

# **Parecer sobre a Proposta de Orçamento do Estado para 2020**

(aprovada em Plenário do CES de 22/01/20)

**Relator:** *Conselheiro Alberto João Coraceiro de Castro*

Lisboa 2020

## ÍNDICE

SUMÁRIO EXECUTIVO .....	3
I - CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES .....	11
II - CENÁRIO MACROECONÓMICO .....	16
II.1. ANÁLISE GERAL.....	16
II.2. DINÂMICAS SUBJACENTES À EVOLUÇÃO DO PIB.....	19
II.3. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	23
III - OS GRANDES AGREGADOS DAS CONTAS PÚBLICAS .....	25
III.1. ENQUADRAMENTO .....	25
III.2. DESPESAS, RECEITAS E SALDOS .....	27
IV - DAS RECEITAS PÚBLICAS .....	35
V - DAS ORIENTAÇÕES DA DESPESA PÚBLICA .....	40
V.1. SEGURANÇA SOCIAL.....	40
V.2. ENSINO E FORMAÇÃO PROFISSIONAL .....	44
V.3. INOVAÇÃO, CAPITALIZAÇÃO E FINANCIAMENTO DAS EMPRESAS .....	47
V.3.1. INOVAÇÃO .....	47
V.3.2. FINANCIAMENTO E CAPITALIZAÇÃO .....	50
V.4. AMBIENTE, TERRITÓRIO E INFRAESTRUTURAS .....	52
V. 5. SERVIÇOS PÚBLICOS E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA .....	60
V.6 ORÇAMENTO DO ESTADO COM IMPACTO DE GÉNERO.....	63
V.7. ORÇAMENTO DO ESTADO E ECONOMIA SOCIAL E SOLIDÁRIA .....	64
VI – DECLARAÇÕES DE VOTO.....	65



## SUMÁRIO EXECUTIVO

Questão prévia: dada a dependência existente entre a POE e as Grandes Opções do Plano, seria de considerar no futuro se os dois pareceres não ganhariam consistência em serem objeto de um documento único.

Os números constantes da Proposta de Orçamento do Estado confirmam a tendência de crescimento da economia portuguesa, perspetivando-se um aumento do PIB real de 1,9% para 2020, igual ao de 2019, com tendência de desaceleração face a 2017 e 2018. Um valor que suscita sentimentos contraditórios: está abaixo daquilo que o CES considera necessário mas, ainda assim, enfrenta riscos significativos.

As perspetivas para 2020 incorporam as dinâmicas mais recentes. Nos últimos anos, o papel do consumo (público e privado) foi perdendo alguma importância (menos 3 p.p. do PIB entre 2014 e 2018), ao mesmo tempo que as exportações (mais 2,9 p.p. entre 2015 e 2018) e o investimento (mais 2,1 p.p., no mesmo período) ganharam peso.

Do lado da **procura interna**, o seu crescimento reflete a melhoria da economia, em geral, o aumento do emprego, a reposição de rendimentos do trabalho, o desmantelamento de adicionais a impostos diretos e o aumento de benefícios sociais. Se no consumo privado já atingimos valores pré-crise, no **investimento** tal não se verificou, devido à compressão da componente pública, que tem vindo a ser utilizada como variável de ajustamento orçamental. O investimento continuará, todavia, a ser a componente mais dinâmica do PIB, perspetivando-se um crescimento de 5,4% em 2020, em que a subida do investimento público



tem um peso significativo o que suscita dúvidas e reticências, tendo em conta os incumprimentos do passado recente.

A **procura externa** aumentou muito a seguir à crise, desacelerando agora para um crescimento de 2,3% em 2019, 1 p.p. abaixo de 2018. Apesar da desaceleração das importações, estima-se que, pela primeira vez desde 2011, a **balança de bens e serviços** seja deficitária em 2019 perspetivando-se uma deterioração para 2020. Este facto sugere que talvez a reestruturação e modernização do tecido económico não tenham sido suficientes para lhe dar consistência competitiva.

A **inflação** prevista para 2019 é de 0,3%, uma das mais baixas da União Europeia. A redução dos preços energéticos, dos transportes públicos e dos manuais escolares contribuiu para este resultado. Para 2020 prevê-se uma taxa de inflação de 1%.

O **emprego** foi sempre crescendo desde 2014, o que afastou os convencionais receios da sua redução causada pelo aumento consistente da Retribuição Mínima Mensal Garantida, aumento esse com efeito positivo mas ainda assim limitado sobre o valor médio de salários e retribuições. Para 2019 e 2020 é expectável que a tendência de criação de emprego se mantenha, ainda que a ritmo mais baixo, perspetivando-se uma taxa de desemprego de 6,1% em 2020.

O CES considera que seria desejável um crescimento real de 3% (nominal de 4,5% a 5%) para **convergir** mais, e mais depressa e, do mesmo passo, reduzir virtuosamente o rácio da dívida. Só com mais investimento, inovação e um grande esforço de aumento de competências serão criadas condições para tal.



Para que tal nível de crescimento real se verifique são necessários ganhos de produtividade superiores aos da última década. Impõe-se a adaptação necessária para responder a uma procura externa mais exigente, passando de bens e serviços baseados em salários baixos, para aqueles que incorporam mais inovação e geram mais valor acrescentado.

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

Para 2020, a POE coloca como objetivo atingir um **saldo orçamental** positivo de 0,2% do PIB. Tal objetivo é considerado alcançável por parte das instituições nacionais e internacionais, estas com maior ceticismo. O CES reconhece o mérito de uma gestão orçamental prudente e saúda os resultados alcançados.

Na POE para 2020, o Governo prevê que a **despesa** aumente 3,7%, subindo 0,1% em percentagem do PIB. A despesa primária aumenta um pouco mais que a média, atingindo 4,2%, com destaque para os aumentos nas rubricas de despesas com pessoal (3,6%). Também nas despesas de capital é orçamentado um crescimento elevado (13,8%), com particular realce para a FBCF que se antecipa cresça 18,1% (partindo da execução de 2019 que ficou bastante abaixo do orçamentado). As despesas com juros reduzem-se 2,5%, continuando a baixar o seu peso no PIB. No aumento de 5,4% em “outras despesas de capital” está contida uma nova injeção no Novo Banco. Tudo conjugado, o peso da despesa das administrações públicas no PIB passará para 44% (43% em 2019), com a despesa primária a aumentar, também, 1 p.p. (de 40 para 41%).

Do lado da **receita**, está prevista uma subida (4,5%) com particular destaque para os aumentos das contribuições sociais (5,7%), refletindo o aumento previsto



da massa salarial. A receita originada em impostos diretos e indiretos deverá crescer 3,4%, enquanto as “outras receitas correntes” (v.g., dividendos pagos pelo Banco de Portugal e pela Caixa Geral de Depósitos) aumentam 7,4%. Em resultado, o total das receitas passará para 43,3% do PIB quando, em 2019, se terá quedado pelos 42,9%.

Para 2020 o Governo prevê uma redução da dívida pública para 116,2% do PIB (-2,7 p.p. face a 2019). Para esta descida contribui o crescimento do PIB nominal, a evolução do saldo primário e o diferencial positivo entre o crescimento do PIB e os encargos com juros.

O excedente prospetivado para 2020 na POE reabre o debate sobre o objetivo de obtenção de **saldos primários** crescentemente positivos, à volta ou acima de 3%. Simplificadamente, haverá que encontrar um ponto de equilíbrio no dilema seguinte: saldos primários mais volumosos têm efeitos na redução da dívida, mas impedem crescimento mais rápido. Não se contesta o esforço na procura deste equilíbrio, mas chama-se a atenção para a finíssima linha divisória entre a positividade de saldos e a negatividade da perda de oportunidades de crescimento.

## **Das Receitas Públicas**

No domínio das receitas fiscais prevê-se, para 2020, o crescimento de 3,4%, praticamente repartido, em partes iguais, entre **impostos diretos e indiretos** o que traduz uma forte desaceleração destes últimos que crescem 2,7%, embora o IVA continue a ser o principal determinante do crescimento dos impostos indiretos.



As **contribuições sociais** efetivas, por seu turno, estão previstas aumentarem, em linha com o aumento do emprego e dos salários. Conjuntamente, receitas fiscais e contribuições sociais efetivas representam, de acordo com a previsão da POE para 2020, 35,1% do PIB, ainda assim abaixo da média UE.

O CES considera positivas para empresas, famílias e trabalhadores, medidas como o desagravamento, mesmo que temporário, do IRS para os mais jovens e alterações fiscais com impacto positivo na vida empresarial. Contudo, estão previstos aumentos de diversas taxas e imposto indiretos, que representam mais 3 mil milhões de euros de receita fiscal, reafirmando-se como necessário um debate alargado sobre a estabilidade e previsibilidade do edifício fiscal. O CES lamenta que a POE não contenha medidas de simplificação fiscal e de aumento de garantias dos contribuintes e seja omissa quanto às conclusões do estudo realizado sobre benefícios fiscais.

### **Orientações de Despesa Pública**

Na área da **Segurança Social**, está expresso na POE o objetivo de aumento do poder de compra da generalidade dos pensionistas. O reforço da proteção aos idosos, o combate à pobreza, o aumento do apoio à natalidade e parentalidade e às pessoas com deficiência inscrevem-se também entre os propósitos da POE 2020, que prevê um aumento da parcela de despesa da Segurança Social no PIB, para 13,3%. Todavia, as medidas apresentadas não parecem suficientes para a luta contra a pobreza, nomeadamente a pobreza da população empregada e o apoio a desempregados sem qualquer proteção.



Nas áreas da **Ciência, Ensino e Formação Profissional** saúda-se o aumento de 11,9% da dotação no Programa Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, reconhecendo-se como legítima, mas ambiciosa, a meta de 3% do PIB para I&D em 2030. Saúda-se a iniciativa de recuperação do IVA na aquisição de equipamento científico. Recomenda-se a maior autonomia de gestão das instituições de ensino e o reforço da dotação para a ação social.

Na **Educação**, saúda-se a gratuidade dos manuais escolares, deseja-se o reforço da ação social escolar, e recomenda-se a retoma da requalificação do parque escolar. Todavia, a conflitualidade laboral da última legislatura tenderá a manter-se e a acentuar-se pela quebra demográfica, bem como o desinvestimento na formação, valorização e qualificação de professores, sendo previsível uma crise quantitativa e qualitativa.

Na **Aprendizagem ao Longo da Vida (ALV)**, a linha de continuidade proposta não esclarece o dualismo existente entre educação e trabalho, não garante a atualização do Catálogo Nacional de Qualificações e não aproxima, como seria necessário, o sistema de formação dos seus atores, nomeadamente nos centros protocolares e outros, registando-se a necessidade de maior envolvimento de empregadores e trabalhadores nessas atividades e de garantias de pagamento atempado das subvenções comunitárias. Por outro lado, recomenda-se que a formação de quadros dirigentes e superiores não se limite a competências digitais, alargando-se à qualificação da gestão.

Na **Inovação**, reconhece-se ter melhorado o desempenho do País. A transversalidade da inovação suscita novas soluções institucionais, sem perda da





necessária coordenação. A simplificação de procedimentos administrativos para obtenção de apoios torna-se cada dia mais necessária.

