvolver uma política orçamental que, mantendo um carácter contra-cíclico e restritivo, já verificado, aliás, em 2017 e 2018 (ou seja, apresentando um saldo primário estrutural positivo e um valor para o hiato do produto igualmente positivo), possa prosseguir no sentido de uma recuperação de rendimentos, com aumentos, nomeadamente das pensões e dos salários da função pública, os quais contribuirão para aumentar a procura da economia, reforçando a dinâmica, igualmente favorável, da procura externa.

Ao mesmo tempo, os números apresentados para as contas públicas são, a par do impacto da política monetária que vem sendo seguida por parte do Banco Central Europeu, um facto que tem permitido ao país obter melhores condições de financiamento, com taxas de juros que, nas obrigações a 10 anos, têm estado abaixo dos 2% e que, com isso, vê,



também, reduzir-se o diferencial dos “yelds” dessas mesmas obrigações em relação ao país de referência da zona euro que é a Alemanha.

Neste quadro, temos assistido a uma tendência para a obtenção de **saldos primários** crescentemente positivos, com previsões na POE de 2.7% do PIB em 2018 e de 3.1% em 2019. É ainda de referir que os saldos primários têm vindo a registar valores positivos ligeiramente acima do previsto nos respetivos O.E.: em 2017 a previsão inicial era de 2.8% e o resultado obtido foi 0.1p.p. acima, em 2018 tínhamos uma previsão de 2.6% e o valor final situou-se nos 2.7%.

O CES não questiona que um país com uma dívida pública elevada necessite de apresentar saldos primários positivos, mas alerta para que a tendência acelerativa dos mesmos, com previsões no P.E. que apontam, em 2021 e 2022, para valores próximos dos 4%, não pode deixar de colocar entraves a uma política de crescimento e de desenvolvimento do país. Estes saldos devem, aliás, ser articulados com o objetivo de descida da despesa com juros, onde, apesar da evolução favorável que referimos, Portugal continua a suportar um serviço da dívida bem acima da média da zona euro. Na opinião do CES, já expressa anteriormente, “trocar” crescimento por uma mais acelerada contração do défice não deve ser um objetivo inscrito na política orçamental, não subscrevendo o Conselho a pretensa regra, que alguns querem “institucionalizar”, de que uma boa gestão das finanças públicas implica a necessidade de se obterem permanentes e crescentes superávites, situação que se afigura ainda menos aceitável quando introduzimos o conceito de saldo estrutural.

O CES — como tem referido em anteriores pareceres — não se revê na chamada “vertente preventiva” do Pacto de Estabilidade e Crescimento, cujas exigências — que vão para além das regras gerais do

Tratado Orçamental —, impõem uma meta orçamental de 0.25% de saldo estrutural positivo, com a obrigação de, até aquele objetivo ser atingido, efetuar cortes anuais de 0.6 p.p. (que em 2019 o Governo não prevê cumprir apesar de apresentar um valor já próximo do equilíbrio e com um saldo primário estrutural praticamente alinhado com o saldo primário) e estabelecem um limite para o aumento da despesa primária líquida em valor nominal que, no ano de 2019, foi fixada em 0,7%. O CES considera que o Governo deve nas instâncias europeias questionar a sua fundamentação, sem deixar, ainda, de invocar a subjetividade no seu método de cálculo, que conduzem a discrepâncias nos valores apurados e, conseqüentemente, bater-se pela sua eliminação.

A imposição de saldos primários demasiado elevados e continuados, e, em especial, quando convertidos em saldos estruturais — que continuam a ser referência para efeito das metas comunitárias apesar da subjetividade e diferentes construções do mesmo — são prejudiciais para o desenvolvimento económico e social do país, impedem um crescimento mais robusto do investimento público, forçam uma política fiscal penalizadora das famílias e das empresas e comprometem mesmo o aumento do PIB potencial, objetivo que, numa trajetória de médio prazo, deve ser tido em consideração.

Concretamente em relação ao investimento público, que o CES considera essencial impulsionar em 2019, os números apresentados afiguram-se-nos ficar abaixo do desejável, devendo ainda, ter-se em linha de conta que esta rúbrica orçamental apresentou sempre desvios significativos entre o previsto e o executado e que, em matéria de investimento público, 2019 é apresentado como um ano de continuidade de ações já em curso.

Em 2016, considerando a totalidade das despesas de capital o diferencial entre o orçamentado e o executado atingiu -23% e em 2017 manteve-se um desvio negativo de -11%. Se considerarmos o valor da execução de 2017, constante da Conta Geral do Estado, a previsão do Governo para 2018 aponta um valor que é superior aquele em 34%, com um peso no PIB de 3.1% (+07 p.p. em relação ao peso de 2017). Contudo, para 2019 o aumento previsto é praticamente nulo (1.8%), caindo o seu peso no PIB para 3.0% (-0.1p.p. em relação à previsão para 2018). De referir, contudo, que existe uma quebra significativa nas “outras despesas de capital” (-29%), cujo valor estimado para 2018 inclui – segundo nota de pé de página do relatório da POE – medidas de efeito temporário não especificadas, sendo aquela descida compensada pela FBCF que regista uma previsão de aumento de 17%. O histórico anterior leva-nos, ainda, como referimos, a ter fundadas dúvidas sobre se estes valores inscritos na POE vão ser efetivamente concretizados, ou se, mais uma vez, o investimento público funcionará como a componente que o Governo pode utilizar para ajustar o saldo primário, adiando a concretização de investimentos programados.

Tomando como base a execução conhecida de 2017 e tendo como referência o ano de 2010, a queda registada nos valores do investimento público ultrapassa os 50% (neste último ano as despesas de capital atingiram os 9 mil milhões de euros, enquanto em 2017 o valor executado foi de apenas 4.4 mil milhões), com Portugal a obter o pior rácio de toda a U.E. na taxa de investimento publico.

Em relação à **dívida pública** o CES regista, igualmente, como indicador de uma evolução positiva, a continuação da tendência de redução do montante da dívida em percentagem do PIB e considera adequado, sem prejuízo de uma avaliação da sustentabilidade da dívida pública, o ritmo da trajetória que o Governo traçou no P.E. para a mesma. Ou seja,

fazer uma redução controlada, tendo presente — como referimos no Parecer sobre a POE para 2018 — que «apostar numa evolução demasiado acelerada desta teria repercussões no crescimento da economia e poderia mesmo acabar numa contração do seu «stock» sem isso se refletisse no seu peso no produto».

Em 2018 a previsão do Governo aponta para uma descida do peso da dívida para 121.2% do PIB, o que, no somatório dos dois últimos anos, representa uma redução de -8.0 p.p., enquanto para 2019 a previsão apresentada é de uma redução do mesmo para 118.5%, ou seja -2.7p.p. em relação a 2018.

Para esta descida contribui diretamente o aumento do PIB nominal (enquanto denominador do rácio), a evolução do saldo primário do O.E. e ainda o diferencial entre o crescimento do PIB e os encargos com juros. Prevê o Governo, por outro lado, que os ajustamentos défice-dívida possam deteriorar o rácio em 0.3p.p. do PIB (trata-se de transações financeiras que não tendo efeito no saldo orçamental tem efeito sobre o ativo e passivo financeiro).

