

Parecer sobre a Proposta
do
Orçamento do Estado para 2014

(Aprovado em Plenário a 04/11/2013)

Relatores:

Conselheiro João Ferreira do Amaral

e

Conselheiro João Cyrillo Machado

Lisboa, 2013

ÍNDICE

1.	INTRODUÇÃO	3
2.	ENQUADRAMENTO MACROECONÓMICO	7
3.	CONTAS DAS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS.....	10
3.1	RECEITAS PÚBLICAS	10
3.2	DESPESAS PÚBLICAS	11
3.3	SALDO DAS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS	12
4.	CONTRIBUTO DO OE 2014 PARA A SUSTENTABILIDADE DAS FINANÇAS PÚBLICAS.....	13
4.1	DÍVIDA PÚBLICA	13
4.2	CONSOLIDAÇÃO ORÇAMENTAL	14
4.3	ENCARGOS PLURIANUAIS	17
5.	OE 2014 E A REFORMA DO ESTADO	18
6.	INVESTIMENTO	20
6.1	INCENTIVOS E DESINCENTIVOS AO INVESTIMENTO PRIVADO	20
6.2	INVESTIMENTO PÚBLICO.....	21
6.3	FUNDOS COMUNITÁRIOS	22
7.	IMPACTE SOCIAL.....	24
	NOTAS FINAIS	26
	ANEXO	27



1. INTRODUÇÃO

A Proposta de Orçamento do Estado para 2014 (OE 2014) surge inserida no objetivo de regresso de Portugal aos mercados financeiros em meados do próximo ano o que, a acontecer, deverá beneficiar de um forte apoio do Banco Central Europeu, e na operacionalização da transição do período pós-*troika*. O Conselho Económico e Social (CES) admite a hipótese de que esse objetivo, embora seja de difícil concretização dada a evolução das taxas de juro da dívida pública, possa ser atingido nos prazos previstos.

No entanto, o CES alerta para que o regresso aos mercados financeiros não significará a resolução dos graves problemas que afetam a economia portuguesa que continuarão a condicionar negativamente o crescimento económico e a criação de emprego. Problemas que, em alguns casos, como o desemprego ou a dívida pública em percentagem do PIB, vieram a ser agravados pela execução do atual Programa de Ajustamento Económico e Financeiro (PAEF).

Na opinião do CES, quatro erros maiores condicionaram a elaboração do Memorando de Entendimento e as políticas dele resultantes:

- Uma inadequada caracterização da crise, subestimando a dimensão estrutural da mesma e os elevados níveis de endividamento, não apenas do Estado, mas também das empresas e das famílias, o que conduziu a uma estratégia com tempos de resposta impossíveis de concretizar sem pôr em causa equilíbrios económicos e sociais fundamentais, apontando para uma “austeridade expansionista”, irrealista nas condições em que o País se encontrava em 2011.
- Uma subavaliação do peso da procura interna e do impacte negativo da sua redução sobre o crescimento e o emprego, cujo reverso foi a sobrestimação da capacidade de alavancagem da procura externa, além de não se ter tido em devida conta a recessão que veio a ter lugar na zona euro e no conjunto da União Europeia.



- Uma “reforma do Estado” apressadamente confundida com mero combate cego ao “despesismo” e corte de “gorduras” do Estado e que, na ausência de uma reflexão sobre os serviços públicos e a sua gestão e o papel das Administrações Públicas, acabou confinada à lógica do corte indiscriminado da despesa, sobretudo, do número e vencimentos dos funcionários públicos, da diminuição das prestações sociais e das pensões de reforma, de modo a comprimir a despesa pública, mas afetando, por outro lado, o rendimento disponível de muitos portugueses, cujo empobrecimento reduziu a sua capacidade de consumo.
- Uma visão minimalista das “reformas estruturais da economia”, assimilada a uma mera sucessão de “desvalorizações internas competitivas”, que ignoraram a necessidade de rever o nosso modelo económico, no quadro de um reposicionamento qualitativo face à globalização ao mesmo tempo que, se recuperava a ideia de uma “destruição criativa”, donde poderia emergir uma economia supostamente mais forte e competitiva, baseada numa mera lógica de competitividade-custo, ou seja ignorando os desafios de uma competitividade alicerçada em valor acrescentado e diferenciação do produto.

O resultado desta estratégia materializou-se num sistemático desfasamento entre o previsto e o executado, traduzido, quer no plano económico-social, quer no financeiro, por:

- Uma pronunciada queda da atividade económica (-5,3%, com o País em recessão entre 2011 e 2013), com especial ênfase nos indicadores do investimento (a FBCF¹ caiu 19,5%) e do consumo (a despesa em consumo sofreu uma queda de 7,9%)²;

¹ Formação Bruta de Capital Fixo.

² Considerando os dados das Contas Nacionais do Eurostat, em volume (atualização de 19/10/2013).



- Um aumento muito rápido do desemprego, cuja taxa era de 12,7% da população ativa em 2011 prevendo-se que atinja os 17,4% no presente ano;
- Uma forte queda do rendimento disponível das famílias e o encerramento de um grande número de empresas;
- Um processo de consolidação orçamental insuficiente, que acabou prisioneiro do círculo vicioso austeridade-recessão. Entre 2011 e 2013, foi exigido ao País um esforço de consolidação de cerca de 15 mil milhões de euros cujo resultado foi, chegar-se ao fim de 2013, com um défice orçamental pouco inferior ao de 2011 e com a dívida pública a crescer.

É certo que tiveram lugar algumas evoluções positivas, em especial em dois indicadores:

- A melhoria do défice público estrutural, e, em particular do défice estrutural primário, o que permitiu reduzir as necessidades de financiamento externo do País para acorrer a despesas correntes do mesmo;
- A melhoria da balança corrente e de capital que registou um saldo positivo em 2012, de 0,2% do PIB, o que deverá de novo ocorrer em 2013 (2,3% do PIB) o que se fica a dever, fundamentalmente, ao saldo da balança de serviços, dado que a balança de bens, apesar do bom comportamento das exportações e da redução das importações, em resultado da contração da atividade económica, continua a registar um saldo menos negativo.

Face à persistência e agravamento dos problemas estruturais da economia portuguesa e ao aumento continuado da dívida pública, o CES considera essencial que seja revisto o esforço de ajustamento de forma a conjugar o



prosseguimento do processo de consolidação orçamental com o crescimento da economia.

É, assim, possível e necessário, segundo o CES, conceber uma alternativa política que permita combinar economia com finanças públicas, ou seja, colocando a consolidação orçamental e o crescimento económico como sendo partes indissociáveis de um objetivo comum: vencer a crise. Para o CES este esforço deve mobilizar os portugueses e é em torno dele que se deve criar a mais ampla base social e política.

Para haver crescimento é indispensável flexibilizar os tempos da consolidação orçamental, de forma a reduzir os níveis de austeridade praticados. É igualmente indispensável, para que o crescimento económico tenha um efeito virtuoso sobre a dívida, que a taxa de crescimento nominal da economia seja superior à taxa de juro nominal implícita da dívida pública. É, a este respeito, significativa a estimativa do Banco de Portugal para a componente cíclica do défice orçamental para 2013, de 4/3 pontos percentuais (p.p.), sem a qual a dívida pública estagnaria³.

O CES considera que a alternativa não está no modelo herdado do passado - que entende estar esgotado - que assentou predominantemente em setores não transacionáveis, em trabalho maioritariamente pouco qualificado e de elevado nível de precariedade e na ideia de que era possível acumular défices significativos e persistentes da balança corrente, sem a emergência de crises de financiamento externo, que se tinham verificado anteriormente.

