

## Purificação Nunes

**De:** Ces Portugal [ces.portugal@ces.pt]  
**Enviado:** quarta-feira, 9 de Novembro de 2011 18:03  
**Para:** 'Ces Portugal'; Comissão 1ª - CACDLG XII; Comissão 2ª - CNECP XII; Comissão 3ª - CDN XII; Comissão 4ª - CAE XII; Comissão 5ª - COFAP XII; Comissão 6ª - CEOP XII; Comissão 7ª - CAM XII; Comissão 8ª - CECC XII; Comissão 9ª - CS XII; Comissão 10ª - CSST XII; Comissão 11ª - CAOTPL XII; Comissão 12ª - CPECC XII; Comissão 13ª - CEAMPAFP XII  
**Assunto:** Parecer do CES sobre o Orçamento do Estado para 2012  
**Anexos:** Parecer OE 2012 aprovado no Plenário do CES de 8 de Novembro de 2011.pdf

Exmos. Senhores

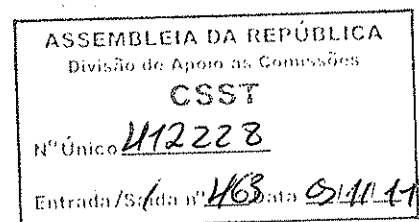
Presidente da Comissão Parlamentar de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias  
Presidente da Comissão Parlamentar de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas  
Presidente da Comissão Parlamentar de Defesa Nacional  
Presidente da Comissão Parlamentar de Assuntos Europeus  
Presidente da Comissão Parlamentar de Economia e Obras Públicas  
Presidente da Comissão Parlamentar de Agricultura e Mar  
Presidente da Comissão Parlamentar de Educação, Ciência e Cultura  
Presidente da Comissão Parlamentar de Saúde  
Presidente da Comissão Parlamentar de Segurança Social e Trabalho  
Presidente da Comissão Parlamentar do Ambiente, Ordenamento do Território e Poder Local  
Presidente da Comissão Parlamentar para a Ética, a Cidadania e a Comunicação  
Presidente da Comissão Parlamentar Eventual para Acompanhamento das Medidas do Programa de Assistência Financeira a Portugal

Encarrega-me o Senhor Presidente do Conselho Económico e Social, de enviar a V. Exa. o Parecer do CES sobre a "Proposta de Orçamento do Estado para 2012", aprovado ontem na sessão Plenária deste Conselho.

Sem outro assunto, apresento a V. Exas. os meus melhores cumprimentos,

Lisboa, 9 de Novembro de 2011

**Maria José Policarpo**  
Coordenadora do Gabinete do Presidente



Rua João Bastos, nº 8  
1449-016 Lisboa - PORTUGAL  
Tel.: (00 351) 213020505  
Fax.: (00 351) 213020663  
Email: [mjpolicarpo@ces.pt](mailto:mjpolicarpo@ces.pt)  
[Ces.portugal@ces.pt](mailto:Ces.portugal@ces.pt)

**Parecer**

**sobre a**

**Proposta de Orçamento do Estado para 2012**

(Aprovado no Plenário de 8 de Novembro de 2011)

**Relator:** *Conselheiro António Saraiva*



## ÍNDICE

Introdução	4
1. Enquadramento do OE 2012	5
2. Quadro macroeconómico	8
3. A proposta de OE 2012	11
4. O OE 2012 numa óptica de médio e longo prazo	17
Anexos	19
Declarações de voto	22



## **Nota preambular**

Na sequência da solicitação da Comissão Parlamentar de Orçamento, Finanças e Administração Pública, recebida em 19 de Outubro, o CES elaborou o presente Parecer sobre a Proposta de Orçamento do Estado para 2012.

O CES salienta que o curtíssimo prazo de que dispôs para elaborar o Parecer não lhe permitiu aprofundar alguns dos aspectos da Proposta que teriam certamente merecido tal aprofundamento.

O CES vem, desde há vários anos, a chamar a atenção para o facto de não se poder pronunciar em termos minimamente adequados, em virtude do muito curto espaço de tempo que tem para o fazer, inviabilizando-se a consulta adequada às entidades associadas dos membros que integram o CES.

Acresce, no corrente ano, a circunstância de o CES estar, em simultâneo, a dar parecer sobre a Proposta de Lei das Grandes Opções do Plano 2012-2015 e sobre a Proposta de Lei de Orçamento do Estado para 2012, na medida em que o Governo só remeteu ao CES o Projecto das GOP em 12 de Outubro, ou seja, na véspera da aprovação, da Proposta de OE para 2012 em Conselho de Ministros.

O CES espera que no próximo ano tal situação não volte a ocorrer, de modo a que este Conselho possa dar o seu parecer sobre as GOP para 2013 antes da aprovação, em Conselho de Ministros, da proposta de OE para 2013, conforme está previsto na legislação em vigor. O CES espera, também, que a reforma do processo orçamental já tenha alcançado resultados visíveis ao nível, nomeadamente, da melhoria da qualidade da informação orçamental, do reforço do controlo dos compromissos assumidos pelas diversas entidades públicas e da operacionalização do quadro plurianual de programação orçamental.



O CES constata, ainda, que muitas das suas propostas constantes de anteriores pareceres, tanto sobre as Grandes Opções do Plano como sobre as propostas de Orçamento do Estado, das quais foram seleccionadas algumas que se transcrevem em anexo ao presente Parecer, teriam contribuído, se tivessem sido consideradas em devido tempo, para evitar o agravamento a que se chegou ao nível das finanças públicas.

## **1. Enquadramento do OE 2012**

A crise económica, financeira e social que se verifica actualmente em Portugal resulta de debilidades estruturais e desequilíbrios macroeconómicos e financeiros que se foram acumulando ao longo de muitos anos.