O **financiamento público das iniciativas empresariais**, através do programa CAPITALIZAR, ou do apoio à recomposição do tecido empresarial, necessita de avaliação global, saudando-se as medidas fiscais de apoio a PME, nesta e noutras matérias.

Quanto ao **Ambiente**, o CES assinala a importância que a POE lhe atribui, nomeadamente à transição energética, agora reconhecida como grande desígnio europeu, o crescimento das dotações para o Programa Ambiente e Ação Climática, o esforço nacional de apoio ao tarifário no transporte coletivo, a função central do Fundo Ambiental, embora se lamente que apenas uma pequeníssima parte deste fundo tenha sido encaminhada para a conservação da natureza, biodiversidade e educação ambiental. O Governo é estimulado a ampliar dotações e recursos para o Instituto de Conservação da Natureza e Florestas. Igualmente se salienta o Programa de Ação para Adaptação às Alterações Climáticas, relevando-se também a intenção do Governo desenvolver, em 2020, a Estratégia Nacional para a Bioeconomia Sustentável 2030.

No que respeita aos **Transportes**, torna-se necessário desenvolver um Plano Nacional de Mobilidade que devolva à ferrovia a importância e a prioridade que perdeu ao longo de décadas, agora modernizando-a integralmente. Insiste-se na necessidade de rápida solução ao estrangulamento das infraestruturas de transporte aéreo. Lamenta-se que quase tenha caído no esquecimento o Plano



Estratégico de Transportes e Infraestruturas e que pouco se mencione o setor portuário de tão essencial importância para o fomento da procura externa.

Quanto ao **Ordenamento do Território**, o CES congratula-se pela próxima entrada em vigor do Programa Nacional de Planeamento e Ordenamento do Território (PNPOT) e recomenda o reforço de todas as medidas destinadas a fixar ou reter população em áreas demograficamente deprimidas. Medidas de natureza fiscal, empresarial, social, educacional, sem esquecer o apoio a coletividades culturais, recreativas e desportivas e associações de outra índole, em particular associações de mulheres, muitas vezes polos únicos de agregação, fixação e desenvolvimento de zonas rurais.

Regista-se com agrado a elevada dotação a atribuir ao Programa Infraestruturas e **Habituação**. 3,7 MM Euros, recomendando-se a sua aceleração por se reconhecer a impossibilidade de ele ser inteiramente executado em apenas um ano.

O Parecer atribui elevada prioridade aos **Serviços Públicos e à Administração Pública**. Realçam-se as intenções de modernização do Estado e qualificação da Administração Pública, nomeadamente pela transformação do digital, recomendando-se que tais medidas sejam sempre orientadas para melhorar a relação com cidadãos, famílias e instituições, nomeadamente as empresas. Saúda-se o propósito de renovar os quadros da administração, onde hoje se registam visíveis insuficiências quantitativas e qualitativas, a recuperação dos prémios e o alargamento das experiências de retribuição por desempenho, a criação de modelos mais céleres de contratação de efetivos e, sobretudo, o planeamento das saídas para reforma e das necessárias substituições. As



recentes variações do número de efetivos explicadas por concentração de admissões décadas atrás, geram carências conjunturais graves em áreas de grande importância social e económica, podendo ser prevenidas com planeamento mais rigoroso, para o qual também escasseiam os técnicos. A simplificação e eliminação de procedimentos e de legislação nacional ou comunitária, redundante ou inútil, são áreas onde tem havido progresso e onde se espera continuidade.

A incorporação da **Perspetiva de Género** no processo orçamental, já ordenada por lei, carece de ser implementada, embora se reconheçam as dificuldades técnicas de tal processo. Por essa razão se lamenta a escassa referência a este tema na POE.

A **Saúde** obteve elevada prioridade no OE 2020, por os poder vir a usar a tempo e horas e não tardiamente. As medidas de atualização do OE inicial que se saúdam, têm que ser acompanhadas de reforço da liberdade e responsabilidade dos gestores das instituições. Só dessa forma o setor responderá ao esforço financeiro que, de forma unânime, se reconhece necessário.

## **I - CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES**

O Conselho Económico e Social (CES), elaborou este parecer sobre a Proposta de Orçamento do Estado para 2020, a exemplo de anos anteriores, por solicitação da Comissão Parlamentar de Orçamento e Finanças, cujo pedido e envio da respetiva Proposta de Lei (POE) teve lugar no dia 17 de dezembro de 2019.



Sem ignorar os próprios constrangimentos da agenda parlamentar, - em particular nas circunstâncias decorrentes de as eleições legislativas terem ocorrido em outubro, empurrando a apresentação da POE para a época natalícia — o tempo concedido para a elaboração deste parecer é manifestamente curto. Trata-se de uma queixa reiterada do CES já que obriga 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 insiste que a coerência entre os dois documentos deveria ser evidenciada e que seria de considerar se os dois pareceres que elabora não ganhariam consistência em ser objeto de um documento único, mesmo que as entidades requerentes não sejam as mesmas (o parecer das GOP resulta de uma consulta a que o Governo está constitucionalmente obrigado).

Em todo o caso, atendo-nos, apenas, 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, pensamos ser 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. Defendemos, em particular, 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 2016 a 2018, e a expectativa para 2019, vieram confirmar. Mas, simultaneamente, também dissemos que o crescimento económico, para ser sustentável, não podia ter apenas por base políticas de estímulo da procura, sendo 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, se 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 seja 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 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 fosse acompanhado de um reforço da componente nacional das mesmas, ou seja, do valor acrescentado gerado no país. Dissemos, ainda, que o reforço da coesão social, traduzida no combate à pobreza e ao agravamento das desigualdades na distribuição do rendimento e da riqueza, assim como no combate às assimetrias regionais, tinha de ser parte integrante da política de crescimento.

Nesse sentido, afirmámos, 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 fivesse 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



pudesse subir, consistente e sustentadamente, nos grandes indicadores que medem o desenvolvimento dos países.

Uma última nota quanto ao tom geral do discurso contido no Relatório da POE para 2020, tal como fizéramos em anos anteriores. Numa peça que, para além de ser a expressão de uma orientação política, deveria manter uma natureza técnica, lamenta-se que se persista no tom apologético quanto aos resultados obtidos, às vezes com recurso a uma apresentação incompleta e ambígua de alguns números (é o caso, mais uma vez, das referências ao investimento público ou da evolução das quotas das exportações). Os bons resultados registados não podem omitir a dimensão dos problemas e desafios (nomeadamente no plano da competitividade e do perfil produtivo, da qualidade do emprego e dos serviços públicos ou valorização dos salários e da redução das desigualdades económicas, sociais e territoriais) que Portugal continua a ter que enfrentar, sendo que esta linha de preocupação está pouco presente no Relatório da POE para 2020.

Em geral, o CES sublinha que, depois de uma década em que a política orçamental esteve dominada pela crise da dívida soberana, com a necessidade de corrigir os grandes desequilíbrios financeiros do país, a que se seguiu o período de recuperação da economia com políticas predominantemente orientadas para a procura, a década que agora se inicia corresponde a um momento de inevitável viragem. Estamos confrontados com um novo ciclo da vida económica nacional que, sem poder deixar de dar continuidade à consolidação das contas públicas, requer uma reorientação da política orçamental no sentido de a mesma se traduzir num claro reforço das políticas de promoção do investimento, tendo como objetivo essencial garantir



um crescimento sustentado assente num aumento da competitividade da nossa economia.

A caracterização da POE para 2020 como sendo de mera continuidade obscurece a dimensão de mudança que a mesma devia incorporar, ao não assumir com clareza que a política orçamental tem que ser, também, e de forma crescente, um instrumento para enfrentar os constrangimentos e os desafios de ordem estrutural com que o país se confronta.

## **II - CENÁRIO MACROECONÓMICO**

### **II.1. ANÁLISE GERAL**

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 de desaceleração significativa face aos anos de 2017 e 2018, com o Governo a antecipar um crescimento, em 2019. As perspetivas, para 2020, apontam para a manutenção do ritmo de crescimento de 2019.

Não entrando em linha de conta com os fatores de risco, o CES considera que, no geral, o cenário macroeconómico apresentado se caracteriza por ser relativamente contido nas previsões para o próximo ano, ainda assim mais otimistas do que as apresentadas por diversas organizações internacionais (OCDE, FMI, CE). Com todas as incertezas e riscos que se anunciam (ou, até, já





se veem) para 2020, estas estimativas geram sentimentos contraditórios. Por um lado, na perspetiva da política económica e do comportamento da chamada economia real, o crescimento anunciado afigura-se nos pouco ambicioso: conquanto garantindo o prosseguimento do processo de convergência com a União Europeia, colocar em torno dos 2% a tendência de crescimento no médio prazo da economia portuguesa é, claramente, um objetivo insuficiente para uma economia que está ainda longe dos níveis médios de desenvolvimento da União Europeia e que necessita de assegurar uma trajetória sustentada de redução do nível da dívida. Paradoxalmente, face às “sombrias” que enegrecem a envolvente, a generalidade dos quais, reconheça-se, já se anunciavam o ano passado, não deixa de ser um objetivo que, ainda assim, envolve alguns riscos, tanto maiores quanto mais as tibiezas nas escolhas políticas que possam dar consistência, e modernidade, ao tecido económico e promover a equidade social.

Avaliando o impacto dos principais fatores de incerteza, que têm uma natureza predominantemente externa, 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, aumentando, concomitantemente, o rácio da dívida pública, em percentagem do PIB, em 0,3 p.p.. Este parece ser o fator com mais impacto. Atendendo ao facto de a procura externa estar muito condicionada pela evolução da economia europeia, não deixa de ser preocupante que o cenário base assente numa aceleração daquela, algo que as previsões mais recentes da Comissão Europeia não confirmam. Por seu turno, um eventual aumento do preço do petróleo em 20%, um cenário que ganhou subitamente atualidade, teria, ao que é possível apurar do gráfico apresentado (p.53 da POE), um impacto próximo dos 0,2 p.p. no PIB e “um impacto



significativo no deflator do consumo privado" (p.53 da POE). Em geral, também noutros potenciais fatores de risco, a probabilidade parece ser maior para as evoluções negativas, o que justifica o sentimento contraditório acima enunciado: "é pouco mas ainda assim...".

Com esta salvaguarda, tudo ponderado, o CES poderia louvar-se na conclusão do parecer do Conselho de Finanças Públicas: "em resultado da análise efetuada às previsões macroeconómicas subjacentes ao Projeto de Plano Orçamenta para 2020", o CES "endossa as estimativas e previsões macroeconómicas apresentadas". Tal não exclui, muito pelo contrário, que o CES continue a considerar que um crescimento real de pelo menos 3%, representando numa situação de normal evolução dos preços, 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. Tal desígnio requer políticas económicas mais incisivas, nomeadamente no fomento do investimento, da inovação e da melhoria das competências a todos os níveis, que não é óbvio que esta POE contemple.

Repetindo o que já se dizia no parecer sobre a POE de 2019: "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”.