Num contexto em que a competitividade é global, o modelo do futuro terá de assentar no aumento significativo do investimento produtivo, capaz de incorporar alto valor acrescentado em bens e serviços transacionáveis e apostando nas nossas vantagens competitivas. Neste quadro, as políticas públicas terão de valorizar os fatores de diferenciação positiva do País que favoreçam uma menor dependência do exterior.

³ Boletim de Outono de 2013 do Banco de Portugal.



Nesse entendimento, o CES exprime a opinião que deverá ser tomada como prioritária a definição de uma política clara de crescimento da economia e que, o mais rapidamente que for possível, deverá ser preparado um Programa em torno dos seguintes objetivos: crescimento da economia, reforma do Estado e consolidação orçamental, melhorando o rendimento disponível das famílias, o combate ao desemprego e à exclusão social e dinamizando a procura interna. O CES considera que tal só será possível se for atenuada a pressão da dívida através do alargamento dos prazos de pagamento e da redução dos respetivos juros.

O CES entende que um Programa desta natureza só será eficaz se for desenhado para ser aplicado, no mínimo, por uma década, com desenvolvimento gradual, assente num alto grau de coerência entre as diferentes políticas setoriais, por forma a contribuir para mais elevados padrões de coesão social. O CES insiste que a obtenção de um compromisso, o mais alargado possível, será a condição primeira para o sucesso desse Programa.

2. ENQUADRAMENTO MACROECONÓMICO

O cenário macroeconómico para o próximo ano, constante do OE 2014, aponta para um crescimento de PIB de 0,8% em termos reais. Este crescimento, segundo o mesmo documento, embora suportado pela procura externa líquida, com uma contribuição de 1,1 p.p., resulta do desagravamento da procura interna (cujo contributo para a variação do PIB de -0,3 p.p. compara com os -3,7 p.p. registados em 2012), provocado pela evolução positiva, quer do investimento, quer do consumo privado.

O CES considera que este cenário macroeconómico não contempla suficientemente os efeitos adversos sobre o crescimento económico que podem vir a ser provocados pela política orçamental proposta no OE 2014.



No que respeita ao contributo para o crescimento fornecido pela procura externa líquida, o CES considera que, embora sujeito a riscos de diversa ordem, é plausível e poderá vir a ser alcançado. Mas já no que respeita à procura interna, o CES alerta para que o contributo menos negativo previsto no Relatório não parece compatível com a execução do orçamento para 2014, devendo esperar-se um contributo da procura interna significativamente mais desfavorável.

Com efeito, o impacto profundamente negativo da política orçamental proposta para 2014 sobre o rendimento disponível das famílias terá certamente um efeito redutor sobre o consumo privado e, a partir daí, sobre a atividade económica dirigida para o mercado interno.

Com base nos elementos constantes do Relatório do OE 2014, o impacto negativo *ex-post* sobre o rendimento disponível das famílias relativamente a 2013 pode avaliar-se em cerca de 1.210 milhões de euros⁴.

O total dos efeitos negativos sobre o rendimento disponível poderá, assim chegar a cerca de 0,7 % do PIB. A verificar-se, tal impacto provocará certamente um efeito negativo sobre o consumo privado e sobre a atividade económica que poderá anular os efeitos positivos da evolução prevista da procura externa líquida.

Por outro lado, para além das consequências sociais, por vezes dramáticas - e cada vez mais à medida que se acumulam os anos de queda de rendimentos e aumento do desemprego - de tal redução do rendimento disponível, poderá também registar-se uma maior dificuldade das famílias endividadas em suportar os custos desse endividamento com potenciais consequências negativas sobre o sistema financeiro.

⁴ Informação do Ministério das Finanças.



Há assim, o risco de que 2014 possa vir a ser um ano de estagnação económica, porventura mesmo de recessão, o que, a suceder, porá em causa a possibilidade de atingir o limite de 4% para o défice público.

Apesar de toda a política de austeridade seguida, que acentuou drasticamente a queda da atividade económica e o aumento do desemprego, o défice global das Administrações Públicas, sem medidas pontuais, desce apenas de 7,3% do PIB em 2011, para 5,8% em 2012 e não tem melhoria em 2013, pois atingirá no presente ano os mesmos 5,8%. A queda acumulada do PIB nesses mesmos anos foi de 5,3% e a queda do emprego foi de 9,3%. Ao mesmo tempo, a dívida pública subiu de 108,2% em 2011 para 127,8% (cerca de 120% excluindo depósitos) no corrente ano.

O CES alerta para que, em 2014 possa vir a ocorrer o mesmo padrão, já verificado em 2012 e 2013, ou seja um impacto negativo da política de contenção orçamental sobre a atividade económica, sem que se obtenham ganhos correspondentes nessa mesma consolidação.

A registar-se um novo ano de recessão económica, a queda do emprego continuará a ser muito significativa e certamente superior à prevista no OE 2014 (-0,4%) o que, apesar do efeito amortecedor da emigração, poderá levar a taxa de desemprego a atingir um nível superior ao que o Relatório prevê (17,7%) nível que, mesmo assim, já representa um agravamento em relação à taxa de desemprego estimada para 2013 (17,4%).

Aliás, um aumento da taxa de desemprego, como o próprio Relatório refere na sua análise de risco⁵, está associada a efeitos negativos significativos na atividade económica e no próprio saldo das Administrações Públicas.

⁵ Páginas 25 e 26.



3. CONTAS DAS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS

3.1 Receitas públicas

Em 2014 prevê-se um aumento das receitas na ordem dos 0,7%, devido essencialmente ao aumento das receitas fiscais em 2,0%, nomeadamente com impostos sobre produção e importação que deverão aumentar 2,9%⁶.

Em resultado das reduções remuneratórias e do número de trabalhadores das Administrações Públicas, as receitas contributivas deverão registar uma queda de 1,5%, atingindo os 19.570,3 milhões de euros em 2014 o que, no entender do CES, constitui um agravamento da pressão sobre o orçamento da Segurança Social.

No Parecer do CES sobre o OE 2012, o CES chamou a atenção para o facto daquele orçamento impor um aumento de carga fiscal significativo e até insustentável para a sociedade e economia portuguesas, devido ao nível elevado de tributação que se impunha. Essa ideia foi reiterada no Parecer do CES sobre o OE 2013, onde se considerou que se podia estar a entrar numa situação de receitas marginais decrescentes. Neste âmbito, o CES congratula-se pelo reconhecimento por parte do Governo sobre os custos excessivos que resultariam de maiores aumentos da carga fiscal: *“O aumento das receitas é uma via que, reconhecidamente, tem impactes mais prolongados sobre a atividade económica e provoca períodos de baixo crescimento e de desemprego. Adicionalmente, o nível de tributação atingido em Portugal é elevado, tendo em conta o rendimento do País”*.

Contudo, ainda que o Governo tenha admitido a excessiva carga fiscal do País, não se perspectiva qualquer alteração ao nível da sua redução nem em sede de IRS, nem em sede de IVA em 2014. Relembre-se que o aumento do IRS em 2013 – quer por via da redução dos escalões de rendimento, quer pelo aumento das respetivas taxas de imposto quer, ainda, pela diminuição dos

⁶ Vide quadro III.1.1, Relatório do OE 2014.



limites das deduções à colecta – determinará uma redução do rendimento disponível das famílias superior a 2,8 mil milhões de euros, com repercussões também em 2014, uma vez que os acertos de IRS só serão feitos a partir de março, altura em que as alterações nos escalões, taxas e deduções se sentirão em pleno.