O CES concorda, no essencial, com a política que o Governo vem seguindo em matéria de gestão da dívida pública, e que tem procurado, a par da redução controlada do seu peso no PIB, dar prioridade à redução do serviço da dívida, quer através de “troca” de dívida cujo diferencial de juros torne os encargos anuais menos pesados (o pagamento antecipado da dívida ao FMI insere-se nesta atuação), quer através da extensão das maturidades. Concorda igualmente que se aproveite a atual situação de mercado com juros baixos para criar alguma “almofada financeira” relativamente a pagamentos a efetuar no futuro próximo. Discorda-se, por isso, claramente da ideia (traduzida, em particular, numa recomendação nesse sentido do Conselho da União

Europeia) que o ciclo mais virtuoso de crescimento da economia deve ter como prioridade essencial acelerar a redução do nível da dívida pública existente, prejudicando com isso o investimento e a melhoria sustentada dos rendimentos das famílias. Com os juros em valores baixos a prioridade é reduzir, na medida do possível, necessidades de financiamento futuro, salvaguardando o impacto de mudanças mais ou menos abruptas no seu custo, e não, propriamente, pagar no mais curto espaço de tempo a dívida existente, cujo peso tem no crescimento económico o principal facto regressivo.

Em linhas gerais, o CES não diverge da opinião de que devemos conduzir uma «gestão prudente» das contas públicas, tendo políticas de despesa seletivas, mas, como já referimos, discorda que nesse conceito se inscreva o propósito de fixação de metas que vão para além dos compromissos do Tratado Orçamental e do Pacto de Estabilidade e Crescimento. Se, por uma «gestão prudente», contudo, se entende secundarizar a importância do crescimento e da inovação da economia em nome de superávites orçamentais continuados e crescentes ou recuperando uma velha máxima de que é «preciso poupar hoje, porque não se conhece o dia de amanhã», como se Portugal não fosse um país com um défice de desenvolvimento económico e social que urge reduzir. Ter políticas orçamentais contra-cíclicas é um princípio, em geral, ajustado; ter políticas orçamentais que provoquem uma quebra acentuada no crescimento e travem a mudança do nosso perfil competitivo seria, de todo, inaceitável, pois fazê-lo seria condenar o país a perpetuar por várias gerações o seu atraso e a acomodarmo-nos enquanto país a estar na «cauda da Europa».

#### IV Das Receitas Públicas

No domínio das receitas fiscais prevê-se, para 2019, face à estimativa de receita fiscal para 2018, um crescimento da receita fiscal de 2,9%, sendo os impostos indiretos, cujas receitas aumentam 4,3%, responsáveis por uma parte significativa desse crescimento. O valor das receitas fiscais cai em 2019 ligeiramente em percentagem do PIB (-0,2 p.p) fixando-se em 25,1% (valor este que se tem mantido, mais ou menos, constante nos últimos anos). Verifica-se, assim, e tal como sucedeu em 2017, um processo de compensação entre impostos diretos e indiretos, estes últimos a aumentarem acima dos 1,3 mil milhões de euros, com o contributo de vários impostos, nomeadamente o IVA que cresce 4,3% fixando-se em 17,5 mil milhões de euros.

As contribuições sociais por seu turno registam um aumento de 4.1% (ligeiramente abaixo do aumento de 2018 que se prevê possa ser de 4,7%), mas mantendo o mesmo peso no PIB (11,8%). Conjuntamente receitas fiscais e contribuições sociais representam, de acordo com a previsão da POE para 2019, 36,9% do PIB.

O CES constata que relativamente ao IRS a Proposta de Orçamento prevê a conclusão do processo, iniciado em 2018, de garantir maior progressividade neste imposto através da introdução de dois novos escalões, verificando-se ainda a atualização do mínimo de existência. Apesar de positivas, estas medidas não se afiguram suficientes para assegurar uma adequada progressividade do IRS e a diminuição da tributação que incide sobre os rendimentos do trabalho. Mais, a Proposta não reflete o valor previsto para a inflação nos escalões do IRS, o que poderá vir a traduzir-se num agravamento da carga fiscal, em perda do poder de compra dos portugueses e que dá um sinal negativo em matéria de evolução salarial.

No entender do CES, esta proposta deveria incluir medidas fiscais, nomeadamente, em sede de IRS, que, em conjugação com outras medidas, representassem um estímulo à promoção da natalidade, matéria que deveria ser objeto de especial atenção ao nível das políticas públicas. E, como é referido no parecer do CES sobre as GOP 2019, os números preocupantes de descida sucessiva da taxa de natalidade, exigem urgentes medidas de apoio, organizadas num quadro global de suporte integrado às famílias em diversas áreas.

O CES regista como positiva a medida dirigida à criação de um regime fiscal temporário para os portugueses que regressem ao país nos próximos dois anos, medida que poderá contribuir para o regresso de trabalhadores, em particular dos mais qualificados, numa altura em que são já claros os sinais de falta de trabalhadores qualificados para as necessidades do país. Contudo, esta medida afigura-se insuficiente nas situações em que os motivos de saída têm mais que ver com condições de trabalho e de valorização profissional em que mais do que incentivos fiscais é a oferta de emprego qualificado que pode determinar o regresso.

O CES regista como negativa a criação de um novo imposto municipal designado por “Contribuição Municipal de Proteção Civil”, que constituirá receita dos municípios, a acrescer ao IML e à receita que este gera para os municípios sobre os mesmos bens, afigurando-se como preocupante que a POE não especifique a base de incidência desta Contribuição nem o valor da taxa.

A Proposta do Orçamento de Estado para 2019 não contempla, no plano das alterações fiscais, normas substantivas com impacto direto na vida empresarial, com exceção da eliminação do Pagamento Especial por Conta (PEC) que, ainda, introduz a obrigação de apresentação de

pedido de dispensa de PEC, por parte das empresas, ao invés da simples eliminação deste pagamento. Algumas medidas, por reforçarem os benefícios fiscais existentes, são positivas, nomeadamente o aumento para 15M€ do limite ao qual é aplicável a taxa de 25% no domínio do Regime Fiscal de Apoio ao Investimento (RFAI) e em matéria de Dedução de Lucros Retidos e Reinvestidos (DLRR) onde se verifica igualmente um aumento do valor a considerar. No entanto, essas medidas poderão ser anuladas pela proposta de aumentar, de forma significativa, as taxas de tributação autónoma que incidem sobre veículos, agravamento que no escalão mais baixo, atinge os 50%. A este propósito, o CES reafirma que as tributações autónomas configuram um verdadeiro imposto sobre as despesas empresariais, representando atualmente um significativo encargo fiscal.

Em sede de IVA, a Proposta contempla várias autorizações legislativas que poderão ter impacto na vida das pessoas e empresas. Em particular, no que se refere à possibilidade de aplicação da taxa reduzida de IVA à componente de potência contratada dos fornecimentos de eletricidade até 3,45 KVA e aos consumos de gás natural em baixa pressão que não ultrapasse os 10.000 m<sup>3</sup>, a proposta dá um sinal positivo, para desagregar os custos relativos a estes fornecimentos para as famílias, principalmente, num cenário em que não é claro o nível de aumentos que incidirão sobre a eletricidade e o gás natural em 2019. O CES considera ainda que deve ser equacionada a redução do valor do preço da botija de gás. O CES considera que deverá haver uma harmonização na fiscalidade e na tarifação sobre os produtos energético para evitar sinais económicos ao mercado que podem constituir subsídios com efeitos perversos para o ambiente e para a promoção da livre concorrência entre operadores.