O agravamento dos desequilíbrios, que se tornaram mais evidentes num contexto de crise internacional e, particularmente, europeia, levaram ao avolumar do endividamento público e privado e a níveis muito elevados de endividamento externo. Tal situação, que se deteriorou de forma mais marcada a partir de 2009 e para a qual o CES tem alertado (nomeadamente no seu parecer sobre o OE para 2011, aprovado no Plenário de 26 de Outubro de 2010), conduziu a um agravamento muito substancial das condições de financiamento da economia portuguesa, quer em termos de custos mais elevados, quer em dificuldades acrescidas no acesso ao crédito.

O CES constata que a crise do euro, surgida no rescaldo da crise financeira internacional, foi um factor de agravamento dos desequilíbrios levando ao avolumar do endividamento externo e a dificuldades crescentes de financiamento da economia junto dos mercados. O seu carácter sistémico e especulativo fez com que a desconfiança dos mercados em relação à consistência da "área do euro" e à determinação desta em travar qualquer situação de incumprimento no seu seio se reflectisse nas condições de financiamento dos países com indicadores económicos mais vulneráveis. O comportamento dos mercados e os graves desequilíbrios estruturais registados em Portugal levaram à solicitação de assistência financeira



internacional, donde veio a resultar o Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF), acordado, em Maio de 2011, com a Comissão Europeia, o Banco Central Europeu e o Fundo Monetário Internacional (instituições estas que constituem a denominada "Troika").

Assinale-se que este Programa, subscrito pelas autoridades portuguesas, foi apoiado pelos três maiores partidos com assento parlamentar.

O PAEF permite um empréstimo de 78 mil milhões de euros e inclui compromissos cujos critérios prioritários (quantitativos) são os valores acordados para a dívida pública e para o défice público e a não acumulação de atrasos nos pagamentos por parte das Administrações Públicas.

O referido pacote financeiro disponibilizado a Portugal teve, portanto, como contrapartida o compromisso de execução de um conjunto de medidas conducentes a reduzir o défice das contas públicas e a dívida pública do país num determinado prazo temporal. O seu cumprimento incorpora, contudo, uma variável que o País não controla totalmente e que tem a ver com as condições de financiamento da economia (dado que o financiamento das contas públicas ficava, em princípio, assegurado até 2013), já que o empréstimo acordado não contemplou as necessidades de saneamento financeiro de certas empresas públicas com dívidas relevantes e dificuldades de financiamento, nomeadamente no sector dos transportes.

A deterioração entretanto registada nas condições de financiamento da economia, decorrentes da falta de condições de acesso ao crédito e da cadeia de incumprimento relacionada com os atrasos de pagamento por parte do Estado, tornaram particularmente difícil compatibilizar a austeridade orçamental com o crescimento económico e, em especial, com o investimento do sector empresarial privado.

Para além da necessidade de ter em devida conta, no presente parecer, as restrições impostas pelo PAEF, o CES continua a alertar para a extrema



gravidade da situação actual ao nível do financiamento das actividades produtivas em Portugal, com consequências que se perspectivam dramáticas sobre a situação das empresas e sobre o nível de desemprego e, em geral, sobre o nível de vida da população.

O CES considera, assim, que para além da reconhecida necessidade de consolidação orçamental, a proposta de OE para 2012 deverá ser também avaliada pela forma como contribui, ou não, significativamente para a criação de bases para uma economia competitiva, para o crescimento sustentado do PIB e do emprego e para melhorar as condições sociais.

O CES volta a alertar que o País atravessa nos domínios económico, financeiro e social a sua pior crise das últimas décadas. Se a economia portuguesa não encetar uma trajectória sustentável de crescimento, é quase certo que a sociedade portuguesa, a prazo não muito longo, será confrontada com um desastre de grandes proporções e um retrocesso que poderá demorar muitos anos a recuperar.

O CES considera que, mesmo no quadro dos compromissos internacionais assumidos pelo País, continuam a existir margens de liberdade para a condução de políticas económicas e sociais que respondam aos grandes desafios – crescimento, competitividade e emprego - num quadro de coesão social e territorial.

O CES apela, assim, para que o Orçamento para 2012 que vier a ser aprovado possa constituir um instrumento eficaz de correcção de trajectória, repartindo por todos, de forma equitativa, os sacrifícios que terão de ser realizados, com vista a, simultaneamente, lançar as bases para o crescimento económico e para a criação de emprego.

O CES reitera que a necessidade de reverter tais desequilíbrios não pode continuar a ser adiada e que o OE 2012 também é um instrumento para efectivar medidas que contribuam para o crescimento económico, o investimento nas empresas, a incorporação de maior valor acrescentado no





processo produtivo e a melhoria na repartição do rendimento numa perspectiva de maior justiça social.

O CES chama a atenção para a necessidade de dar corpo a uma estratégia que credibilize o potencial de crescimento da economia. Chama, ainda, a atenção para os factores de incerteza, nomeadamente os decorrentes da evolução dos mercados para onde se dirigem as exportações portuguesas, bem como para as actuais tensões nos mercados financeiros e a forma como tal afecta o sector bancário e a economia em geral. Tais factores podem pôr em perigo a boa execução do OE e o cumprimento das metas fixadas.

## **2. Quadro macroeconómico**

O CES constata que o cenário macroeconómico para 2012, incluído no Relatório do OE 2012, é mais gravoso do que aquele que consta no Documento de Estratégia Orçamental 2011-2015 (DEO), divulgado pelo Governo nos finais de Agosto de 2011, e que o Governo manteve na 1ª versão das GOP enviada ao CES, apresentando, para a generalidade dos indicadores, previsões mais pessimistas.

