

# **Parecer sobre a Proposta de Orçamento do Estado para 2016**

(aprovado em Plenário a 02/03/2016)

**Relator:** *Conselheiro Adriano Pimpão*

Lisboa 2016

## ÍNDICE

<b>1.</b>	INTRODUÇÃO	3
<b>2.</b>	QUADRO MACRO ECONÓMICO	7
<b>3.</b>	DESPESAS E RECEITAS PÚBLICAS	13
<b>4.</b>	DESPESAS PÚBLICAS COM AS FUNÇÕES SOCIAIS DO ESTADO	18
<b>5.</b>	REFORMA DO ESTADO E ADMINISTRATIVA	20
<b>6.</b>	DÍVIDA PÚBLICA	21
<b>7.</b>	SÍNTESE CONCLUSIVA	23
<b>8.</b>	Anexo (Declarações de Voto)	26



## 1. INTRODUÇÃO

O Conselho Económico e Social (CES) elaborou o presente Parecer por solicitação da Comissão Parlamentar de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa, tendo o pedido e o envio da Proposta de Lei nº 12/XIII (P.OE 2016) a data de 5 de fevereiro de 2016. Entretanto foram considerados os documentos com informação adicional ou corrigida, como é o caso da Errata conhecida em 12 de fevereiro e a Nota Explicativa divulgada em 16 de fevereiro de 2016.

De referir também que o processo final de elaboração e aprovação deste Parecer já decorreu após a aprovação na generalidade no Parlamento do OE 2016, estando a audição do CES no Parlamento agendada para 3 de março de 2016.

O CES considera que neste Parecer dever-se-á ter em conta as anteriores posições deste Conselho sobre a mesma matéria, nomeadamente as conclusões do Parecer já elaborado sobre as Grandes Opções do Plano para 2016–19. Aliás, esta última articulação decorre da exigência da Constituição que no seu art.º 105º, nº 2, prevê que “O Orçamento é elaborado de harmonia com as grandes opções em matéria de planeamento...”.

O CES reconhece que o Orçamento do Estado foi elaborado num quadro de restrições que limita a autonomia nacional em matéria de política orçamental, decorrendo estas restrições, nomeadamente, do Procedimento por Défices Excessivos, das recomendações no âmbito do Semestre Europeu e das metas orçamentais do Tratado Orçamental. Além disso, dever-se-ão também referir os próprios posicionamentos que a Comissão Europeia e o Conselho Europeu têm adotado em relação a



Portugal, muitas vezes com diferenças visíveis face aos adotados com outros países europeus.

Acrescem ainda os condicionalismos derivados da manutenção de avaliações ex-post pelas Instituições Internacionais responsáveis pelo apoio financeiro, após o período de vigência do Programa de Ajustamento Económico e Financeiro (maio 2011-maio 2014).

Estas restrições constituíram um quadro que balizou as negociações com a Comissão Europeia e que conduziram à adoção de medidas adicionais que reduzem o défice em 1.1 mil milhões de euros face ao previsto no Esboço do OE 2016. Este facto contribuiu para a revisão em baixa do crescimento do PIB e da conseqüente criação de emprego, conforme é assumido no Programa do Governo e nas Grandes Opções do Plano. Esta situação realçou as diferenças no processo negocial entre a posição portuguesa e a da Comissão Europeia. Além disso o CES não pode também deixar de sublinhar a forma pouco adequada assumida pela Comissão Europeia, exteriorizando as críticas à proposta portuguesa, quando ainda decorriam reuniões bilaterais, visando dar resposta às objeções da Comissão.

O CES considera que, apesar destas restrições o Orçamento do Estado, na sequência das Grandes Opções, não pode deixar de ser um instrumento de viabilização da estratégia de desenvolvimento do País, definida e aprovada nos termos constitucionais.

A nível interno esta situação gorou as expectativas que haviam sido criadas quanto à possibilidade do OE 2016 romper de forma clara com o ciclo de austeridade, fazendo do objetivo "crescimento e emprego" a sua principal prioridade.



Este resultado do exercício de negociação entre o Estado Português, através do Governo, e a Comissão Europeia coloca também a questão de saber se é possível uma alternativa que opte mais claramente por um impulso ao crescimento económico, no quadro desta União Económica e Monetária.

A este propósito e dada a sua relevância cite-se o caso da definição e aplicação do chamado saldo estrutural que justificou a introdução de novas medidas penalizadoras do crescimento económico, sem que haja a possibilidade de ver estabilizada uma metodologia objetiva e com possibilidades de ser monitorizada pelos vários Estados Membros. A ausência desta objetividade, tem como consequência a possibilidade deste critério orçamental poder ser entendido como um instrumento de limitação à adoção de políticas que respondam às necessidades e especificidades de cada País no que se refere à sua estrutura económica e estágio de desenvolvimento.

Neste sentido, retoma-se a recomendação contida em anteriores pareceres deste Conselho, para a concertação de iniciativas diplomáticas, em cooperação com outros países da União Europeia, que permitam uma explícita posição de Portugal sobre a correção de mecanismos e critérios previstos no Tratado Orçamental e outra legislação comunitária, de forma a assegurar com realismo a convergência das economias diversificadas no contexto daquela União. De facto o Tratado Orçamental, como o CES tem vindo a referenciar, constitui, em especial devido aos prazos e aos ritmos fixados, um forte constrangimento à condução de uma política alternativa.



Por isso e tendo em conta este enquadramento e as substanciais alterações que se processaram em sede de negociação das sucessivas versões do OE/2016, incluindo o compromisso de medidas orçamentais adicionais, surpreende a ausência, num documento com a importância do Orçamento do Estado, de uma referência às restrições decorrentes daquelas obrigações e de um pensamento próprio sobre as mesmas, para além da breve expressão “*No respeito pela cidadania europeia*” e da adjectivação de “dialogante” em relação ao Orçamento, constantes do Sumário Executivo do Relatório da P.OE 2016.

As Finanças Públicas Portuguesas têm ainda um longo caminho para assegurar a credibilidade e legibilidade, que o País exige, de um documento como o Orçamento. O CES reconhece os progressos verificados nesta matéria decorrentes de várias iniciativas promovidas pelo Parlamento e pelos vários Governos e ainda por várias Instituições como o Conselho das Finanças Públicas e o Tribunal de Contas.