Neste OE 2014 assiste-se, mais uma vez, ao aumento dos impostos e, ao contrário do que o Relatório afirma, o CES considera que atingirá, igualmente, quem tem rendimentos mais baixos, visto que os aumentos têm também uma forte incidência sobre os impostos indiretos. Com efeito, não deve ainda ser ignorado o impacte negativo sobre o rendimento das famílias resultante, por exemplo, do aumento de alguns impostos especiais sobre o consumo ou do aumento da taxa de audiovisual.

O CES reafirma a necessidade de proceder a uma redução da carga fiscal sobre as famílias portuguesas, quer ao nível de IRS, quer ao nível do IVA, como forma de contribuir para a dinamização da procura interna e, conseqüentemente, do mercado interno, bem como para promover uma maior equidade fiscal.

Atendendo à susceptibilidade do cenário macroeconómico apresentado, o CES considera que a evolução das receitas em 2014 poderá ficar aquém das previsões, colocando-se, mais uma vez, em causa o cumprimento do limite do défice definido, caso se venha a verificar uma estagnação ou, no limite, a continuação da recessão económica.

3.2 Despesas Públicas

A despesa pública deverá registar uma queda na ordem dos 3,1% em 2014, de 81.238,3 milhões de euros para 78.729,6 milhões de euros, de acordo com o Relatório. Na origem deste resultado está a redução significativa das despesas com pessoal superior a 10%, devido, sobretudo, os cortes remuneratórios anunciados no contexto do esforço orçamental para 2014, e o conjunto de medidas no âmbito das pensões de velhice e sobrevivência, quer no regime



da CGA, quer no regime geral, bem como ainda à redução do número de efetivos nas Administrações Públicas. Além destas reduções nos salários e pensões, continuam a registar-se cortes muitos expressivos em áreas essenciais, como a Educação ou a Saúde, o que levanta preocupações quanto à prestação de funções sociais por parte do Estado bem como em relação à coesão social.

O CES encara com preocupação a redução da despesa com prestações sociais de 0,2% em 2014, sobre a qual recaem medidas de consolidação no valor de 891 milhões de euros, apesar do aumento do número de pessoas a entrar na aposentação e os riscos inerentes às previsões de crescimento económico para 2014, nomeadamente ao nível do desemprego.

Os juros da dívida pública deverão aumentar 1,9% em 2014, atingindo os 7.324,1 milhões de euros, devido ao aumento do *stock* da dívida pública. Esta rubrica assume um peso considerável na despesa pública (9,3%) e no PIB (4,4%), cuja redução o CES considera extremamente importante no sentido da sustentabilidade das finanças públicas.

3.3 Saldo das Administrações Públicas

O saldo global das Administrações Públicas apresentado no OE 2014 relativo à estimativa para o ano de 2013, será de -5,8% em percentagem do PIB (sem medidas pontuais). De acordo com os critérios relevantes para efeitos de avaliação do cumprimento do limite estabelecido no PAEF para o défice de -5,5% do PIB, Portugal só cumprirá este limite se for contabilizado o impacto esperado de uma medida pontual extraordinária (designadamente o regime excecional e temporário de regularização de dívidas fiscais à Segurança Social).

Recorde-se que, mesmo este limite de -5,5%, resulta da renegociação aquando da quinta e sétima avaliações sendo que, inicialmente, se cifrava em -3,0%. O saldo primário, de -1,6% do PIB, também deverá agravar-se face ao estimado no Documento de Estratégia Orçamental 2013-2017, de -1,1% do



PIB, em 2013. Este resultado constitui a efetivação de algumas das preocupações manifestadas pelo CES relativamente à política orçamental em curso, que tinha associado um elevado risco de incumprimento dos limites do défice orçamental e que se apresentava com impactes profundamente negativos sobre a economia e sobre a sociedade em geral. Foi nesse sentido que o CES recomendou o alargamento do prazo do cumprimento dos limites do défice orçamental.

Para 2014, o CES não pode deixar de registar a previsão apresentada no OE 2014, em que se espera atingir um saldo primário positivo, de 0,3% do PIB. Se for excluído o efeito da componente cíclica e dos juros da dívida pública, o saldo primário estrutural será positivo já este ano, de acordo com o Relatório, de 0,5% do PIB, e de 1,5% do PIB em 2014.

4. CONTRIBUTO DO OE 2014 PARA A SUSTENTABILIDADE DAS FINANÇAS PÚBLICAS

4.1 Dívida pública

O OE 2014 prevê que a dívida pública (óptica de Maastricht) ascenda a 126,7% em 2014, o que representa uma redução de -1,2% face ao previsto para 2013, interrompendo assim uma longa trajetória crescente nas últimas décadas. Não obstante, entre 2011 e 2014, segundo as previsões apresentadas no OE 2014, a dívida pública deverá aumentar 18,5 p.p., e o aumento da despesa com juros atingirá os 6,3% face a 2011 (i.e. 434,4 milhões de euros)⁷.

O CES regista que os juros e encargos com a dívida pública continuam a ser os principais impulsionadores do aumento da dívida pública, em torno dos 4,4 p.p.. Esta situação fundamenta em parte as recomendações do CES em Pareceres anteriores no sentido da renegociação do PAEF, sobretudo em matéria de juros e de maturidades.

⁷ De acordo com a metodologia do Procedimento dos Défices Excessivos.



Apesar dos esforços de consolidação orçamental, percebe-se que só em 2014 é que a política orçamental deverá dar um contributo para a redução da dívida pública. Porém, em linha com a análise atrás apresentada do cenário macroeconómico, o CES considera que tal poderá não se verificar já no próximo ano.

Para além do *deficit* das contas públicas, também a atividade económica tem contribuído significativamente para o aumento da dívida pública. De acordo com os dados da Ameco, desde 2008 que o crescimento nominal do PIB tem um impacto negativo na dívida pública. Deste modo, o CES reitera, mais uma vez, a importância de se encetarem medidas que fomentem o crescimento económico uma vez que a sustentabilidade das finanças públicas não poderá ser assegurada só através do controlo da componente dos défices orçamentais, mas também e fundamentalmente através da retoma do crescimento económico.

4.2 Consolidação orçamental

O CES reitera o que afirmou nos seus pareceres sobre os orçamentos de Estado dos dois últimos anos, que a política de austeridade, tal como tem vindo a ser prosseguida é excessiva e não tem permitido que a consolidação orçamental se faça ao ritmo inicialmente previsto, uma vez que os seus efeitos sobre a economia e o emprego são de tal forma negativos que as possibilidades do Estado arrecadar receitas são afetadas e o aumento das despesas relativas ao apoio aos desempregados torna-se inevitável.

Assim, no seu parecer sobre o OE 2013 o CES referia: *“O CES considera, aliás, que a fixação de metas demasiado ambiciosas e com reduzida aderência à realidade, longe de permitir um mais rápido regresso aos mercados, coloca o País perante uma situação de incumprimento reiterado, que é precisamente aquilo que, em termos de avaliação dos mercados, mais dificulta a recuperação da confiança destes que deveria traduzir-se numa baixa das taxas de juro”*.



E já no ano anterior afirmava no seu parecer sobre o OE 2012: *“Face à prevista degradação da situação económica europeia e mundial -substancialmente diferente do cenário considerado nas negociações do PAEF atualmente em execução - mal se tornem inequívocos dados da execução orçamental que demonstrem que está em causa uma efetiva redução da despesa pública e do défice orçamental, e antes que a situação económica e social se degrade irreversivelmente, o CES recomenda que o Governo encete negociações com as instituições que constituem a troika, no sentido de alargar o prazo acordado para os objetivos de redução do défice público”*.