O cenário macroeconómico, agora apresentado, aponta para a acentuação da quebra do PIB, de 1,9% em 2011 para 2,8% em 2012 (uma quebra acumulada de quase 5%). Embora esta evolução, a verificar-se, seja a mais grave dos últimos 30 anos, o CES considera que, mesmo assim, ela poderá não reflectir todos os efeitos negativos, pois a evolução da situação actual e as medidas constantes na proposta de OE são de molde a conduzir a uma quebra ainda mais acentuada do produto.

Desde logo, as medidas conducentes à diminuição do rendimento disponível das famílias e ao aumento do preço de muitos bens e serviços, nomeadamente devido à reestruturação das listas do IVA, terão um reflexo muito acentuado na diminuição do consumo privado, que se prevê que tenha uma evolução de -4,8%, em 2012 (-3,5%, em 2011).



É também com muita preocupação que o CES antevê um aumento acentuado do nível de endividamento das famílias, em proporção do rendimento disponível, o que pode conduzir ao aumento pronunciado do incumprimento do crédito concedido às famílias e à emergência de novas situações de pobreza e de exclusão social. Caso os acréscimos do endividamento e do incumprimento se verifiquem, haverá queda das receitas fiscais, o que contribuirá para um aumento do défice orçamental.

Por outro lado, é necessário assegurar o eficaz funcionamento da justiça, nomeadamente no que toca aos pequenos conflitos de consumo, o que implica reforçar a malha dos Centros de Arbitragem de Conflitos de Consumo existente no País e tornar o seu funcionamento mais expedito.

A isto acresce uma preocupante evolução da taxa de desemprego de 12,5%, em 2011, para 13,4%, em 2012, mesmo assim significativamente inferior à expectável face a uma contracção de 2,8% do PIB. Aliás, no já referido DEO 2011-2015, para uma quebra admitida de 1,8% no PIB para 2012, era prevista uma taxa de desemprego de 13,2%, enquanto no cenário macroeconómico constante do Relatório do OE, para um decréscimo de 2,8% no PIB é prevista uma taxa de desemprego de 13,4%, ou seja, apenas mais duas décimas relativamente ao cenário anterior, o que não é crível.

Do mesmo modo, não pode o CES deixar de registar que, numa conjuntura económica mais adversa, o Governo mantenha inalterada a sua previsão em termos de redução do volume de emprego (em 1.0%).

Sabe-se que existem um ou mais modelos econométricos de previsão, mas tais modelos não são públicos, contrariamente ao que acontece em vários países. Entende, por isso, o CES que os modelos econométricos seguidos deveriam ser publicitados, permitindo aos meios profissionais e académicos, bem como aos cidadãos interessados, proceder à análise e escrutínio dos mesmos, promovendo, deste modo, um ambiente propício aos consensos políticos, aquando da discussão da proposta de OE.



O investimento, após o decréscimo de 10,6% em 2011, continuará a contrair (-9,5%) em 2012, o que reflecte a falta de confiança dos investidores, associada à enorme dificuldade de acesso ao financiamento. A previsível quebra, pelo quinto ano consecutivo, do investimento, terá consequências que se irão repercutir nos próximos anos, afectando de forma duradoura a competitividade de muitas empresas, e tornando inverosímil um anúncio de retoma do crescimento em 2013.

O único contributo positivo esperado continuará a ser a evolução das exportações de bens e serviços, que mesmo assim apresentará um crescimento cada vez menos acentuado (8,8%, em 2010; 6,7%, em 2011 e 4,8%, em 2012). Constituindo as exportações o único motor da economia, e apesar da diminuição da procura externa dirigida aos produtos portugueses que se perspectiva, o CES considera que é necessário procurar soluções para que o ritmo de crescimento das exportações possa ser mais acentuado, não esquecendo as exportações indirectas (venda de bens e serviços a clientes exportadores).

Mesmo considerando que as exportações são actualmente um motor muito relevante na dinamização da nossa economia, o CES entende que deve também ser tido em conta o papel da procura interna, o que deverá traduzir-se em medidas que promovam a sua melhoria.

O CES entende que a Proposta de Lei do OE devia conter medidas que consubstanciassem verdadeiros factores de competitividade para as empresas, de crescimento económico e de emprego, de modo a criar condições para o desenvolvimento de um acordo entre os parceiros sociais para o crescimento, a competitividade e o emprego.

O CES entende que, nas actuais condições da economia portuguesa, as restrições ao financiamento desta, e não apenas as relativas ao financiamento do Estado, configuram, no futuro próximo, uma situação de extrema gravidade, cuja amplitude deverá ser do conhecimento público.



Nesse entendimento, o CES considera que deviam ser analisadas as fontes de financiamento compatíveis com as previsões macroeconómicas.

No Relatório do OE (pág.11), apenas é referido, sem a apresentação de quaisquer indicadores, que "de acordo com as previsões do Ministério das Finanças o nível de actividade económica irá recuperar em 2013 e a taxa de desemprego irá decrescer" e que "2012 será a antecâmara da recuperação económica", o que o CES considera pouco plausível.

No plano orçamental, um cenário macroeconómico irrealista reflecte-se nas próprias previsões das contas públicas, podendo inviabilizar o cumprimento das metas fixadas. Se tal suceder, a necessidade de reajustamento de cenário dificilmente deixará de ter como consequência a adopção de novas medidas, visando compensar o efeito sobre as receitas públicas de uma tendência económica mais gravosa.

### **3. A proposta de OE 2012**

O CES considera que objectivos de consolidação orçamental demasiado ambiciosos, atendendo ao esforço e ao período em causa, dificilmente serão exequíveis sem consequências muito negativas sobre a economia e a sociedade. Tal deverá ser tido em conta pelo Governo no decorrer dos exames regulares de avaliação do PAEF que ocorrem numa base trimestral.

O OE para 2012 tem como objectivo fundamental a redução do défice orçamental de um valor não superior a 10.068 milhões de euros em 2011 (equivalente a 5,9 % do PIB estimado para 2011) para um défice não superior a 7.645 milhões de euros em 2012 (equivalente a 4,5% do PIB previsto para 2012), neste último ano sem as chamadas medidas extraordinárias, de acordo com o compromisso assumido por Portugal.

