

**PARECER SOBRE O**  
**ORÇAMENTO RETIFICATIVO DO OE PARA 2013**

**Relator:** *Conselheiro João Ferreira do Amaral*

junho 2013

**1.** Na sequência da solicitação da Comissão Parlamentar de Orçamento, Finanças e Administração Pública, recebida em 31 de maio de 2013, o Conselho Económico e Social (CES) elaborou o presente Parecer sobre a Proposta de Orçamento do Estado Retificativo para 2013.

**2.** O CES considera que o Orçamento Retificativo demonstra de forma evidente as dificuldades de se avançar na redução do défice das finanças públicas em situação de recessão da atividade económica.

**3.** O CES chama ainda a atenção para que o cenário macroeconómico apresentado pelo OER/2013 é de difícil realização, quer devido à possibilidade do efeito negativo das medidas de consolidação orçamental sobre a procura interna ir além do previsto quer devido à evolução menos favorável da procura externa. O CES reitera a importância de conhecer as principais características do modelo de previsão utilizado, com o objetivo de possibilitar uma análise mais transparente e rigorosa das previsões macroeconómicas.

**4.** As expectativas já existentes no final de 2012 relativamente à evolução económica para 2013 eram de manutenção de uma evolução recessiva da atividade económica conjugada com um significativo aumento do desemprego.

**5.** Estas expectativas têm vindo a confirmar-se ao longo de 2013, tendo-se registado mesmo um agravamento significativo dos dois principais indicadores da procura interna (investimento e consumo privado) no I trimestre, o que, tendo em consideração a forte desaceleração que vem ocorrendo na procura externa, aumentam a probabilidade da queda do PIB este ano ser superior ao previsto. Daí resultará também que algumas das medidas de redução do défice orçamental previstas no Orçamento de

Estado para 2013, em particular o aumento dos impostos, venham a perder eficácia e a induzirem um maior agravamento da situação económica.

**6.** O CES salienta, neste contexto, a revisão em alta da taxa de desemprego para 2013 e a queda mais pronunciada do emprego que, a concretizar-se, a previsão apresentada no OER 2013, significará a destruição de 545 mil postos de trabalho em apenas 3 anos. O CES assinala, ainda com preocupação, o facto da evolução da despesa com prestações de desemprego ficar aquém da evolução esperada do desemprego, refletindo o efeito do estreitamento da condição de recursos e de forte aumento do desemprego juvenil, tal como a UTAO chama a atenção no documento de análise ao OER2013, implicando haver milhares de desempregados sem qualquer apoio.

**7.** É possível atribuir ao efeito recessivo adicional um impacte negativo sobre as finanças públicas de 1865 milhões de euros (cerca de 1,1% do PIB), assim repartidos: 1595 milhões de euros de inferior cobrança de receita fiscal do Estado (Quadro 4 do Relatório do Orçamento Retificativo, pág. 12), e um aumento de 270 milhões de euros (pág. 15 do referido Relatório), respeitante ao aumento das prestações de desemprego. A este montante ainda deveria ser adicionada a parte de aumento de impostos resultante da reposição de subsídios a funcionários e pensionistas e parte da verba de 94 milhões de euros relativa à redução de contribuições para a Segurança Social.

**8.** Os efeitos decorrentes do agravamento da recessão relativamente à prevista no OE 2013 são, assim, largamente superiores ao valor da reposição do subsídio de férias ao pessoal do sector público e aos pensionistas decorrente da decisão do Tribunal Constitucional, valor que atinge 1274 milhões de euros, (pág. 12 do Relatório).



**9.** Embora a deterioração do cenário macroeconómico resulte também de fatores externos não controláveis pelo Governo, o CES considera que se poderá estar perante uma situação em que as medidas de redução do défice previstas no OE 2013, do lado das receitas, produzem um efeito muito aquém do previsto nessa redução.

**10.** Apesar de não constarem na proposta de lei do Orçamento Retificativo, as medidas a aplicar aos trabalhadores da Administração Pública encontram-se quantificadas no relatório que a acompanha, pelo que o CES não pode deixar de pronunciar-se sobre as mesmas. Neste âmbito, o CES regista que o aumento do horário de trabalho representa mais um ônus contratual para os trabalhadores da Administração Pública, o que poderá ter efeitos negativos na sua motivação, pouco contribuindo para o equilíbrio das contas públicas. Também não pode o CES deixar de expressar a sua preocupação sobre as medidas previstas para a requalificação profissional da Administração Pública.

**11.** É Também motivo de apreensão a situação da Segurança Social, cuja sustentabilidade está em causa devido à redução continuada das contribuições, fruto da diminuição do emprego e do aumento da despesa com as prestações de desemprego. O CES realça que, segundo o OE 2013 e mantendo-se no OER2013, o saldo da Segurança Social é de apenas 3,1 milhões de euros – sendo positivo somente graças à transferência do orçamento de 500 milhões de euros -, valor que compara com o saldo de 439 milhões em 2011.