## **II.2. DINÂMICAS SUBJACENTES À EVOLUÇÃO DO PIB**

Para além da evolução agregada do PIB, é importante entender os desenvolvimentos das componentes (líquidas de importações) que lhe estão subjacentes. Nos últimos anos, o papel do consumo (público e privado) foi perdendo alguma importância no PIB (menos 3 p.p. do PIB entre 2014 e 2018) ao mesmo tempo que as exportações (mais 2,9 p.p. entre 2015 e 2018) e o investimento (mais 2,1 p.p., no mesmo período) ganharam peso. Como se referiu, em 2019 a economia portuguesa desacelerou, fruto do abrandamento da procura externa, cujo contributo, líquido de importações, refletindo a deterioração do ambiente externo, se tornou negativo o que não foi suficientemente compensado por uma procura interna cujo contributo para o crescimento se manteve estável. Mais detalhadamente, o crescimento terá sido suportado, na primeira metade do ano, sobretudo pelo investimento privado e, em menor escala pelo consumo privado, tendo as exportações perdido protagonismo, ainda que tenham aumentado o peso no PIB (Gráfico 2.9.). Mais uma vez, importa sublinhar que o indicador do peso das exportações brutas no PIB tem importância relativa. Na verdade, se considerarmos a elevada incorporação de produtos importados nalgumas das nossas exportações, a situação altera-se, sendo que o critério de análise deveria ser o de combinar tal rácio com o contributo para o PIB, em função de valor acrescentado nacional.



Ao nível da procura interna tem-se assistido a uma recuperação da mesma nos últimos cinco anos, sobretudo após a saída do país do Procedimento por Défices Excessivos e da política de recuperação de rendimentos executada desde 2016. Se o consumo privado está hoje a níveis bem superiores aos que antecederam a crise, em relação ao investimento, continuamos ainda abaixo dos valores de antes da crise, sendo a recuperação praticamente da exclusiva responsabilidade do setor privado, com os sucessivos anúncios de crescimento do investimento público nas POE a não encontrarem concretização. Ou seja, os cerca de 41 mil milhões de investimento em 2008 comparam com os 36 mil milhões de 2018 (-13%), esperando-se que a continuação da recuperação prevista para 2019 tenha, por fim, permitido eliminar esse diferencial, pondo termo a uma década em que, em vários anos, o investimento não terá sido o suficiente para repor o stock de capital. No entanto, os dados relativos ao 3º trimestre de 2019 não são particularmente animadores, com o INE a anunciar uma desaceleração do investimento. Atendendo à retração da procura externa, foi o consumo privado que voltou a assumir um protagonismo que havia vindo a perder. Em todo o caso, para o conjunto do ano, segundo as previsões do Banco de Portugal, o investimento continuará a ser componente mais dinâmica do PIB, com particular destaque para o investimento em construção. Já as perspetivas de menor crescimento da procura, em especial a externa, conjugada com a maior incerteza a nível global, terá sido determinante no abrandamento, por comparação com 2018, do investimento em máquinas e equipamentos, o que não deixa de ser preocupante.

No que se refere à procura externa, 2019 deu continuidade à desaceleração das exportações de bens e serviços, já patente em 2018, com o valor de crescimento previsto a rondar 2,3%, por comparação com 3,8% em 2018. Esta



desaceleração está também a alterar o ganho de quotas de mercado verificado nos últimos anos, o que poderá indiciar algumas debilidades, e potenciais dificuldades, em importantes setores exportadores.

Mesmo que as importações também tenham desacelerado no segundo semestre de 2019, a sua taxa anual de crescimento terá sido superior à das exportações. Em particular, o saldo da balança de bens terá sido mais negativo e o da balança de serviços, menos positivo, do que em anos anteriores, originando uma balança de bens e serviços deficitária. Ainda assim, o saldo da balança corrente e de capital manter-se-á positivo (antecipa-se que rondando 0,5% do PIB quando, em 2018, foi de 1,4% do PIB), conservando o país a “capacidade de financiamento da economia”.

A tendência evolutiva da balança de bens e serviços é suficientemente preocupante para, no entender do CES, merecer este sublinhado adicional. Como se disse, segundo os números do próprio Governo, a balança de bens e serviços deverá voltar a apresentar um resultado deficitário, interrompendo o ciclo de saldos positivos registado entre 2013 e 2018. As previsões, para 2020 (do Governo) e para o triénio seguinte (do CFP), mantêm esta balança em terreno negativo, com a taxa de cobertura das importações pelas exportações a ficar claramente abaixo dos 100%, em resultado do agravamento da balança de bens.

Apesar do excedente orçamental, este comportamento económico vem deteriorar a capacidade de financiamento externo da economia portuguesa, implicando uma desaceleração na tendência de descida da nossa dívida externa líquida, com o indicador da posição líquida do investimento



internacional (PII) a manter-se em valores negativos muito elevados, com um rácio próximo dos 100% do PIB, sendo que a sua contração resulta apenas do efeito do crescimento do PIB Nominal.

Estes números, mostram que ainda falta muita para, na dinamização da produção nacional, termos um sector exportador menos dependente de um elevado peso de componentes importadas e com uma maior incorporação de valor acrescentado nacional, única forma de dar um sentido virtuoso ao aumento do peso das exportações (brutas) no PIB.

Neste pano de fundo, não deixa de ser significativa a ausência de qualquer referência à poupança (muito baixa, como se sabe) ou a qualquer política que a estimule.

Complementarmente, valerá a pena fazer uma referência à evolução do emprego e desemprego, bem como à taxa de inflação. Começando por esta última, Portugal foi um dos países da União Europeia em que a subida do índice harmonizado de preços no consumidor foi mais baixa: 0,3% por comparação com 1,3% na área do euro. A diminuição do preço dos bens energéticos, dos transportes públicos e dos manuais escolares são alguns dos fatores que terão contribuído para tal resultado.

Finalmente, em matéria de emprego, nos primeiros nove meses de 2019 manteve-se a dinâmica positiva, com a continuação da redução da taxa de desemprego (tal como em 2018, abaixo da registada na área do euro), a manutenção de uma elevada taxa de participação e uma subida, conquanto mais moderada, do emprego. De assinalar, ainda, a continuação do aumento



da população ativa, mesmo que a ritmos diminutos, estando ainda aquém cerca de 300 mil pessoas do máximo registado em 2008. A merecer igualmente um sublinhado o facto de a produtividade aparente do trabalho (VAB/trabalhador) ter evidenciado um aumento que se estima de 0,8% em 2019, abaixo da POE para 2019 (1,3%), mas rompendo com um período de decréscimos ou quase estagnação. Se tal reflete uma melhoria da qualidade do emprego, das qualificações, da organização e gestão e/ou uma evolução no padrão de especialização é questão que merece escrutínio que possa informar as políticas públicas.

### **II.3. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O modelo de crescimento dos últimos anos tem atribuído um papel predominante à procura, não tendo sustentabilidade no médio prazo. Esta requer uma combinação com as condições de oferta (produtividade/competitividade), o que, por sua vez, implica maior e melhor investimento, quer privado, quer público. Se até aqui foi possível crescer preenchendo capacidades instaladas, que a crise havia tornado ociosas, essa opção esgotou-se, como fica patente, no crescimento da economia acima do seu potencial. Torna-se necessário fomentar a reestruturação do tecido produtivo e incentivar novos investimentos que possam dar lugar a mudanças mais substantivas na estrutura empresarial e no nosso perfil produtivo, uma condição para não estarmos demasiado dependentes das flutuações de curto prazo. É necessário avaliar, ainda os constrangimentos orçamentais e outros oriundos da União Europeia.





Ano após ano, o CES tem salientado, nos seus pareceres sobre as GOP e as POE, ser 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 mais estável e, desse modo, 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 17,6% em 2018, mas em que passámos a ser a segunda economia com o mais baixo rácio da zona euro.

Esta recuperação ficou, acima de tudo, a dever-se ao investimento das empresas que, tendo sido o mais fortemente atingido com a crise, tem vindo a recuperar de forma continuada desde 2014, com uma aceleração em 2017 e 2018. Que, ao que tudo indica, esse ritmo tenha diminuído em 2019 é sinal para preocupação. Como o é o facto de, ano após ano, o investimento público concretizado ter ficado sistematicamente abaixo do anunciado, num trajeto de ziguezagues e estagnação. Na verdade, ao longo da última legislatura os números para o investimento público, em percentagem do PIB, inscritos nos O.E. estiveram sempre 0.4 p.p. acima do valor executado. Em 2018 e 2019 a previsão apontava, tal como sucede na POE para 2020, para um valor de 2.3% do PIB e a execução (considerando a estimativa do Governo para 2019) ficou-se pelos 1.9%. Para o CES seria desejável que nesta matéria, em concreto, a regra da "continuidade" não se confirmasse e que, finalmente, o investimento público





previsto para 2020, que contempla um aumento de cerca de 900 milhões de euros ( em relação às previsões de execução para 2019), possa ser concretizado na sua totalidade pois, mesmo com este nível de investimento, continuaremos a ocupar uma das últimas posições no conjunto dos países da U.E. (tendo apenas, atrás de nós, segundo os números da C.E. para 2020, Chipre e Espanha).

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

### **III - OS GRANDES AGREGADOS DAS CONTAS PÚBLICAS**

#### **III.1. ENQUADRAMENTO**

O CES volta a registar a continuidade, em 2019, da evolução favorável ao nível do saldo do O.E., com uma redução significativa do défice em percentagem do PIB (previsto para 0,1% valor que, ao que indicam informações mais recentes, será superado podendo, inclusivamente, vir a ser positivo), o qual, reduzindo as necessidades de financiamento das Administrações Públicas, tem, igualmente, contribuído para o abaixamento da dívida pública. O sinal que dá aos agentes económicos e o princípio de boa gestão que, em si, corporiza merecem referência. Subsistem, contudo, duas interrogações, quanto ao modo e ao tempo como o processo tem sido conduzido. A forma como os resultados têm sido alcançados suscita dúvidas sobre se a gestão centralizada, financeiramente criteriosa mas com tempos próprios, não induz um grau de incerteza que condiciona, e desresponsabiliza, a gestão dos serviços públicos, como tem sido



particularmente patente no domínio da saúde. Complementarmente, o CES considera também legítimo que nos interroguemos sobre os efeitos que este ritmo de contração do défice pode ter sobre outros importantes desafios com que o País se confronta, nomeadamente no que se refere ao investimento e crescimento. A título de exemplo, alterando a sua previsão enviada para Bruxelas em outubro, o Governo aponta, agora, para um saldo estrutural do O.E. em 2020 de 0%.

Após ter baixado para 0.4% em 2018, o défice prosseguiu, em 2019, a trajetória descendente, estando previsto um valor de 0,1%, muito próximo do equilíbrio orçamental que alguns admitem poder, ainda, vir a ser alcançado. Este valor supera a previsão da POE para 2019 (0,2% de défice). Para 2020, a POE coloca como objetivo atingir, pela primeira vez em democracia, um saldo orçamental positivo de 0,2% (uma baixa de 0,1 p.p. por comparação com o valor do P.E., em resultado da aceleração da FBCF e um maior crescimento das despesas com pessoal). Ainda assim, tal saldo equivale a algo mais do que 430 milhões de euros (dependendo da base para arredondamento), sendo legítimo admitir que, como alguns modelos evidenciam, um reforço de investimento público naquele montante poderia a prazo induzir um crescimento adicional que, por exemplo, teria um efeito mais virtuoso sobre o rácio da dívida (para não falar do bem-estar social). Em qualquer caso, o objetivo fixado na POE é considerado concretizável pela maioria dos analistas, embora sendo mais otimista que a generalidade das mais recentes projeções conhecidas que apontam para um saldo nulo. Apesar de, como se referiu, 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.