A extensão da aplicação da Contribuição Extraordinária sobre o setor Energético à produção de eletricidade de origem renovável com preços garantidos, suscita preocupação por ser um claro desincentivo às renováveis, especialmente no caso de produção de eletricidade a partir de biomassa, o que é contraditório com a necessidade de queima de biomassa resultante dos grandes incêndios que ocorreram em Portugal.

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, isto é, 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.

O CES considera que, na área dos serviços energéticos, dados os indicadores de eficiência inferiores que o País apresenta face à média da U.E, e, sem prejuízo do que se encontrar previsto na legislação ou decisão Comunitárias, deverá ser concluído o esforço de identificação e possível eliminação de subsídios perversos.

Ainda em sede de IVA de referir que se perdeu, uma vez mais, a oportunidade para corrigir a desigualdade de tratamento dos veículos híbridos movidos a energia elétrica e a gasolina em relação aos movidos a energia elétrica e a gasóleo, o que constitui um desincentivo à utilização profissional destes veículos.

Em matéria de imposto do selo verifica-se um novo e significativo agravamento ao nível das taxas no crédito ao consumo, com prejuízo dos consumidores.

Verificam-se ainda agravamentos em impostos e taxas, desde o aumento da contribuição sobre os sacos de plástico ou o agravamento da taxa sobre as designadas bebidas açucaradas. A este propósito, o CES reafirma a importância de um debate alargado visando a simplificação, a previsibilidade e a estabilização do edifício fiscal em diversas matérias como os IEC e a fiscalidade verde.

Outra medida que importava implementar prende-se com a necessidade de aprofundar os mecanismos de compensação de créditos entre os contribuintes e o Estado, introduzindo-se a possibilidade de abatimento às dívidas dos contribuintes dos pagamentos devidos pelo Estado.

Como já se referiu, ao nível da receita destaca-se o aumento de 9,5% da outra receita corrente, em resultado da previsão de dividendos da Caixa Geral de Depósitos e do aumento de dividendos pagos pelo Banco de Portugal, situando-se o total da receita em 43,3% do PIB.

O CES lamenta que a Proposta não contemple medidas relacionadas com a simplificação do cumprimento de obrigações fiscais e com as garantias dos contribuintes.

Finalmente, e como o CES tem vindo a afirmar, deve ser prosseguido o esforço para o aumento da eficácia da máquina fiscal, nomeadamente, atendendo ao elevado peso da economia não declarada no nosso país e chama a atenção para a importância de uma avaliação global do nosso sistema fiscal, em particular do Estatuto dos Benefícios Fiscais (EBF), cujos benefícios se concentram num número reduzido de beneficiários.

## V. Das Orientações da Despesa Pública

### 1. Segurança Social

No capítulo da Segurança Social, a Proposta de Orçamento de Estado para 2019 reflete o objetivo prioritário do Governo de recuperação do rendimento disponível das famílias e dos pensionistas, garantindo recursos mínimos e a satisfação de necessidades básicas, na continuidade das medidas implementadas desde 2015, num contexto positivo de crescimento económico e do emprego, que se prevê ser sustentável no curto e médio prazo.

O CES salienta o aumento significativo da despesa efetiva em 5,4 % relativamente ao valor previsto de execução em 2018. Este aumento, que se traduz em mais de 1 400 milhões de euros, é causado, em primeiro lugar pelo efeito conjugado da atualização automática das pensões e do IAS, que se eleva a cerca de 1 000 milhões de euros, a que se junta o impacto de um conjunto de melhorias de diversas prestações sociais, entre as quais se destacam o novo regime de reforma antecipada por flexibilização, a atualização extraordinária de pensões, o reforço do abono de família e o alargamento da prestação social para a inclusão.

O CES releva que, a verificar-se este aumento, e considerando o cenário macroeconómico da Proposta de Orçamento, a parcela da despesa de Segurança Social no PIB aumentará de 13,1 % para 13,3 %, o que traduzindo um desejável reforço da proteção e segurança social, será o valor mais elevado dos últimos 5 anos.

Por outro lado, deve ser salientado que o aumento estimado da receita corrente em 3,9 % não será suficiente para acompanhar o aumento da despesa, pelo que se projeta uma diminuição do saldo global da Segurança Social. Mesmo assim, para que se verifique o aumento

estimado da receita, é essencial que as contribuições e quotizações continuem a crescer ao ritmo sustentado dos últimos anos. O CES faz notar que, face às previsões de 0,9 % de aumento do emprego e de 2,3 % de aumento das remunerações nominais, embora com crescimento superior para a atualização do salário mínimo, a continuação da diminuição do desemprego, o crescimento das contribuições e quotizações em 5,8% exige a melhoria da eficácia das medidas de declaração, de cobrança de contribuições e de cobrança de dívida.

O CES reconhece a justiça na revisão do regime das reformas antecipadas por flexibilização, atendendo sobretudo às alterações introduzidas em 2014 que se traduziram numa dupla penalização resultante do aumento da idade legal de reforma e da alteração do cálculo do fator de sustentabilidade. Neste sentido, as alterações introduzidas em 2017 e em 2018 e as previstas para 2019, constantes da POE 2019, representam correções necessárias. Não obstante, o CES considera que a revisão do regime das reformas antecipadas deve ser global e coerente, chamando em especial a atenção para as reformas antecipadas por motivo de desemprego de longa duração e as que têm motivo na natureza especialmente penosa ou desgastante da atividade profissional exigida, garantindo as condições para que os trabalhadores possam, de facto, fazer uma gestão das suas carreiras e da passagem à reforma.

Esta posição não significa da parte do CES que não deva ser desenvolvida uma estratégia de envelhecimento ativo e saudável, entendendo como tal a criação de condições, nomeadamente em termos de saúde e de condições de trabalho, para que os trabalhadores possam permanecer voluntariamente no mercado de trabalho sem que tal signifique um aumento da idade legal de reforma.

Tal como para Orçamentos anteriores, o CES valoriza a atualização extraordinária das pensões mais baixas. Salaria, porém, que, embora esta medida tenha um impacto positivo nos rendimentos dos pensionistas de mais modestos recursos, ela não será suficiente para repor o poder aquisitivo destes. O CES não deixa ainda de assinalar a perda generalizada do poder de compra dos pensionistas, nomeadamente, durante o período em que foi suspensa a atualização automática das pensões.

O CES destaca pela positiva o reforço das políticas sociais dirigidas às famílias, na continuidade de Orçamentos anteriores, e que se espera poder constituir um incentivo à natalidade, em particular no que se refere ao aumento do abono de família. É também de destacar o alargamento da Prestação Social para a Inclusão a crianças, concluindo assim um processo gradual de implementação de uma medida destinada a promover o combate à pobreza e a melhorar a proteção social e a integração das pessoas com deficiência e das suas famílias.