O CES não põe em causa o cumprimento deste objectivo, na medida em que o mesmo decorre de compromissos assumidos no âmbito do PAEF.



Face à prevista degradação da situação económica europeia e mundial - substancialmente diferente do cenário considerado nas negociações do PAEF actualmente em execução - mal se tornem inequívocos dados da execução orçamental que demonstrem que está em causa uma efectiva 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 objectivos de redução do défice público.

Nestas circunstâncias, uma renegociação das condições, incluindo os prazos, relacionadas com a redução do défice contribuiria para evitar o estrangulamento do nosso tecido económico, o que, a suceder, hipotecaria por vários anos qualquer hipótese de retoma e crescimento da economia e levaria a um empobrecimento acentuado dos portugueses.

O Governo propõe que a redução do défice acima referida seja obtida através de medidas com um impacto na redução da despesa equivalente a 4,4% do PIB e de medidas com um impacto num aumento da receita de cerca de 1,7% do PIB. Do lado da despesa, verifica-se que a mesma é feita sobretudo pela diminuição dos custos com pessoal e com prestações sociais e do lado da receita pelo aumento do IVA, pela via da alteração da inclusão de bens e serviços nas 3 taxas do IVA.

De salientar que a Proposta de Orçamento materializa um esforço de consolidação orçamental muito superior (em cerca de 2.4 p.p. do PIB) ao previsto no PAEF. Tal se deve, segundo explicação do próprio Governo, "à necessidade de compensar o desvio de execução orçamental verificado, essencialmente, no primeiro semestre de 2011". No entanto, uma parte significativa deste esforço adicional de consolidação orçamental justifica-se pelos efeitos orçamentais da degradação da conjuntura internacional e pelo próprio efeito recessivo das novas medidas.



O desvio detectado na execução orçamental será corrigido no ano de 2011 fundamentalmente através de medidas de natureza transitória (sobretaxa em sede de IRS e transferência de fundos de pensões). Em 2012, segundo o próprio Governo, este tipo de ajustamento não será mais possível nem desejável. Contudo, o CES nota que uma parte substancial das medidas adicionais de consolidação orçamental previstas para 2012 tem, de facto, uma natureza transitória.

O CES entende que deve ser dado um esclarecimento cabal sobre o real desvio da execução orçamental em 2011 (3 400 milhões de euros), que tem vindo a aumentar a cada informação actualizada sobre o mesmo, as suas causas e que garantias é que a sociedade pode ter que não sejam encontrados novos desvios que precisem de ser corrigidos.

De igual modo é importante que novos projectos (legislativos e outros) sejam submetidos a uma rigorosa avaliação prévia em termos de efeitos e de custos.

Em relação às medidas propostas, o CES não pode deixar de expressar a sua preocupação perante a opção assente no corte das despesas com pessoal e nas despesas com prestações sociais (que correspondem a perto de 80% da diminuição da despesa), que conjuntamente com o agravamento dos impostos terá efeitos adversos quer em termos económicos, por via da quebra do consumo e do aumento do incumprimento financeiro por parte de muitas famílias, quer também em termos sociais, com a forte quebra dos rendimentos dos trabalhadores, sobretudo da Administração Pública e do Sector Empresarial do Estado, e dos pensionistas.

Constata-se que é seguida a mesma linha de orientação de 2011 que já mereceu preocupação por parte do CES no seu parecer sobre o OE para 2011. A redução das despesas públicas é obtida, sobretudo, através da diminuição das prestações remuneratórias dos trabalhadores do sector público, com especial destaque para a manutenção da redução remuneratória já aplicada este ano de 2011 e a suspensão do pagamento



dos subsídios de férias e de Natal aos trabalhadores da Administração Pública e do Sector Empresarial do Estado, bem como para todos os pensionistas com remuneração base mensal ou pensões acima de 1000 euros (nota: as remunerações ou pensões cujo valor é superior à retribuição mínima mensal garantida (485 euros) e inferior a 1000 euros, ficam sujeitas a uma redução progressiva, mas ainda assim fortemente penalizadora dos rendimentos mais baixos).

O CES entende que, no que toca à redução da despesa pública, o Governo poderia ter ido mais além no que respeita à eliminação de despesas resultantes da gestão ineficiente de recursos e dos desperdícios.

O CES considera importante promover uma gestão mais eficaz e eficiente da Administração Pública, que garanta um melhor nível de prestação de serviços à economia e aos cidadãos, valorizando nesse quadro uma maior responsabilização de todos os seus dirigentes. O CES chama ainda a atenção para a importância de uma fiscalização mais eficaz dos produtos e serviços oferecidos no mercado, de forma a garantir a qualidade e legalidade dos preços.

Por outro lado, o CES entende que as reformas estruturais, nomeadamente na Administração Pública, devem privilegiar um efectivo diálogo social.

Num contexto de forte agravamento do desemprego, o CES não pode deixar de expressar a sua preocupação face ao previsto decréscimo de despesas com prestações de desemprego e com medidas de apoio ao emprego, fragilizando ainda mais certos grupos e estratos populacionais e potenciando situações de pobreza e de exclusão social.

O CES considera que perante o aumento expectável do desemprego, nomeadamente do Desemprego de Longa Duração (DLD), mais do que uma intervenção centrada na contenção de custos, o OE deveria responder à necessidade de melhorar a protecção social dos desempregados, nomeadamente por via do reforço e da melhoria da eficácia das políticas



activas de emprego. Não é porém visível uma clara aposta nesta matéria, registando-se pelo contrário uma redução de verbas afectas à educação e formação, bem como uma redução de verbas atribuídas ao IEFP.