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. O crescimento de 1,9% previsto para 2020, ao ser igual ao de 2019, dará a margem de conforto suficiente para, conjuntamente com a diminuição dos juros da dívida, o governo poder acomodar algum aumento de despesa (corrente e de investimento) e, ainda assim, alcançar um saldo orçamental positivo.

### **III.2. DESPESAS, RECEITAS E SALDOS**

Para 2020 o Governo prevê que a despesa aumente 3,7%, subindo 0,1% em percentagem do PIB. A despesa primária aumenta um pouco mais que a média, atingindo 4,2%, com destaque para os aumentos nas rúbricas de despesas com pessoal (3,6%). Também nas despesas de capital é orçamentado um crescimento muito significativo (13,8%), com particular realce para a FBCF que se antecipa cresça 18,1%. Em compensação, as despesas com juros reduzem-se 2,5%, continuando a baixar o seu peso no PIB (2,9% previsto para 2020 que compara com 3,1% em 2019). Destaque, ainda, para o aumento de 5,4% previsto nas “outras despesas de capital” em que está contida uma nova injeção de capital no Novo Banco (tudo somado, o apoio à banca totalizou cerca de 19 mil milhões entre 2008 e 2018, a que se somam 1,7 mil milhões em 2019 e 2020, segundo a POE). Em resultado, o peso da despesa das administrações públicas no PIB passará para 44% (43% em 2019), com a despesa primária a aumentar, também, 1 p.p. (de 40 para 41%).



Do lado da receita, está prevista uma subida muito significativa (4,5%) com particular destaque para os aumentos das contribuições sociais (5,7%), refletindo o aumento previsto da massa salarial. A receita fiscal propriamente dita deverá crescer 3,4%, enquanto as “outras receitas correntes”, nas quais se incluem os dividendos pagos pelo Banco de Portugal e pela Caixa Geral de Depósitos, aumentam 7,4%. Em resultado, o total das receitas passará para 43,3% do PIB quando, em 2019, se terá quedado pelos 42,9%.

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 3.3%, 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, nomeadamente subsídio de desemprego.

É neste contexto, que o Governo tem tido margem para, reequilibrando os saldos orçamentais, desenvolver uma política orçamental que, mantendo um carácter contra cíclico (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 e de fomento do investimento público, contribuindo para aumentar a procura interna e, reforçando a dinâmica pró competitiva, permitir uma evolução igualmente favorável da procura externa.

Ao mesmo tempo, não se pode ignorar que os números apresentados para as contas públicas são, a par com o 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 0,5% e que, com isso, vê, também, reduzir-se o diferencial dos “yields” dessas mesmas obrigações em relação ao país de referência da zona euro que é a Alemanha, superando mesmo a Espanha ou a Itália.

Neste quadro, temos assistido a uma tendência para a obtenção de saldos primários crescentemente positivos, na ordem dos 3% (previsto para 2019; 3,2% na POE 2020), quase sempre superando as previsões dos respetivos orçamentos

O CES não questiona que um país com uma dívida pública elevada necessite de apresentar saldos primários positivos. Como se referiu, estes são importantes em si e, também, pelo efeito que têm nas expectativas dos agentes económicos e, conseqüentemente, nos juros a pagar. No entanto, alerta para que a tendência acelerativa dos mesmos, com previsões no P.E. que apontam, em 2021 e 2022, para valores próximos dos 4%, pode colocar entraves a uma política de crescimento e de desenvolvimento do país. 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, nem faz sentido: o crescimento do PIB tem um potencial na redução do peso da dívida muito superior ao que poderá ser alcançado apenas pela via da gestão orçamental. O Conselho não subscreve, por isso, a pretensa regra de que uma boa gestão das finanças públicas implica a necessidade de se obterem permanentes e crescentes superávites.

Repetindo o que já se disse em relatórios anteriores: 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.

Haverá que encontrar um ponto de equilíbrio no dilema seguinte: saldos primários mais volumosos têm efeitos na redução da dívida, mas impedem crescimento mais rápido. Não se contesta o esforço na procura deste equilíbrio, mas chama-se a atenção para a finíssima linha divisória entre a positividade de saldos e a negatividade da perda de oportunidades de crescimento.

Para este efeito, o investimento e, neste capítulo, o investimento público carece de ser impulsionado. Os números propostos afiguram-se-nos ficar abaixo do desejável, representando uma desaceleração relativamente a 2019. Para além do mais, deve ter-se em linha de conta, ainda, que esta rúbrica orçamental apresentou sempre desvios significativos entre o previsto e o executado e que, em matéria de investimento público, 2020 é apresentado como um ano de continuidade de ações já em curso.

De acordo com a Conta Geral do Estado, 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%. Mais uma vez, em 2018, o desvio entre o valor previsto e realizado foi significativo, ficando a execução orçamental, no conjunto do triénio, 18% abaixo do orçamentado. 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 2018 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 superaram os 9 mil milhões de euros, enquanto em 2018 o valor executado foi de apenas 3.8 mil milhões), com Portugal a obter um dos piores rácios de toda a U.E. na taxa de investimento público.

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 nos Pareceres sobre as POE para 2018 e 2019 — 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 2019, a previsão do Governo aponta para uma descida do peso da dívida para 118,9% do PIB, o que, no somatório dos três últimos anos, representa uma redução de cerca 12 p.p.. Mantendo uma trajetória de diminuição, a previsão apresentada, para 2020, é de uma redução para 116.2%, ou seja, -2.7p.p..





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.

O CES volta a assinalar 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. Recomenda, 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, da ideia 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.

Reiterando o que vem sendo afirmado em relatórios anteriores, em linhas gerais, o CES não diverge da opinião de que devemos conduzir uma «gestão prudente» das contas públicas, tendo políticas de despesa seletivas e promovendo a sua eficiência. Se, por uma «gestão prudente», contudo, se entende secundarizar a importância do crescimento e da inovação da economia, do serviço público e da valorização dos rendimentos, em nome de superávites orçamentais





continuados e crescentes, como se Portugal não fosse um país com um défice de desenvolvimento económico e social que urge reduzir, então o CES manifesta a sua discordância. 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». Nesse contexto, o CES tem-se empenhado, e continuará a estar, na promoção de conferências e debates cuja temática esteja em consonância com as perspetivas expressas, neste e noutros relatórios, carreando argumentos e evidência que deem ainda mais suporte às posições que tem defendido.

Sublinhe-se, porém, que se no cenário macroeconómico o orçamento não é muito contestado, o mesmo não tem acontecido em alguns dos grandes agregados da despesa pública, como Educação, Ensino Superior, Ciência e Saúde e ainda da valorização dos recursos humanos na Administração Pública.

Na Educação, a conflitualidade laboral da última legislatura tende a manter-se e a acentuar-se pela crise demográfica, a que se seguiu o desinvestimento na formação e valorização profissional dos professores, sendo previsível uma crise quantitativa e qualitativa no setor, difícil de solucionar. O Ensino Superior acaba de sofrer uma amputação de receita por nova redução das propinas já estimada em 50 milhões de euros. Uma medida que não passa o crivo da equidade e cujos perniciosos efeitos regressivos são conhecidos, ao emagrecerem orçamentos sociais de universidades e politécnicos condicionam



a sua capacidade para apoiar, nomeadamente perante a crise de habitação, as famílias com filhos deslocados, em especial as mais carenciadas.

A Saúde merece uma especial atenção nas dotações do OE 2020. Não por dispor, na totalidade, de mais recursos para necessidades crescentes, mas sim por os poder vir a usar a tempo e horas e não tardiamente. Na verdade, o Estado paga sempre, mas quando paga atrasado, compra mal e paga com desagrado de fornecedores e gestores públicos. As medidas de atualização do OE inicial que se saúdam, têm que ser acompanhadas de transferências de competências ou autorizações genéricas para os gestores das instituições. Existe evidência registada de que os anos de 2005 a 2009, em que a despesa final pouco ou nada superou os orçamentos iniciais, foram anos de contenção do crescimento e de boas reformas que até hoje perduram.

Uma chamada especial de atenção deve ser prestada ao investimento público na Saúde, onde a obsolescência de equipamentos deteriora a eficiência e faz crescer o desagrado de utentes e prestadores. Além dos novos hospitais, há que pensar na substituição de equipamentos e renovação por inovadoras tecnologias, devidamente avaliadas no seu custo-benefício. A eficiência energética, preocupação inexistente à data da construção de boa parte das escolas, hospitais e centros de saúde, aliada à climatização, são áreas essenciais para um funcionamento eficaz de muitas dessas unidades.

O projeto de OE 2020 responde a algumas reclamações de parceiros empresariais e sindicais, em políticas sociais dirigidas às famílias. Abonos de família alargados no tempo, deduções fiscais de parentalidade, redução de IRS para os primeiros anos de trabalho de jovens, entre outras medidas são essenciais



ao progresso demográfico, social e económico. As empresas, sobretudo as PME, poderão pagar menos IRC se se fixarem no interior, ou se a sua matéria coletável não atingir certos patamares agora mais alargados, terão benefícios nos lucros reinvestidos, verão reduzidos o prazo de recuperação do IVA em créditos de cobrança duvidosa, terão apoios para investimentos ambientais tais como aquisição de viaturas elétricas utilitárias, para produção autónoma de energias renováveis, para o combate ao plástico descartável. Universidades, centros de investigação e empresas poderão recuperar IVA no equipamento científico.

As famílias terão mais apoio nos transportes públicos e na habitação, deduções por número de filhos menores de 3 anos, mais 30 mil famílias estarão isentas de IRS, muitas verão subir o Complemento Solidário para Idosos.

#### **IV - DAS RECEITAS PÚBLICAS**

No domínio das receitas fiscais prevê-se, para 2020, face à estimativa de receita fiscal para 2019, um crescimento de 3,4%, praticamente repartido, em partes iguais, entre impostos diretos e indiretos o que traduz uma forte desaceleração destes últimos que “só” crescem 2,7%. Ainda assim, os impostos indiretos continuam a representar mais de metade da receita fiscal, fazendo-se sentir com maior intensidade relativa entre quem tem menores rendimentos. O valor das receitas fiscais, em percentagem do PIB, mantém-se, sensivelmente, estável em 24,6% do PIB (valor este que se tem mantido, mais ou menos, constante nos últimos anos), mas à custa do aumento do peso dos impostos indiretos face a 2018, já que o peso dos impostos diretos diminuiu. Mesmo com a desaceleração prevista, em 2020, o IVA continua a ser o principal determinante do crescimento dos impostos indiretos (575M€; + 3,2%).



As contribuições sociais efetivas, por seu turno, estão previstas aumentar de 5,7%, em linha com o aumento da massa salarial. Conjuntamente receitas fiscais e contribuições sociais efetivas representam, de acordo com a previsão da POE para 2020, 35,1% do PIB, percentagem que se situa abaixo da média da UE.

Ainda ao nível da receita destaca-se o aumento em 7,4%, para mais de 13 mil milhões de euros, da “outra receita corrente”. Como a previsão de dividendos, pagos pela Caixa Geral de Depósitos e Banco de Portugal, diminui, relativamente ao ano de 2019, atingindo “apenas” 705 milhões de euros (paradoxalmente, cerca de 100 milhões de euros abaixo do que havia sido anunciado pela CGD e BdP), subsiste a dúvida sobre a origem daquelas receitas não parecendo que a POE contenha uma explicação cabal das mesmas.