Ambas as qualidades atrás referidas exigem também um rigor acrescido na coerência entre a política orçamental e o quadro macroeconómico, que a sustenta, bem como a consistência entre a evolução das variáveis macroeconómicas. O CES tem proposto desde há vários anos, e sempre que se discute esta matéria, ao Governo e à Assembleia da República, que seja disponibilizado o modelo de previsão que suporta a referida consistência, a exemplo do que se verifica em vários países europeus. O acesso a este instrumento permite uma maior objetividade na análise, aumentando a credibilidade das previsões e um frutuoso diálogo institucional e técnico (envolvendo nomeadamente partidos políticos e parceiros sociais), de que beneficiaria o País a nível interno e internacional.



Por outro lado o Orçamento do Estado continua a ser um documento de leitura difícil e limitadora para o comum dos cidadãos e mesmo para inúmeras entidades fora da administração pública e mesmo do Ministério das Finanças. O CES propõe que, com o propósito de uma maior legibilidade e democraticidade, o Sumário Executivo possa constituir, para além de uma introdução formal e justificativa, um documento síntese e de leitura simples e descodificada sobre a forma como se obtêm os recursos financeiros e como se faz a sua aplicação, e qual a justificação do quadro macroeconómico e institucional que justifica e condiciona a política orçamental.

## **2. QUADRO MACROECONÓMICO**

O CES considera que a prioridade, assumida nas Grandes Opções do Plano, de colocar o crescimento económico e a criação de emprego como grande prioridade da política económica e social, rompendo com o ciclo dominado por medidas contracionistas e que degradaram as condições de vida da grande maioria dos portugueses, está longe de ser atingida com o Quadro Macroeconómico que nos é apresentado.

Apesar disso, o CES considera que a presente proposta de OE tenta ir no sentido de contrariar a linha de orçamentos anteriores, nomeadamente com a reversão de algumas medidas muito penalizadoras dos rendimentos do trabalho.

No entanto, o crescimento do PIB abaixo dos 2%, que é, aliás, inferior à taxa de variação no PNR-PE de abril de 2015, a previsão, quer para o consumo privado, quer para as exportações, em desaceleração relativamente a 2015, e ainda o crescimento do investimento e do emprego praticamente em linha com a evolução registada no último



ano, não consubstanciam um cenário alternativo ao do passado recente, como fora anunciado.

Acresce que, como o próprio CES tem chamado a atenção, em anteriores Pareceres, tem sido considerado que uma evolução mínima de 2% do PIB constitui o limiar inferior de um crescimento capaz de assegurar a compatibilidade entre uma política orçamental pró-cíclica e impulsionadora do crescimento económico e do emprego, com o prosseguimento sustentado da consolidação orçamental.

Alguns dos pressupostos do cenário macroeconómico poderão apresentar alguns riscos de concretização, por serem contraditórios entre si, como é o caso do crescimento dos impostos indiretos face à desaceleração, prevista na P.OE 2016, para o Consumo Privado, podendo aqueles riscos conduzir a desvios desfavoráveis nos saldos das Administrações Públicas e na evolução da dívida pública. Estes riscos foram aliás invocados pela Comissão Europeia e pelo Eurogrupo para solicitar um conjunto de medidas adicionais a acionar se necessário, o que foi aceite pelo Governo.

Embora não sejam fornecidas informações complementares sobre a evolução do rendimento disponível das famílias ou a elasticidade da procura de bens importados, o pressuposto para um maior crescimento do PIB em 2016 (face a 2015) com uma taxa de variação do consumo privado inferior, só é possível com um contributo menos negativo da procura externa líquida.

O CES sempre recomendou uma maior atenção ao papel da procura interna como fator de crescimento da economia portuguesa e da viabilidade mínima das empresas em múltiplos sectores. O CES chama





no entanto a atenção para o risco no pressuposto do baixo conteúdo importado do consumo privado dos estratos da população que veem o seu rendimento disponível aumentar em 2016, bem como o comportamento previsível da poupança. O modelo de crescimento subjacente ao cenário do P.OE 2016 pressupõe um baixo nível de poupança, o que pode não acontecer face às dificuldades fiscais criadas ao crédito ao consumo ou à necessidade das famílias aplicarem o acréscimo de rendimento na diminuição do endividamento, reconhecido como elevado. Aliás este orçamento não apresenta linhas orientadoras sobre a política de crédito e de poupança, seja para as famílias, seja para as empresas.

Nesta linha de reflexão o CES recomenda que se aprofunde o estudo sobre a evolução da poupança em Portugal (cujas taxas atingiram mínimos históricos) e dos meios para a orientar para o financiamento do investimento.

O CES alerta ainda para a necessidade de serem rapidamente ultrapassadas as situações de incerteza que neste momento afetam parte do nosso sistema financeiro e recomenda que as soluções a adotar garantam a autonomia suficiente do sistema na mobilização dos recursos financeiros necessários ao nosso desenvolvimento.

Neste âmbito o CES alerta, em especial, para a crescente mudança de titularidade da banca portuguesa para entidades estrangeiras, que a prosseguir poderá por em causa aquela autonomia.

O CES considera por isso que a presente situação evidencia a necessidade de fortalecer o sector público financeiro como instrumento



de estabilidade e de viabilização de uma estratégia de desenvolvimento.

A evolução esperada do investimento (com uma taxa de crescimento em 2016 superior à de 2015) poderá ser influenciada por fatores mais positivos como é o caso do aumento de rendimentos, mas também em sentido contrário pela subida de alguns custos, como os combustíveis, e pela eventual degradação das expectativas em relação ao comportamento dos mercados externos. Além disso é manifestamente insuficiente face à quebra que o investimento teve nos últimos anos (38% entre 2008 e 2014).

De referir ainda a ausência de uma política explícita e integrada quanto ao papel dos Fundos Comunitários (Programa Portugal 2020) na alavancagem do investimento nacional.

Em relação às previsões das exportações e apesar do cenário macroeconómico pressupor um aumento da procura externa relevante, tal não é consensual face às últimas informações disponíveis, nomeadamente as Previsões de Inverno da Comissão Europeia. Acresce ainda que não está previsto um aumento das quotas de mercado, de acordo com o Relatório, nas exportações portuguesas, o que, considerando a prioridade que nas políticas públicas é dada ao "sector exportador", é uma previsão que não pode deixar de surpreender.

No sentido de reforçar o papel da procura interna no modelo de crescimento em análise, o CES recomenda a explicitação de uma política de incentivo à substituição de importações, de forma a dinamizar a produção doméstica em sectores já competitivos no mercado internacional. Refira-se a título de exemplo os bens



alimentares de origem nacional, melhorando as condições e os fatores que contribuem para o incremento da competitividade das empresas nacionais dos sectores agrícola e agroalimentar, assim como, promovendo regras de publicitação e rotulagem a aplicar, nomeadamente, pela grande distribuição, que permita que os consumidores exerçam a maior apetência que têm pelos produtos nacionais. De assinalar que nestes sectores, embora nos anos mais recentes as importações se tenham mantido estáveis, há o risco de voltarem a aumentar com a esperada recuperação do consumo interno, podendo mesmo haver substituição de produtos nacionais por produtos importados.

