

CES



**Conselho Económico e Social
PORTUGAL**

Parecer
sobre as
Grandes Opções do Plano para 2015

(Aprovado em Plenário a 30/09/2014)

Relator: *Conselheiro Adriano Pimpão*

Lisboa, 2014

ÍNDICE

1.	INTRODUÇÃO	03
2.	ANÁLISE DA ESTRUTURA	03
3.	ENQUADRAMENTO MACROECONÓMICO	09
4.	POLÍTICA ORÇAMENTAL	11
5.	POLÍTICA DE CRESCIMENTO, RENDIMENTO E EMPREGO	13
6.	POLÍTICAS SOCIAIS	18
7.	O DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E OS FUNDOS EUROPEUS NO ÂMBITO DO ACORDO DE PARCERIA	19
8.	ANEXO	21



1. INTRODUÇÃO

A Proposta de Lei das Grandes Opções do Plano para 2015 (GOP 2015) é submetida ao Conselho Económico e Social (CES), no âmbito das competências que lhe são atribuídas, pela Constituição da República Portuguesa (cfr. artº 92º), pela lei que regula o CES (artº 2º da Lei nº 108º/91 de 17 de Agosto) e pela Lei Quadro do Planeamento (artº 9º da Lei nº 43/91 de 27 de Julho).

A apresentação das GOP, para além do cumprimento das normas legais e constitucionais, constitui um momento de proposição, por parte do Governo, das políticas de desenvolvimento económico e social, que terão uma parte importante da sua tradução financeira no Orçamento de Estado para o mesmo período.

No presente parecer o CES procurará avaliar os principais aspetos relacionados com a política económica e social constante das GOP, não constituindo portanto uma análise exaustiva, tendo em conta a adequada síntese que deve existir num documento desta natureza e face aos objetivos que estão legalmente previstos.

2. ANÁLISE DA ESTRUTURA

O CES tem manifestado o entendimento de que os textos das GOP apresentados nos últimos anos não têm evidenciado uma visão estratégica para o desenvolvimento sustentado de Portugal,



desvalorizando o crescimento da economia e a melhoria efetiva das condições de vida dos portugueses.

A urgência que tem sido colocada nas preocupações de natureza orçamental e financeira tem tido como consequência a desvalorização do que deveria ser o verdadeiro objetivo das GOP: a apresentação num documento sucinto do essencial sobre a estratégia de desenvolvimento do País. Por outro lado, o carácter fragmentado e avulso das medidas impede que se tenha a noção dos critérios subjacentes às escolhas efetuadas e, sobretudo, que se percecione uma lógica integrada nas opções feitas.

Esta preocupação do CES é confirmada pela própria evolução institucional da Administração Pública, ao longo dos últimos anos. Basta comparar a quantidade de organismos que têm vindo a ser criados - nomeadamente, a Unidade Técnica de Apoio Orçamental (UTAO), Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos (UTAP), Unidade Técnica de Acompanhamento e Monitorização do Setor Público Empresarial (UTAM) e o Conselho das Finanças Públicas - focados quase exclusivamente nos aspetos orçamentais e financeiros e a perda de importância de toda a orgânica de planeamento que praticamente desapareceu das estruturas da Administração Pública.

Esta evolução decorre ainda do facto das decisões sobre política económica terem passado a ser centradas na perspetiva do muito curto prazo, se não mesmo da urgência, não permitindo uma reflexão séria sobre as verdadeiras grandes opções do País em termos de desenvolvimento da sociedade, feita na base de horizontes mais alargados.



O documento das GOP não só não cumpre, como atrás já referido, o objetivo de apresentação duma orientação estratégica para 2015, como se limita em grande parte (mais de metade do documento), a descrever as medidas adotadas pelo Governo nos últimos três anos. O CES reconhece que, com vista a enquadrar determinado tipo de opções, torna-se por vezes necessário referências ao passado, mas, no caso presente, há um excesso.