O CES constata que, relativamente ao IRS, a Proposta de Orçamento prevê as atualizações dos escalões do IRS em 0,3% e a do mínimo de existência em linha com o IAS, bem como ainda algumas alterações dirigidas a grupos específicos, como os jovens. Estas alterações não respondem, no entanto, às preocupações expressas pelo CES em pareceres anteriores quanto à necessidade de redução da tributação sobre famílias em sede de IRS. 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 e em perda do poder de compra dos portugueses, agudizando as dificuldades de muitas famílias, tanto mais quanto, em 2018, não houve atualização dos limites dos escalões, nem avança no caminho para assegurar um mais justo equilíbrio entre a tributação do trabalho e outros tipos de rendimento, como preconizado pelo CES em pareceres anteriores.



Embora positiva, a medida de desagramento fiscal para famílias com dois ou mais dependentes, com menos de 3 anos, parece pecar pela tibieza se o propósito for, como anunciado, o estímulo à natalidade, sendo ainda discutível que as famílias que ousaram ter filhos num contexto difícil não mereçam, também, algum desagramento. Tal como o CES tem vindo a defender (por exemplo, nos pareceres sobre as GOP para 2019 e 2020), a promoção da natalidade deveria ser objeto de especial atenção ao nível das políticas públicas, exigindo urgentes medidas de apoio, organizadas num quadro global sustentado de suporte integrado às famílias em diversas áreas. Nesse sentido, o CES considera que na atual POE se detetam passos na direção certa (dedução no IRS, reforço do abono de família, criação de mais infraestruturas de apoio à educação infantil, etc) as quais, embora importantes, são ainda tímidas e insuficientes, ficando distantes do que foi proposto em alguns estudos promovidos pelo CES, nomeadamente quanto à estabilidade laboral, aos níveis salariais e à conciliação entre o trabalho e a vida familiar.

O CES regista como positiva mas de alcance limitado, a medida de diminuição do IRS, faseado em três anos, para os jovens entre os 18 e os 26 anos, que entrem no mercado de trabalho como trabalhadores por conta de outrem, admitindo que será de ponderar a sua adaptação aos trabalhadores independentes.

Ainda em sede de IRS, o CES encara com expectativa de que possa ser concretizado o pedido de uma autorização legislativa para a criação de deduções ambientais sobre a aquisição de equipamentos de produção de energia renovável, para autoconsumo.



Já a decisão de aumentar a tributação, em sede de IRS, do alojamento local que se situe nas chamadas zonas de contenção, se se pode entender como forma de pressão para o aumento da oferta de arrendamento, não deixa de poder ser considerada algo preocupante para quem queira continuar esta atividade.

A Proposta do Orçamento do Estado para 2020 não contempla, assim, no plano das alterações fiscais, normas substantivas com impacto significativo na vida das famílias, o mesmo se podendo afirmar para a vida empresarial. Ainda assim, merecem referência: o aumento de 15 mil para 25 mil euros do limite máximo da matéria coletável ao qual é aplicada a taxa reduzida de IRC de 17% (ou de 12,5%, para as PME que exerçam atividade em território do interior); o alargamento do prazo (de 3 para 4 anos), do âmbito (inclusão de ativos intangíveis) e do limite (de 10 para 12 milhões de euros) do regime dos lucros retidos e reinvestidos e o alargamento, de 25 mil euros para 27,5 mil euros, do custo das viaturas de serviço sujeitas a uma tributação autónoma de 10%. Ainda no que toca à tributação autónoma, justifica-se uma referência à exceção aberta para as empresas nascentes (até 2 anos), isentas do agravamento das taxas no caso de apresentarem prejuízos. A equiparação dos lucros provenientes de direitos intelectuais e de direitos de autor de programas para computador aos direitos de propriedade pode ser lida como um incentivo à inovação. Finalmente, a majoração em 30% dos custos das empresas com os passes em transportes públicos, será um incentivo para a atribuição destes, não apenas numa lógica de desincentivo do transporte privado mas, também, eventualmente como prémio que, de outro modo, seria fortemente tributado.



Em matéria de imposto do selo verifica-se um novo, e significativo, agravamento ao nível das taxas no crédito ao consumo, que podendo ser entendido como um fator de dissuasão ao endividamento, funciona em prejuízo de todos os consumidores que recorram ao crédito ao consumo.

Verificam-se ainda agravamentos em impostos, contribuições (algumas delas supostamente extraordinárias, mas que perduram no tempo) e taxas variados, que estão previstos possam gerar uma receita de mais de 3 mil milhões de euros. O CES manifesta reservas sobre a proposta de criação de mais um regime de contribuição extraordinária, desta vez sobre os fornecedores do Serviço Nacional de Saúde de dispositivos médicos, tanto mais que não se criam incentivos para a respetiva reutilização que poderia, essa sim, trazer poupanças significativas ao erário público. A este propósito, o CES reafirma a importância de um debate alargado visando, além da discussão sobre a justificação da sua existência, a simplificação, a previsibilidade e a estabilização do edifício fiscal.

O CES lamenta que a Proposta não contemple medidas relacionadas com a simplificação do cumprimento de obrigações fiscais e com as garantias dos contribuintes. Nesse contexto, o CES reitera 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. Ao mesmo tempo, o CES gostaria que o Defensor do Contribuinte, recentemente instituído, fosse uma entidade dotada dos meios que lhe permitam proteger os contribuintes dos eventuais arbítrios e prepotências de que, justa ou injustamente, é regularmente acusada a Autoridade Tributária.





Finalmente, e como o CES tem vindo a afirmar, deve ser prosseguido o esforço para um efetivo combate à corrupção e para o aumento da eficácia da máquina fiscal, nomeadamente, atendendo ao elevado peso da economia não declarada no nosso país.

Por fim, na sequência do estudo sobre os chamados benefícios fiscais, o CES lamenta que a POE seja omissa quanto à eventual aplicação das conclusões que dele decorriam.

## **V - DAS ORIENTAÇÕES DA DESPESA PÚBLICA**

### **V.1. SEGURANÇA SOCIAL**

No capítulo da Segurança Social, a Proposta de Orçamento do Estado para 2020 dá relevo ao Complemento Solidário para Idosos, às prestações de parentalidade e abono de família, aos apoios às pessoas com deficiência, mas não reflete o objetivo de aumento do poder de compra de todos os pensionistas, nem a melhoria da proteção social no desemprego bem como a pobreza da população empregada.

O CES salienta o aumento da despesa efetiva em 4 % (1107 milhões de euros) relativamente ao valor previsto de execução em 2019. No conjunto da despesa efetiva destaca-se a despesa com pensões e complementos, responsável por mais de 63% do total, que cresce 4,3% (745 milhões de euros), em resultado do efeito conjugado da atualização automática das pensões e do IAS. Embora envolvendo montantes bastante mais pequenos, merecem referência, entre outros, os aumentos com a prestação social para a inclusão (19%), os programas





e prestações de ação social (7,2%), as prestações parentalidade (11,5%), o complemento solidário com idosos (8,8%) e o abono de família (4,6%).

Por outro lado, deve ser salientado que o aumento estimado da receita corrente em 4,6 % supera o aumento da despesa, traduzindo-se num reforço do saldo global da Segurança Social resultado que o CES considera positivo. O aumento das receitas reflete, em especial, a perspetiva de melhoria do emprego e da massa salarial, incluindo o aumento previsto do salário mínimo, com as contribuições e quotizações a crescerem 6,3%. A continuação da diminuição do desemprego, a melhoria da eficácia das medidas de declaração, de cobrança de contribuições e de cobrança de dívida e o reforço das transferências correntes para a Segurança Social também deverão ajudar à melhoria do saldo.

O CES insiste que deve 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 e as trabalhadoras 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 entende que deveria ser considerada a hipótese de uma atualização extraordinária das pensões mais baixas, como forma de continuar a compensar a perda de poder de compra desses pensionistas, agravada no período em que esteve suspensa a atualização automática das pensões. A verdadeira coesão social constrói-se corrigindo as assimetrias que, por razões diversas, foram acontecendo. Também por essa razão, o CES considera discutível que os aumentos propostos abranjam apenas os escalões até ao máximo de 6 IAS. Em todo o caso, o CES admite que deveria



ser adotado um mecanismo mais estável de revisão, que incorporasse os desígnios acima enunciados, evitando o recurso a atualizações extraordinárias.

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 das prestações de parentalidade e do abono de família para crianças até os 6 anos de idade, apesar de ser óbvio que a necessidade deste apoio não cessa aos 6 anos de idade.

O CES considera necessária a diversificação das fontes de financiamento da Segurança Social. A consignação das receitas do adicional do IMI e de uma pequena parcela das receitas do IRC ao reforço do Fundo de Estabilização Financeira, mesmo com o crescimento previsto, só modestamente contribui para aquele objetivo já que as respetivas receitas não representam mais do que 3.3 % das reservas previstas, em 2019, para o FEFSS. Não obstante, o CES regista como positivo que o FEFSS tenha vindo a reforçar a sua dotação: a sua carteira de ativos - em setembro de 2019 representava 9,6% do PIB - deverá garantir o pagamento de 2 anos de pensões entre meados da década de 20 e meados da década de 30. Com base na sua posição atual, a sua utilização a partir do final dos anos 20, altura em que se preveem saldos negativos do sistema previdencial, deverá conduzir a um esgotamento na segunda metade da década de 50. Este resultado representa uma melhoria substancial face à anterior projeção na qual se previa o esgotamento do FEFSS no final da década de 40. Ainda assim, o CES continua a preconizar que este Fundo deve dispor de efetivas entradas anuais, tendo-se em conta que, desde a sua constituição em



1989, se tem observado uma enorme irregularidade nas dotações recebidas, devido a razões associadas com a 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 e da evolução demográfica, os resultados do exercício de projeção apontam para uma melhoria das perspetivas financeiras de longo prazo, em relação aos exercícios de projeção mais recentes. Sendo este um tema de crucial importância para a estabilidade social e havendo, apesar de tudo, outras análises e alguma polémica, o CES recomenda 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 que permitam uma discussão clarificadora. Este é um assunto demasiado importante para que, em seu torno, não seja possível construir um consenso muito alargado. Recomenda ainda o CES que a situação financeira da CGA seja contemplada na informação, a fim de se obter um quadro tão completo quanto possível da evolução financeira de todos os sistemas de pensões.

## **V.2. ENSINO E FORMAÇÃO PROFISSIONAL**

O CES reconhece como positivo o reforço do Programa Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, cuja dotação para 2020 aumenta 11,9%, atingindo quase 2 850 milhões de euros. Os objetivos fixados são ambiciosos: atingir uma taxa medida de frequência no ensino superior de 6 em cada 10 jovens, até 2030 e de 40% de graduados com educação terciária, na faixa etária dos 30-34 anos, até 2023 e 50%, até 2030; alcançar um investimento em I%D de 3% do PIB até 2030, 2/3 do qual de origem privada; criação de 25 mil novos empregos qualificados no setor privado; reforçar a participação nacional em atividades de I&D em redes e organizações europeias. A este propósito o CES saúda o aumento expressivo do envolvimento verificado e sublinha, mais uma vez, a importância de se criarem condições para o pleno aproveitamento dos fundos estruturais, incentivando a que as instituições não coloquem mais entraves burocráticos do que os exigidos nos projetos europeus.