O CES considera que as autoridades portuguesas deverão nesta matéria estar atentas às políticas de “dumping”, nomeadamente em Espanha e a forma como funciona o mercado de distribuição em Portugal, demasiado concentrado, e que não oferece soluções de escoamento dos produtos nacionais.

A evolução do consumo público não está devidamente justificada tendo em conta o objetivo de contenção, nomeadamente no que se refere aos consumos intermédios, com uma taxa de crescimento de 8.6%. Na Nota Explicativa publicada posteriormente, o Governo justifica esta evolução com um aumento dos encargos com as Parcerias Público Privadas (PPP) e com a constituição de uma reserva, pelo que se afigura relevante uma análise específica daqueles encargos, a qual será feita numa fase posterior deste Parecer.

Também não seria perceptível a razão para o crescimento de 1.1% nas prestações sociais, tendo em conta o anunciado reforço das políticas de coesão social, tendo posteriormente o Governo revisto em baixa



este valor, passando a taxa de crescimento a ser de 0.2%. É ainda menos compreensível a diminuição acentuada do investimento público em 5.6%, tendo em consideração as necessárias contrapartidas nacionais para muitos dos investimentos financiados pelos fundos comunitários.

No seguimento desta última observação, o CES realça a ausência de referência à política de mobilização e de financiamento do investimento público e privado no âmbito do quadro financeiro do Programa Portugal 2020, para além de uma pequena nota sobre a promoção de investimento. Os conhecidos problemas na execução dos “Quadros de Apoio Comunitário” e o papel do financiamento público na sua promoção mereceriam um ponto próprio no Relatório da P.OE 2016.

Neste capítulo, o CES regista a ausência de qualquer referência à Instituição Financeira de Desenvolvimento para além dos encargos orçamentais para o seu funcionamento. Considera-se que devia ser explicitada a situação desta entidade e a sua eventual utilidade no apoio ao desenvolvimento e à avaliação de grandes projetos.

Para além destes fatores será de considerar o objetivo da diminuição do desemprego, sublinhando-se a importância da queda da taxa de desemprego em 1p.p.. No entanto não é explicitada a relação entre a evolução das restantes variáveis macroeconómicas e a da taxa de desemprego. Aliás verifica-se que a taxa de 11.3 se mantém inalterada nos cenários alternativos, que são apresentados na análise dos riscos no cenário macroeconómico, constante do Relatório da P.OE 2016. Mesmo no cenário do Esboço do Orçamento 2016 esta taxa era de 11.2 apesar do PIB crescer 0.3 p.p. acima do cenário base do OE 2016.



Por outro lado, prevê-se em 2016 um crescimento do emprego de 0.8%, das remunerações por trabalhador de 2.1% e da produtividade aparente do trabalho de 1%. Esta situação conduzirá a um aumento dos custos nominais do trabalho por unidade produzida em 1.1%.

Contudo a remuneração por trabalhador em percentagem do PIB por trabalhador manterá a trajetória descendente situando em 59.3% em 2016 quando em 2008 era de 64.9% (dados da AMECO). Os países da UE têm apresentado uma evolução inversa, passando em média de 62.4% em 2008 para 63.2% em 2016. Mesmo países como a Espanha e a Grécia não tiveram uma evolução negativa tão acentuada. Estas evoluções poderão conduzir ainda a uma quebra das remunerações do trabalho no PIB em 2016, dado que o crescimento real daquelas remunerações se situará em 0.9%.

### **3. DESPESAS E RECEITAS PÚBLICAS**

O CES considera que a orientação da política orçamental deveria ser promotora de um maior crescimento económico, objetivo que, como já antes se referiu, foi enfraquecido com medidas adicionais com efeitos restritivos.

De facto a fixação de um défice orçamental de 2.2% implicou a adoção de medidas de consolidação orçamental adicionais, quer do lado da despesa, quer do lado da receita, cujo impacto financeiro ou não é facilmente mensurável, ou não se encontra suficientemente enunciado na proposta, como sucede com as poupanças nos consumos intermédios.



Por outro lado a P.OE 2016 não evidencia os sectores das Administrações Públicas onde serão atingidas poupanças nos referidos consumos intermédios e na despesa corrente em geral, nem as medidas que serão adotadas com esse fim.

Pelos dados constantes do Relatório é possível concluir que as maiores taxas de crescimento da despesa se verificam na Administração Central. Pode mesmo referir-se que a Administração Regional e Local ao apresentar um persistente saldo orçamental excedentário, essencialmente devido ao excedente da Administração Local, contribui para a diminuição do saldo da conta consolidada das administrações públicas.

Ainda no que se refere ao consumo intermédio, o seu comportamento deve merecer uma atenção especial devido ao seu peso crescente no PIB, que atingirá mais de 6% em 2016. De acordo com a P.OE 2016 tal deve-se em parte, como já foi referido, à inclusão dos encargos com as PPP, que jamais atingiram encargos tão elevados quanto aqueles que se espera ter em 2016, e que estão constantemente a ser revistas em alta.

O Relatório não enuncia nenhuma política diferente em relação às PPP, mantendo a linha anterior de revisão dos contratos, numa ótica meramente jurídica, e que também tem sido caracterizada por uma grande opacidade.

O CES propõe que nas renegociações dos contratos com as PPP, sobretudo no sector rodoviário, se revejam os valores das taxas internas de rentabilidade, nomeadamente aquelas que se encontram manifestamente elevadas.



O CES considera também que devem ser públicos os contratos com as PPP uma vez que nos vários Orçamentos do Estado não se descreve de forma clara as poupanças em termos líquidos (já que algumas das poupanças contratuais resultam da transferência de encargos das entidades privadas para o Estado através da Infraestruturas de Portugal SA).

Neste sentido será de sublinhar a previsível degradação da situação financeira desta empresa de capitais públicos, a qual tem hoje um papel central no desenvolvimento dos transportes rodoviários e ferroviários.

Esta situação demonstra também que o sector das infraestruturas de transporte se encontra sem um modelo de gestão e de regulação em que o Estado assegure as suas responsabilidades de defesa do interesse público. Trata-se de um sector com uma larga história de colisão com objetivos de contenção de despesa pública, pelo que o CES recomenda uma revisão do modelo de gestão e de financiamento deste sector.

