

**Parecer sobre**  
**a Proposta de Grandes Opções do Plano**  
**para 2013**

(aprovado em Plenário do CES a 26/09/2012)

**Relator:** *Conselheiro Adriano Lopes Gomes Pimpão*

## INDICE

1. Introdução	3
2. Análise da Estrutura e das Políticas na Generalidade	4
3. Enquadramento Macroeconómico	5
4. Política Fiscal e de Rendimento	8
5. Políticas de Crescimento e Emprego	10
6. Reformas Estruturais e Regulação da Economia	12
7. Políticas Sociais	14
8. Nota Final	15



## **1. INTRODUÇÃO**

No âmbito das competências atribuídas ao Conselho Económico e Social – CES, quer pela lei do CES (artº 2º da Lei nº 108/91 de 17 de Agosto), quer pela Lei Quadro do Planeamento (artº 9º da Lei nº 43/91 de 27 de Julho), a Proposta de Lei das Grandes Opções do Plano 2013 (GOP) foi submetida a apreciação deste Conselho.

Nos termos da Constituição, das referidas Leis e do artº 12º-D da Lei de Enquadramento Orçamental, as GOP devem ser submetidas a parecer do CES antes da Proposta de Lei ser apresentada na Assembleia da República, de forma a permitir a sua discussão em simultâneo com a proposta de Orçamento do Estado (OE).

O documento das GOP submetido ao presente Parecer do CES é a versão remetida pelo Governo em 13 de Setembro de 2012. Apesar do Governo ter anunciado posteriormente, em sede de concertação social, alterações relativamente à TSU, o CES teve que se pronunciar formalmente acerca daquele documento.

O CES salienta a importância das GOP como suporte do Orçamento do Estado, o qual é a expressão financeira das políticas indicadas nas mesmas, como decorre da Constituição. Contudo não se deve encarar este preceito como uma mera questão formal, mas como a oportunidade de, através da articulação e harmonia das GOP com o OE, poder dar uma perspetiva do desenvolvimento económico e social implícita e viabilizada no Orçamento do Estado para o mesmo período, neste caso 2013.

É neste sentido que o CES considera que não é claro, podendo mesmo ser contraditório com aquela harmonia (prevista no nº 2 do artº 105º da CRP), o enunciado do artº 2º da Proposta de Lei. De facto neste artº afirma-se que o enquadramento estratégico das GOP 2013 é assegurado pelo Relatório do Orçamento do Estado de 2013 (ainda desconhecido nesta data), quando devia ser precisamente o contrário.



## **2. ANÁLISE DA ESTRUTURA E DAS POLÍTICAS NA GENERALIDADE**

A estrutura das GOP 2013 é semelhante à apontada nas GOP 2012-2015 já objeto do Parecer deste Conselho em 2011, mas não surge em nenhuma parte do documento o enquadramento das políticas previstas para 2013 com as GOP 2012-2015. Seria nomeadamente pertinente efetuar uma avaliação dos desvios entre as metas previstas nas GOP de médio prazo (para 2013) e as que agora constam do documento em apreciação.

O texto apresenta-se longo e por vezes com uma linguagem demasiado hermética.

O CES reafirma a importância de se tornar perceptível para todas as partes interessadas a leitura deste documento.

A análise do mesmo permite concluir que não existe a formulação de uma estratégia para a economia portuguesa e que não estão definidos objetivos claros, mensuráveis, realistas e calendarizados que ajudem a perceber o caminho que se tem de percorrer. As contribuições dos diversos Ministérios parecem avulsas, com aprofundamentos desiguais, sem que se vislumbre a sua interligação, coerência e complementaridade de modo a dar corpo a uma clara estratégia de desenvolvimento do País.

A formulação da política económica constante das GOP, tentando conciliar dois objetivos conflituosos entre si – equilíbrio orçamental e equilíbrio das contas externas – encerra riscos elevados que o CES não pode deixar de mencionar. Assim, a busca da redução do défice externo, feita à custa da diminuição da procura interna, conduzirá à redução das receitas fiscais, o que torna muito difícil atingir níveis significativos de redução do défice orçamental.