O CES considera que o projeto das GOP é desequilibrado. O desenvolvimento do documento necessita de um maior equilíbrio entre a parte inicial, com maior contributo da área orçamental e financeira na 1ª e 2ª Opções, em que não há propostas para 2015, e a parte integrante das 3ª, 4ª e 5ª Opções muito descritiva, mas com a especificação das medidas para 2015, ainda que com enormes desequilíbrios entre sectores.

A componente financeira domina todo o texto das GOP, sendo que, a 5ª Opção que deveria merecer e ser objeto de especial análise num texto desta natureza surge muito vaga e dela não decorre nenhuma ideia mobilizadora.

Apesar deste desequilíbrio na apresentação do documento, existem algumas áreas com uma maior legibilidade sobre a estratégia pretendida. É o caso da área da Justiça, apesar das dúvidas que merecem algumas das medidas operacionais entretanto implementadas.

Com vista ainda a melhorar a perceção e esclarecimento dos agentes económicos e sociais sobre as GOP, o CES propõe que passe a ser incluído um sumário contendo as principais alterações programáticas em relação ao ano anterior.



Num momento em que se faz o balanço da gestão económica e financeira com o forte enquadramento do PAEF, que se atingiu o máximo de carga fiscal, em que se volta a deteriorar o saldo das contas externas e em que a reestruturação da economia não é visível, a ausência desta orientação estratégica é uma lacuna grave que o CES sublinha.

Por outro lado, as reformas da União Económica e Monetária são seguramente dos fatores mais condicionantes do futuro da sociedade portuguesa. O CES não pode aceitar que um tema de tal dimensão, sobre o qual têm sido levantadas crescentes interrogações por parte das forças políticas e dos meios académicos e que tem tido afloramentos por vários responsáveis europeus, nomeadamente do Presidente do Banco Central Europeu, que indiciam claramente que se trata de matéria que irá estar em discussão muito em breve, seja totalmente ignorada nas GOP. Sem o conhecimento da posição de Portugal sobre as reformas a operar na Zona Euro é muito difícil analisar estrategicamente o futuro do País.

Não pondo em causa o Tratado Orçamental, os seus constrangimentos dificultam fortemente a necessária convergência real da economia portuguesa.

Em consequência o CES propõe que esta análise faça parte do texto do documento das GOP e seja dinamizado um amplo debate na sociedade.

O CES recomenda ainda que o governo prepare uma ofensiva diplomática muito forte junto dos responsáveis da Zona Euro, com vista à adoção de medidas de política monetária e orçamental que permitam que, mais rápida e facilmente, o País possa atingir taxas de



crescimento suscetíveis de contribuir para a resolução dos graves desequilíbrios que ainda enfrenta.

No texto das GOP 2014 afirmava-se que se iria iniciar um novo ciclo. Porém, ao ler o projeto das GOP para 2015, verifica-se que vai continuar a existir uma evidente dependência da economia real face à economia financeira. A orientação geral para 2015 é assim e a este respeito a mesma que tem vigorado no passado recente.

O CES tem o entendimento que, sem um crescimento económico médio anual nos próximos anos de cerca de 2% a 2,5%, não haverá qualquer esperança para a criação de emprego produtivo, nem será possível cumprir o Tratado Orçamental sem a existência de altos níveis de austeridade.

Nesta conformidade, o CES entende que a 1ª Opção deveria ser o crescimento económico e, a partir dessa assunção, elencar todo um conjunto de premissas e condicionantes, nas quais, necessariamente, se incluem as de natureza financeira e fiscal, mas também uma análise cuidada do que se poderá fazer em termos de redução de custos de contexto das empresas, designadamente da burocracia.

O CES deseja ainda chamar a atenção para a ausência de referência às políticas de Reforma do Estado, limitando-se as GOP a enunciar as medidas de reestruturação da Administração Pública, nomeadamente as que se referem à gestão de recursos humanos. Tais medidas reforçam as preocupações, já anteriormente expressas pelo CES, quanto à transformação da chamada reforma da Administração Pública num instrumento para reduzir ainda mais, o número de trabalhadores e as suas remunerações, bem como para reduzir as prestações sociais e os serviços públicos prestados. O redimensionamento da Administração



Pública parece centrar-se essencialmente na redução de efetivos, quando em 3 anos já houve uma redução de 60 000 postos de trabalho.