O CES reafirma que a consolidação das finanças públicas só é possível com crescimento económico e as tentativas de forçar o ajustamento através de medidas que têm um forte impacto negativo sobre a atividade produtiva, em vez de resolver o problema da dívida pública, contribuem, pelo contrário, para o seu agravamento. A informação contida no Quadro II.2.1 da página 35 do Relatório é, a esse respeito, muito esclarecedora.

Atendendo aos dados apresentados no OE 2014, a consolidação orçamental já se reflete nos saldos estruturais das Administrações Públicas. Em 2011 o défice estrutural ascendeu a 6,5% do PIB, ao passo que, em 2013, se estima que atinja os 3,9% do PIB, o que corresponde a uma redução na ordem dos 2,6 p.p..

Já no que diz respeito ao défice orçamental nominal, para que seja possível a sua redução de 5,9% do PIB em 2013 para 4,0% do PIB em 2014, o esforço de consolidação orçamental necessário para 2014 é de 2,3% do PIB (3.901 milhões de euros). No cenário que exclui as medidas de consolidação orçamental, a estimativa apresentada para o défice é de 6,3%.

A consolidação orçamental em 2014, de 3.901 milhões de euros, irá incidir em 3.184 milhões de euros de redução da despesa pública e em 534 milhões de euros de aumento da receita pública, e ainda haverá lugar a medidas pontuais no valor de 183 milhões de euros. Esta deverá sofrer pressões no valor



estimado de 1% do PIB resultantes do aumento dos encargos com as Parcerias Público-Privadas (PPP), do aumento líquido do número de pensionistas e reformados e da necessidade da constituição de uma dotação provisional para despesas não previstas.

Contudo, o CES não pode deixar de discordar com a forma e ritmo excessivo a que se vai processar essa prioridade de redução da despesa, sobretudo tendo em conta a sua incidência nas remunerações e prestações sociais, numa altura em que já se verificaram elevadas perdas de rendimento com impacte na procura interna e na qualidade de vida, tal como já foi referido anteriormente.

O CES considera especialmente gravoso que a redução remuneratória não preserve os mais baixos rendimentos, discordando a este respeito, da Proposta do OE 2014 que prevê o agravamento da redução dos salários dos trabalhadores das Administrações Públicas e do Setor Empresarial do Estado (SEE), abrangendo, pela primeira vez, os salários a partir dos 600 euros. No caso das prestações sociais verifica-se uma continuada redução, por várias vias, dos montantes das pensões de velhice, e agora também das de sobrevivência.

O CES salienta ainda a manutenção da Contribuição Extraordinária de Solidariedade sobre os rendimentos de pensões que, a par dos cortes das pensões da CGA, das pensões de sobrevivência e do aumento generalizado dos impostos, agrava a forte diminuição daqueles. O conjunto de medidas dirigidas a estes rendimentos, juntamente ao aumento de IRS, implica uma perda acumulada de 25,9% entre 2010 e 2014.

Entende o CES que a consolidação orçamental deveria ter particular incidência na redução de despesas com consumos intermédios e de funcionamento do Estado, sem que ponha em causa a quantidade, qualidade e acessibilidade dos serviços públicos, atenuando as penalizações sobre os trabalhadores das Administrações Públicas e do SEE e pensionistas, e



em detrimento de aumentos da carga fiscal. A consolidação orçamental deveria ainda ser concretizada de forma faseada, assente no crescimento económico, garantindo a prestação dos serviços públicos. No entanto, de acordo com o relatório da sétima avaliação da *troika*, o foco da consolidação orçamental tem incidido sobre as prestações sociais e sobre as remunerações dos funcionários públicos, o que se prevê que continue em 2014.

Tal como referido anteriormente, o facto de as estimativas apontarem para saldos primários estruturais positivos já em 2013 e também em 2014, pode indiciar o início de uma trajetória de sustentabilidade das finanças públicas, caso se venha a verificar efetivamente crescimento económico compatível com o peso dos juros da dívida pública no Orçamento do Estado.

4.3 Encargos plurianuais

O CES recomenda melhorias na publicação dos encargos e proveitos plurianuais relativos às PPP com vista a uma maior transparência, tal como já havia sido recomendado no Parecer sobre as Grande Opções do Plano para 2014.

Em resultado das renegociações dos contratos das PPP, até ao final de vida das concessões rodoviárias, o Governo prevê uma poupança nominal de 2.500 milhões de euros, o que corresponde a 1.500 milhões de euros em termos de valor atualizado líquido.

Além desta poupança que resulta da renegociação das concessões rodoviárias, é referido no OE 2014 um aumento dos encargos com as PPP face a 2013 (irão ser iniciados os pagamentos às subconcessões Estradas de Portugal S.A. contratadas entre 2007 e 2011), o que constituirá uma pressão adicional sobre o orçamento (de 0,9 p.p. de acordo com o OE 2014). Face a esta informação, o CES constata que as renegociações feitas nas PPP ainda não são suficientes e que estes instrumentos continuam a exercer pressão sobre as contas públicas portuguesas, constituindo um fator de resistência à



construção de uma trajetória de sustentabilidade das finanças públicas. As previsões dos encargos plurianuais com as PPP que constam do OE 2014 provam isso mesmo, na medida em que traduzem um aumento face às previsões apresentadas no OE 2013 nos encargos até 2026. Tendo ainda em conta que os encargos com as PPP só deverão começar a diminuir em 2015, tal denota, na opinião do CES, uma falta de equilíbrio entre a premência na redução das despesas com pessoal e com prestações sociais e a redução dos encargos com as PPP, situação com a qual o CES discorda.

O CES recomenda que sejam estudadas formas que possibilitem o prolongamento dos prazos e alisamento dos pagamentos do Estado no âmbito das PPP.

5. OE 2014 E A REFORMA DO ESTADO

O CES considera que a reforma do Estado, a par do crescimento económico e da consolidação orçamental, é um objetivo que se afigura essencial tendo em vista, quer a sustentabilidade das contas públicas, quer a melhoria dos serviços públicos prestados. Segundo o CES, a reforma do Estado deve ser feita com uma reflexão alargada acompanhada de debate público, envolvendo em particular os Parceiros Sociais. Os objetivos da Reforma não podem ser confundidos com cortes de despesas, visando atingir conjuntamente determinadas metas no défice, mas sim basear-se em critérios de melhoria da organização dos serviços, com uma melhor e mais racional utilização dos recursos disponíveis e tendo sempre presente a qualidade e universalidade dos serviços prestados, e as funções sociais do Estado.

A propósito das Grandes Opções do Plano para 2014 (GOP 2014), o CES chamou a atenção no seu Parecer para a visão redutora apresentada acerca da reforma do Estado, visto que se cingia à redução de pessoal, de remunerações e de prestações sociais sem, no entanto, fazer alguma



referência sobre a estratégia e o papel do Estado na sociedade e na economia portuguesas. Agora o CES aponta a falta de informação existente no Relatório do OE 2014 relativamente a esta matéria. A redução da despesa estrutural é enquadrada no OE 2014 apenas na consolidação orçamental, sem qualquer referência ao que se entende por reforma do Estado.

Entre outros, foi apresentado um Estudo⁸ sobre a reforma do Estado em Portugal pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), solicitado pelo Governo, que propõe a redução adicional da despesa pública em 4 mil milhões de euros, bem como a redução da dimensão do Estado. O CES considera preocupante esta proposta tendo em conta o impacte pernicioso que tal deverá ter sobre o processo de retoma do crescimento económico e sobre a própria conceção de Estado Social. Acresce ainda que este Estudo secundariza as eventuais ações de melhoria da qualidade dos serviços públicos e a importância das funções sociais do Estado.