A primeira parte das GOP (1ª e 2ª Opções) constitui o cerne da política orçamental e financeira. Contudo surge na 5ª Opção o ponto 5.2 que parece ser um contributo autónomo para as políticas da “economia e emprego” que não se entende separada daquela primeira parte. Em sequência, as GOP surgem como um documento composto por três partes. A primeira (1ª e 2ª



Opções) correspondente à política do Ministério das Finanças, a segunda (ponto 5 da 5ª Opção), correspondente à política do Ministério da Economia e do Emprego e a terceira parte com as restantes Opções, como as políticas dos restantes Ministérios.

Atendendo a que o Parecer terá de incidir sobre este documento com a estrutura que tem, procurar-se-á em conformidade organizar a análise nos seguintes pontos: enquadramento macroeconómico, política fiscal e de rendimento, políticas de crescimento e emprego, reformas estruturais e regulação da economia e políticas sociais.

### **3. ENQUADRAMENTO MACROECONÓMICO**

Portugal tem uma economia com um significativo grau de exposição à concorrência internacional e submetida a uma intervenção externa que influencia a conceção e execução das políticas económicas e sociais.

Daqui resulta que o programa de enquadramento macroeconómico só possui certezas nos critérios orçamentais e em algumas medidas preconizadas no Programa de Ajustamento Económico e Financeiro e decorre num quadro de grande incerteza no que se refere ao crescimento e à conseqüente evolução do Produto Interno Bruto, não criando as necessárias condições de confiança e perceção das políticas por parte das pessoas e das empresas.

Apesar disso é preciso dizer que já se possui alguma experiência sobre a influência das chamadas "Hipóteses Externas". Com base na análise destas hipóteses e do Cenário Macroeconómico podemos realçar os seguintes pontos:

- a) As principais hipóteses de enquadramento internacional parecem indicar uma situação menos desfavorável, não havendo correspondência numa tendência do crescimento das exportações portuguesas. Registe-se, contudo, a melhoria na evolução das Balanças Corrente e de Capital e portanto na diminuição das necessidades de financiamento da economia, apesar desta melhoria estar fortemente



relacionada com a componente cíclica, não se tratando, no entender do CES, de uma alteração estrutural. De facto a redução do défice da balança comercial ocorre, por um lado, devido ao aumento das exportações e, por outro, pela diminuição das importações, que deverá ter sido induzida mais pela redução da procura interna, decorrente do menor rendimento disponível, do que pela substituição das importações.

Ainda no que se refere às exportações, o CES sublinha o facto de não haver nas GOP uma estratégia sobre as vantagens competitivas, através da segmentação dos mercados face à diversificada evolução da procura externa relevante, nos mercados europeu e mundial.

- b) A evolução do investimento torna-se neste ponto referente ao crescimento a variável chave. Contrariamente ao que se afirma no documento, não é correto dizer que há recuperação do investimento em 2013. O que se prevê é uma quebra menor face a 2012 do que a que se verificou em 2012 face a 2011. Mas o investimento continua a decrescer, o que indicia uma possível redução da capacidade produtiva.

Este decréscimo ocorre pelo 6º ano consecutivo (taxa acumulada superior a 40%), com consequências no processo de retoma económica e no aumento do desemprego.

Há contudo um aspeto mais relevante para análise que é a identificação das variáveis que determinam o investimento. Nas GOP refere-se as condições de financiamento e a desvalorização fiscal. Não há nenhuma referência à procura como fator de crescimento, sabendo-se que é essa variável, dependente obviamente do rendimento mas também das expectativas, que tem sido a principal causa da diminuição da atividade económica.



c) Tendo em conta o efeito fortemente negativo que a subida das contribuições sociais dos trabalhadores terá sobre o consumo das famílias e as expectativas das empresas no mercado doméstico, o CES considera muito otimista prever uma redução do ritmo de quebra do consumo privado e do investimento em 2013, para 2,2% e 4,2%, respetivamente, após descidas de 5,8% e 14,1% em 2012, pelo que a contração do PIB em 1% também se afigura claramente subestimada, o mesmo sucedendo com o recuo de 1,2% do emprego (após quedas previstas de 3% e 4,3% em 2012, respetivamente), ainda que se possa vir a verificar um efeito positivo da descida da TSU no emprego de algumas empresas do sector exportador. Assim, o CES receia que possa estar também subavaliada a previsão da taxa de desemprego em 2013 (16%, após um valor previsto de 15,5% em 2012), inalterada face à anterior revisão do PAEF, onde não estava contemplado o referido aumento das contribuições sociais dos trabalhadores.