O CES manifesta ainda a sua preocupação pela ausência de qualquer tipo de medidas que permitam a entrada de recursos qualificados na Administração Pública, que venham substituir pelo menos em parte o já referido elevado número de saídas verificadas nos últimos anos. Acresce que a visão puramente financeira e contabilística, descarta em absoluto aqueles que devem ser os objetivos a prosseguir: garantir as funções do Estado, designadamente, as funções sociais (educação pública, Serviço Nacional de Saúde e segurança social) e prestação de serviços públicos de qualidade, com eficiência e eficácia.

Neste sentido o CES recomenda fortemente que haja uma mudança de política orientada para a qualificação dos quadros da Administração Pública e da melhoria do acesso dos cidadãos aos serviços públicos.

A mesma ótica, meramente orçamental e de contenção de despesas, é aliás, também visível nas posições e prioridades definidas no quadro do SEE (Setor Empresarial do Estado) ou das privatizações, sendo relegadas para plano secundário matérias centrais como o emprego, a garantia e a qualidade dos serviços públicos ou ainda a coesão social e territorial.

Em suma, as graves carências e disfunções que têm atingido as GOP comprometem, assim, a própria exigência legal e constitucional de prévio enquadramento estratégico da política orçamental.

Tal vazio é ainda mais penalizador face à radical alteração do enquadramento das realidades económica e financeira com que Portugal se defronta em termos globais. Para além das condicionantes



já referidas, no âmbito da política europeia, dever-se-á ainda referir como relevantes o financiamento externo, a negociação da Parceria Transatlântica para o comércio e o investimento, a reconfiguração do mercado internacional do gás e do petróleo, a privatização de infraestruturas, a diversidade de ritmos de crescimento dentro da União Europeia e ao nível da economia internacional, entre outras.

3. ENQUADRAMENTO MACROECONÓMICO

As GOP introduzem na 1ª Opção um termo revelador da preocupação de criar um novo ciclo na vida económica e social: “O Pós-Programa”.

No entanto o texto refere-se, mais ao passado e a equacionar a repartição de responsabilidades políticas dos governos anteriores, do que a expor a estratégia para o futuro.

O documento não apresenta o cenário macroeconómico para 2015, justificando esta lacuna com a mudança do Sistema Europeu de Contas - SEC 2010.

De acordo com o INE a passagem do sistema SEC 1995 para o SEC 2010 introduz algumas alterações na apresentação das Contas Nacionais Portuguesas, nomeadamente as seguintes:

- Registo das despesas em investigação e desenvolvimento como investimento;
- Novas regras de análise da classificação sectorial das unidades institucionais (caso das SGPS);



- Novas regras de registo das transferências de fundos de pensões;
- Novas regras de registo das entidades com fins especiais (caso da Zona Franca da Madeira);
- Registo das despesas da aquisição de material militar como investimento;
- Novas regras do aperfeiçoamento ativo (casos ocorridos no comércio externo).

De acordo com o INE, o impacto esperado em Portugal no cálculo do PIB terá um saldo positivo entre 1% e 2%, essencialmente devido à reclassificação das despesas de I&D. Também se esperam obviamente alterações nos valores das despesas das administrações públicas.

Esta situação justifica em parte a ausência do cenário macroeconómico, podendo estar mesmo implícita a intenção de só o fazer aquando da apresentação do Orçamento de Estado para 2015. Existe portanto uma grande dificuldade em se poder, no plano técnico e mesmo político, fazer a avaliação da política económica para 2015, nomeadamente no que se refere às perspetivas orçamentais para 2015 e às metas de consolidação orçamental.