Por outro lado, o CES desconhece em que medida é que está a ser implementada a anunciada reforma do Estado e qual o enquadramento que está ou vai ser dado às propostas que constam daquele Estudo, uma vez que esta matéria não foi alvo de um debate público alargado que um assunto desta natureza implica. O CES não pode deixar de expressar a sua preocupação pelo facto de estarem a ser levadas a cabo algumas das medidas constantes daquele Estudo, sobretudo nas áreas da educação, saúde e Segurança Social, de forma avulsa, pondo em risco as funções sociais do Estado.

⁸ "Reforming the state – Selected expenditure reform options".



6. INVESTIMENTO

6.1 Incentivos e desincentivos ao investimento privado

O OE 2014 aponta para um crescimento do investimento⁹ de 1,2% em 2014, em resultado da melhoria do investimento empresarial e de melhorias das condições de financiamento da economia portuguesa.

O CES tem algumas reservas quanto a esta previsão de crescimento do investimento, tendo em conta que o OE 2014 não cria condições propícias ao aumento do investimento que permitam tal evolução, e atendendo às dificuldades de acesso ao financiamento que deverão continuar a persistir, em especial pelas PME, cujo peso no total da concessão de crédito tem vindo a diminuir desde o início da crise. Para além disso, esta previsão está envolvida em grande incerteza devido à continuação da política condutora à contração da procura interna.

No âmbito do eixo de atuação relativo ao investimento do Ministério da Economia, é apresentada a promoção da *“competitividade dos fatores produtivos, em particular dos custos energéticos”*. O CES desde há muito que vem alertando para esta questão e, apesar do Governo considerar positivos os efeitos das medidas tomadas, o CES constata que continuarão a verificar-se aumentos dos preços de eletricidade.

Ao nível da competitividade, é de referir que a existência de barreiras à realização de novos investimentos foi mitigada pela entrada em vigor dos novos sistemas de licenciamento das atividades económicas, designadamente do Sistema Indústria Responsável (SIR). No entanto, subsiste ainda uma grande complexidade de procedimentos, é timidamente aplicado o princípio da responsabilidade dos proponentes e torna-se necessária uma nova atitude das entidades administrativas do Estado.

⁹ Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF).



No âmbito da promoção ao investimento, o Governo dá grande ênfase à Reforma do IRC, que se apresenta como preponderante para a atração do investimento e aumento do emprego. Admitindo tal preponderância, o CES considera que esta deverá ser complementada pela redução do IRS e pela reformulação do IVA de modo a alavancar os efeitos da reforma do IRC por via da componente da procura interna.

O CES considera premente a aposta no investimento, tendo em conta que, de acordo com o Eurostat, entre 2008 e 2013 o peso da FBCF deverá cair de 22,5% do PIB para 14,7% do PIB. É fundamental que no *relançamento* do investimento, se desenvolva um modelo baseado no investimento produtivo e no aumento do valor acrescentado, no sentido de reduzir os níveis de incorporação de importações elevados na procura global da economia portuguesa, sobretudo no caso das exportações e do próprio investimento¹⁰.

6.2 Investimento público

A FBCF a cargo das Administrações Públicas será, em 2014, de cerca de 3.004 milhões de euros, o que representará um decréscimo em termos nominais de 2,6% relativamente à realização prevista para 2013, de acordo com o OE 2014. Em termos percentuais a FBCF representará 1,7% do PIB, o que se deverá considerar uma percentagem inferior à que seria expetável num País com as características e nível de desenvolvimento do nosso.

O CES considera que o volume de recursos destinados a investimento público possa ser menor que o normal em épocas de restrição financeira decorrente de elevados níveis de dívida pública e de dívida externa, mas não pode deixar de manifestar a sua preocupação para o prolongamento desta situação de subinvestimento público, que pode dar origem no futuro a uma séria degradação ou obsolescência de infraestruturas, podendo mesmo pôr

¹⁰ Vide "O conteúdo importado da procura global em Portugal", Boletim Económico de Outono de 2013 do Banco de Portugal.



em causa o funcionamento da Administração Pública e a prestação de serviços públicos essenciais.

A orientação setorial de parte do investimento público – as despesas em projetos – consta do quadro IV.2. 5 da página 132. Da despesa total de 4.316 milhões de euros, cerca de 31% serão financiamento comunitário.

Avultam nestes projetos o setor da Economia com cerca de 59% do total do financiamento. Este montante destina-se fundamentalmente às Empresas Públicas Reclassificadas do setor, em particular às Estradas de Portugal e também ao Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e à Inovação (IAPMEI).

Para além da Economia têm ainda relevância a Agricultura e Mar e a Ciência e Ensino Superior, mas não existe informação sobre os projetos destes setores.

Em conjunto, as despesas associadas à Economia, à Agricultura e Mar e à Ciência e Ensino Superior representam cerca de 84% do total do financiamento de projetos.

O CES não encontra justificação para que os documentos da proposta de Orçamento de Estado não contenham informação suficiente para ser possível avaliar a orientação do investimento público e conhecer os principais projetos que o Governo se propõe realizar.

6.3 Fundos comunitários

Dada a importância dos fundos comunitários na economia portuguesa e numa altura em que se está a construir o novo quadro para o período 2014-2020, o CES considera inaceitável que este não seja um assunto devidamente abordado quer nas GOP 2014, quer no OE 2014. Acresce ainda o facto de não ser apresentado qualquer programa ligado ao Desenvolvimento Regional, onde se inclui uma parte significativa da arquitetura dos programas comunitários.



O CES chama a atenção para a importância de se fazer uma rápida e adequada transição entre o atual quadro comunitário 2007-2013 e o futuro quadro 2014-2020, sob pena de causar rutura nos níveis de investimento, quer ao nível económico, quer ao nível social. Para além disso, o CES considera, neste âmbito, que se deve assegurar um modelo de governação ágil e simplificado, que conte com o envolvimento dos Parceiros Sociais. Os programas e as medidas a criar devem servir os interesses da economia real e do desenvolvimento do País e estar ao serviço de uma estratégia de crescimento ancorada nos fatores de competitividade.

De modo a potenciar e acelerar os investimentos, o CES considera indispensável a disponibilização, em tempo útil, de linhas de financiamento que assegurem a componente privada dos projetos.

No que diz respeito ao Programa de Desenvolvimento Rural (PDR), o CES considera fundamental que os regulamentos de transição acautelem a possibilidade aberta pela Comissão Europeia de financiar projetos que já estão em carteira. O atual programa – PRODER - encontra-se já em *overbooking* em termos de compromissos, pelo que a possibilidade do novo quadro comunitário financiar estes projetos é extremamente importante, de modo a assegurar os elevados níveis de investimento que se têm verificado nos setores agrícola, florestal e agroindustrial.

A Comissão Europeia instou Portugal a apresentar um plano de implementação da Garantia para a Juventude, de modo a mobilizar o Fundo Social Europeu e os Fundos Estruturais e de Investimento Europeu já a partir de janeiro de 2014, no combate ao desemprego jovem. Nesse sentido, o CES preconiza a importância da preparação célere dos programas operacionais destinados ao combate ao desemprego.

Tal como está plasmado no seu Parecer sobre o OE 2013, o CES continua a considerar positiva a medida sobre a criação de uma instituição financeira com o objetivo de mobilizar adequadamente os fundos comunitários



reembolsáveis para o fomento do investimento. Esta medida já constava do Relatório do OE 2013.

7. IMPACTE SOCIAL

O CES considera que o impacte social do OE 2014 será fortemente negativo, uma vez que não só não consegue garantir condições para a diminuição do desemprego, como também reduz significativamente o rendimento disponível das famílias, em particular o dos trabalhadores de muito baixos rendimentos, e, com maior penalização, o dos trabalhadores das Administrações Públicas e do SEE, e ainda o dos pensionistas e reformados.