O CES regista com preocupação a forte redução de despesas previstas em áreas centrais como a Saúde, a Educação e a Segurança Social e os possíveis impactos sobre as pessoas em geral, mas especialmente sobre as camadas mais carenciadas da população.

O CES regista, com apreensão, a modificação da alteração do nível de endividamento dos municípios, prevista na proposta de OE, tendo em conta as limitações que daí decorrem relativamente às alterações automáticas dos montantes de transferência da Administração Central para estes.

De salientar, ainda, que Portugal apresenta níveis de economia paralela mais elevados que a generalidade dos países da OCDE e da UE, gerando não só perdas fiscais significativas, como situações de injustiça fiscal. O CES considera, assim, que a meta de 175 milhões de euros é um indício que as medidas de combate à fraude e evasão fiscal se revelam manifestamente insuficientes, sendo que o próprio Governo estima terem um contributo positivo de apenas 0.1% do PIB em 2012.

O CES recomenda que seja publicada uma lista exhaustiva dos perdões fiscais concedidos, devendo ser explicitada a razão para o perdão e devendo o Tribunal de Contas passar a apreciar, *a posteriori*, as referidas listas.

A política fiscal deverá ser um instrumento para o desenvolvimento do país, devendo promover a melhoria da competitividade das empresas, garantir justiça e equidade fiscal e contribuir efectivamente para uma mais justa repartição dos rendimentos.

Nesta sede, o CES considera que existe um conjunto de medidas fiscais, como a reestruturação das listas do IVA, a redução dos benefícios fiscais e a não actualização de escalões em sede de IRS ou ainda o agravamento de





impostos específicos, como o IMI, com impactos negativos sobre o rendimento das famílias, mesmo tendo o próprio Governo reconhecido (Relatório do OE, pág. 23) que "o esforço do lado da receita atingiu já os limites do sustentável".

O CES considera que a eliminação dos benefícios fiscais à interioridade representa um agravamento fiscal muito significativo para as empresas aí situadas que além do mais beneficiavam de uma taxa de IRC bastante reduzida (10% ou 15% consoante o caso) e vai acentuar o fosso entre as regiões do país, sem que isso se traduza num aumento de receitas significativo.

O CES constata a fragilidade na proposta de OE de medidas efectivamente orientadas para o crescimento económico e a criação de emprego que, ao estimular a economia, permitam às empresas – sobretudo às PME – enfrentar a situação difícil que se perspectiva para 2012.

É necessário assegurar a competitividade do regime fiscal português no confronto com as condições oferecidas para outras localizações no espaço da UE e, também, da economia global. Deve, assim, ponderar-se o previsto agravamento da fiscalidade para as PME (e, em geral, para as empresas que defrontam concorrência internacional).

Prevê-se, aliás, um alargamento da Base de Incidência Contributiva, motivado pelas alterações que a Proposta de Lei do Orçamento introduz relativamente à tributação, em sede de IRS, do subsídio de refeição e das importâncias auferidas por cessação de contrato de trabalho.

O CES não pode deixar de manifestar a sua preocupação com algumas das medidas constantes da proposta de OE, como seja a eliminação do prazo máximo de contagem de juros de mora, que afectará significativamente os contribuintes, quer sejam empresas ou cidadãos.



O CES expressa igualmente a sua preocupação pelo facto do reembolso do pagamento indevido de imposto deixar de ser objecto de devolução automática por parte do sistema fiscal quando detectado o erro e passar a estar dependente de uma reclamação por parte do contribuinte que terá apenas 120 dias para o fazer.

Como medidas favoráveis para as empresas, o CES regista apenas a aceleração dos procedimentos necessários à obtenção da isenção do IVA na exportação (medida que já constava no SIMPLEX Exportação com data de execução prevista para Outubro de 2011), uma vez que o efeito positivo do alargamento de quatro para cinco anos do prazo de reporte de prejuízos fiscais é compensado pela limitação à dedução dos mesmos a 75% do lucro tributável.

O CES considera, ainda, positiva a intenção do Governo de proceder a uma reforma do sistema fiscal que, em sede de IRC, "terá como objectivos promover a internacionalização e aumentar a competitividade das empresas portuguesas" e considera que a mesma deverá ser debatida e concretizada a curto prazo.

#### **4. O OE 2012 numa óptica de médio e longo prazo**

Visto numa óptica de longo prazo, a primeira questão que se põe é a da sustentabilidade das finanças públicas portuguesas. Neste particular, o CES alerta para que a capacidade de redução discricionária do défice das contas públicas nos anos posteriores a 2012 fica praticamente esgotada com a realização do OE 2012 nos moldes actuais e que, por isso, reduções adicionais do défice terão que ser obtidas através dos efeitos positivos do crescimento económico. Esta preocupação é acrescida, tendo em conta que o cenário macroeconómico apresentado para 2012 se revela optimista.

Uma outra preocupação de sustentabilidade que o CES tem vindo a mencionar tem a ver com os encargos futuros das Parcerias Público-Privadas (PPP).



A renegociação das Parcerias Público-Privadas, pelo impacto nas finanças públicas deve, no entender do CES, ser uma prioridade em 2012.

O CES recomenda, ainda, para evitar que as PPP se tornem, no futuro, um encargo insuportável para o Estado, que funcione o sistema de controlo muito estrito de modo a evitar derrapagens e que eventuais novas parcerias sejam lançadas no estrito cumprimento dos critérios legais e apenas depois de uma cuidadosa análise de viabilidade que deverá ser obrigatoriamente tornada pública.

Esta análise deve ser inserida, aliás, num objectivo mais vasto da reorganização do sector público, de modo a assegurar, com eficiência, uma efectiva provisão de bens públicos.