No sentido de assegurar a eficácia da análise com preocupações quantitativas e não havendo possibilidade de apresentar, em tempo oportuno, séries SEC 2010, o CES sugere a sua apresentação com base no SEC 1995, tanto mais que o Governo declara que as projeções para 2015 são (pressupõe-se a título provisório) as que constam no DEO 2014-2018 e que já não se verificarão em 2014.



O CES nota ainda que a remissão, referida pelo Governo, para o “Relatório que acompanha o Orçamento de Estado para 2015”, um relatório que ainda não existe, não permite a este Conselho ter informação sobre as orientações que irão ser adotadas, nomeadamente na sequência das decisões do Tribunal Constitucional, sobre matéria financeira e orçamental.

Acresce ainda que não existem razões plausíveis para a não apresentação do enunciado dos pressupostos sobre a evolução da economia internacional. Tanto mais que tal tem sido frequentemente apontado pelo Governo como uma das principais causas dos desvios em relação às metas anunciadas para a política económica e orçamental.

Estas falhas e omissões descredibilizam o documento das GOP e inviabilizam em grande parte o exercício de audição do CES na base da fundamentação quantificada desse mesmo exercício e do consequente contraditório por parte do Governo.

4. POLITICA ORÇAMENTAL

As grandes Opções, que constam das GOP, apresentam uma hierarquia em que o comando da política económica e social se centra na disciplina orçamental.

A manutenção desta prioridade é justificada pelo Governo no âmbito do cumprimento do PAEF. A expectativa criada de que com o “pós-troika” iria ter lugar um novo ciclo virado para o crescimento económico, surge claramente frustrada da leitura das GOP para 2015. Não só se insiste na manutenção das políticas contracionistas e de



instabilidade, nomeadamente, em termos do rendimento disponível das famílias, como se mantem um discurso em que o equilíbrio orçamental é condição para o crescimento económico

Com efeito, sobre este ponto a proposta do Governo é muito clara. Basta atentar no que está escrito no primeiro parágrafo da página 17 do texto em apreciação:

“A consolidação orçamental terá assim de prosseguir no futuro, e assentará necessariamente na redução efetiva da despesa pública, uma vez que esta é a solução que minimiza os custos para a economia, ao abrir caminho à redução da carga fiscal. A redução da despesa pública surge como o verdadeiro desafio que se segue no equilíbrio das contas públicas – não só pelo carácter prioritário, mas também porque se torna cada vez mais difícil à medida que se avança no processo. Com efeito, importa ter presente que aproximadamente 70% da despesa pública em 2013 correspondia a despesas com pessoal e prestações sociais, pelo que um programa de redução de despesa equilibrado e abrangente não poderá deixar de ter em consideração estas rubricas”.

O CES volta a insistir na necessidade de reduzir a carga fiscal sobre as famílias, tendo como objetivos a diminuição das grandes desigualdades fiscais e a dinamização da procura interna e do mercado doméstico. O reforço desta recomendação ganha acrescida importância quando o Governo se encontra a preparar a Reforma da Fiscalidade Verde e do IRS, na sequência das propostas apresentadas pelas respetivas Comissões de Reforma.

O CES alerta para a necessidade de reformas fiscais equilibradas, inter e entre impostos, que não comprometam a justiça e a equidade fiscais do sistema fiscal português.



Num âmbito mais geral as GOP não apresentam também de forma explícita as medidas de política fiscal a vigorar em 2015 para além das referências genéricas às reformas do IRS, do IRC e da Fiscalidade Verde, bem como do combate à fraude e evasão fiscais. No que se refere a este último aspeto o CES saúda como positivo os resultados obtidos e recomenda que se mantenha a preocupação do cumprimento dos princípios da justiça e da equidade fiscais.

O CES propõe que, no âmbito da proposta de política orçamental constante das GOP, seja incluída uma análise da sustentabilidade da dívida pública. Esta análise não só se justifica pela sua relação com a evolução dos saldos primários gerados na execução do orçamento, como surge com mais acuidade no contexto da evolução não só da economia portuguesa como das políticas da União Económica e Monetária (já referidas no ponto 2 deste parecer). O CES reafirma neste ponto o já recomendado em anteriores pareceres, no que se refere a juros e maturidades, tendo em conta que “os juros e os encargos com a dívida pública continuam a ser os principais impulsionadores do aumento da dívida pública”.