Na exposição de motivos das GOP, é salientado que o crescimento preocupante do desemprego requer respostas de curto e médio prazo que foram “consagradas na 4ª Revisão do PAEF e são hoje elemento central do Programa”, pelo que “a estratégia definida continua, pois, apropriada”. O CES entende que o significativo aumento previsto das contribuições sociais dos trabalhadores em 2013, sendo fortemente penalizador da procura interna, é contrário ao desejo expresso de combate ao desemprego e introduz mesmo o risco de uma espiral recessiva.

O CES reconhece que o desempenho das exportações tem excedido as expectativas e demonstra uma notável capacidade de ajustamento das empresas produtoras de bens e serviços transacionáveis.

No entanto, este desempenho não será suficiente para continuar a alimentar um crescimento consistente e continuado das exportações se não forem criadas condições de investimento que permitam alargar de



forma significativa o número de empresas exportadoras e modificar o perfil daquilo que exportamos. Tal como já referido neste parecer sobre a estratégia de diversificação de mercados e de produtos transacionados, deve-se também sublinhar a necessidade de reforçar os fatores competitivos que contribuem para a diferenciação dos nossos produtos ao nível do valor acrescentado e não olhando apenas ao custo do fator trabalho.

Neste contexto o tratamento dado nas GOP ao turismo, sector relevante de exportação, parece relativamente pobre, chamando-se a atenção para o facto de que a inclusão da proposta de uma taxa turística para valorizar o património, a recair sobre as dormidas, poderá afetar negativamente a procura neste sector.

- d) O CES recomenda uma melhor explicitação das políticas que exprimem a relação entre política fiscal, de estímulo à poupança, repartição de rendimento e regulação dos preços dos sectores protegidos que condicionam fortemente a formação de preços na economia e a procura de bens e serviços pelas empresas e famílias.

Sempre que possível estas políticas deverão dirigir-se de forma diferenciada ao mercado interno doméstico, com vista à sua dinamização e ao fomento das exportações.

#### **4. POLÍTICA FISCAL E DE RENDIMENTO**

O Programa de Ajustamento Económico e Financeiro previa uma medida de desvalorização fiscal (redução da TSU - Taxa Social Única) com o objetivo de garantir o aumento de competitividade das empresas, com um efeito orçamental nulo, cuja compensação seria efetuada através da alteração da estrutura e das taxas do IVA, de cortes adicionais na despesa, ou outras receitas fiscais.





Em 2011 o Governo procedeu à alteração das taxas do IVA, cortes adicionais na despesa e adotou outras receitas fiscais, sem que todavia tenha procedido à desvalorização fiscal que se havia comprometido a efetuar. Tal medida de desvalorização fiscal é agora resgatada para o OE de 2013 e apresentada nas GOP 2013, prevendo-se que a neutralidade fiscal, esgotadas que foram as contrapartidas previstas no PAEF, seja obtida à custa do aumento em 7 pontos percentuais das contribuições dos trabalhadores para a Segurança Social, solução que o CES considera inédita e que nunca foi discutida com os Parceiros Sociais que representam as entidades e pessoas que pagam a TSU. O CES constata que a decisão do Tribunal Constitucional sobre a supressão dos subsídios aos funcionários públicos e aos pensionistas e reformados se encontra inserida num ponto das GOP relativo à desvalorização fiscal, quando a decisão daquele Tribunal nada tem a ver com a questão da desvalorização fiscal.

Por outro lado, a explicitação desta medida e a sua incidência na evolução da economia não são convincentes.

De facto os valores apresentados nas GOP do impacto desta medida (para 2013 e 2014) não parecem proporcionais aos sacrifícios exigidos às famílias portuguesas em consequência desta diminuição brusca do rendimento. Introduzindo-se um elemento claro de injustiça relativa na sociedade portuguesa geradora de potenciais conflitos não expectáveis nesta fase da vida do País.