O facto de, no que respeita aos pensionistas, a redução de pensões penalizar os atuais beneficiários tem efeitos agravados porque, a ser permanente, se tratará de uma verdadeira tributação do património de um grupo social restrito, tributação que o CES considera não respeitar critérios de equidade.

No entender do CES, a Segurança Social tem um carácter central entre os grandes desafios estratégicos do futuro e a confiança no sistema deve ser preservada. Nesse sentido, o CES considera que as medidas com impacte na sustentabilidade do Sistema Previdencial da Segurança Social, devem ser objeto de debate alargado, inclusive as medidas recentemente anunciadas pelo Governo sobre esta matéria, como por exemplo o agravamento do fator de sustentabilidade.

O CES considera ainda que o aumento do desemprego, que decorrerá do impacte negativo do orçamento sobre a atividade económica, aliada ao facto de mais de metade dos desempregados não estarem a receber qualquer prestação de desemprego, terá um efeito adicional gravoso sobre a situação do País e das condições de vida das famílias portuguesas.



A atualização das pensões mínimas, que se considera positiva, não reduz significativamente os impactes adversos do OE 2014 sobre a situação social do País, sobretudo porque se tratam de pequenos aumentos e deixa de fora milhares de pensões de baixo valor, sendo igualmente necessário aumentá-las.

O CES assinala também com preocupação a redução das despesas públicas de educação e de saúde, que afeta particularmente os estratos mais desfavorecidos da população, ao dificultar o acesso ao ensino e aos cuidados de saúde, respetivamente. Esta preocupação faz ainda mais sentido no caso da escola inclusiva, constatando-se uma diminuição das verbas destinadas à educação especial.

A redução das despesas de educação tem ainda um outro efeito paradoxal: queda no investimento em capital humano, cuja necessidade é essencial para melhorar a competitividade do País, vista a grande diferença dos anos de escolaridade da mão-de-obra nacional face não só às dos outros países europeus mas também de países de outros continentes, alguns com rendimentos *per capita* muito inferiores ao nosso¹¹. As despesas de educação representarão, em 2014, um pouco mais de 5,1% do PIB¹², valor aquém do necessário.

A respeito da crescente emigração, sobretudo de jovens e jovens famílias, o CES reitera as preocupações quanto às consequências a médio/longo prazo do fenómeno, nomeadamente na substituição de gerações e consequente agravamento do envelhecimento da população portuguesa. A emigração massiva de jovens altamente qualificados representa também a perda de

¹¹ Vide "World Development Report 2013", World Bank. Portugal ocupa a posição 73 no ranking de 130 países no indicador da escolaridade média da população de mais de 14 anos (8 anos no nosso País). Países como Mongólia ou Algéria apresentam níveis de escolaridade média da população superiores à de Portugal.

¹² Valor obtido através da soma dos valores da despesa em educação (classificação funcional) dos serviços integrados (Mapa III) e dos serviços e fundos autónomos (mapa VIII).



potencial humano e de investimento público, colocando mais um obstáculo ao crescimento e desenvolvimento sustentados.

O CES considera muito preocupante o sentimento latente de insegurança que grassa no País, em resultado das políticas contracionistas e da recessão económica. Este sentimento não se compadece com as opções apresentadas nas GOP 2014 e nas medidas do OE 2014 em matéria de segurança interna, que apontam para a redução dos elementos dos serviços e forças de segurança em prol da pressão orçamental.

O CES alerta ainda para as consequências graves que poderão advir do prosseguimento de medidas restritivas com forte impacte social, sobretudo numa altura em que se adensam as condições para o aumento da instabilidade social devido aos problemas no mercado de trabalho, à forte pressão sobre o rendimento disponível e ao aumento da pobreza e da exclusão social.

NOTAS FINAIS

O CES considera que as medidas do OE 2014 deveriam ter por objetivo primordial a retoma do crescimento económico de modo a permitir a criação líquida de emprego, controlar o crescimento da dívida pública e repor algumas perdas verificadas no rendimento disponível.

Ao nível da redução da despesa, o CES considera que esta deveria assentar essencialmente sobre os custos de funcionamento das Administrações Públicas e sobre os consumos intermédios, inserindo-a numa efetiva reforma do Estado, devendo evitar penalizações adicionais sobre os funcionários públicos e sobre os reformados e pensionistas, e ainda excluir aumentos da carga fiscal.



Contudo, a Proposta do OE 2014 apresentada pelo Governo não está alinhada com estes princípios defendidos pelo CES, o que levanta reservas sobre a concretização do cenário macroeconómico apresentado e sobre o cumprimento de algumas das metas nominais impostas pelo PAEF, mas também levanta preocupações pelo facto de não contemplar uma estratégia de crescimento sustentado.

ANEXO



PARECER SOBRE A PROPOSTA DO ORÇAMENTO DO ESTADO PARA 2014 DECLARAÇÃO DE VOTO DA CGTP-IN

O CES, nos seus pareceres sobre as Grandes Opções do Plano para o período 2012-2015, as GOP para 2014 e, também, no presente parecer sobre o OE-2014, tomou posições muito críticas das políticas que têm sido seguidas, sublinhando a ausência de visão estratégica do Governo para responder aos enormes desafios com que o país está confrontado.

O CES expressou, por outro lado, total desacordo com a opção politicamente assumida pelo Governo de subordinar o crescimento económico aos objectivos da consolidação orçamental, decorrendo dessa opção que o Governo é incapaz de dar respostas para a saída da crise financeira, económica e social em que mergulhou o país, assim como é incapaz de libertar Portugal da tutela financeira internacional porque, para tal, exigir-se-ia uma nova atitude face aos credores externos.

Relativamente à execução do OE para 2014, o CES alerta para o impacte social fortemente negativo, nomeadamente quanto ao crescimento do desemprego e a continuação da redução significativa do rendimento disponível das famílias, quer por via da redução salarial quer pelo aumento da carga fiscal quer pelos novos cortes nas pensões de reforma, que atinge também os atuais pensionistas. O CES assinala, ainda, “com preocupação a redução das despesas públicas de educação e de saúde, que afeta particularmente os estratos mais desfavorecidos da população, ao dificultar o acesso ao ensino e aos cuidados de saúde, respetivamente”.

A respeito da crescente emigração, sobretudo de jovens e jovens famílias, o CES “reitera as preocupações quanto às consequências a médio/longo prazo do fenómeno, nomeadamente na substituição de gerações e conseqüente agravamento do envelhecimento da população portuguesa. A emigração massiva de jovens altamente qualificados representa também a perda de potencial humano e de investimento público, colocando mais um obstáculo ao crescimento e desenvolvimento sustentados”.

Quanto à chamada “Reforma do Estado”, o CES chamou a atenção, no Parecer relativo às GOP 2014, para a visão redutora apresentada acerca da Reforma do Estado, visto que se cingia à redução de pessoal, de remunerações e de prestações sociais sem, no entanto, fazer alguma referência sobre a estratégia e o papel do Estado na sociedade e na economia portuguesas. Sobre o estudo do Fundo Monetário Internacional, solicitado pelo Governo, que propõe a redução adicional da despesa pública em 4 mil milhões de euros, bem como a redução da dimensão do Estado (na verdade trata-se de destruir as Funções Sociais do Estado), o CES considera preocupante esta proposta tendo em conta o impacte pernicioso que tal deverá ter sobre o processo de retoma do crescimento económico e sobre a própria conceção de Estado Social.