5. POLÍTICA DE CRESCIMENTO, RENDIMENTO E EMPREGO

O CES já referiu que tem como entendimento que, com vista a serem corrigidos de forma progressiva os principais desequilíbrios financeiros e orçamentais, seria necessário obter um crescimento anual médio da ordem dos 2% a 2,5%.

Das variáveis que podem influenciar o crescimento da economia, para além das condicionantes externas, nomeadamente a que se refere à Zona Euro, a que já se fez menção no início deste Parecer, o CES



reafirma a importância do aumento das exportações, como um vetor determinante para que esse crescimento aconteça.

Nesse sentido impõe-se uma atuação concertada sobre os fatores mais decisivos da produção industrial, como é o caso da energia. Sem prejuízo da prioridade que deve ser atribuída à redução de custos, através da melhoria da eficiência energética, o CES considera que se deve insistir na redução do impacto dos custos da energia na produção de bens transacionáveis, através dum enquadramento mais adequado das energias renováveis e dos seus custos e de um maior controlo dos custos das redes e margens de comercialização por parte das entidades reguladoras.

No que se refere à condução do processo relativo ao Banco Espírito Santo (BES), o CES exprime a sua grande preocupação sobre as consequências que podem surgir para os sistemas produtivo e financeiro, para o emprego e para os contribuintes em geral.

Ainda sobre o sistema financeiro, o CES espera que o chamado “Banco de Fomento” (Instituição Financeira de Desenvolvimento), seja operacionalizado de forma a garantir que todos os fundos à sua disposição, nomeadamente os que lhe advêm em resultado da incorporação das sociedades de capital de risco e da Sociedade Portuguesa de Garantia Mútua (Fundo de Contragarantia), sejam encaminhados para o financiamento do investimento em bens e serviços transacionáveis e para o reforço de capitais próprios das empresas viáveis, bem como para o financiamento de novos projetos, também economicamente viáveis, não permitindo que venham a substituir créditos já concedidos ou alavancar crédito mal-parado junto de instituições financeiras.



A inexistência de um cenário macroeconómico para 2015 obriga a um difícil exercício prospetivo, utilizando os dados da “Segunda alteração ao Orçamento de Estado para 2014” e o enunciado (sem suporte quantificado e sem pressupostos do enquadramento internacional) da política de crescimento enunciada nas GOP 2015.

Da leitura do documento transparece alguma opacidade sobre a direção que as grandes opções irão tomar, face à ineficácia ao desvio nos resultados da política de austeridade no relançamento da economia.

A desarticulação da política de crescimento com a política de emprego é evidente, baseando-se na continuação dos programas de apoio às empresas para a contratação de trabalhadores a baixo ou nenhum custo.

Por outro lado, nada é afirmado quanto à política de rendimentos nem quanto ao salário mínimo e à contratação coletiva.

O CES considera também que deveria ser dado um impulso mais enérgico às medidas de combate ao desemprego por via da qualificação ou da requalificação dos trabalhadores, com especial incidência no desemprego de longa duração, sob pena de se comprometer irremediavelmente a desejável coesão social.

No que diz respeito às nossas relações económicas com o exterior, o equilíbrio operado nos últimos anos na balança de bens e serviços – fruto, quer de uma conjuntura marcada por uma forte quebra na procura interna, quer de um impulso exportador apreciável protagonizado pelas empresas – poderá não ter continuidade em termos futuros, com o risco de vir a ocorrer uma nova deterioração da



nossa balança externa. Este cenário é potenciado por dois fatores fundamentais: a manutenção de um perfil das nossas exportações de bens (que representam cerca de 70% das exportações totais) com uma muito elevada componente importada (fortemente influenciada por produtos derivados de refinação do petróleo) e a ausência de referência a uma verdadeira política clara e integrada de substituição de importações ao nível do consumo interno. Deste modo é fundamental que o Governo explicita as opções de política, destinadas a enfrentar este problema estrutural da nossa economia.