O CES chama a atenção para a necessidade de se rever a incidência do IVA nos serviços de iluminação pública, nas refeições e nos transportes escolares a cargo das Autarquias.

No que se refere à evolução das despesas com o pessoal, o CES reconhece a justiça das reposições de salários dos funcionários públicos, mas alerta para a necessidade de serem ajustadas as medidas de financiamento e de organização (modernização administrativa), que



não ponham em perigo no futuro as remunerações e o emprego na Administração Pública.

No domínio das receitas fiscais, verifica-se que o valor destas, apesar do crescimento em 2.9%, cai em termos de percentagem do PIB nominal e que a política fiscal se apresenta diferente no que se refere à distribuição do esforço tributário por classes e fontes de rendimento, ao mesmo tempo que se reforça o peso dos impostos indiretos no total da receita fiscal.

Embora Portugal tenha, em termos globais um peso de receitas fiscais e contributivas no PIB inferior à média da União Europeia, o nosso País regista um peso da tributação direta, em especial do IRS, que é superior ao dos países da União com um PIB per capita próximo ou inferior ao nosso. Assim, o CES reafirma que, na situação presente, a carga fiscal deve ser tendencialmente reduzida, em especial, na incidente sobre as famílias portuguesas.

De referir que no cálculo da incidência fiscal e contributiva assume especial relevância não só o valor das receitas fiscais e contributivas como o nível do PIB nominal, com um deflator implícito de 2% para 2016, acima das estimativas dos vários organismos internacionais, merecendo igualmente as maiores reservas, quer por parte do Conselho de Finanças Públicas, quer por parte da UTAO, o que introduz um risco adicional nas previsões.

No que se refere à recomposição do esforço tributário, pretende-se beneficiar as classes com menores rendimentos e com um maior número de descendentes ou ascendentes. Algumas análises que têm vindo a público têm apresentado conclusões contraditórias sobre os





resultados desta política. Tendo em conta a relevância desta matéria, devia ser apresentada mais informação sobre a previsível distribuição do esforço tributário por classe de rendimento e por dimensão do agregado familiar. Nesse sentido, o CES recomenda que tal informação possa ser fornecida na versão final do OE 2016.

O CES tem referido que a consolidação orçamental tem de ser progressivamente orientada de forma a ser alcançada por mais redução da despesa do que com aumento da receita.

No entanto, esta orientação deverá ter em conta a natureza das despesas e das receitas e a respetiva incidência na qualidade do serviço público e na justiça da incidência fiscal.

Na presente proposta, e após as negociações com a Comissão Europeia, verifica-se que o resultado obtido é o reforço das receitas fiscais em cerca de 3% havendo igualmente um aumento da despesa corrente em 2.3% e uma diminuição da despesa de capital em 38%, que inclui a diminuição da FBCF do sector público em 5.6%.

Como o CES já afirmou no seu Parecer sobre as GOP, a recente reforma do IRC foi objeto de amplo consenso político, que justificaria a manutenção do essencial dessa reforma, fundamental para garantir segurança às empresas e dessa forma fomentar o investimento.

Relativamente às medidas fiscais adicionais que constam da P.OE 2016 destaca-se, pelos efeitos negativos que terá, o aumento muito significativo do imposto sobre os produtos petrolíferos, que aparece na sequência do conjunto de agravamentos fiscais sobre os combustíveis, já em vigor desde o ano passado.



Neste âmbito estranha-se que o Governo não enquadre estas medidas fiscais, com características de transversalidade, numa política mais ampla de reconversão energética e de fomento dos transportes públicos.

#### **4. DESPESAS PÚBLICAS COM AS FUNÇÕES SOCIAIS DO ESTADO**

A P.OE 2016 consubstancia uma mudança de orientação com medidas que visam a redução da pobreza e da exclusão social e uma política de saúde que atribui prioridade à melhoria do acesso à saúde. O CES valoriza esta orientação, embora constate que nem sempre as medidas são as mais adequadas, atendendo aos constrangimentos orçamentais já referidos neste Parecer. Mesmo reconhecendo estes constrangimentos, o CES adianta a sua perspetiva em relação aos aspetos que considera mais relevantes neste capítulo da política orçamental.

Desde logo sublinha existir um esforço orçamental muito limitado no que se refere à proteção social das camadas de população de menor rendimento. É o caso da despesa com pensões e outras prestações sociais não contributivas, subsídio de doença e o congelamento por mais um ano do Indexante dos Apoios Sociais.

O CES chama também a atenção para o elevado grau de pobreza entre os desempregados, dos quais menos de um terço têm acesso a prestações de desemprego, a exemplo do que já fez no Parecer sobre as GOP. Na P.OE 2016 não só não se prevê qualquer medida de melhoria da legislação no sentido de uma mais adequada proteção, como se prevê uma quebra da despesa que não se afigura compatível com a taxa de desemprego prevista.



A análise sobre a política de segurança social, embora objeto de um capítulo próprio, é mais uma vez prejudicada pela escassez de informação. O Governo continua a não separar a informação sobre os sistemas de segurança social, atendendo especialmente à natureza diferente dos Sistemas de Proteção Social de Cidadania e do Sistema Previdencial .

Existe também falta de informação (para além da referente à receita líquida) sobre o impacto da revisão do salário mínimo nas receitas das Contribuições Sociais, pelo facto de ter sido determinada uma redução de 0.75 p.p. da Taxa Contributiva por conta do empregador (para salários entre 505 e 530 euros).

No domínio da Saúde, o CES valoriza a estratégia definida, assente, nomeadamente na promoção da saúde pública, na melhoria do acesso (incluindo a redução das taxas moderadoras), na expansão e melhoria das redes de cuidados de saúde primários e continuados e na melhoria da gestão dos hospitais. Neste sentido considera-se pouco compatível com esta política, o aumento de 0.6% de financiamento ao Serviço Nacional de Saúde, o qual é inferior à inflação prevista.

O CES salienta o aumento do financiamento das áreas de ciência, tecnologia e ensino superior (de 3.6%) e os compromissos para a inversão do desinvestimento neste sector. A formação avançada dos recursos humanos e o progresso científico e tecnológico são fundamentais para a melhoria das condições de vida dos portugueses e para o aumento da competitividade das empresas. Deverá contudo haver medidas consequentes que levem a diminuir a emigração de



recursos humanos qualificados, por falta de condições adequadas no nosso País.

Neste sector o CES volta a referir, tal como já o tinha feito no Parecer sobre as GOP 16-19 a falta de medidas no ensino superior, no que se refere ao apoio e acompanhamento dos estudantes com necessidades especiais, em contraste com o que já se passa nos restantes níveis de ensino.