Relativamente às instituições de ensino superior e, na linha do já referido no parecer sobre as GOP, o CES continua a sublinhar importância e necessidade de se criarem as condições, nomeadamente financeiras e de autonomia de gestão, para que estas possam desempenhar cabalmente a sua missão. Nesta



matéria, o escasso incremento de verbas destinadas a estas instituições suscita interrogações sobre as condições de exercício da atividade futura.

O CES avalia como positiva a medida que generaliza a gratuitidade dos manuais escolares a toda a escolaridade obrigatória e a todos os alunos da rede pública, embora considere que tal não dispensa que seja dada uma particular atenção à promoção da equidade, nomeadamente através da melhoria da Ação Social Escolar no apoio aos agregados familiares mais desfavorecidos. O CES propõe que, em altura oportuna, possa ser discutida a questão do alargamento da gratuitidade dos manuais escolares ao ensino privado que aceite, por convenção, algumas obrigações do serviço público.

Como o CES tem vindo a referir, é fundamental continuar a apostar na requalificação da rede escolar, nomeadamente através da aceleração dos projetos que beneficiam dos fundos comunitários disponíveis. Essencial também é dotar as escolas dos recursos humanos e técnicos que se revelem necessários ao seu normal funcionamento, apostar na formação inicial e contínua dos primeiros e na atualização regular dos segundos, estabilizar programas e curricula e implementar um modelo de substituição temporária de professores consentâneo com as naturais solicitações de um processo de Ensino-Aprendizagem.

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, embora continuem os constrangimentos, nomeadamente, no que se refere à importância de assegurar um ajustamento contínuo da oferta formativa às necessidades estratégicas de médio e longo prazo do país. Neste contexto, o



CES reafirma a necessidade de se apostar em medidas estruturantes como garantir a atualização constante do Catálogo Nacional de Qualificações, cujos conteúdos estão sistematicamente desatualizados, bem como melhorar o sistema de acreditação de entidades formadoras, a cargo da DGERT, assegurando-se uma avaliação qualitativa e periódica das entidades formadoras.

É fundamental aproximar o sistema de formação de ativos dos seus atores seja pelo reforço dos centros protocolares e de gestão direta dos parceiros sociais, seja pelo desenvolvimento de instrumentos que assegurem essa proximidade. Face a críticas das associações empresariais e de empregadores quanto às prioridades em termos de perfis de formação, justificar-se-ia encontrar mecanismos de maior envolvimento das mesmas na definição dos projetos formativos.

A requalificação, nomeadamente de licenciados, não pode circunscrever-se a uma formação orientada para as competências digitais ainda que esta seja uma área fundamental. É necessário quantificar necessidade de mão-de-obra e orientar essa requalificação nesse sentido.

Ao nível da formação financiada continuam a registar-se atrasos significativos, desde a aprovação tardia de candidaturas, análise de pedidos de reembolso e pagamentos, o que se reflete nas taxas de realização dos programas.



### **V.3. INOVAÇÃO, CAPITALIZAÇÃO E FINANCIAMENTO DAS EMPRESAS**

#### **V.3.1. INOVAÇÃO**

Os desafios da Inovação e do conhecimento não são mencionados na parte mais geral / introdutória do documento, particularmente na secção “1.1. Medidas de Promoção do Crescimento e de Reforço da Coesão Social”, exceto na administração pública. No entanto, o tema da Inovação é referido em muitas secções do documento, ou seja, em muitas das áreas governativas / “Ministérios”, ainda que as referências sejam, na sua maioria, muito genéricas e/ou pouco detalhadas. Em paralelo, a informação sobre orçamentos / investimentos é muito agregada, pouco detalhada, o que não permite efetuar uma avaliação sobre os montantes em causa e/ou as alterações relativamente ao ano anterior.

Exceção a este cenário é a secção relativa à área da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, já referida, em que se pode encontrar uma informação mais detalhada, incluindo ações, objetivos, metas e alguma informação sobre orçamentos ou aumento da dotação relativamente ao ano anterior (por exemplo, nas verbas destinadas aos projetos financiados pela FCT).

A maior parte das medidas e programas apresentados na área da Inovação correspondem à continuação do que já vinha a ser feito no Governo anterior. Alguns exemplos são os Laboratórios Colaborativos, a iniciativa Indústria 4.0, o programa InCode2030, os apoios ao investimento em Inovação, etc.



Na medida em que o desempenho do País, nesta área da Inovação, tem sido positivo nos últimos anos, como resulta da evolução dos indicadores internacionais, esta estabilidade é positiva.

Existem no entanto algumas medidas novas, como, por exemplo, o IVA da Ciência ou a atenção especificamente dada aos Digital Innovation Hubs e a introdução do conceito de 'Transformador Digital' em todas as organizações, factos que não serão alheios à criação de uma nova Secretaria de Estado dedicada precisamente à transformação digital.

Conforme já foi referido, Inovação é um tema muito transversal, presente em vários Ministérios e Programas, mas não é visível uma abordagem coordenada, que potencie sinergias, fertilização cruzada e eficiência e eficácia. Muitas das tecnologias e soluções são também elas transversais, pelo que importa assegurar que o seu desenvolvimento é coordenado e não se repete nos vários Ministérios, procurando privilegiar a sua partilha, adaptação e reutilização. Este aspeto é particularmente importante no domínio da digitalização. Para o CES, o atual cenário de funcionamento em "silo" dos diversos programas de apoio, refletindo o funcionamento da Administração Pública, em geral, patenteia uma baixa capacidade de articulação, sobretudo, mas não só, interministeriais, gera enormes perdas, atrasos na implementação e ineficiências.

Apesar do bom desempenho do País nos indicadores de Inovação, o CES considera que os mesmos evidenciam, também, que isso se deve sobretudo à Inovação mais incremental, mais ao alcance das PME. Na Inovação mais disruptiva, a que se baseia em Conhecimento, o País tem ainda uma posição de algum atraso. No entender do CES, importa por isso reforçar as vertentes de





valorização e transferência de tecnologia e a cooperação Universidade-Empresa, aprofundando a aposta, iniciada pelo governo anterior e mantida neste OE, no domínio das instituições de interface, nomeadamente através do Programa Interface (ME) e dos Laboratórios Colaborativos (MCTES). No entanto, existe ainda uma lacuna muito forte do lado das empresas, em especial nas PME, na sua capacidade para dialogar com o sistema científico e tecnológico nacional e para endogeneizar o conhecimento e incorporá-lo em novas soluções inovadoras. Nesse contexto, o CES sugere o reforço das medidas específicas para a capacitação das empresas na área da Inovação, nomeadamente na contratação de recursos humanos com essas características e objetivos.

Por fim, refere-se na POE o objetivo de reforçar a participação nacional nos programas europeus. É igualmente apontada a meta do reforço de investimento em I&D e Inovação através dos programas nacionais. Esse propósito requer, no entanto, que os programas nacionais sejam formatados com o objetivo de fomentar e apoiar complementaridades e sinergias com os Programas europeus e nacionais ou regionais.

Em todos os casos, o CES reputa fundamental assegurar uma efetiva simplificação dos programas de apoio ao investimento, particularmente do PT2030, indo ao encontro das reclamações de sempre de empresas e entidades do sistema científico e tecnológico. O CES sabe que existe já um grupo de trabalho a desenvolver propostas nesse sentido. Para que não nos quedemos por enunciados é preciso prever as respetivas ações e investimentos, nomeadamente na capacitação das instituições responsáveis pela implementação dos programas e instrumentos.



Num outro plano, pouco ou nada é dito sobre o papel das compras públicas na dinamização da Inovação (compras públicas inovadoras), exceto na área da modernização da administração pública.

Sendo a Indústria responsável por uma fatia significativa do investimento privado em I&D e inovação, causa alguma perplexidade que não seja mencionada neste âmbito.

### **V.3.2. FINANCIAMENTO E CAPITALIZAÇÃO**

Perante informações de que haveria várias avaliações dos efeitos do programa Capitalizar, o CES julga que falta uma apresentação formal dos seus eventuais resultados, também para confirmar se essas avaliações permitem fazer uma apreciação integrada dos efeitos do programa Capitalizar, o que condiciona a eventual afinação das medidas de política, mesmo que se reconheça a melhoria da situação financeira das empresas.

O CES considera positivas as medidas propostas que facilitam a recomposição do tecido empresarial por fusões, aquisições e compra de participações, potenciando a melhoria da competitividade e evitando a destruição de capital social e relacional que não poucas vezes acontece em unidades de dimensão inadequada e mal geridas. Do mesmo modo, regista como positivas o reforço das medidas de incentivo, previstas em sede de IRC, ao reinvestimento de lucros (aumento do limite máximo de lucros reinvestidos que podem ser objeto de dedução, aumento do prazo de concretização do reinvestimento e alargamento do âmbito de aplicação), assim como a eliminação do



agravamento das tributações autónomas para as empresas em início de atividade que registem prejuízos.

Esta POE não corrigiu, no entanto, 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 – a par das medidas previstas ao nível da recuperação de IVA em créditos de cobrança duvidosa e da isenção de imposto do selo para gestão centralizada de tesouraria, 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 +.

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 de candidatura 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.

Em relação ao Portugal 2020, o CES reafirma a necessidade de haver informação clara, e regular, sobre o estado da sua execução, sob pena de se introduzir ruído e incerteza sobre o verdadeiro estado da mesma. Em especial, o CES alerta para



o significativo diferencial entre a taxa de compromisso que nos PO Temáticos estará próximo dos 100% (93% em Setembro de 2019, segundo a Agência para o Desenvolvimento e Coesão) e a respetiva taxa de execução, claramente abaixo dos 50% e que, no caso dos PO Regionais se situava, em Setembro em 26%. Estes números indiciam dificuldades de concretização de candidaturas a merecer especial atenção face ao encurtar de prazos para o encerramento do Portugal 2020.

Por fim, o CES salienta a necessidade de preparar, atempadamente, a implementação do subsequente novo ciclo de fundos europeus

#### **V.4. AMBIENTE, TERRITÓRIO E INFRAESTRUTURAS**

Nesta área da POE os programas e as iniciativas referenciadas apresentam uma relação próxima com as GOP para 2020 e do PNR 2019 que o CES já comentou em pareceres próprios.

O CES concorda com a relevância atribuída à transição energética como uma das que mais contribuirá para a redução de emissões de gases com efeito de estufa nos próximos anos, considerando, por isso, relevante a intenção de promover a “descarbonização do sistema energético, com destaque para o fim da produção de eletricidade a partir de carvão, na aposta na eficiência energética, na promoção de energia de fonte renovável, em colocar o cidadão no centro da política energética e na transição justa e coesa.”

O CES considera, igualmente, positiva “a promoção de um transporte público, renovado e competitivo, e a mobilidade sustentável, apoiada na promoção da



mobilidade elétrica e da mobilidade ativa, com grande destaque para a concretização dos investimentos nas infraestruturas de transportes.” como referenciado na POE sem deixar de relevar que as obras de expansão dos metros de Lisboa e Porto e respetiva aquisição de material circulante, bem como a aquisição de novos navios para a Transtejo irão, certamente, ultrapassar o âmbito temporal do documento em apreço.