Também não é apresentado nenhum impacto no que se refere aos efeitos na procura interna, variável essencial para a criação de expectativas positivas para as atividades económicas. Persistem, aliás, grandes receios de que a diminuição do PIB e o aumento do desemprego, em consequência do decréscimo do rendimento das famílias, bem como dos seus efeitos na diminuição da procura interna.



E tendo em conta ainda a experiência recente, não é feita a análise da incidência desta medida na degradação da receita fiscal e consequentemente no Défice das Administrações Públicas.

No que se refere ainda à política fiscal o documento é pródigo na listagem de iniciativas legislativas, mas parco no que se refere à justiça e equidade fiscais.

O CES sublinha que a consolidação orçamental ainda deve ter contributos resultantes da recuperação de receita, resultante do combate à fraude e evasão fiscais, visto que a diminuição das despesas em algumas áreas já não é realizável apenas com base nos desperdícios, podendo comprometer as atuais funções do Estado.

O CES sublinha o carácter desigual da intensidade do esforço pedido aos portugueses na resolução dos problemas financeiros do País.

## **5. POLÍTICAS DE CRESCIMENTO E EMPREGO**

Estas políticas estão estreitamente relacionadas com as anteriores.

As GOP não apresentam claramente uma política que seja coerente e consequente com o diagnóstico da evolução da taxa de desemprego, sublinhando que “tem surpreendido pela negativa”. A afirmação é surpreendente num documento de política económica, dado que estando Portugal comprometido com metas orçamentais, estas possam ser consideradas independentes do crescimento económico e da consequente política de redistribuição do rendimento.

Será ainda de referir que o CES alertou em devido tempo para esta situação, nomeadamente no Parecer sobre o Orçamento do Estado de 2012.

Nestas GOP o conceito e a visão do circuito económico não existe nem nos diagnósticos e muito especialmente não existe nas políticas.



Mesmo na 5ª Opção, no ponto 5.2 sobre Economia e Emprego, onde poderia surgir uma visão integrada das políticas de crescimento e emprego, as que são enunciadas baseiam-se essencialmente no pressuposto do cumprimento do Compromisso para o Crescimento, Competitividade e Emprego. Não há contudo para além da descrição da legislação laboral, uma concretização, nomeadamente sobre recursos envolvidos, em relação às restantes ações decorrentes daquele compromisso.

O CES chama especial atenção para a taxa de desemprego (35%) e o nível de precariedade que atingem os jovens, com a conseqüente perda do potencial criado por uma mão-de-obra mais qualificada e pelo desperdício que tal representa em relação ao investimento feito em educação e no desenvolvimento técnico e científico.

Ainda neste âmbito as GOP não dão a devida relevância às políticas de formação profissional e de aprendizagem ao longo da vida, muito necessárias para uma maior adequação da qualificação dos jovens e adultos às necessidades das empresas e da sociedade.

No que se refere à diplomacia económica, o CES recomenda uma política de efetiva coordenação entre os Ministérios envolvidos, nomeadamente em relação à concretização dos planos estratégicos específicos para cada mercado, ao estabelecimento de prioridades em termos de mercados geográficos e a uma maior operacionalidade do Conselho Estratégico de Internacionalização da Economia (CEIE).

O CES considera ainda que a perspectiva de desenvolvimento regional e de ordenamento do território apresentada nas GOP tem um conteúdo minimalista, limitando-se a um rol de procedimentos jurídico-administrativos. Tal opção pode significar a secundarização da coesão territorial e da igualdade de oportunidades ao longo do território nacional.

No âmbito da criação de condições para o desenvolvimento do País, o CES chama a atenção para a necessidade de ser devidamente acompanhado



todo o trabalho de elaboração da arquitetura relativa ao futuro quadro orçamental e à política de coesão e de desenvolvimento rural europeus, com o necessário envolvimento dos parceiros económicos e sociais. É igualmente evidente a necessidade de também, e ainda no atual quadro, melhorar significativamente as condições de acesso aos fundos disponíveis.

## **6. REFORMAS ESTRUTURAIS E REGULAÇÃO DA ECONOMIA**

O documento afirma que "grande parte das reformas estruturais ... está executada".

Não há qualquer referência à reforma do Estado, à redefinição do seu papel e do perímetro das Administrações Públicas e à regulação da economia. Só é feita referência às privatizações em curso. Sabe-se contudo que as reformas na Administração Pública e a regulação dos monopólios naturais ou equivalentes, constituem o ponto nuclear na diminuição dos custos de contexto.