Já nas áreas do Ensino Básico e Secundário o CES entende não haver sintonia entre os objetivos políticos enunciados e os recursos atribuídos, os quais sofrem uma quebra de 1.4% em termos nominais.

## **5. REFORMA DO ESTADO E MODERNIZAÇÃO ADMINISTRATIVA**

A Reforma do Estado tem sido sucessivamente apresentada como um dos grandes objetivos para o êxito da consolidação orçamental e para a competitividade da economia portuguesa. Tal implica uma melhoria na eficiência e qualidade dos serviços públicos (tal como consta da P.OE 2016). Esta melhoria traduzir-se-á na diminuição dos custos de contexto de que beneficiará toda a sociedade e as atividades económicas em particular. As consequências para as contas públicas são evidentes no sentido da racionalização das despesas, com a melhoria da qualidade dos serviços prestados pelas Administrações Públicas. Tal não significa necessariamente a redução do papel do Estado, mas a reorientação da sua intervenção e o reforço de algumas áreas (como é o caso do Planeamento e da Regulação). Em simultâneo a política da Reforma do Estado deve incluir uma maior qualificação dos funcionários da Administração Pública.



Neste sentido o CES saúda as medidas anunciadas no que é referido como Simplex 2016 e Programa Aproximar e recomenda que estas e outras medidas sejam objeto de um programa autónomo que permita uma discussão alargada envolvendo todos os órgãos representativos da sociedade portuguesa.

No âmbito destas medidas o CES recomenda que o Orçamento do Estado contenha uma referência à poupança obtida com a eficiência introduzida por aqueles programas e à avaliação sobre a melhoria da qualidade do serviço público. De referir que parte desta avaliação já surge no Quadro II.3.6, na parte referente a “Ganhos de Eficiência”.

## **6. Dívida Pública**

A evolução da dívida pública é considerada a maior restrição ao desenvolvimento do País no médio e longo prazos. Para além da limitação que introduz no acesso ao financiamento, quer para a República quer para os bancos e empresas, é a mesma responsável por grande parte das limitações à autonomia de decisão em matéria de política orçamental. No que se refere ao cumprimento do critério orçamental de 60% do PIB, tal só será alcançado em 2055, de acordo com as previsões atuais. Em 2015 e 2016 (previsão) o peso da dívida pública em relação ao PIB diminui, embora o stock da dívida ainda apresente uma tendência crescente. De facto prevê-se que este stock suba em 2016 para 237,8 mil milhões de euros, baixando no entanto em percentagem do PIB para 127,7%, acima do previsto no PEC mas abaixo das previsões da Comissão Europeia (Projeções de Inverno) de 128,5%.

A despesa com juros, que é a maior em percentagem do PIB de toda a Zona Euro, sobe em 2016 de 8.5 para 8.6 mil milhões de euros, e embora diminua em percentagem do PIB, dado o crescimento deste em termos



nominais, esse valor é muito superior ao do défice global do Orçamento, obrigando a uma política de maior pendor restritivo, traduzido na passagem do saldo primário de apenas 0.4% para 2.3% do PIB.

O CES chama no entanto a atenção para o risco inerente à subida da taxa de juro face à volatilidade dos mercados financeiros e à forma como se processa a monitorização da execução orçamental através das Instituições Internacionais (Comissão Europeia, Banco Central Europeu e Fundo Monetário Internacional).

Apesar destes riscos, sublinhe-se, a capacidade de redução da dívida pública (em percentagem do PIB) que se situa em 1.1% perto da média da Zona Euro (1.3 %).

Para além do comportamento dos défices global e primário, contribuem também para o stock da dívida pública as operações de dotação de capital às empresas públicas e os empréstimos às mesmas entidades e ao Fundo de Resolução. Tal significa que o risco da dívida se prolonga para além do funcionamento das Administrações Públicas, dependendo igualmente do Sector Público Empresarial e muito especialmente do Sector Financeiro (público e privado). De referir ainda a ligação entre a evolução da dívida pública e as PPP rodoviárias, pela via das dotações de capital à Infraestruturas de Portugal, SA. O CES considera, por isso, que deve ser dada mais relevância e detalhe à informação prestada sobre esta matéria na P.OE 2016.

O CES regista também a recomposição da dívida pública através da emissão de dívida pelo Tesouro, substituindo empréstimos, caso do FMI, por outros com taxa de juro mais favorável, contribuindo assim para a



diminuição da taxa de juro implícita na dívida, que apesar de tudo permanece ainda em 3.7%, valor que se deve considerar elevado no contexto do financiamento que é assegurado por instituições internacionais de natureza pública.

## **7. SÍNTESE CONCLUSIVA**

**a)** O CES realça que se está perante um Orçamento que pretende ser um instrumento alternativo de desenvolvimento, com prioridade ao crescimento económico tendo como principal medida o aumento do rendimento disponível das famílias.

Contudo, tendo em conta o enquadramento das restrições do processo orçamental, no quadro da União Económica e Monetária e das negociações com a Comissão Europeia, aquele objetivo fica aquém do inicialmente proposto e do próprio Programa de Estabilidade apresentado em 2015. A exigência de uma maior consolidação orçamental, imposta nas negociações com a Comissão Europeia, em conformidade com o Tratado Orçamental, conduziram a que a proposta do OE 2016 tenha passado de uma natureza expansionista para um orçamento com maior pendor restritivo.

**b)** Apesar da reposição de rendimentos, com o desagravamento do IRS, nomeadamente com a redução da sobretaxa e da diferente distribuição do esforço fiscal, o aumento da receita fiscal prevista no OE em 2.9% introduz um risco relevante na capacidade de crescimento da economia, do investimento e do emprego, pelas suas implicações na retração do consumo e na competitividade das empresas.



Por outro lado, o menor crescimento da economia pode, também, vir a repercutir-se nas receitas fiscais, como sucedeu no passado recente, tornando mais difícil atingir as metas orçamentais previstas.

**c)** A distribuição do esforço fiscal, beneficiando as famílias com menores rendimentos e com um maior número de dependentes, não está claramente demonstrada, pelo que o CES considera que tal demonstração deverá constar do relatório da P.OE 2016.

**d)** A contenção nos consumos intermédios incidirá, fundamentalmente, como consta da P.OE 2016, nos outros consumos intermédios visto o valor global destes incluir os encargos com PPP que veem o seu valor aumentar face a 2015.