O programa específico de apoio ao tarifário no transporte coletivo no conjunto do país está a ter um impacto positivo nos padrões de mobilidade. No entanto, o CES alerta que a pressão súbita do aumento da procura, associada ao subfinanciamento crónico do serviço público operadores de transportes, tem prejudicado a capacidade de manutenção preventiva e corretiva do material fixo e circulante e das infraestruturas, bem como a renovação de quadros técnicos qualificados para esse efeito, poderá acarretar custos futuros, em manutenção e gestão, bem como o risco elevado de retrocesso para a situação de mobilidade individual de muitos dos cidadãos, com óbvios prejuízos para os objetivos inicialmente traçados.

É referido na POE que “O Fundo Ambiental prosseguirá em 2020 a sua função enquanto instrumento central para o financiamento da ação climática e da política do ambiente promovendo o apoio a projetos nas áreas da mitigação, incluindo projetos de promoção da mobilidade elétrica, descarbonização das cidades e indústria, adaptação e cooperação em matéria de alterações climáticas, recursos hídricos, economia circular e resíduos, danos ambientais, conservação da natureza e biodiversidade e educação ambiental,...”. Os dados históricos deste instrumento, contudo, têm evidenciado que apenas uma reduzidíssima percentagem dessa dotação é canalizada para a conservação



da natureza e biodiversidade e educação ambiental. Tal pode ser considerado quase caricato quando ocorrem queixas contra o défice de gestão por parte do Estado Português relativamente às zonas de Rede Natura 2000, p.e., ou quando a autoridade nacional de conservação da natureza e florestas se tem manifestamente mostrado incapaz, por falta de recursos, em ser uma forma ativa no planeamento do território, pelo menos nas áreas de rede Natura 2000 e nas áreas protegidas.

O CES recomenda que sejam consideradas medidas que promovam uma maior dotação orçamental e de recursos humanos de entidades de proteção e gestão ambiental, com destaque para o Instituto de Conservação de Natureza e Florestas. É também necessário dar prioridade a projetos de conservação da natureza e restauro dos ecossistemas na dotação financeira do Fundo Ambiental.

Como, em anteriores pareceres afirmámos, 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, já neste ano, do Programa Nacional de Planeamento e Ordenamento do Território (PNPOT) (revisto), cujo atraso na concretização é notório (o anterior tinha como limite temporal 2013).



O CES manifesta a expectativa que o mesmo possa ter finalmente um papel estruturante nas políticas com impacto no território.

O CES considera que um dos problemas maiores com que o país se continua a debater 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. Reforçamos, como no parecer anterior, que 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.

Como em pareceres anteriores, voltamos a reforçar que 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 empresas se confrontam com a falta de condições necessárias para aí se implantarem 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 e acesso a infraestruturas de TIC, como a banda larga.



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, bem como ao ensino, à investigação e à formação profissional. Neste domínio, o CES tem 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.

As políticas públicas para as regiões demograficamente deprimidas do país devem ter em conta a função social das coletividades culturais, recreativas e desportivas e associações de outra índole, em particular associações de mulheres, que em muitas aldeias são o único polo de desenvolvimento, contribuindo para a coesão territorial e social.

Ao nível das políticas de cidades tem vindo a ser desenvolvido um esforço, que o CES valoriza, de incentivo à requalificação do edificado e dos espaços públicos e de promoção de uma política de habitação condigna, visando suprir





falhas de mercado, garantir o acesso à habitação aqueles que a ela não podem aceder por via do crédito.

Em termos de Ação Climática, releva-se a intenção expressa na POE de “mobilizar um conjunto de instrumentos de carácter transversal que permitam incutir a dinâmica necessária à plena concretização do Roteiro para a Neutralidade Carbónica 2050 (RNC 2050) e do Plano Nacional Energia e Clima 2030 (PNEC 2020), de forma a colocar Portugal em linha com os objetivos de redução de emissões estabelecido. É de salientar, contudo, que o horizonte de aplicação de algumas destas medidas ultrapassa, largamente, o dos documentos em apreço e até a duração expectável da presente legislatura, pelo que se entende necessitarem de ser objeto de concertação e de um pacto de regime para a sua concretização.

O CES vê com muito interesse a intenção manifesta da POE em relação à adaptação às alterações climáticas com a concretização do Programa de Ação para Adaptação às Alterações Climáticas (P3AC), entendido como um guião para a integração desta temática nas políticas setoriais e para a orientação do financiamento em ações de adaptação, questionando se esta vertente não deveria estar mais saliente em termos de recursos atribuídos, face aos riscos climáticos crescentes. O CES releva, ainda, a intenção manifestada na POE do Governo desenvolver em 2020, a Estratégia Nacional para a Bioeconomia Sustentável 2030.

O CES considera positiva a intenção de promoção do financiamento sustentável, dentro do quadro europeu, a criação da capacidade de um “banco verde” e direcionar financiamento público para investimentos que



conduzam a uma sociedade resiliente, circular e neutra em carbono. A falta de detalhe destas propostas, deixam-nos na expectativa sobre os termos da sua concretização e sobre os impactes esperados.

O CES concorda que “A transição para uma economia neutra em carbono implica adotar uma política fiscal alinhada com os objetivos de transição energética e descarbonização da sociedade, introduzindo os sinais certos à economia e promovendo comportamentos mais sustentáveis”. Na sequência, concorda também com a intenção manifestada de prosseguir com a eliminação de incentivos prejudiciais ao ambiente, como as isenções associadas ao uso de combustíveis fósseis e as isenções de taxa de carbono, em consonância com os restantes países da União Europeia, e, paralelamente, com a promoção da mobilidade elétrica através da introdução de novos incentivos fiscais. Nesta matéria, mais uma vez o CES destaca a urgência de uma discussão alargada de todo o edifício fiscal, dos incentivos e da fiscalidade verde, com a eliminação das distorções social ou ambientalmente negativas .

O CES considera positiva a atenção que, finalmente, está a ser dada à ferrovia, — seja numa perspetiva interregional seja intrarregional. O CES destaca que, para o transporte de longa distância de passageiros e mercadorias, considera-se essencial desenvolver um Plano Nacional de Mobilidade, com o devido suporte técnico e ampla participação dos parceiros sociais e onde a espinha dorsal será necessariamente a modernização da rede ferroviária nacional, incluindo alta velocidade quando justificável.

Ao mesmo tempo, o CES 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.

O CES considera, por outro lado, que a discussão do “Programa Nacional de Investimentos 2030” deve ser feita com o envolvimento mais ativo da sociedade civil e dos parceiros sociais, não apenas através de consultas públicas, mas de um diálogo institucional. 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.

Em comparação com a visibilidade e expressão orçamental que os setores ferroviário e aeroportuário têm na POE, o setor dos portos é, manifestamente, secundarizado o que não pode deixar de suscitar preocupação dado serem a principal plataforma de exportação.

O total da despesa consolidada do Programa Infraestruturas e Habitação, prevista para 2020, ascende a 3 655,3 milhões de euros. 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.



Por fim, o CES alerta para a necessidade de ser assegurado o integral cumprimento da Lei das Finanças Locais, estando em falta mais de 35 milhões de euros.

## **V. 5. SERVIÇOS PÚBLICOS E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

A razão de ser dos serviços e da Administração Pública é servir os cidadãos, as famílias e as empresas, pois são estas que dão legitimidade às funções que o Estado exerce. Este deverá ser sempre o princípio base orientador de todas as decisões relativas ao Estado e de todas as políticas públicas. Neste âmbito, o CES saúda a intenção de prosseguir na modernização do Estado e na qualificação da Administração Pública, nomeadamente ao nível da transformação digital.

É ainda de realçar o ensejo de aprofundar a aproximação do Estado aos cidadãos, colocando as competências nos níveis de administração que se situem mais perto das pessoas. Mas este reforço da descentralização só resultará se respeitar a subsidiariedade constitucionalmente estabelecida e se promover uma real autonomia e responsabilização dos serviços, e de dirigentes e trabalhadores, capacitando-os para tal.

Para isso é necessária a renovação, a valorização e qualificação dos trabalhadores da Administração Pública. Os serviços públicos encontram-se atualmente com carências notórias, quer em termos de investimento, quer de recursos humanos, que afetam a sua qualidade e penalizam o país. É o caso da saúde, da educação, dos transportes, da segurança social, da justiça, só para referir alguns. Esta situação vem-se agravando com a falta de investimento e subfinanciamento crónico de muitos serviços, bem como pelas saídas para a



aposentação e o não rejuvenescimento por falta de contratação de novos profissionais, bem como por outras saídas que refletem a desvalorização das carreiras e salários.

Deve o CES lembrar a posição assumida no parecer assumida no parecer sobre as GOP para 2020-2023, relativamente à prioridade que deve ser dada, e que não se encontra espelhada nesta proposta de OE, à implementação de políticas de gestão de recursos humanos no que se refere ao recrutamento, à formação e à motivação dos trabalhadores da administração pública, alertando, porém, para a necessidade de que tal prioridade deve ser desenvolvida e concretizada no quadro de um efetivo processo de negociação coletiva e incorporar a valorização salarial e das carreiras, em linha com a melhoria dos salários dos portugueses assumida pelo Governo.

O CES assinala que a POE tenha inscrito no articulado o desenvolvimento de modelos mais céleres de contratação de trabalhadores, mas chama a atenção para a necessidade de assegurar que tal não se traduza em contratação precária. Chama ainda a atenção para o facto do levantamento das reais necessidades dos serviços, previsto desde 2018, continuar por fazer o que pode levar a soluções imediatistas, sujeitas a pressões políticas ou mediáticas, poucas vezes as mais adequadas. A elaboração e previsão plurianual das entradas e saídas de trabalhadores na Administração Pública é mais uma vez adiada para 2020. O CES apela para a sua rápida concretização, bem como para a conclusão da constituição da bolsa de recrutamento de 1000 trabalhadores com formação superior, iniciada em 2019.



A renovação dos quadros da AP deve assentar em princípios e instrumentos efetivos de avaliação regular, aplicando critérios concretos e transparentes nos processos de recrutamento para cargos públicos, pagando de acordo com as competências e o desempenho, adotando políticas de formação e qualificação adequadas ao trabalho realizado e apostando em trabalhadores motivados que possibilitem um Estado que responda às exigências da sociedade. Nestas condições torna-se possível a contratação, e retenção, de quadros qualificados e dos melhores, nomeadamente de jovens recém-licenciados, por forma a aumentar os níveis de excelência que contribuirão para um melhor funcionamento do Estado e para um maior grau de satisfação da sociedade com os serviços por ele prestados. Uma outra condição necessária para um melhor serviço do Estado a famílias e empresas é o reforço da qualidade do processo legislativo. Destaque-se, pela positiva, a vontade manifestada no POE de haver uma maior contenção legislativa e da continuação da revogação de documentos legais que na prática se tornaram obsoletos. Ao simplificar a legislação, está também a diminuir-se as possibilidades de corrupção que dela se alimentam.

Mas estes esforços de simplificação devem ser complementados com uma avaliação rigorosa do impacto na sociedade da nova legislação nacional e da que tem origem na União Europeia, inserida numa abordagem orientada para a qualidade, eficiência e eficácia, do serviço da Administração Pública a famílias e empresas. Esta abordagem requer ainda uma avaliação sistemática e atempada das políticas públicas, ex-ante e ex-post, ao nível dos seus efeitos, assim como a publicação dos seus resultados e a explicitação de eventuais melhorias e alterações a introduzir. O exemplo dessa abordagem é a iniciativa em vigor dos orçamentos com impactos de género.