Por isso o CES destaca três políticas principais nestas reformas que deveriam ser explicitadas:

a) Reestruturação da Administração Pública englobando a eliminação da duplicação de serviços públicos e a sua inserção naquela administração. Por exemplo o caso de empresas públicas e de institutos públicos que, independentemente da adoção de regras de gestão inovadoras, devem permanecer ou reentrar no perímetro das administrações públicas.

b) Redefinição do papel e encargos das PPP

Este aspeto é muito relevante do ponto de vista financeiro e conseqüentemente no que se refere ao reequilíbrio orçamental e à variação da dívida pública.



Anteriores pareceres do CES sobre as GOP, Orçamento do Estado e Conta Geral do Estado chamaram a atenção para esta matéria e para o crescimento explosivo da dívida inerente à contratualização destes investimentos.

Os diagnósticos já tornados públicos, alguns encomendados pelo Governo, atestam esta realidade e apontam situações que prejudicam o Estado por não terem sido precavidas regras adequadas nesses contratos. Citem-se apenas como mais relevantes a partilha desigual de riscos e o deficiente cálculo de custo público comparável que lesam os interesses do Estado e violam as bases teóricas da própria figura das parcerias público - privadas (PPP).

Por outro lado o documento não enuncia ações e previsões quantificadas, o que vem confirmar o receio existente na sociedade portuguesa, de que não existe transparência nem equilíbrio na partilha de sacrifícios no que se refere a estas entidades empresariais parceiras do Estado.

#### c) Regulação da Economia

Também nas GOP a partilha de sacrifícios não está evidenciada para os sectores económicos regulados pelo Estado. A função das entidades reguladoras deve acautelar o interesse público nas situações de monopólio ou de posição dominante no mercado ou de grande assimetria na informação nesse mesmo mercado. Em período como aquele que é agora vivido em Portugal pelos seus agentes económicos e pelos cidadãos em geral, têm de existir políticas de repartição das margens referentes a preços, que longe de se formarem pelo livre jogo da oferta e da procura, estão ainda envolvidos em complexos processos justificativos da formação dos preços.



## **7. POLÍTICAS SOCIAIS**

Para além das funções de soberania, as políticas sociais são inerentes ao “estado de bem-estar”, fundamento do desenvolvimento da maioria dos países que hoje integram a União Europeia. Se a dúvida existe sobre a amplitude da garantia deste bem-estar, tal não existe no que se refere à prioridade que tem de ser dada à componente mais desfavorecida e vulnerável da sociedade.

O CES regista a preocupação manifestada nas GOP acerca da necessidade de promover políticas de proteção social e de discriminação positiva em relação aos rendimentos mais baixos. É contudo preciso ter em atenção que o período demasiado longo de “pousio” social pode por em causa o respeito pela dignidade e mesmo sobrevivência das pessoas.

Na situação atual, e utilizando uma linguagem mais técnica, nem sequer está garantido o funcionamento dos chamados estabilizadores automáticos.

De facto o CES vê com preocupação que a taxa de desemprego regista o nível mais elevado de sempre e que a pobreza atinge um número crescente de famílias, pelo que esta situação deverá estar presente nas iniciativas de alteração das regras de acesso ao subsídio de desemprego e de mais medidas de proteção social.

Neste contexto é de salientar ainda que, ao contrário do que é expresso nas GOP, a medida de proteção social garantida aos gerentes e administradores e aos trabalhadores independentes com atividade empresarial, na cessação da atividade, ainda não foi concretizada.

O CES alerta ainda para uma especial sensibilidade no que se refere ao chamado Programa de Emergência Social de forma a não eleger o assistencialismo como forma de combate à pobreza e à exclusão social.

O CES regista a referência feita nas GOP às políticas de apoio à família e à natalidade, numa altura em que se torna vital a sustentabilidade do



crescimento demográfico, o rejuvenescimento da população e a compatibilidade entre família e emprego.

O CES regista que nas GOP, e no âmbito das relações entre o Estado e as instituições sociais, não existe qualquer referência ao cumprimento dos compromissos assumidos entre as partes que, a não serem respeitados, porá em causa a sustentabilidade destas instituições.