No entanto não é perceptível qualquer mudança na política de renegociação dos contratos, prevendo-se mesmo um aumento dos encargos em 2016. O CES recomenda que esta matéria seja definitivamente tida em conta na política orçamental e que haja um conhecimento público dos contratos celebrados entre o Estado (diretamente ou através de empresas públicas) e as empresas concessionadas. No que se refere às PPP rodoviárias realça-se as implicações daqueles contratos na situação financeira da Infraestruturas de Portugal SA.

**e)** O CES sublinha a orientação dada à política orçamental em matéria de afetação de recursos às funções sociais do Estado, mas considera pouco compreensível o fraco crescimento (0.2%) do valor das prestações sociais, tendo em conta o objetivo de reforço das políticas sociais enunciado nas GOP e na P.OE 2016.





**f)** O CES deseja que no capítulo da Reforma do Estado e da Modernização Administrativa não se fique apenas pelo enunciado das medidas, mas que as mesmas possam ser concretizadas para transformar o Estado numa entidade que possa garantir a condução da estratégia de desenvolvimento e a defesa do interesse público.

Além disso a melhoria da organização da Administração Pública, que inclui também uma maior qualificação dos recursos humanos, permitirá uma maior eficiência dos serviços e a proximidade dos cidadãos com implicações evidentes na diminuição de custos e na melhoria do serviço prestado. Neste sentido são de saudar os programas Simplex e Aproximar, entre outras iniciativas.

**g)** O CES considera, na sequência de anteriores posições, que a dívida pública constitui a maior restrição ao desenvolvimento do País no médio e longo prazos, não só pela limitação que introduz no acesso ao financiamento do Estado e das empresas, mas também pela limitação à autonomia de decisão em matéria orçamental.

O peso dos juros no PIB continua a ser demasiado, prevendo-se o seu crescimento em 2016, tendo os mesmos sido responsáveis em grande parte pela necessidade de aumentar o saldo primário. Como o CES já tem referido é essencial que o PIB nominal tenha um crescimento claramente acima das despesas com juros, o que não se verifica na presente proposta de OE.

O CES, em conformidade com esta análise, recomenda uma atenção redobrada no que se refere ao endividamento público direto ou indireto e também à continuação de uma gestão criteriosa da recomposição da dívida pública, nomeadamente a amortização dos empréstimos do



FMI cuja taxa de juro é manifestamente elevada, face às que vigoram nos mercados financeiros.

**h)** O CES expressa a sua preocupação sobre um processo que considera em curso de mudança de titularidade da Banca Portuguesa para entidades estrangeiras e preconiza o reforço do sector público financeiro como instrumento de viabilização de uma estratégia de desenvolvimento.

**i)** O CES volta a referir a importância de tornar o Orçamento do Estado mais acessível aos cidadãos, pelo que exorta o Governo à elaboração de um resumo não técnico, a exemplo do que é feito noutros países, de forma a que o público possa de forma legível entender como se obtêm os recursos, como é feita a sua aplicação e quais os resultados.

## **8. ANEXO** (Declarações de Voto)



## Declaração de Voto da CGTP-IN ao parecer do CES sobre a Proposta de Orçamento de Estado para 2016

O Parecer do CES sobre a Proposta de Orçamento de Estado para 2016 reconhece que estamos perante um documento que procura quebrar com a linha dos orçamentos anteriores, “nomeadamente com a reversão de algumas medidas muito penalizadoras dos rendimentos do trabalho” e que a política fiscal que preconiza “se apresenta diferente no que se refere à distribuição do esforço tributário por classes e fontes de rendimento”.

O CES entende, porém, que o Orçamento foi elaborado num contexto altamente restritivo da soberania nacional em termos de política económica e orçamental, decorrendo essas restrições do Tratado Orçamental e dos mecanismos constituintes do Semestre Europeu. O CES é, aliás, taxativo quanto ao forte constrangimento que o Tratado Orçamental representa na condução de uma política alternativa, promotora do crescimento e do desenvolvimento económico e social.

Os constrangimentos trazidos pelo Tratado Orçamental e pelo Semestre Europeu, pautando as negociações sobre o Esboço do OE com a Comissão Europeia, resultaram na imposição de medidas adicionais penalizadoras de um maior crescimento económico. A versão final do documento da Proposta de OE para 2016 ficou, pois, aquém das necessidades do país e da população, nomeadamente no que toca à protecção social, às medidas que potenciem maior justiça fiscal, à valorização das funções sociais do Estado e do seu Sector Empresarial, incluindo dos seus trabalhadores.

**Neste âmbito, a CGTP-IN releva a urgência de dar resposta aos mais de dois terços dos trabalhadores desempregados que não acedem a qualquer prestação de desemprego, bem como de reforçar todas as Funções Sociais do Estado enquanto pilar da coesão social.**

O CES põe em evidência alguns aspectos que, para a CGTP-IN, são de especial importância:

- A a transferência da titularidade da banca portuguesa para entidades estrangeiras, e a reforçada **“necessidade de fortalecer o sector público financeiro como instrumento de estabilidade e de viabilização de uma estratégia de desenvolvimento”**. **A este propósito, a CGTP-IN releva a necessidade de efectivar a nacionalização do Novo Banco, colocando-o ao serviço do país;**
- As enormes rendas privadas das PPP rodoviárias, cujos encargos atingirão o valor mais elevado de sempre, **propondo-se, entre outros, a revisão das taxas internas de rentabilidade com vista à redução destes encargos;**
- A trajectória descendente do peso dos salários no PIB que, **por mais um ano, não é revertida, o que pressupõe o agravamento das desigualdades na distribuição do rendimento em prejuízo do trabalho;**

- A consolidação da posição de Portugal como o país que, em toda a Zona Euro, **mais paga de juros em termos de percentagem do PIB.**

A CGTP-IN considera que, quer as críticas do CES relativas aos constrangimentos europeus ao desenvolvimento de uma política de crescimento, quer a análise das linhas gerais da Proposta, que ainda a preocupação com os aspectos supra descritos, são coerentes com pareceres anteriores e, nomeadamente, com o parecer sobre as Grandes Opções do Plano para 2016-2019.

Há, no entanto, matérias que a CGTP-IN considerava importante serem incluídas no Parecer, e que não foram integradas.

Uma primeira, no que concerne à carga fiscal. O actual problema do sistema fiscal português reside nos profundos desequilíbrios existentes entre a carga fiscal suportada pelos rendimentos do trabalho e a carga fiscal suportada pelo capital – e não numa excessiva carga fiscal (que é, aliás, inferior à média da Zona Euro em percentagem do PIB). Estes desequilíbrios foram agravados pela Reforma do IRC, pelo que a CGTP-IN considera que o início da correcção destes tem de passar necessariamente pela revogação desta reforma. Nestes termos, a CGTP-IN não se revê na proposta do CES da manutenção da Reforma do IRC.