Para o CES, Portugal tem de criar urgentemente condições para sair da difícil situação em que se encontra, não sendo o caminho de definhamento económico e degradação social uma inevitabilidade. Para tal, o OE 2012 deveria conter uma aposta clara na criação e consolidação de condições propícias à melhoria da competitividade da economia portuguesa; políticas que promovam o crescimento económico, designadamente pela via do fomento das actividades produtivas geradoras de emprego e de forte incorporação de valor acrescentado, contribuindo assim para uma redução significativa do desemprego e para uma melhoria substancial da coesão social e territorial que se tem agravado de forma sistemática e sem precedente ao longo da última década.



## ANEXO

### PARECERES DO CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL – Extractos

OE 2011	<p>CES, Orçamento do Estado para 2011, Parecer aprovado no Plenário de 26 de Outubro de 2010</p> <p><b>Enquadramento orçamental</b></p> <p>Portugal atravessa actualmente uma profunda crise, sem precedentes nas décadas anteriores: a crise financeira e económica internacional tomou ainda mais evidentes as dificuldades nas áreas económica, orçamental e financeira em Portugal, sendo a redução do défice orçamental e a consolidação das finanças públicas, bem como o combate ao desemprego, prioridades fundamentais e imediatas para o País.</p> <p>Com efeito, a situação financeira do País degradou-se fortemente no último ano. Esta degradação é visível tanto no que respeita à situação financeira global da economia como no que respeita ao caso particular das finanças públicas.</p> <p>Quanto ao endividamento da economia em relação ao exterior, o CES alertou, em diversos pareceres anteriores, que o País se encontrava numa trajectória não sustentável nesta matéria. Com efeito, a acumulação de défices na balança corrente com o exterior estava (e está ainda) a fazer crescer a dívida externa numa tal dimensão que dificilmente se poderia esperar que esta trajectória pudesse prolongar-se muito mais tempo.</p> <p>O CES considera que existem hoje sinais inequívocos que esse limite temporal terá sido atingido. Com efeito, as dificuldades que a economia portuguesa encontra para se financiar no exterior, em particular a médio ou longo prazo, são um indicador claro de perda de confiança dos mercados financeiros na capacidade do país prosseguir no caminho de endividamento que vinha trilhando.</p> <p>O CES não pode deixar de alertar para a extrema gravidade desta situação. As dificuldades de financiamento externo da economia, que são já hoje patentes, apontam para a possibilidade (embora não a inevitabilidade) de ocorrência de uma redução drástica do crédito às nossas actividades produtivas com consequências que seriam dramáticas sobre a situação das empresas e sobre o nível de emprego sobretudo quando a taxa de desemprego se aproxima dos 11%.</p>
---------	---

GOP 1998	CES, Grandes Opções do Plano 1998, Parecer aprovado na Sessão Plenária de 13 de Outubro de 1997, Lisboa 1997
GOP 2000	CES, Parecer sobre as Grandes Opções do Plano para 2000, aprovado no Plenário de 21 de Janeiro de 2000, LISBOA, 2000
GOP 2002	CES, Parecer sobre as Grandes Opções do Plano para 2002, aprovado na reunião do Plenário de 12.10.2001, Outubro 2001
GOP 2003	CES, Parecer sobre Grandes Opções do Plano para 2003, aprovado no Plenário de 25.09.2002, Lisboa 2002
GOPES Parecer de iniciativa (2002)	CES, Parecer sobre Grandes Opções para a Política Económica e Social, aprovado no Plenário de 25.07.2002, Lisboa, 2002



GOP 2000	<p><b>Reformas</b></p> <p>Infelizmente o CES tem de recordar – pelas implicações profundas nesta matéria - as preocupações que vem manifestando sobre a não realização, pelo Governo, das grandes reformas de fundo possibilitadoras e propiciadoras dos processos de reconversão e modernização económica, social e política. Em particular, manifesta-se a necessidade de dar seguimento consequente às reformas fiscal, da saúde, da segurança social, da justiça e da administração pública, sem esquecer as condições de enquadramento e os apoios à modernização e reconversão económica. P33</p>
GOP 2002	<p><b>Finanças Públicas</b></p> <p>Do lado da despesa tem sido evidente a tendência para o seu crescimento pouco controlado em Portugal, por contraposição à clara tendência de decréscimo na Zona Euro. Porque Portugal partiu de níveis relativamente baixos de despesa em 1995, conseguirá, ainda assim, situar-se ligeiramente abaixo dos seus parceiros em 2002. Os motivos de preocupação são aqui: (i) como mudar a tendência para o crescimento da despesa em Portugal? e (ii) como se comparam os padrões de reproduzibilidade da despesa em Portugal versus Zona Euro? P78</p> <p>Em termos de endividamento foi possível acompanhar os nossos parceiros da Zona Euro no período 1995-1998 graças, em boa medida, às receitas das privatizações. A partir daí tem-se Portugal endividado mais rapidamente que os restantes países da Zona. P78/79</p>
GOP 2002	<p><b>Despesa pública</b></p> <p>O Estado tem vindo a criar uma dívida pública paralela. Trata-se de compromissos contratuais e financeiros do Estado que não são contabilizados como dívida pública e vão produzir encargos em futuros Orçamentos de Estado, como <i>leasings</i>, <i>scuts</i>, <i>project finance</i>, etc. Evitando agravar o défice, o governo coloca as "parcerias públicas/privadas", concessionárias de auto-estradas, por exemplo, a contratar empréstimos para a construção e manutenção de estradas, como aliás já foi reconhecido oficialmente: "o investimento em infra-estruturas públicas na área da rodovia inscrito no PIDDAC será complementado com um importante volume de investimento privado (...) os investimentos das concessionárias de auto-estradas deverão atingir 25 Mc no ano de 1999, prevendo-se 112 Mc para 2000 e 251 Mc para 2001" (GOP para 2001, pág. V-5). P87</p> <p>A importância da explicitação dos dados relevantes é evidente se se atender aos montantes envolvidos. Partindo de dados fornecidos pelos promotores dos empreendimentos, publicou o Diário Económico (21/5/2001) um quadro considerando as responsabilidades previsíveis no período 2001-2031, decorrentes de <i>Scuts</i> (2468 milhões de contos), Lei de Programação Militar (988,1 milhões) e TGV (2345 milhões). Ou seja: 5801,1 milhões de contos no período e 187,1 milhões de contos em média anual. Independentemente de considerações que pudessem ser feitas sobre os números, os mesmos mostram claramente a necessidade de serem devidamente analisados nos seus fundamentos e pressupostos e devidamente enquadrados em termos de explicitação orçamental, tornando-se necessário consensualizar suficientemente as acções já que se trata de encargos que se prolongarão, no mínimo, por todo o espaço de uma geração. P87</p>
GOP 2002	<p><b>Despesa</b></p> <p>Entre 1995 e 1999 terão sido admitidos no Estado 50 mil novos funcionários públicos, engrossando o número de beneficiários da Caixa Geral de Aposentações, que ultrapassará agora os 715 mil. Apesar de o número de contribuintes ter aumentado, o défice do Organismo está a crescer perigosamente, quer porque também aumentou o número de reformados, quer ainda devido às actualizações das verbas pagas pela Caixa Geral de Aposentações. Embora os dados relativos ao Centro Nacional de Pensões sejam mais tranquilizadores (a curto prazo), também aqui convirá estar-se alertado para o problema, por razões a que se faz alusão em outro ponto deste Parecer. P86</p>
GOP 2003	<p><b>Controlo da despesa</b></p> <p>As implicações financeiras do EURO 2004 suscitam a maior apreensão aos membros do CES, até pelos problemas que têm vindo a apresentar-se. Tendo em conta os elevados montantes</p>