Afirma, ainda, o CES que não pode deixar de expressar a sua preocupação pelo facto de estarem a ser levadas a cabo algumas das medidas constantes daquele Estudo, sobretudo nas áreas da educação, saúde e Segurança Social, de forma avulsa, pondo em risco as funções sociais do Estado.



A CGTP-IN subscreve as críticas expressas pelo CES, assim como regista positivamente a posição deste ao defender a abertura de um processo negocial com os credores internacionais associados ao Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF), visando a revisão das condições do “memorando de entendimento” (parecer sobre as GOP- 2014). Para a CGTP-IN tal negociação, tendo como objetivo a rutura com o garrote que nos asfixia, constitui a primeira prioridade.

No entanto, a CGTP-IN não pode subscrever a recomendação do CES para que seja criada uma ampla base social e política que tenha como objetivo preparar um programa que articule o crescimento da economia, a “Reforma do Estado” e a consolidação orçamental, mobilizando os portugueses para, em torno deles, se obter um compromisso o mais alargado possível.

Não só um tal “programa”, e um tal “compromisso”, se afiguram irrealistas, porque existem concepções diferentes sobre o caminho que o país deverá seguir, no imediato e no futuro, como é contraprocudente retomar “compromissos” que o passado recente mostrou serem um alibi para manter o *status quo*, ou seja, manter o mesmo rumo de recessão económica, de desemprego, de exploração dos trabalhadores e empobrecimento das famílias. Além do mais, como é possível obter um compromisso sobre a “Reforma do Estado” depois de conhecido o “guião” apresentado pelo Governo, o qual considera que apenas quatro áreas não são delegáveis: Defesa; Segurança; Diplomacia e Justiça e, quando se sabe que o que está em causa, com este Governo, é uma questão ideológica que visa a privatização dos serviços públicos e a destruição das Funções Sociais do Estado (Educação, Saúde, Segurança Social).

Uma “Reforma do Estado” que está em marcha e que, como afirma o próprio CES neste Parecer, “é apressadamente confundida com mero combate cego ao “despesismo” e corte de “gorduras” do Estado (...), confinada à lógica do corte indiscriminado da despesa, sobretudo da redução do número de funcionários públicos, da diminuição das remunerações, das prestações sociais e das pensões de reforma, de modo a comprimir a despesa pública, mas afetando, por outro lado, o rendimento disponível de muitos portugueses, cujo empobrecimento reduziu a sua capacidade de consumo (...) sem, no entanto, fazer alguma referência sobre a estratégia e o papel do Estado na sociedade e na economia portuguesa.

Para a CGTP-IN, a política que pode mobilizar os portugueses é uma política alternativa à que foi seguida ao longo de várias décadas e que conduziu à dramática situação que estamos a viver. É uma política alternativa à austeridade que tem empobrecido as classes trabalhadoras, condenado à miséria milhares de pensionistas e reformados, arruinado a vida das famílias e destruído economicamente Portugal.

A política que a CGTP-IN defende é uma política que assegure um Portugal Independente e Soberano, liberto das amarras da tróica e de ruptura com o “memorando de entendimento”, um Portugal de Progresso e com Futuro.

Tal política alternativa deve mobilizar os trabalhadores, os pensionistas e reformados, todos os que são vítimas da política do actual Governo, em torno dos seguintes objetivos: renegociação da dívida, incluindo a redução dos encargos com os juros e a revisão dos prazos para uma redução gradual do défice e da dívida pública, de forma a libertar os meios necessários para apoiar o relançamento do investimento e o aumento da produção nacional; melhoria dos rendimentos disponíveis das famílias e outras medidas de apoio social visando, também, a dinamização da procura interna; desenvolvimento do país, assente em medidas que articulem o crescimento económico, a modernização da



Administração Pública e a consolidação orçamental, de forma a contribuir para a alteração substancial da estrutura produtiva do País e para a melhoria da qualificação dos Portugueses.

Por tudo o que foi dito, a CGTP-IN abstém-se na votação do presente parecer sobre o Orçamento do Estado para 2014.

Lisboa, 4 de Novembro de 2014

Os Representantes da CGTP-IN



**Declaração de Voto dos Representantes do Governo ao Parecer
do Conselho Económico e Social sobre a Proposta do Orçamento do Estado para 2014**

4 de novembro de 2013

No que respeita ao Parecer do Conselho Económico e Social (CES) sobre a Proposta do Orçamento do Estado para 2014 (OE 2014), os representantes do Governo apresentam, na sequência da sua decisão de voto, um conjunto de observações finais.

Em primeiro lugar, o Governo não se revê no conjunto de considerações iniciais do Projeto de Parecer, existindo dois pontos específicos que merecem especial atenção. Por um lado, a referência ao apoio do Banco Central Europeu reveste-se de um carácter especulativo, na medida em que se desconhecem os detalhes do programa de Transacções Monetárias Definitivas (TMD) (*Outright Monetary Transactions – OMTs*) e que não foi ainda acionado qualquer programa de apoio a países prestes a terminar o seu Programa de Ajustamento que possa servir de precedente para o caso português. Por outro lado, as críticas atribuídas ao Programa e às suas repercussões carecem do respetivo contrafactual, que o CES não cuida de apresentar. O Governo admite que o desenho inicial necessitava de ser ajustado e, sobretudo, considera que o Programa foi desenhado demasiado tarde, como resultado do adiamento do ajustamento da economia. Não obstante, o Programa tem sido, até à data, o garante para o pagamento de salários, de pensões e das despesas que asseguram as funções essenciais do Estado. Mais ainda, desconhece-se qual seria a evolução do desemprego ou da dívida pública caso o Programa não tivesse sido executado, em particular dada a situação extrema de iminência de bancarrota que antecedeu o pedido de ajuda internacional. Neste contexto, o Governo tem trabalhado de forma persistente e Portugal tem merecido o reconhecimento do esforço empreendido para a efetivação dos ajustamentos estruturais necessários. No que respeita à negociação com os parceiros internacionais, é necessário ter presente que a credibilidade e confiança que se pretende acumular, em particular no âmbito da estratégia de regresso aos mercados, exige o cumprimento dos objetivos traçados e não a alteração constante dos mesmos. Não obstante, quando os ventos contrários dificultam os resultados apesar do esforço efetuado, é de facto importante proceder à renegociação de determinadas condições. Foi precisamente o que o Governo já fez por quatro vezes, tendo conseguido: a flexibilização dos limites quantitativos para o défice orçamental no quinto e no sétimo exames regulares e a alteração das condições dos empréstimos oficiais europeus, no que respeita quer a juros quer a maturidades, em julho de 2011 e em junho de 2013.

Em segundo lugar, na perspetiva do Governo, as dúvidas manifestadas relativamente a alguns indicadores do cenário macroeconómico carecem de adequada fundamentação, parecendo ignorar a consensualização das projeções com os nossos parceiros internacionais, bem como os múltiplos e consistentes sinais positivos que se têm vindo a verificar na atividade económica. De facto, é necessário ter presente que o cenário macroeconómico da Proposta do



OE 2014 se encontra em linha com as previsões das principais instituições internacionais e decorre da interação com a Comissão Europeia (CE), com o Banco Central Europeu (BCE) e com o Fundo Monetário Internacional (FMI), em particular da interação que ocorreu no quadro do oitavo e nono exames regulares do Programa de Ajustamento Económico. Mais ainda, é importante referir que o Banco de Portugal (BdP) estima, para 2013, uma taxa de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) superior à apresentada pelo Governo (-1,6% vs. -1,8% no OE 2014), o que parece contrariar as críticas de otimismo muitas vezes apontadas. Por fim, é de referir que os dados da evolução do PIB no segundo trimestre e os indicadores de conjuntura mais recentes – nomeadamente os indicadores coincidentes da atividade económica do Instituto Nacional de Estatística (INE) e do BdP relativos ao terceiro trimestre – sugerem que Portugal pode estar de facto perante uma fase de recuperação da atividade económica.