Ainda no que toca à política fiscal, e dada a informação constante no Relatório da Proposta de OE 2016, não nos parece que o aumento das receitas fiscais – derivadas da evolução positiva prevista para o PIB – tenha implicações na capacidade de crescimento da economia, no investimento e na criação de emprego. Até porque a redução da sobretaxa irá devolver rendimentos dirigidos ao consumo. Por outro lado, é para a CGTP-IN claro que as alterações à consideração dos descendentes no IRS irá beneficiar as famílias com menores rendimentos, ideia reforçada com a abertura do Governo em elevar o valor da dedução fixa. A CGTP-IN não acompanha, pois, a síntese conclusiva do CES nas redacções relativas à política fiscal.

A CGTP-IN lamenta ainda que não tenha sido considerada a recomendação ao Governo de colocar a desoneração do Estado e do País dos encargos com os juros da dívida pública nas suas prioridades – recomendação esta que havia integrado o parecer do CES sobre as Grandes Opções do Plano e que ganha especial importância no quadro em que se conhece o valor destes encargos.

**Não obstante, a CGTP-IN sublinha que uma política de desenvolvimento sustentado do país exige não só a renegociação da dívida pública nos seus prazos, montantes e juros, como também a rejeição do Tratado Orçamental, enquanto instrumento limitador do desenvolvimento económico, do progresso social e da soberania nacional.**

Por fim, e considerando o parecer no seu todo, e reconhecendo que o mesmo plasma um conjunto de posições com as quais a CGTP-IN concorda, votamo-lo favoravelmente.

Lisboa, 02.03.2016

Os representantes da CGTP-IN



## Declaração de Voto da Associação dos Consumidores (DECO) ao parecer do CES sobre a Proposta de Orçamento de Estado para 2016

### Declaração de Voto no Plenário do CES

O financiamento do desenvolvimento económico e social é uma das questões que mais agudamente se colocam na presente conjuntura e nos próximos anos. Dada a escassez das poupanças familiares e das reservas das empresas, o contributo do crédito bancário a médio e longo prazo torna-se imprescindível, bem como o dos veículos de disponibilização de capital de risco.

Mas o financiamento de novos projectos não pode ser feito sem critério. Não faltam pelo País fora exemplos de decisões de investimento, tomadas com muito voluntarismo, sem uma exigente avaliação de viabilidade do projecto em causa, que rapidamente desembocaram em becos sem saída.

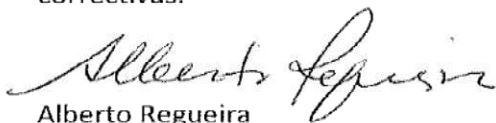
Ora se o dinheiro não abunda, mais uma razão para se ser rigoroso na sua aplicação.

Tudo isto vem a propósito da criação pelo governo precedente de uma “instituição financeira de desenvolvimento”, que teria por missão refinanciar os bancos de primeira linha que estivessem disponíveis para dar crédito a médio e longo prazos, sem a tal instituição manter contactos directos com o mercado.

E ainda o mesmo Governo decidiu que a dita “instituição” iria gerir Fundos com o fim de reforçar os capitais das empresas que se abalancem a realizar o novo investimento.

Considero que o objectivo final visado será muito válido, mas a dita “instituição” não se afigura o instrumento requerido para cabal resolução do problema. Precisamos de uma entidade financeira que contacte directamente o mercado e que esteja dotada de sólidas capacidades especializadas em matéria de análise e avaliação de projectos, de modo a poder ajudar os investidores a desenvolver e concretizar os seus investimentos com rigor e sucesso, sem deslumbramentos, que não aproveitariam ao País nem aos próprios.

Espero do actual executivo uma urgente revisão da matéria e a tomada das necessárias medidas correctivas.



Alberto Regueira

-Associações de Consumidores -



**DECLARAÇÃO DE VOTO DO MDM – MOVIMENTO DEMOCRÁTICO DE MULHERES SOBRE O  
PARECER DO CES SOBRE O ORÇAMENTO DO ESTADO DE 2016**

O Movimento Democrático de Mulheres (MDM) concorda na generalidade com o parecer aprovado nomeadamente quando afirma que:

“ o CES considera que a presente proposta de OE tenta ir no sentido de contrariar a linha de orçamentos anteriores, nomeadamente com a reversão de algumas medidas muito penalizadoras dos rendimentos do trabalho...” “...reconhece a justiça da reposição de salários dos funcionários públicos...” “... no esforço tributário se pretende beneficiar as classes com menores rendimentos”.

Estas propostas são tão mais importantes tendo em atenção que no mandato do anterior governo as políticas desenvolvidas, sendo os Orçamentos de Estado um dos seus instrumentos, tiveram como consequência o agravamento da situação económica do País, a destruição do aparelho produtivo e de empregos, aumento do desemprego, cortes nos salários, nas reformas e na protecção social.

A discriminação entre mulheres e homens, a pobreza e exclusão social aprofundaram-se na razão directa do aumento da crise económica e social e nesse sentido consideramos oportuno salientar o facto de se ter aberto uma janela de esperança com a nova correlação de forças na Assembleia da República comprometida na inversão da austeridade e do empobrecimento. Como resultado foram apresentadas pelo governo do PS as Grandes Opções do Plano e a proposta de Orçamento do Estado de 2016, com a adopção de um conjunto de medidas que vão efectivamente ter um impacto positivo designadamente na melhoria de vida das famílias e das mulheres.

Destacam-se as medidas:

- de aumento ou majoração de prestações sociais, como o abono de família com taxa de majoração para famílias monoparentais;
- de reposição de mínimos sociais nas prestações familiares, no rendimento social de inserção e no complemento solidário para idosos;
- a actualização das pensões até 628,82 €;
- a revalorização do salário mínimo nacional com um aumento para 530 €.

Para o MDM tais medidas poderiam ir um pouco mais longe e registamos igualmente que o parecer do CES acompanha algumas das nossas preocupações ao sublinhar existir um esforço orçamental muito limitado no que se refere à protecção social das camadas da população de menor rendimento.

No conjunto de propostas do Governo enquadradas no compromisso de virar a página a quatro anos de ataques violentíssimos aos direitos e regalias laborais destaca-se também, pelo número de trabalhadores envolvidos, a reposição dos salários e das 35 horas para a Administração Pública que como se sabe tem um número muito significativo de mulheres.

Para o MDM é, no entanto, fundamental ponderar, no futuro, o descongelamento das carreiras.