Em geral, o serviço a prestar pela Administração Pública requer que todas as leis e regras que sejam impostas à sociedade se devem aplicar obrigatoriamente também ao Estado, sempre que tal faça sentido. Exemplos desta dissonância não justificada são as exigências legais de formação mínima para os trabalhadores, impostas às empresas, mas que não vigoram no Estado ou as medidas obrigatórias de proteção de dados.

#### **V.6 ORÇAMENTO DO ESTADO COM IMPACTO DE GÉNERO**

O CES congratula-se por verificar que, à semelhança dos anos anteriores, a POE determina a obrigatoriedade dos orçamentos dos serviços e organismos incorporarem a perspetiva de género, identificando os programas, atividades ou medidas a submeter a análise do impacto de género em 2020.

Considera, no entanto, preocupante a ausência de qualquer referência a esta matéria no relatório do OE2020, lembrando que o acompanhamento da execução dos orçamentos com impacto de género implica que cada coordenador de programa orçamental deve compilar a informação remetida pelos respetivos serviços e entidades, no momento de preparação do orçamento e definir indicadores para a avaliação do impacto de género.

O CES salienta que a futura implementação da Lei de Enquadramento Orçamental (Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro), prevista para o OE de 2021 (de acordo com o Artigo 5º, n.3 da Lei n.º 37/2018 de 7 de agosto), a que irá corresponder uma mudança de paradigma no processo orçamental, constitui uma oportunidade privilegiada para a ancoragem dos orçamentos com



impacto de género, quer pela desagregação da informação financeira ao nível do centro de custo, quer pela definição de objetivos ao nível das políticas.

#### **V.7. ORÇAMENTO DO ESTADO E ECONOMIA SOCIAL E SOLIDÁRIA**

De acordo com a Conta Satélite da Economia Social publicada pelo INE (2019) as cerca de 70.000 entidades da ES desempenham um importante e insubstituível papel na economia, coesão social e territorial.

A Lei de Bases da ES aprovada por unanimidade na AR confere assim um reconhecimento que deve merecer da parte do Orçamento de Estado a correspondente dotação e medidas de políticas públicas.

O Estatuto Fiscal da Economia Social é um elemento fundamental para a motivação, mobilização e envolvimento da sociedade civil que assenta essencialmente no voluntariado benévolo.





**VI – DECLARAÇÕES DE VOTO**

**DECLARAÇÃO DE VOTO DA UGT  
PARECER DO CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL  
SOBRE A PROPOSTA DE ORÇAMENTO DO ESTADO PARA 2020**

A UGT assinalou, na reunião da CEPES, os desequilíbrios existentes na abordagem ao OE 2020 no projeto de Parecer do CES sobre a proposta de Orçamento do Estado para 2020.

Não obstante registarmos a integração de diversas propostas de alteração apresentadas pela UGT, consideramos porém que tais desequilíbrios não foram resolvidos.

Assim, verifica-se a manutenção de uma análise e de uma avaliação excessivamente focadas nas dinâmicas económicas e de competitividade, secundarizando dimensões sociais fundamentais.

O exemplo mais notório, mas não único, é o relativo a um dos aspetos que mais tem sido considerado como notório neste OE, o do adiamento, mais uma vez, de medidas que contribuam para um dos desafios enunciados pelo próprio Governo, que é o da valorização dos rendimentos dos salários e do trabalho.

A ausência de um desagravamento fiscal em sede de IRS, que seria expectável e todos admitem ser desejável – incluindo o CES em anteriores pareceres - e mesmo o incipiente aumento salarial para os funcionários públicos são aspetos reveladores do afastamento da resposta àquele desafio, relativamente aos quais este parecer deveria conter uma mensagem e/ou recomendações inequívocas.

As reservas da UGT face a tal omissão, que já de si seriam suficientes para que a UGT não se reveja integralmente neste parecer, apenas saem reforçadas quando se verifica o forte destaque dado à “insuficiência” das medidas fiscais para as empresas ou mesmo à apresentação de propostas concretas de desagravamento fiscal noutros domínios.

Similar reserva suscita aliás a análise relativa aos serviços públicos e à Administração Pública, onde não apenas se ignoram as questões relativas à valorização dos salários dos trabalhadores da Administração Pública, como são realizadas apreciações sobre a qualidade dos funcionários públicos que rejeitamos liminarmente e novamente se aponta no sentido deste OE fazer das empresas a parte frágil, incluindo como utilizadores dos serviços públicos.

Nesse sentido, a UGT entende abster-se na votação final deste parecer.

Lisboa, 22 de Janeiro de 2020



**Declaração de voto da CGTP-IN ao Parecer do CES sobre o Orçamento do Estado para 2020**

A elaboração do Parecer do CES à Proposta de Orçamento do Estado para 2020 (Parecer) ficou marcado por um conjunto de constrangimentos singulares, que importa que não se venham a repetir em futuras apreciações.

As precárias condições em que o Parecer foi elaborado, com apenas uma reunião do Grupo de Trabalho, conjugado com a opção pela realização de longos desenvolvimentos, marcam decisivamente o documento agora em avaliação. A CGTP-IN ainda apelou a um esforço de síntese, para que o Parecer se cingisse ao essencial e não entrasse em demasiados pormenores.

Em resultado destes constrangimentos, o Parecer do CES não reflecte uma opinião debatida com a profundidade que os temas abordados exigem, em virtude da falta de tempo que matérias tão complexas e diversas como as que se incluem no documento carecem, ao mesmo tempo que, a falta de consolidação do texto, com sucessivas revisões e a distribuição de novas formulações no início de reuniões, hipotecou a consulta e discussão no seio das organizações.

O Parecer não reflecte, ainda, o resultado da discussão em sede de Comissão Especializada Permanente de Política Económica e Social (CEPES), uma vez que a versão para votação no Plenário do CES inclui formulações distintas das votadas na CEPES. A própria designação do documento, “3ª versão”, indicia que não houve uma votação final da CEPES, o que efectivamente aconteceu.

Estas são questões de forma que, sem prejuízo do reconhecimento de esforços realizados, moldam o conteúdo do Parecer.

Sem entrarmos no pormenor do texto, mas pelo que de negativo representa, salientamos apenas algumas matérias que, na nossa opinião, representam um recuo nas posições do CES.

Desde logo, no que se prende com a política orçamental preconizada no Parecer. Numa formulação distinta (e menos negativa) da votada na CEPES, refere o Parecer que “as políticas orientadas para procura”, ou seja, a política de devolução, recuperação e conquista de alguns direitos e rendimentos está esgotada, quando é precisamente esta a base do crescimento verificado nos últimos anos, um crescimento insuficiente em grande medida pelo carácter limitado, e por vezes contraditório, que se revestiu aquela política. Para a CGTP-IN, a base do crescimento sustentado, do desenvolvimento económico, social e territorial, passa pelo avanço e aprofundamento do que de positivo foi atingido, pela real e efectiva valorização do trabalho e de quem trabalha e trabalhou, pela aposta na produção nacional e a afirmação soberana de um modelo de desenvolvimento liberto dos constrangimentos e imposições da U.É.

Outra referência que é avançada no Parecer prende-se com a “razão de ser dos serviços e da Administração Pública” e própria função do Estado. Numa visão redutora e utilitarista, o CES coloca a função do Estado como a de “servir as famílias e as empresas”, negligenciando e invertendo princípios fundamentais da organização económica e social, inscritos na Constituição da República Portuguesa, que dão ao Estado e ao poder político um papel central, devendo o poder económico a ele estar subordinado.

Este é um Parecer que está excessivamente focado nos interesses das grandes empresas, relegando para segundo plano a valorização do trabalho e os trabalhadores; que omite, no plano fiscal, a necessidade de desagrevamento dos rendimentos do trabalho, nomeadamente no que diz respeito ao aumento do número de escalões e ao englobamento de todos os rendimentos no IRS, apesar de esta ser uma medida prevista no

Programa do Governo; uma Parecer que, sendo muito desenvolvido em algumas matérias, não trata a despesa parasitária associada às parcerias público-privadas nem os elevados montantes despendidos com os juros da dívida que continuam a ser drenados do Orçamento do Estado, deixando de ser aplicados em mais investimento e melhores serviços públicos, entre outros aspectos.

Por todas estas razões, a CGTP-IN vota contra o Parecer do CES sobre o Orçamento do Estado para 2020.

Lisboa, 22 de Janeiro de 2020

Os Representantes da CGTP-IN



## DECLARAÇÃO DE VOTO

Sem prejuízo de ter votado favoravelmente o Parecer do CES sobre a Proposta de Orçamento de Estado para 2020, considero que, no que concerne ao setor da Habitação, continuamos a assistir a problemas gravíssimos, não só no âmbito do seu acesso, mas também no que concerne à dificuldade na sua manutenção. É certo que a proposta reforça a dotação orçamental, duplicando o valor relativamente a anos anteriores, com especial referência ao programa Porta 65 Jovem. Por outro lado, são feitas referências expressas ao Programa 1º Direito, prevendo-se, inclusive, a criação de uma Bolsa Nacional de Alojamento Urgente em cooperação com a Segurança Social. No entanto nenhuma destas medidas elimina, por completo, os problemas criados aquando da revisão anterior do regime do arrendamento urbano e do incentivo a mecanismos de locação temporária (como seja o regime do alojamento local).

Todas as anteriores medidas tiveram como consequência direta o aumento do número de despejos (não em virtude do incumprimento, mas sim de eventuais denúncias do contrato em face da impossibilidade do arrendatário em aceitar uma atualização do valor da renda) e o incremento desmesurado do preço das habitações, diminuindo, drasticamente, o mercado de arrendamento, principalmente, nos grandes centros urbanos de Lisboa e Porto. Embora a anterior legislatura tenha criado programas sociais de acesso à habitação – que inclui a aprovação de uma Lei de Bases da Habitação – designadamente, o Programa de Apoio e Acesso à Habitação, o certo é que o diminuto imobiliário público, a degradação do edificado e o contínuo aumento do preço do m2 das casas continua a limitar este mercado, empurrando os cidadãos para os municípios adjacentes e diminuindo, por conseguinte, a sua qualidade de vida.

Aliás, mesmo conhecendo as consequências destas políticas, a aposta do Estado na promoção da diversificação do mercado da habitação não só continua a estar muito aquém do que seria esperado como não demonstra suficiente vontade política em adotar medidas praticadas noutros Estados-Membros, como o caso da Áustria que promoveu o alargamento do parque habitacional público ou o da Alemanha que efetuou



**CES**



**Conselho Económico e Social  
PORTUGAL**

uma intervenção direta no preço das habitações no mercado do arrendamento da cidade de Berlim.

*Alentejo Soares  
Associação de Consumidores*



## Declaração de voto

Declaro-me contra a eliminação  
do parágrafo das linhas 1127 a 1133  
do parecer submetido ao Plenário do CES  
do dia 22 de Janeiro de 2020.

Lisboa 22 de Janeiro de 2020.

Alina Carneiro

CPADA

Representante das Associações Nacionais de Ambiente