Em terceiro lugar, as críticas apresentadas a algumas das medidas de consolidação orçamental propostas parecem desprovidas de uma análise holística, não considerando, por exemplo, a importância da estrutura da despesa pública como ponto de partida, as considerações de equidade e abrangência nas medidas dirigidas aos trabalhadores das Administrações Públicas e aos pensionistas e o alcance das medidas de aumento de receita propostas.

Relativamente às opções de redução de despesa pública portuguesa, importa referir que na sua origem está a própria estrutura da despesa. De facto, embora a redução de consumos intermédios esteja em curso e seja importante, não é por si só suficiente para a redução de despesa necessária para atingir o objetivo de 4% do PIB para o défice orçamental em 2014, nem para se adequar o nível de despesa do Estado ao nível de receita que é capaz de gerar. Como disposto no Relatório do OE2014, a rubrica de consumos intermédios representa cerca de 9% do total da despesa pública em 2013 – um valor reduzido quando comparado com o peso de 70% atribuído ao conjunto das rubricas de despesas com o pessoal e prestações sociais. É neste quadro que se defende que *“um programa de redução de despesa pública deve, por isso, ser equilibrado e desenvolver-se em várias frentes em simultâneo”*.

No que se refere às medidas dirigidas à diminuição de despesas com pessoal, e em particular à medida de alteração da política remuneratória, é necessário ter presente três importantes considerações. Antes de mais, a alteração na política de rendimentos do sector público teve como objetivo alargar o esforço de consolidação orçamental à generalidade dos trabalhadores. Quando a isenção de corte se aplicava a remunerações inferiores a 1500 euros, deixava-se de fora mais de 50% dos funcionários públicos, requerendo um esforço significativamente maior sobre os trabalhadores tipicamente mais qualificados, que com remunerações superiores, foram igualmente sujeitos a um duplo agravamento pela via fiscal. Acresce ainda que diversos estudos apontam para uma diferença de remunerações entre trabalhadores mais qualificados na função pública e no sector privado, não fazendo por isso sentido agravar substancialmente mais (além dos 2 p.p.) os cortes neste universo de trabalhadores tão necessários à Administração Pública. Ao mesmo tempo, o peso dos grupos profissionais com menores qualificações e com menores rendimentos é ainda muito elevado face ao cada vez mais exigente perfil funcional da Administração Pública, pelo que se torna absolutamente necessário proceder a uma renovação progressiva de quadros, que terá que ser acompanhada



por um processo de redução global de efetivos. Não tendo sido possível a previsão de um prazo máximo de duração do sistema de requalificação, excluiu-se a opção de atuar sobre o número de trabalhadores (que não sejam comprovadamente necessários para o exercício de funções no Estado, mas que mantêm o vínculo). Este facto corrobora a necessidade de atuar ao nível das remunerações para atingir os objetivos de redução dos custos com pessoal, assegurando um esforço melhor distribuído para um maior grupo de trabalhadores. Por último, a redução remuneratória é progressiva, iniciando-se com uma percentagem de 2,5%, sendo que os rendimentos nunca poderão baixar do nível de rendimentos protegido (600 euros). Acresce referir que este ajustamento na política salarial do sector público não difere do que tem vindo a ser o ajustamento salarial que o sector privado praticou nos últimos anos, conforme demonstrou recentemente um estudo publicado pelo Banco de Portugal.¹

Ao nível das medidas que abrangem as prestações sociais, na perspetiva do Governo, a posição do CES, segundo a qual a redução das pensões penalizando atuais beneficiários não respeita critérios de equidade, não se encontra inteiramente correta. Esta reforma, com carácter estrutural, visa justamente promover a equidade entre os beneficiários dos dois maiores sistemas de pensões em Portugal e a equidade inter-geracional entre os subscritores da Caixa Geral de Aposentações (CGA). No contexto da redução estrutural da despesa e da redução do défice orçamental assumidas (e exigidas) nos compromissos internacionais, entende o Governo estar a cumprir, através desta reforma, os seus deveres para com o País, promovendo a criação de condições de sustentabilidade futura do sistema público de pensões e das próprias finanças públicas. Assim, a Proposta de Lei n.º 171/XII atenua a histórica e injustificada disparidade entre o nível de benefícios ao nível da aposentação concedidos aos funcionários públicos e os garantidos aos restantes trabalhadores, promovendo a igualdade de tratamento entre os beneficiários dos regimes da CGA e da Segurança Social. O diploma visa ainda adequar o valor das pensões ao esforço contributivo efetivamente realizado no passado e no presente pelos seus titulares numa perspetiva de solidariedade entre gerações de duplo sentido, bem como fortalecer as garantias da manutenção da CGA a prazo. Sobre a crítica de a medida ser permanente, acrescenta-se que as reduções que resultem do recálculo das pensões poderão ser revertidas logo que a capacidade económica do País e o nível de equilíbrio financeiro do Estado, aferidos objetivamente pelo crescimento nominal do PIB e pelo saldo orçamental o permitam.

Ainda no âmbito das medidas de consolidação orçamental propostas para 2014, convém salientar que as medidas do lado da receita têm como principal objetivo garantir que todos os agentes económicos são chamados a contribuir. Ao mesmo tempo, visam corrigir distorções específicas na economia, pelo que não afetam bens essenciais.

Por último, no que respeita às notas finais do Projeto de Parecer, que aliás reforçam e recuperam uma posição refletida em todo o documento, os representantes do Governo não podem deixar de evidenciar o absoluto irrealismo e até contradição dos argumentos apresentados. O CES pretende prosseguir na consolidação orçamental, mas afirma que esta

¹ "A Evolução Recente das Remunerações em Portugal", *Boletim Económico do Outono de 2013*, Caixa 4.1, Banco de Portugal.



deve decorrer essencialmente da redução dos consumos intermédios – uma rubrica que em 2013 representa apenas aproximadamente 9% da despesa pública – e não resultar de nenhuma medida de aumento da receita fiscal. Ao mesmo tempo, parece ignorar que os principais custos de funcionamento das Administrações Públicas são efetivamente despesas com pessoal – uma rubrica que representa mais de 25% da despesa corrente primária em 2013 e que o CES defende não dever ser objeto de redução.² As políticas defendidas pelo CES dificilmente resultariam em consolidação orçamental, gerando assim mais défice e portanto mais dívida, não permitindo também o cumprimento dos limites quantitativos estabelecidos no âmbito do Programa de Ajustamento e das regras europeias, que se manterão para além da vigência do Programa.

Pelas razões enunciadas, na perspetiva do Governo, o Parecer do CES apresenta diversas incoerências e não reflete adequadamente o conteúdo da Proposta do Orçamento do Estado para 2014. Com efeito, a análise é centrada numa interpretação não fundamentada do cenário macroeconómico e nos custos económicos e sociais do ajustamento, menosprezando, por exemplo, o impacto da Reforma do IRC na promoção do crescimento e os resultados já obtidos na sequência das negociações com os parceiros internacionais relativamente às condições do Programa de Ajustamento.

Assim, o Governo decidiu abster-se na votação do Parecer sobre o OE 2014, atendendo ao papel do CES na promoção do diálogo e do consenso, de grande importância por natureza e de relevância acrescida no atual contexto de ajustamento da economia portuguesa.

² Recorde-se que as despesas com pessoal conjuntamente com as prestações sociais representam cerca de 80% da despesa corrente primária em 2013.