Quanto à desvalorização dos salários no país é também crucial criar condições para o respeito à livre negociação da contratação colectiva e para uma inversão na injusta distribuição do rendimento nacional reconhecida também neste parecer, desta forma “ *Contudo a remuneração por trabalhador em percentagem do PIB por trabalhador manterá a trajectória descendente situando em 59.3% em 2016 quando em 2008 era de 64.9% (dados da AMECO). Os países da EU têm apresentado uma evolução inversa, passando em média de 62.4% em 2008 para 63.2% em 2016. Mesmo países como a Espanha e a Grécia não tiveram uma evolução negativa tão acentuada. Estas evoluções poderão conduzir ainda a uma quebra das*



## MDM movimento democrático de mulheres

remunerações do trabalho no PIB em 2016, dado que o crescimento real daquelas remunerações se situará em 0.9%”.

Noutro sentido, o MDM valoriza positivamente a proposta do Governo de redução da sobretaxa em sede de IRS.

Neste contexto laboral também o trabalho precário tem vindo a crescer escandalosamente, ano após ano, colocando as/os trabalhadoras/es numa situação de exploração extrema assumindo o seu combate uma prioridade estratégica e nesse sentido, pese embora ser escasso registamos positivamente os compromissos expressos pelo Governo que afirma “ *É crucial o combate à precariedade, sendo necessário melhorar os mecanismos legais de capacidade inspectiva e de atuação em matéria laboral, designadamente reforçando a ACT e combatendo o uso abusivo e ilegal de contratos a termo ou de recibos verdes, do trabalho temporário, do trabalho subdeclarado e não declarado...*”

Quanto à protecção das/os desempregadas/os, constatando-se uma maioria de mulheres jovens desempregadas e no desemprego de longa duração, o CES “ *chama também a atenção para o elevado grau de pobreza entre os desempregados, dos quais menos de um terço têm acesso a prestações de desemprego, a exemplo do que já fez no Parecer sobre as GOP. Na P.OE 2016 não só não se prevê qualquer medida de melhoria da legislação no sentido de uma mais adequada protecção, como se prevê uma quebra da despesa que não se afigura compatível com a taxa de desemprego prevista*”.

Assim continuam a assumir toda a pertinência as reivindicações do MDM para a efectivação de políticas coerentes de combate ao trabalho precário e ao desemprego, tanto mais que para além de outras consequências gravosas tem estado a ser desaproveitado o aumento das qualificações das mulheres como factor de crescimento económico e de progresso social.

No que respeita ao SNS e ao comemorar 40 anos da Constituição da República é para nós fundamental que qualquer governo respeite os princípios nela consagrados de universalidade e equidade e nesse sentido partilhamos o conteúdo do parecer ao referir que “ *No domínio da Saúde, o CES valoriza a estratégia definida, assente, nomeadamente na promoção da saúde pública, na melhoria do acesso (incluindo a redução das taxas moderadoras), na expansão e melhoria das redes de cuidados de saúde primários e continuados e na melhoria da gestão dos hospitais*”.

Sendo o MDM uma organização que se bate pela igualdade entre mulheres e homens em toda as esferas da vida registamos como um pequeno sinal positivo o aumento de investimento de 17,9% na Comissão para Cidadania e Igualdade de Género (CIG) mas registamos com preocupação a redução em 31,5% para a Comissão para a Igualdade no Trabalho e no Emprego (CITE).

Por último e no quadro macro económico, o MDM continua a defender a necessidade do Governo dever assumir a renegociação da dívida, nos seus montantes, prazos e juros, para garantir designadamente o investimento público indispensável ao crescimento económico e ao progresso social.

Pelas razões expostas e considerando mesmo o consenso envolvido neste parecer, o MDM corrobora no essencial com o seu conteúdo e nesse sentido votámos favoravelmente.

Lisboa, 2 de Março de 2016

A representante do MDM

Fátima Amaral



**Eugénio José da Cruz Fonseca**  
Conselheiro – IPSS

**1. DECLARAÇÃO DE VOTO, SOBRE O SECTOR PÚBLICO FINANCEIRO (N.º 2, pág. 9, último parágrafo. e pág. 10, 1.º.**

Abstive-me na votação sobre este ponto, devido a uma certa ambiguidade: Afirma-se, nele, a necessidade de «fortalecer o sector público financeiro (...)», mas não se diz em que consiste esse fortalecimento nem se referem outras dimensões da intervenção do Estado nem o papel de outras entidades, financeiras ou não. Concordo, sem dúvida, com um maior dinamismo da intervenção financeira do Estado, mas entendo que ela se pode efetivar com os instrumentos de que já dispõe; e, sobretudo, entendo que é indissociável do estreitamento das relações de cooperação com todas as instituições do sistema financeiro, com as empresas em geral e com as instituições da sociedade civil.

**2. OUTRAS CONSIDERAÇÕES**

**2.1. «Redução da pobreza e da exclusão social (N.º 4, pág. 18, 2.º. parágrafo)**

Este objetivo justifica a mais alta prioridade. Para ser alcançado, é indispensável uma verdadeira estratégia para a erradicação da pobreza, a partir da base socioeconómica para a cúpula e vice-versa. Nela devem integrar-se, nomeadamente: (a) A acção social de proximidade local, incluindo o acesso a prestações sociais e a procura de autonomia; (b) Processos de desenvolvimento local, em que sejam determinantes os objectivos de erradicação da pobreza e a criação de emprego; (c) A apreciação periódica e participada dos problemas de pobreza e exclusão social, a nível de freguesia, concelho e nacional; (c) A adoção das medidas de política social e económica resultantes dessas apreciações e de outras fundamentações;

**2.2. «Pobreza entre os desempregados» (N.º 4, pág. 18, 4.º. Parágrafo)**

Sublinho a referência ao «elevado grau de pobreza entre os desempregados (...)», e concordo com a necessidade de uma «adequada proteção». Em complemento disso, parece-me indispensável uma referência aos desempregados de longa e muito longa duração, bem como ao fenómeno dos ativos que parecem condenados a nunca aceder ao um emprego digno. Estas graves realidades exigem várias medidas de política em que realço as seguintes: (a) A promoção do emprego, especialmente no âmbito de processos de desenvolvimento local; (b) a formação contínua, não meramente ocupacional mas sim inserida no esforço de acesso ao emprego ou a uma actividade socialmente útil; (c) a promoção do empreendedorismo, sob a forma cooperativa ou outra, inserida tanto quanto possível em processos de desenvolvimento local.

Lisboa, 2 de Março de 2016