	<p>financeiros envolvidos e outras experiências de aplicação de dinheiros públicos, propõe o CES que sejam explicitados os montantes globais a sair do OE, seus destinatários e prazos de entrega, e que medidas estão previstas para fazer face a eventuais derrapagens ou eventuais situações anómalas. Também a situação fiscal de alguns clubes deveria ser adequadamente analisada e publicitada. P28</p> <p>Impõe-se a selectividade e controlo rigoroso dos grandes investimentos promovidos pela Administração central, regional e local, com explicitação de objectivos prosseguidos, de regras e critérios de avaliação ex-ante e ex-post e cálculo da globalidade das implicações financeiras (de investimento e de exploração), e respectiva calendarização e origem de fundos. Entende-se que a Lei deveria prever o elenco de objectivos a explicitar, das regras e controlos a aplicar e das questões financeiras a estudar, devendo tornar obrigatório o preenchimento de formulários específicos que deveriam ser formalmente publicitados e objecto de controlo periódico por parte da Assembleia da República. Concorda-se, pois, com a "selecção criteriosa dos investimentos em função da "produtividade da despesa pública" em linha com o que está previsto na Lei nº 91/2001, de 20 de Agosto (Lei de Enquadramento Orçamental) através de um conjunto de indicadores objectivos ex-ante, on-going e ex-post que permitirão acompanhar e avaliar a economia, a eficiência e a eficácia da sua realização", bem como com a "análise da relação custo-benefício do modo a poder-se corrigir, em qualquer momento, a trajectória dos investimentos face aos resultados alcançados". P28</p>
<p>GOPES Parecer de iniciativa (2002)</p>	<p><b>Controlo apertado das despesas públicas</b></p> <p>É fundamental a adopção de normas de gestão mais rigorosas que permitam um efectivo combate aos desperdícios e gastos excessivos que se têm vindo a verificar em algumas áreas ao longo dos anos, que introduzam a aplicação do princípio da responsabilização nos lugares de chefia e que assegurem uma maior eficiência e eficácia na utilização de todos os recursos humanos e materiais e uma maior produtividade. Não é aceitável que, sistematicamente, os preços das adjudicações sejam ultrapassados ou que os preços praticados nas compras atinjam níveis demasiado altos, em resultado de sucessivos atrasos de pagamento do Estado, nem que os encargos financeiros assumam valores anormais, pelo que o Governo deve passar a dispor de um sistema centralizado de informações sobre as condições de aquisição de bens e serviços, bem como da qualidade e idoneidade dos seus fornecedores. P20</p>
<p>GOP 1998</p>	<p><b>Orçamento</b></p> <p>O CES é de Parecer que todas as decisões que se traduzam em transferir encargos para o futuro, mediante redução dos custos actuais a cargo do OGE, deverão não só ser devidamente quantificados como respeitar critérios de equilíbrio de médio/longo prazo, não podendo/devendo traduzir-se em sobrecustos anormais para os cidadãos no futuro. P30</p>
<p>GOP 2003</p>	<p><b>Contas Públicas</b></p> <p>O desequilíbrio das contas públicas só não foi maior (i) por causa da descida das taxas de juro nos mercados internacionais (por via da preparação para a adesão ao euro) e (ii) das privatizações. Mas não se crê que as taxas de juro possam ainda descer significativamente, podendo até vir a subir no caso de os prestamistas externos perderem confiança no País. Também as receitas das privatizações estão chegando ao seu termo: segundo os relatórios do Banco de Portugal, o Estado português arrecadou, no quinquénio 1996-2000, um pouco mais de 1900 milhões de contos por via das privatizações, ou seja, em média anual, um pouco mais de 380 milhões de contos no período. Mas depois do máximo de 1997 (mais de 800 milhões de contos), os montantes arrecadados têm vindo a descer sistematicamente, caminhando-se para a exaustão deste tipo de receita por já pouco haver a privatizar. P8</p>
<p>GOPES Parecer de iniciativa (2002)</p>	<p><b>Necessidade de orçamentos plurianuais</b></p> <p>Torna-se, por isso, necessário um programa a médio prazo, consubstanciado num orçamento plurianual (preferivelmente para um período de quatro anos ajustável anualmente), com metas imperativas, embora ajustáveis em função dos desvios que ocorram em variáveis exógenas pré-fixadas (previsões do PIB, previsões da inflação, marcha das receitas cobradas, evolução das taxas de juro...). P17</p>