O CES considera necessária a diversificação das fontes de financiamento da Segurança Social. Todavia, a consignação das receitas do adicional do IMI e de uma pequena parcela das receitas do IRC ao reforço do Fundo de Estabilização Financeira só muito modestamente contribui para aquele objetivo pois as respetivas receitas não representam mais do que 1,4 % das reservas previstas em 2019 para o FEFSS. O CES preconiza que este Fundo, que tem por missão assegurar a cobertura das despesas previsíveis com pensões por um período mínimo de dois anos, deve dispor de efetivas entradas anuais, tendo-se em conta que, desde a sua constituição em 2017, se tem observado uma enorme irregularidade nas dotações recebidas, devido à invocação de motivos de conjuntura económica.

O CES considera positivas medidas que contribuam para melhorar os níveis de proteção social existentes e regista como positivo o conteúdo informativo do relatório sobre a sustentabilidade financeira da segurança social, publicado como anexo ao Relatório da POE. Deve ser salientada a forma clara como o relatório chama a atenção para a dinâmica de envelhecimento e o decréscimo da população residente no longo prazo, cada vez mais acentuado. Estima-se que o país perderá cerca de um terço da sua população em idade ativa entre 2017 e 2060. Sem deixar de ser úteis, o CES chama a atenção para as limitações inerentes a projeções com um período temporal tão alargado (2017-2060), para mais numa época caracterizada por grandes mudanças, e em relação a variáveis que, por natureza, têm maior volatilidade. O CES sublinha que a previsão da eventual existência de saldos negativos no Sistema Previdencial irá crucialmente depender da evolução em variáveis-chave relativas ao crescimento económico, aos salários e ao emprego e das medidas que os Governos tomem relativamente ao reforço do financiamento deste sistema, nomeadamente por via da diversificação das fontes de financiamento.

Apesar destas limitações, não deixa de ser pouco compreensível que, apesar desta evolução demográfica claramente desfavorável para a Segurança Social, os resultados do exercício de projeção apontem para uma melhoria das perspetivas financeiras de longo prazo, em relação aos exercícios de projeção mais recentes. O CES recomenda por isso que, no interesse de uma maior transparência deste exercício, sejam no futuro publicadas as hipóteses em que se fundamenta o modelo de projeção, assim como alguns cenários alternativos. Recomenda ainda o CES que a situação financeira da CGA seja contemplada nas projeções a fim de se obter um quadro tão completo quanto possível da evolução financeira de todos os sistemas de pensões.

## 2. Ensino e Formação Profissional

O CES reconhece como positivo o reforço do Programa da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, realçando, uma vez mais a importância de se criarem condições para o pleno aproveitamento dos fundos estruturais em projetos previstos na POE a desenvolver essencialmente pela Fundação para a Ciência e Tecnologia, IP (FCT).

Relativamente às instituições de ensino superior e, na linha do já referido no parecer sobre as GOP, o CES realça a importância de se criarem as condições, nomeadamente financeiras, para que estas possam desempenhar cabalmente a sua missão. Nesta matéria, o escasso incremento de verbas destinadas a estas instituições num quadro de, nomeadamente, uma redução da cobrança de propinas suscita interrogações sobre as condições de exercício da atividade futura.

Não obstante, o CES toma boa nota da intenção do Governo de compensar as instituições de ensino superior pela perda de receitas próprias decorrentes da redução da propina máxima, através de transferências a partir do OE. O CES estranha, contudo, a falta de transparência no que respeita à quantificação do impacto orçamental desta disposição. Com efeito, o valor associado a esta medida está omissa do Quadro III.2.1 do Relatório da POE, respeitante às “Principais Medidas de Política Orçamental em 2018 e 2019”, o que se revela indispensável a uma boa compreensão da evolução prevista para as Outras Receitas Correntes na “Conta das Administrações públicas 2018-2019. O CES regista, ainda, como positiva a criação de condições para a contratação de um número expressivo de investigadores doutorados.

Positiva é, igualmente, a medida que generaliza a gratuitidade dos manuais escolares a toda a escolaridade obrigatória e a todos os alunos da rede pública. No entanto, entende o CES que esta medida poderia com vantagem ser estendida a toda a rede do ensino profissional (com principal destaque para as Regiões de Lisboa e Algarve face às condicionantes no acesso a fundos comunitários), que se tem revelado um instrumento essencial na política educativa nomeadamente no seu contributo para o objetivo fixado de termos em 2020 metade dos alunos do Ensino Secundário em percursos de dupla certificação (escolar e profissional).

O CES considera importante garantir a implementação das medidas que integram o DL nº 54/2018, chamando a atenção para que as mesmas devem contar com os recursos humanos e técnicos necessários para o acompanhamento dos alunos com necessidades especiais.

Como o CES referiu no seu parecer sobre as GOP para 2019 é fundamental continuar a apostar na requalificação da rede escolar, nomeadamente através da aceleração dos projetos que beneficiam dos fundos comunitários disponíveis.

Em matéria de formação de ativos, o Relatório da POE apresenta uma linha de continuidade face ao que tem sido a política recente nesta matéria, sendo de reafirmar os constrangimentos existentes, expressos no parecer sobre as GOP 2019, nomeadamente, no que se refere à importância de assegurar um ajustamento contínuo da oferta formativa às necessidades estratégicas de médio e longo prazo das atividades económicas do país. Neste domínio, a previsão expressa na Relatório da POE de atualização do Catálogo Nacional de Qualificações através da monitorização contínua dos referenciais de qualificação e do



lançamento de estudos prospetivos, pode, se concretizada em tempo útil, dar um contributo importante para esse ajustamento.

Ainda nesta matéria, o CES não pode deixar de lamentar a ausência de resposta às dificuldades que se continuam a verificar no domínio da formação profissional, dificuldades que decorrem da insuficiência de recursos humanos e técnicos afetos ao desenvolvimento de programas. Com efeito, ao contrário do que se passou em ciclos de programação anteriores, as dificuldades resultam menos das insuficientes dotações orçamentais para assegurar a contrapartida nacional dos programas dirigidos à formação de ativos, mas de problemas a montante, de operacionalização, que se traduzem em atrasos sucessivos no desenvolvimento das candidaturas, traduzindo-se em menor pressão orçamental.

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

O Relatório da P.O.E. assume a Economia como prioridade e a capitalização e financiamento das empresas como objetivo prioritário para a manutenção do crescimento económico sustentado, apontando algumas medidas, como a continuação do Programa Capitalizar através, nomeadamente, de medidas de natureza fiscal, com o propósito exposto de atingir uma maior neutralidade fiscal no tratamento do financiamento através de capitais próprios ou de dívida.

O CES, em pareceres anteriores, teve já oportunidade de considerar que houve uma evolução significativa na concretização de um conjunto de medidas inseridas no Programa Capitalizar, nomeadamente, ao nível da disponibilização das linhas de financiamento Capitalizar, dos instrumentos de reestruturação de empresas ou a criação de um mecanismo de alerta

precoce. A questão que se coloca é a de saber se os mesmos são suficientes num contexto ainda restrito no acesso ao financiamento por parte das empresas (embora com uma evolução menos desfavorável), e de um provável aumento das taxas de juro, e da necessidade de diversificar fontes de financiamento.

Nesta perspetiva, parece haver falta de ambição nas propostas apresentadas neste orçamento, entendendo o CES que o Programa Capitalizar, além de carecer de um estudo de impacto, deve garantir a execução de medidas previstas e ainda não concretizadas, de que são exemplos as medidas relativas à criação de uma linha de financiamento público a empresas que tenham passado por processos de reestruturação empresarial ou a criação de fundos de investimento para apoio a empresas em situação económica difícil.