Para além da proteção social direta, a responsabilidade social do Estado envolve ainda a educação e saúde.

Da leitura das GOP não se infere claramente uma estratégia para estes dois sectores.

## **8. NOTA FINAL**

Por último, o CES considera importante chamar a atenção para a forma como deve ser apresentada aos portugueses o Programa de Ajustamento Económico e Financeiro, que neste contexto se confunde com as próprias GOP.

Para além do que é referido no decorrer do Parecer, recomenda-se que as políticas enunciadas no documento não tenham apenas como objetivo a credibilidade e a confiança externas em Portugal. Tal é crucial e muito importante nesta fase da nossa vida económica e social. Mas é uma fase instrumental.

O CES entende que o grande objetivo, o grande desígnio nacional e que também deve ser explicitado nas GOP, é o crescimento e o desenvolvimento do País e a melhoria das condições de vida das populações, sendo necessário que se transmita a credibilidade das políticas e a confiança da sua eficácia aos portugueses, que são os principais destinatários destas políticas. É neste plano, também interno, que o resultado pretendido com o Programa de Ajustamento Económico e Financeiro poderá ser sustentável a prazo.



## DECLARAÇÕES DE VOTO







## **PARECER SOBRE AS GRANDES OPÇÕES DO PLANO PARA 2013 DECLARAÇÃO DE VOTO DA CGTP-IN**

A CGTP-IN vota favoravelmente o presente parecer sobre as GOP para 2013, considerando o rigor da análise sobre o documento em apreciação.

O CES afirma que o Governo não tem definida uma estratégia para a economia portuguesa, não existindo articulação entre os vários Ministérios e, no domínio das Políticas de Rendimento e do Crescimento e Emprego, salienta as elevadas taxas de desemprego e níveis de precariedade, que atingem com particular violência os jovens, assim como chama a atenção para o facto de que o agravamento dos sacrifícios que incidem sobre os trabalhadores e as famílias são fortemente penalizadores da procura interna e introduzem o risco de uma espiral recessiva. O CES manifesta mesma preocupação pelos sacrifícios exigidos às famílias portuguesas em consequência da diminuição brusca dos rendimentos e que é geradora de potenciais conflitos. O CES considera, ainda, que a perspectiva de desenvolvimento regional e de ordenamento do território apresentada nas GOP pode significar a secundarização da coesão territorial e da igualdade de oportunidades na sociedade portuguesa, concluindo que o grande desígnio nacional, ausente de qualquer explicitação nas GOP, deve ser o crescimento e o desenvolvimento do País e a melhoria das condições de vida das populações.

A CGTP-IN considera, no entanto, que têm pertinência duas propostas que apresentou para serem introduzidas no parecer, mas que não mereceram aprovação. De facto, quando no parecer é referida a legislação laboral, no quadro do cumprimento do Compromisso para o Crescimento, Competitividade e Emprego, importa dizer que o sentido e objectivo principal das alterações à legislação laboral é fundamentalmente a redução dos custos de trabalho, conseguida através do aumento do tempo de trabalho, do enfraquecimento da contratação colectiva, da redução do valor da retribuição em certos casos de





prestação do trabalho ou, ainda, da redução das compensações por cessação do contrato de trabalho. Estas alterações mostraram que em nada melhoraram a competitividade ou a criação de emprego, antes se confirmaram como medidas socialmente injustas e que promoveram o aumento do desemprego, quer directamente pela facilitação dos despedimentos quer indirectamente pela quebra que provocam na procura interna, devido à compressão dos salários e à queda do rendimento disponível das famílias.

Quanto às medidas de formação profissional e de aprendizagem ao longo da vida, a CGTP-IN considera que o carácter temporário dos contratos de trabalho estabelecidos ao abrigo dos programas apoiados por fundos públicos, bem como os salários extremamente baixos que são associados à generalidade das ofertas de emprego, são medidas contrárias ao investimento na formação e na elevação das qualificações porque em vez de promoverem a criação de empregos de qualidade, antes incentivam a precariedade e a redução do salários, mesmo para profissões altamente qualificadas

Lisboa, 26 de Setembro de 2012

Os Representantes da CGTP-IN