## DECLARAÇÕES DE VOTO



## Declaração de Voto das Autarquias Locais

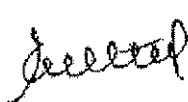
### Declaração de Voto

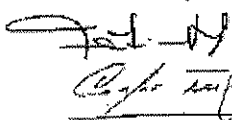
Analisando a proposta de Orçamento Geral do Estado presente no Plenário do CES e analisando a proposta de parecer do CES, somos de opinião que o artigo 39º do Orçamento do Estado para 2012, deveria ser revisto, nos termos que indicamos de seguida.

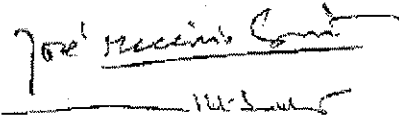
A proposta de controlo do recrutamento de trabalhadores nas autarquias locais - nos domínios rodoviário e judicial para a prestação de serviços básicos e indispensáveis à população.

Aceitamos que as autarquias no seu conjunto tenham seu próprio número de trabalhadores em 2012, mas não podemos aceitar que para determinadas situações, nomeadamente de substituição ou de funcionamento de determinados tipos de equipamentos básicos, tenhamos que estar sujeitos a autorizações do Governo.

Estas situações violam o princípio da autonomia local.













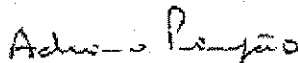
#### DECLARAÇÃO DE VOTO

No seguimento do meu voto favorável ao Parecer do CES sobre o Orçamento de Estado para 2012 (OE 2012) desejo fazer a seguinte declaração de voto:


"A Proposta de Lei de Orçamento de Estado para 2012 prevê a suspensão da autonomia financeira das Universidades.

Para além da questão da constitucionalidade a experiência de gestão orçamental mostra que tal autonomia não tem provocado aumento da despesa pública. A garantia objectiva deste controle é assegurada pelo processo de cálculo dos orçamentos das Universidades através duma fórmula matemática e pela limitação legal ao recurso a endividamento. Por outro lado a autonomia financeira tem possibilitado uma mais eficiente afectação de recursos e mais eficácia no cumprimento da missão de interesse público das Universidades."

Adriano Pimpão



Representante das Universidades no CES



João SAIGUEIRO



**PARECER SOBRE O ORÇAMENTO DE ESTADO 2012**

**Declaração de Voto**

Embora reconhecendo que o projecto de parecer de sobre o Orçamento de Estado 2012 (OE2012), sofreu, ao longo da sua preparação em sede de CEPES, uma melhoria significativa pela integração de muitas propostas de alteração, a CGTP-IN abstém-se na votação do presente parecer pelas seguintes razões:

1. O parecer afirma que o país deve cumprir as medidas recessivas contidas no PAEF, situação que conduz ao empobrecimento do país e, em particular, dos trabalhadores, dos jovens e dos pensionistas, ao mesmo tempo que acentua a degradação do sector produtivo e cerebra as possibilidades de crescimento económico, com todas as consequências que daqui decorrem, nomeadamente nas condições para cumprir os compromissos financeiros assumidos com instituições internacionais;
2. Ao manter a formulação da necessidade de cumprimento das medidas contidas no PAEF, o parecer dá cobertura ao aumento do desemprego e à diminuição das prestações sociais, à degradação da qualidade do emprego e ao aumento da precariedade, com a perspectiva de um retrocesso nas relações laborais sem precedentes na história mais recente do país, ao mesmo tempo que, no estrito cumprimento do PAEF, abre a porta a brutais reduções do poder de compra dos trabalhadores, ao aumento das desigualdades, ao acentuar de uma injusta política fiscal, deixando de fora os rendimentos de capital e um sério combate à fraude e evasão fiscal. No entender da CGTP-IN, são desastrosos os cortes significativos em áreas centrais como a saúde, a educação e a segurança social, bem como o ataque ao SEE, quer por via da privatização das empresas mais rentáveis, quer de uma "racionalização" das empresas de transportes, que apenas servirão para transferir recursos para o sector privado afectando a generalidade da população, com consequências negativas, em todas e cada uma destas áreas, no acesso a estes bens e serviços pela generalidade da população;



3. Por outro lado, sendo consensual a fragilidade da procura externa, com a economia dos principais países para os quais Portugal exporta a apresentar cenários estagnação ou mesmo de quebra no crescimento económico, a referência à necessidade de repartir “por todos, os inevitáveis sacrifícios que terão de ser realizados”, para além de colocar em causa a aposta na procura interna, escamoteia o carácter injusto das brutais medidas com os trabalhadores e a generalidade da população está confrontada. O Parecer do OE2012, ao defender a tese da “repartição dos sacrifícios” aponta, objectivamente, para um generalizado empobrecimento dos portugueses, sob a batuta de quem, em tempo de campanha eleitoral, afirmava que “o limite dos sacrifícios tinha sido atingido”;

Para a CGTP-IN, a actual situação vivida em Portugal exige uma mudança de rumo. Como é referido na própria conclusão do Parecer ao OE 2012 “o caminho de definhamento económico e degradação social não é uma inevitabilidade”, pelo que a manutenção da referência à necessidade de implementar as medidas constantes no PARF, cujas consequências, caso sejam efectivamente aplicadas, redundarão num agravamento da situação económica e no empobrecimento generalizado do país, dos trabalhadores e de milhões de portugueses, não pode merecer o apoio da CGTP-IN.

Lisboa, 8 de Novembro de 2011

Os representantes da CGTP-IN