Todavia, é no domínio fiscal, que a evolução é bem mais lenta e nem sempre no melhor sentido. Por exemplo, os incentivos à recapitalização das empresas recentemente introduzidos estão circunscritos às situações em que a sociedade já tenha perdido metade do seu capital social o que se afigura manifestamente insuficiente. Por isso, o CES reafirma que tal incentivo para ter impacto deve ter carácter geral, aplicando-se a todas as entradas de capital em dinheiro que reforcem os capitais próprios da sociedade.

Esta POE não corrigiu ainda outras perversões do sistema fiscal, introduzidas durante o período de ajustamento e que têm reflexos significativos na tesouraria das empresas. Neste contexto, entende o CES que importa, por exemplo, flexibilizar os mecanismos subjacentes aos pagamentos por conta por forma a aproximar esta exigibilidade do imposto devido no final e a não lhes conferir a natureza que a prática

vem consagrando de os tornar verdadeiros mecanismos de financiamento do Estado.

Em matéria de simplificação de procedimentos, também eles consumidores de recursos humanos e financeiros, o CES reconhece o esforço que tem vindo a ser desenvolvido através do Programa Simplex + 2018, com destaque para a concretização de mecanismos de avaliação prévia de impacto dos diplomas.

Reconhece-se ainda como positiva a aposta no reforço de medidas destinadas à difusão das tecnologias e da digitalização das PME, o lançamento de novos avisos para os vários setores económicos, a aposta na consolidação da informação, através da criação, por exemplo, de base de dados georreferenciada para comércio, serviços, e restauração, entre outras medidas.

Não obstante o CES, no Parecer sobre as GOP, ter recomendado o cumprimento da Lei de Bases da Economia Social, nesta POE ainda não se manifesta a vontade de se concluir e publicar o Estatuto Fiscal da Economia Social, devendo este consignar/incorporar os princípios constitucionais da discriminação positiva com reflexos no CIRC, CIVA e EBF.

Em relação ao Portugal 2020 o CES reafirma a sua preocupação com atrasos na abertura dos concursos, o tempo que decorre entre a apresentação de candidaturas e a decisão sobre as mesmas, que não cumpre os prazos previstos, os atrasos no pagamento dos apoios, e, sobretudo, com os baixos níveis de execução do mesmo e que diferem substancialmente das aprovações realizadas e que a nosso ver irão – mais uma vez – atrasar de forma significativa a conclusão do Programa (de acordo com os últimos dados divulgados pela Agência de Desenvolvimento e Coesão, referentes ao final do 1º semestre de 2018, a

taxa de execução global estava nos 26%). É fundamental avaliar devidamente as razões que estão por detrás destes números, e que só podem resultar de projetos aprovados cuja exequibilidade foi mal avaliada, de exigências procedimentais excessivas e, porventura, incomportáveis, de atrasos na concessão dos financiamentos aos projetos já aprovados, ou ainda, de desistências que a própria morosidade dos processos inevitavelmente provoca. Sendo uma parte relevante do investimento previsto para 2019 co-financiado por verbas do Portugal 2020 estes atrasos refletir-se-ão, seguramente, no cumprimento das metas de investimento que constam deste POE.

O CES alerta ainda para o facto de os motivos invocados para atrasos nas aprovações dos programas do PORTUGAL2020 estarem relacionados com a falta de trabalhadores face às exigências colocadas, bem como a inexistência de capacidade técnica para a gestão de algumas candidaturas em áreas mais exigentes. Neste sentido, o CES preconiza que deve haver um reforço na capacitação das equipas que gerem os fundos, nomeadamente, através da internalização de processos que têm sido adjudicados a entidades externas.

#### **4. Ambiente, Território e Infraestruturas**

Nesta área da POE os programas e as iniciativas referenciadas são as que já constam das GOP para 2019 e do PNR 2018 e que o CES já comentou nos respetivos pareceres produzidos.

Como então dissemos, o CES considera que «a política de ordenamento, valorização e coesão territorial deve constituir a base de todas as políticas sectoriais com impacto no território» e por isso, também, temos vindo a manifestar a nossa preocupação, mais do que quanto ao

conteúdo, quanto ao grau de eficácia dos instrumentos de ordenamento do território existentes, nomeadamente, sobre a capacidade prática de estes se conseguirem sobrepor aos instrumentos de política sectorial.

Congratulamo-nos com a prevista entrada em vigor, no próximo ano, da nova versão do Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT), cujo atraso na concretização é notório, tendo o anterior como limite temporal o ano de 2013, e manifestamos a expectativa que o mesmo possa ter finalmente um papel estruturante nas políticas com impacto no território. No parecer da POE para 2018 chamámos a atenção — para a «carência de conteúdos normativos», que são essenciais para que o documento produzido não seja apenas um estudo rigoroso de análise e diagnóstico da situação existente a que se anexam, em seguida, um conjunto de medidas sectoriais avulso. Tal afigura-se essencial para que o PNPOT se assuma como um documento estruturante e transversal às diferentes políticas sectoriais e que tenha força para obrigar estas em tudo o que tenha efetiva incidência no território.

O CES considera que um dos problemas maiores com que o país se debate tem que ver com as profundas assimetrias regionais e intrarregionais que, sem prejuízo da bondade das medidas que têm no conceito de interior a sua base de aplicação, não se limitam a um confronto litoral/interior, nem têm na distância em relação ao mar o seu facto explicativo. O despovoamento crescente de uma parte significativa do território e a perda de coesão territorial, com uma excessiva concentração da população nas duas grandes áreas metropolitanas, tem causas que, resultam do desinvestimento feito ao longo de décadas nessas mesmas regiões e que não se resolve com medidas isoladas. É necessário romper com o círculo vicioso em que, por um lado, as pessoas abandonam os territórios por não terem acesso a um

emprego adequado ou por não disporem de um conjunto de serviços que lhes garantam uma qualidade de vida a que legitimamente ambicionam e, em que, por outro lado, não existe suficiente investimento e conseqüente criação de emprego, em grande medida, porque as muitas empresas se confrontam com a falta das condições necessárias para aí se implementarem ou continuarem a desenvolver a sua atividade, com especial destaque para a indisponibilidade de recursos humanos, seja na quantidade necessária, seja com as qualificações adequadas.

Assim, consideramos que mais do que medidas voluntaristas, ao nível dos incentivos de base fiscal ou outra, o que é essencial é termos políticas públicas que pensem de forma integrada o problema do território, dando especial atenção ao problema do povoamento das regiões em situação de depressão demográfica, o que implica a discussão de um plano estratégico de desenvolvimento a dinamizar pelas entidades públicas com a participação dos diferentes atores regionais e locais, designadamente empresas, trabalhadores, organizações ligadas ao desenvolvimento territorial, onde a economia social desempenha um papel relevante, bem como ao ensino, à investigação e à formação profissional. Neste domínio temos vindo a destacar o papel do sistema de ensino — das universidades aos politécnicos — como sendo fundamental na captação de uma nova população residente (envolvendo nacionais e estrangeiros), apostando na cooperação internacional com outras instituições de ensino, na ligação com o sistema de investigação e desenvolvimento e na ligação escola-empresa. Para que este papel possa ser potenciado é essencial um quadro de cooperação institucional alargado e permanente. A revitalização das regiões deprimidas implica ainda o reforço do investimento público, designadamente em infraestruturas, transportes e mobilidade e serviços públicos mas também

de reabilitação e valorização urbanas, bem como a criação de outras condições indutoras do reforço do investimento privado. Por essa razão o CES considera útil que a POE contivesse informação explícita, mais detalhada, sobre a distribuição regional do investimento pública da Administração Central e das empresas públicas reclassificadas.