**12.** O CES não deixa de avaliar negativamente a manutenção do corte de 5% e 6% nos subsídios de doença e desemprego, respetivamente. Ainda que tenha sido incluída a salvaguarda do rendimento considerado como o mínimo de sobrevivência adequado, a medida atinge uma camada da população em situação de grande vulnerabilidade e que já afere

rendimentos muito baixos – lembra-se que o valor médio das prestações de desemprego é de apenas 488 euros e que tem vindo a descer. Esta nova contribuição coloca ainda em causa a relação entre contribuições e cobertura de eventualidades.

**13.** O CES regista com preocupação que as cada vez maiores dificuldades em se obter resultados de consolidação orçamental de acordo com as previsões, acompanhadas pelos efeitos recessivos que as respetivas medidas provocam, levam a um aumento continuado do peso da dívida pública no PIB.

**14.** Neste entendimento o CES reitera o que já afirmou em anteriores pareceres, que um esforço de consolidação orçamental demasiado acelerado, implicando medidas com um maior impacto recessivo, como foi o aumento de impostos para 2013, podem ser relativamente menos eficazes nos resultados que produzem sobre as finanças públicas ao inviabilizarem a retoma do crescimento económico e a diminuição do desemprego.

**15.** O CES reafirma a necessidade de dinamizar a procura interna, de reforçar as ações de incentivo ao investimento produtivo e de criar um clima que abra perspectivas de crescimento aos agentes económicos, como forma de diminuir o desemprego e promover o crescimento económico, imprescindível para garantir a sustentabilidade das contas públicas, da Segurança Social e para reverter a situação de pobreza em que se encontram milhares de famílias portuguesas. Neste sentido, o CES salienta novamente a importância de o Governo assumir uma posição mais firme na negociação das metas e calendário da consolidação orçamental, bem como na redução do peso do serviço da dívida.



**Declaração de voto dos representantes do Governo sobre o Parecer do CES relativo à Proposta de Lei n.º 151/XII, que procede à primeira alteração à Lei do Orçamento do Estado para 2013, aprovada pela Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro (Orçamento Retificativo)**

1. O CES reconhece as dificuldades de se realizar a consolidação orçamental, reduzindo o défice e a dívida pública, em situações de recessão da atividade económica. Os movimentos de consolidação orçamental devem ser realizados em contraciclo de atividade. No entanto, Portugal perdeu essa oportunidade na segunda metade da década de 90. Esse adiamento da consolidação levou a um excesso de endividamento privado e público e a uma década de défices externos elevados, que resultou num elevado endividamento externo. Em abril de 2011, a situação de insustentabilidade da economia portuguesa revelou-se com toda a sua dimensão, tendo o Tesouro português perdido totalmente o acesso a financiamento privado e ficando dependente de fontes de financiamento oficial.
2. Nestas condições, foi necessário negociar o Programa de Assistência Financeira. O acesso de Portugal ao financiamento externo ficou dependente do cumprimento das medidas previstas no Programa com destaque para as medidas de consolidação das finanças públicas. Adicionalmente, é necessário reconhecer que na ausência desse cumprimento e da consequente interrupção do acesso ao financiamento oficial, a perturbação social e a recessão económica que lhe seguiria, seriam certamente maiores e com impactos sociais mais regressivos.
3. A apresentação da alteração ao Orçamento do Estado de 2013 decorre, em primeiro lugar, da necessidade de dar cumprimento ao Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 187/2013, de 5 de abril, que determina a reposição do subsídio de férias, das prestações correspondentes ao 14.º mês e equivalentes. Este Orçamento rectificativo resulta, assim, da necessidade de adequar os limites da despesa pública à decisão do Tribunal Constitucional. O Orçamento rectificativo tornou-se também uma ação prévia para o encerramento do 7.º exame regular.

4. O Orçamento rectificativo compatibiliza, ainda, os níveis de despesa com os limites acordados no 7.º exame regular. A verificação da restrição orçamental que nos é imposta é crucial para a manutenção do capital de confiança que Portugal tem vindo a adquirir nos dois últimos anos. O fecho do 7.º exame regular permitirá o recebimento da 8.ª tranche do empréstimo no âmbito do PAEF, mas sobretudo a extensão das maturidades, o que permitirá a Portugal prolongar o benefício de se financiar com taxas de juros equivalentes às usufruídas por emitentes com notação de triplo-A, algo que Portugal nunca alcançou.
5. O Parecer do CES é, portanto, incompleto na análise que faz, só se detendo nos efeitos presentes da consolidação orçamental, esquecendo-se das origens da atual situação e das consequências da eventual inação.
6. Assim, os representantes do Governo consideram que a proposta de parecer do CES não analisa a situação económica e orçamental de uma forma equilibrada. Apesar disso, o Governo considera que a concertação social é uma mais-valia importante e quer manter o diálogo social, pelo que apesar das discordâncias fundamentais relativamente à proposta de parecer, decide-se pela abstenção.

Lisboa, 12 de junho de 2013.

Vasco Hilário

Conselheiro do CES

(Suplente)