Ao nível das políticas de cidades tem vindo a ser desenvolvido um esforço, que o CES valoriza, de requalificação do edificado e dos espaços públicos e de promoção de uma política de habitação condigna, sendo de relevar a estratégia aprovada este ano com a designação “Uma nova Geração de Políticas de Habitação”, visando suprir falhas de mercado, garantir o acesso à habitação aqueles que a ela não podem aceder por via do mercado e invertendo uma lógica de crescimento extensivo assente em construção nova, por via do alargamento dos espaços urbanos e sujeitando os centros históricos e as áreas urbanas consolidadas a um processo de degradação. Assim, fazer da reabilitação a principal prioridade da intervenção ao nível do edificado é uma orientação que se saúda e se espera tenha continuidade. O CES realça, no entanto, a necessidade de que se proceda à criação e implementação de uma Lei de Bases para o setor da Habitação, tendo em vista a consagração de princípios orientadores e que garanta o cumprimento do imperativo constitucional relativo ao acesso à habitação. É também essencial que as políticas de implementação privilegiem o trabalho desenvolvido pelas autarquias locais na promoção do equilíbrio entre o arrendamento de longa duração, a compra e venda de imóveis, a sua boa manutenção ao longo dos anos, e o turismo de habitação. Mas, as políticas de cidade não podem limitar-se à requalificação física, seja do edificado, seja dos espaços públicos e têm que dar maior atenção a questões como a mobilidade, o acesso a serviços públicos essenciais, a promoção de

novos serviços nas áreas do lazer, da cultura e dos serviços pessoais em geral. As cidades têm que, simultaneamente, assegurar um conjunto de serviços essenciais que são comuns a todas elas e, ao mesmo tempo, desenvolver políticas de diferenciação e especialização. Dentro de cada região é preciso estabelecer diferentes dimensões territoriais, combatendo, por um lado, a excessiva dispersão e atomização das populações e hierarquizando os núcleos urbanos (das cidades médias às pequenas cidades e vilas, sem esquecer os aglomerados populacionais, com forte presença no nosso território, que são as aldeias)

As políticas públicas para as regiões demograficamente deprimidas do país devem ter em conta a função social das coletividades culturais, recreativas e desportivas que em muitas aldeias são o único polo de desenvolvimento, contribuindo para a coesão territorial e social. O CES considera, por isso, que a chamada economia social deveria ter na POE medidas que desonerassem os custos fiscais das mesmas.

O CES salienta a importância de, no plano nacional de transportes, serem tidas em conta as pessoas com deficiência e mobilidade condicionada, realçando assim que esse plano deve abranger todo o território nacional e os vários tipos de transportes.

A nível do **ambiente** a POE regista uma linha de continuidade nas ações a empreender, com o prosseguimento das medidas de sustentabilidade ambiental em curso, isto é, - e citamos- prosseguindo com a execução do Plano de Ação para a Economia Circular, dando continuidade à Estratégia Nacional de Educação Ambiental 2020 e avançando com a política de descarbonização, através da eliminação progressiva das isenções de pagamento da taxa de carbono.

O CES chama, no entanto, a atenção que a eliminação cega e abrupta destas isenções poderá ter como consequência o encerramento de



empresas em Portugal e que a Política de descarbonização deverá passar, em grande medida, por iniciativas visando a eficiência energética, pela utilização de energias renováveis e por mudanças na área dos transportes.

Na sequência dos incêndios que, em 2017, destruíram uma parte significativa da área florestal do país, é indispensável acelerar o processo de requalificação florestal e agrícola das áreas e regiões atingidas. Em muitos casos, pouco ou nada foi entretanto feito e o processo de reflorestação segue ao ritmo ditado pela natureza.

Como também, já dissemos, o CES considera que o investimento público em infraestruturas é essencial para o país, quer na perspetiva da valorização do território e do desempenho da economia, quer na promoção da qualidade de vida das populações, pelo que o mesmo deve constituir uma prioridade da política orçamental, não apenas na próxima década mas no futuro imediato.

O CES considera que muitas dessas infraestruturas têm, antes de mais, um alcance no plano nacional o que ultrapassa a dimensão espacial em que a localização concreta das mesmas ocorre. Mas, elas devem, igualmente, contribuir para a coesão do território e promover, em particular, o desenvolvimento das regiões mais deprimidas no plano demográfico e com mais baixos índices de atratividade.

Assim, o CES considera positiva a atenção que finalmente está a ser dada à ferrovia — que se foi deixando degradar ao longo de várias décadas — seja numa perspetiva interregional seja intrarregional, mas chama atenção (como já consta no parecer das GOP) para a importância das infraestruturas de transporte aéreo que são hoje o principal meio de transporte de pessoas de Portugal com os outros países e para a situação em que se encontra o aeroporto da capital do país. Aquilo que é referido

na POE não nos deixa tranquilos quanto à resolução, mesmo que parcial, num curto espaço de tempo, dos problemas com que esta infraestrutura se confronta, ao nível, quer da melhoria da operacionalidade do atual aeroporto, quer da construção/reconversão do novo aeroporto.

O CES considera, por outro lado, que o “Programa Nacional de Investimentos 2030” tem que ser amplamente discutido, com envolvimento ativo da sociedade civil e dos parceiros sociais, não apenas através de consultas públicas, mas de um diálogo institucional. Este Programa, sendo estratégico, não pode ser um somatório de investimentos a distribuir pelos diferentes beneficiários diretos, desligando os vários projetos, seja de uma visão estruturante para Portugal, seja do novo ciclo de apoios comunitários para a próxima década. Existe, entretanto, um Plano Estratégico dos Transportes e Infraestruturas em vigor de que pouco se fala e cuja avaliação e monitorização os sucessivos documentos do Governo (PNR e GOP) omitem.

A POE define expressamente como grandes prioridades para 2019 na área dos transportes: o sector ferroviário (Plano ferrovia 2020), com um investimento global previsto superior a 2 mil milhões de euros, beneficiando de uma forte componente de cofinanciamento europeu no âmbito do Portugal 2020; e o início dos investimentos associados à expansão da capacidade aeroportuária da região de Lisboa, salientando-se, contudo, que o mesmo está dependente da conclusão da negociação do contrato de concessão assinado em 2012 com a ANA.

Na identificação feita no Relatório da POE (Quadro IV 1.6) dos vários projetos a financiar nas áreas do planeamento e infraestruturas (cuja despesa pública total referida ascende a 2 mil milhões de euros) verifica-se que a grande maioria dos mesmos é constituída por projetos já em

curso. Assim, a área do “planeamento e infraestruturas” contempla 70 projetos dos quais apenas 5 são novos e a área do “ambiente” com 113 projetos tem 39 que são novos. Em termos de financiamento público os novos projetos a iniciar apenas contemplam 57 milhões de euros de investimento o que indicia o carácter, porventura, incipiente da sua concretização.

Face a este quadro previsional e considerando a tendência passada marcada por atrasos na concretização dos projetos é, naturalmente, de admitir que parte destes investimentos venha a transitar para o ano seguinte. Por isso o CES realça a importância de o Governo se empenhar na concretização das ações no tempo previsto, seja, agilizando procedimentos, seja responsabilizando os organismos responsáveis pelo cumprimento do calendário fixado

## **5. Serviços Públicos e Administração Pública**

O CES regista pela positiva a aposta num conjunto de medidas de melhoria do serviço público, nomeadamente através da criação ou reforço de serviços de atendimento ao público, como o Espaço Cidadão Solidário, o Espaço Empresa, bem como a adoção de medidas visando a consolidação do conhecimento na Administração pública, através da criação ou expansão de centros de competências de que são exemplo o Centro de Competências Jurídicas e o Centro de Competências Digitais da Administração Pública, o que permite reduzir as despesas com a contratação de serviços externos.

O CES valoriza ainda positivamente o enfoque dado à dinamização de iniciativas que estimulem a eficiência e as práticas inovadoras na gestão.

O CES considera ainda positivo o esforço de melhoria do sistema de informação da organização do Estado (SIOE) a implementar em 2019.

O CES reconhece como positivas algumas medidas dirigidas aos trabalhadores da Administração Pública. Porém, não pode o CES deixar de chamar a atenção, tal como resulta do parecer do CES sobre as GOP 2019, para a necessidade de uma efetiva política de valorização dos trabalhadores da Administração Pública bem como ainda para a necessidade de melhoria da qualidade e abrangência territorial dos serviços públicos. O CES considera que a não conclusão do PREVPAP nos prazos e abrangência previstos, é um fator negativo no quadro do combate à precariedade. O longo período de quase 10 anos sem atualizações dos vencimentos na função pública é outro fator que urge corrigir.

Em matéria de Saúde, o CES expressa a sua preocupação com o défice previsto de 90 milhões de euros, sendo as políticas previstas de continuidade face aos anos anteriores e estando contemplado um crescimento da despesa em cerca de 5% face à estimativa Orçamental para 2018. Em matéria de equipamentos e infraestruturas da saúde, o CES não pode deixar de constatar o largo período temporal que medeia entre a decisão de realização do Investimento e o início da obra (de que é exemplo o Hospital de Lisboa Oriental) tornando pouco credível os prazos apresentados para a entrada em funcionamento destes equipamentos.

Ainda em matéria de saúde, o CES vê com satisfação que se preconize para 2019 a adoção de políticas que visam a redução das desigualdades entre os cidadãos no acesso à saúde, valorizando a perspectiva de proximidade, promovendo a ampliação da capacidade de resposta interna do SNS nomeadamente, de meios complementares de diagnóstico e terapêuticos e

reforçando a articulação entre os diferentes níveis de cuidados, matérias sensíveis aos utentes dos serviços de saúde.

Por outro lado, atendendo aos desafios colocados pelo envelhecimento da população, com o aumento da esperança de vida em Portugal a superar a média da União Europeia, e que boa parte do peso da doença no país se deve a fatores de risco comportamentais, salientamos a importância na aposta em políticas públicas centradas na prevenção e deteção precoce da doença e na promoção da saúde. Repare-se que, não obstante o panorama da saúde em Portugal, os cuidados preventivos, têm representado sempre um valor ínfimo da despesa corrente do SNS e Serviços Regionais de Saúde, não se podendo deixar de concluir, por isso, que o sistema de saúde se encontra demasiado focado nos cuidados curativos, descurando-se os cuidados preventivos.

O CES regista ainda o aumento dos encargos associados às entidades gestoras do estabelecimento das PPP da saúde, justificado pela previsão da prorrogação do contrato de gestão do Hospital de Cascais.

O CES lamenta que em matéria de atrasos de pagamento, a POE não apresente qualquer garantia que o problema das dívidas das entidades públicas às empresas seja resolvido. É necessário a regularização urgente e de forma definitiva dos pagamentos em atraso, pois afeta não só as empresas e a economia em geral, como ao nível do sector da saúde causa enormes prejuízos na prestação de cuidados de saúde."

Na área da Cultura, a POE faz referência a vários sectores sem considerar a cultura tradicional e popular que tem forte presença na vida das comunidades e na construção da identidade nacional. Entende o CES que esta área merecia outra atenção.

Em matéria de justiça, o orçamento de Estado prevê, entre outros aspetos, o ajustamento da orgânica dos tribunais judiciais e dos tribunais administrativos e fiscais, iniciativa que se espera possa contribuir para a agilização de processos, favorecendo cidadãos e empresas. A POE não

apresenta novidades numa área que o CES tem vindo a chamar a atenção e que se prende com a necessidade de se garantir um maior apoio a cidadão e famílias carenciadas no acesso à justiça. No orçamento de 2019 para o Programa de Justiça prevê-se um crescimento de 12,6% face à estimativa para 2018, estando, no entanto esse crescimento suportado em grande medida na componente projetos, nomeadamente projeto FSI – Fundo para a Segurança Interna.

No que se refere às PPP assiste-se a uma revisão, para cima, dos valores projetados, por comparação com a POE 2018. Os valores sobem em 2019 para todos os setores.

Em matéria de igualdade e não discriminação, como já referido no Parecer relativo às GOP 2019, o CES enfatiza que a prossecução integrada dos três planos de ação da estratégia Portugal + Igual deve ser incluída nas múltiplas vertentes previstas em sede de OE, nomeadamente, no âmbito da aplicação do artigo 32º da Proposta de Lei do OE 2019.

Finalmente, em matéria de descentralização, a POE define o quadro em que se processam as transferências para o Fundo de Financiamento da Descentralização (FFD, com o objetivo de assegurar a estabilidade do financiamento para o exercício das novas atribuições.

Estando em curso, ainda que a ritmos vários, o processo de descentralização, o CES não pode deixar de relembrar algumas preocupações expressas no seu parecer de iniciativa sobre a proposta de lei que estabelece o quadro de transferência de competências para as autarquias locais e entidades intermunicipais. Desde logo, a importância de ser garantida a universalidade no acesso a bens e serviços públicos e assim se efetivarem direitos constitucionais. A importância de se assegurar um amplo debate com a sociedade civil,

principalmente, em aspetos fundamentais como a saúde, educação e ação social. Relevante ainda a recomendação para que as Leis do Orçamento do Estado tenham um nível de detalhe adequado que permita efetivamente perceber o financiamento de cada nova competência a transferir, algo que não resulta expresso na POE 2019.

## **6 Orçamento do Estado com impacto de género**

A elaboração de orçamento com impacto de género tem vindo a ser adotada por um número crescente de países, apresentando a dupla vantagem de operacionalizar a transversalização da perspetiva de género no desenho e implementação das políticas públicas ao mesmo tempo que concorre para promover a boa governação, a eficácia económica, a transparência e a prestação de contas no processo orçamental.

O CES congratula-se, por isso, por verificar que, à semelhança do ano anterior, a POE, determinar a obrigatoriedade do orçamentos dos serviços e organismos incorporar a perspetiva de género, identificando os programas, atividades ou medidas a submeter a análise do impacto de género em 2019.

O CES aguarda ainda, com expectativa, a apresentação pelo Governo à Assembleia da República de uma proposta de lei que institua um relatório anual sobre a implementação de orçamentos com impacto de género, tal como previsto nos termos do artigo 17.º, n.º 3, da Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro, e no Despacho n.º 6687/2018.

## ANEXOS

### Declaração de voto da CGTP-IN



Declaração de voto da CGTP-IN ao Parecer do CES  
sobre o Orçamento do Estado para 2019

O Parecer do CES à Proposta de Orçamento do Estado para 2019 destaca alguns dos aspectos mais significativos da actual situação política, nomeadamente a constatação que há alternativa ao empobrecimento e exploração impostos pelo anterior governo PSD/CDS, suportado pelas regras e ditames da U.E.. Uma alternativa que em 2019, tal como nos últimos exercícios, passa pelo reequilíbrio na distribuição da riqueza, continuando a linha de devolução de rendimentos e de recuperação de direitos, ainda que, no nosso entender, de forma muito limitada e ainda não suficientemente generalizada a todos sectores profissionais.

Neste quadro destacamos o alerta feito pelo CES para a necessidade de aumentar os salários dos trabalhadores da Administração Pública, o que já não acontece há dez anos, bem como a chamada de atenção “para a necessidade de uma efectiva política de valorização dos trabalhadores da Administração Pública”.

Na verdade, a melhoria dos serviços públicos e das funções sociais do Estado são indissociáveis do respeito pelos trabalhadores, que deve ser acompanhado pelo aumento do investimento público, aspecto tratado no Parecer do CES de forma que a CGTP-IN considera positiva.

Ainda neste âmbito, a valorização do CES quanto à melhoria de algumas políticas sociais, nomeadamente ao nível das pensões de reforma, é acompanhada pela apreciação da CGTP-IN ao OE 2019.

No Parecer agora sujeito a apreciação, subsistem, entre outras matérias, duas questões centrais que não merecem a concordância da CGTP-IN.

Por um lado, a trajectória de redução do défice das contas públicas é visto de forma favorável, apesar de todas as implicações negativas que tal opção representa para a vida de milhões de portugueses e para o próprio desenvolvimento do país, algumas das quais evidenciadas no próprio Parecer. As imposições do Tratado Orçamental e do Semestre Europeu apenas são criticadas pelo facto de o Governo minoritário do PS estar a ir para além “das regras gerais” aí estipuladas, escamoteando-se a sua natureza, objectivos e consequências. A CGTP-IN estranha ainda a preocupação do CES relativamente à sustentabilidade financeira de avanços ou direitos sociais, ao mesmo tempo que se ignoram componentes parasitárias da despesa como sejam os montantes previstos para o apoio ao sector financeiro (1,6MM€), os pagamentos revistos em alta com as PPP (1,7MM€), os encargos líquidos com os SWAP (159M€), a despesa com os juros



da dívida (7MM€) ou a contratação de serviços externos, nomeadamente na área da consultadoria, que, na nossa opinião, deveriam ser executados no seio da Administração Pública.

Por outro lado, na dívida pública, o Parecer do CES insiste em valorizar a evolução deste indicador, apesar da referência positiva à necessidade de se fazer um estudo de sustentabilidade. A CGTP-IN continua a considerar que não se podem negligenciar elementos determinantes que compõem a dívida pública, nomeadamente os seus montantes, depreendendo-se do Parecer do CES que a gestão da dívida, tal e qual está a ser realizada, conduzirá à resolução do problema o que, nomeadamente pelos encargos - passados, presentes e futuros – que esta representa para o erário público, está longe de corresponder à realidade.

Pelos motivos expostos, a CGTP-IN abstém-se na votação do Parecer do CES sobre a Proposta de OE 2019.

Lisboa, 12.11.2018

*Os representantes da CGTP-IN*

## Declaração de voto do Representante das Profissões Liberais do CNOP

Declaração de voto do Representante das Profissões Liberais do CNOP  
Conselho Nacional das Ordens Profissionais no Plenário de 12/11/2018

Representamos no CNOP, por via das 15 ordens profissionais que o compõem, profissões autónomas, e através destas mais de 300.000 profissionais independentes, essencialmente liberais, embora com tendência a mascarar essa vertente liberal com uma capa “assalariada” ou por sociedades profissionais pouco adaptáveis à especificidade das profissões nele representadas para este efeito.

Todas as profissões liberais tradicionais e qualificadas perderam nestes últimos anos para um Estado sôfrego, que as penaliza fiscalmente de forma indecente, que desregula com o intuito único de tributar, de extorquir por via fiscal, pouco preocupado em contribuir pela regulação uma concorrência mais leal, mais justa, estimulando a Qualidade e a Excelência.

É inadmissível que uma profissão liberal qualificada, com necessidade de um período afirmação perante os destinatários dos seus serviços, com um declínio inevitável, sem proteção para desemprego, sub-emprego, maternidade, doença, exigente de todos os pontos de vista, seja tributada por vezes a mais de 50%! O máximo 25% seria o aceitável, como acontece nos Países da UE com quem nos gostamos de comparar.

O voto do CNOP, através do seu Representante foi, pois, de **Abstenção** relativamente à Proposta de Orçamento de Estado 2019.

*Orlando Monteiro da Silva,  
Representante das Profissões Liberais no CES através do Conselho  
Nacional das Ordens Profissionais  
Bastonário da Ordem dos Médicos Dentistas*

## Declaração de Voto do representante das Associações de Consumidores



### DECLARAÇÃO DE VOTO

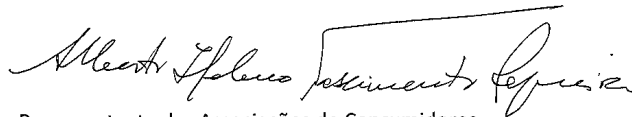
Não demos por que tenha sido objecto de particular atenção a política referente à qualidade da água e dos resíduos líquidos.

E no entanto a destruição de “habitats” que se registou no Alto Tejo português, com elevados riscos para a saúde pública e prejuízos para a economia local, ainda há pouco tempo, exigiria uma atitude mais responsável por parte da Administração Pública.

Não só a atitude face às actividades potenciais poluidoras é demasiado condescendente à partida, permitindo-lhes níveis de descargas poluidoras imprudentes, como a função inspectiva não é cumprida com rigor e, quando as descargas em causa se produzem, as penalidades a que tais empresas ficam expostas são escassamente significativas para que se produza um efeito dissuasivo durável sobre os prevaricadores.

Importa que a política sectorial passe a ser pró-activa e em harmonia com os valores económicos, ambientais e de protecção da saúde pública em risco.

Alberto Regueira



- Representante das Associações de Consumidores -

#### **ASSOCIAÇÃO PORTUGUESA PARA A DEFESA DO CONSUMIDOR - DECO**

Pessoa Colectiva de Utilidade Pública / Contribuinte e Registado na C.R.C. Lisboa com o n.º 500 927 693  
decolx@deco.pt - www.deco.profeste.pt  
Rua Artilharia 1, 79 - 4º - 1269-160 Lisboa - Tel.: 21 371 02 00 - Fax 21 371 02 99