No âmbito do investimento são vagas as medidas para 2015, no momento em que se torna vital o lançamento de projetos que permitam a recuperação e a modernização da capacidade instalada, nomeadamente nas áreas dos bens transacionáveis. De notar que a manter-se o cenário do DEO a taxa de crescimento do investimento em 2014 seria 3,3%, estando atualmente em 1,1% e devendo crescer em 2015, 3,8%.

Também neste âmbito não é explicitado (novos apoios ou alteração dos existentes?) em que consistem algumas das principais medidas para 2015 (pág. 136), como seja “o fortalecimento do Sistema Nacional de Garantia Mútua...”; “a criação de instrumentos financeiros e fiscais que possibilitem ultrapassar a situação de subcapitalização de muitas empresas portuguesas, nomeadamente PME”; “o apoio à revitalização de empresas em situação económica e financeira difícil, mas com potencial estratégico”.

O CES sublinha também o deficiente tratamento das políticas de redução dos custos de contexto. Saliente-se que, de acordo com o Relatório de Competitividade Global 2014-2015, recentemente



divulgado pelo *World Economic Forum*, se é verdade que Portugal passou da 51ª para a 36ª posição no ranking global, também é certo que as áreas identificadas como as mais problemáticas são a burocracia, a fiscalidade e o acesso ao financiamento.

O CES realça como positivas as medidas tendentes a uma maior autonomia na área energética e à consolidação das políticas de eficiência energética sintetizadas no modelo referido nas GOP.

O CES considera ainda relevante a efetivação da fiscalidade verde a qual deve, contudo, direcionar-se no sentido do incentivo à racionalidade e à eficiência nos consumos de determinados produtos, não se devendo traduzir num aumento da carga fiscal sobre famílias e empresas, através da aposta na reciclagem da receita fiscal, evitando a redução da competitividade das empresas face aos mercados com os quais concorrem.

O CES recomenda ainda que a reforma da fiscalidade verde respeite o princípio da neutralidade fiscal e seja conciliada com o “Compromisso para o crescimento verde”, referido nas GOP, o qual deve ter uma orientação transversal às diversas políticas sectoriais e apontar claramente para metas relacionadas com a criação de emprego, a valorização e a economia de recursos, mormente energéticos, e a proteção ambiental.

No que se refere à investigação científica e desenvolvimento, o CES realça a necessidade de reforçar condições de afetação de recursos que permitam assegurar os progressos na eficiência amplamente demonstrada pelo Sistema Científico e Tecnológico Nacional. Este progresso tem sido e será fundamental para o aumento da competitividade internacional das nossas instituições de Ensino Superior



e Centros de Investigação e um contributo imprescindível, através de corretos processos de inovação, para a competitividade das nossas empresas e dos nossos recursos humanos.

6. POLÍTICAS SOCIAIS

As políticas sociais previstas nas GOP limitam-se à descrição de um conjunto de medidas onde preponderam as de emergência social, não havendo a adequada articulação com a política de rendimentos e com a política de emprego, condição fundamental para a autonomia das pessoas e sustentabilidade das suas perspetivas futuras. O CES não pode deixar de demonstrar a sua preocupação face à ausência de referências às prestações sociais num quadro de contínua degradação das mesmas, bem como dos custos com bens e serviços básicos (saúde, educação, habitação, energia, transportes, etc.) suportados pelas pessoas. Sublinha-se ainda que não é dada informação sobre a intenção ou não de reduzir os rendimentos dos pensionistas, especialmente os que têm sido mais penalizados.

O CES recomenda que a transferência de competências, que se está a operar para o sector social, em articulação com as IPSS, se efetue nas condições que garantam o acesso das famílias de muito baixos rendimentos aos apoios, nomeadamente à infância e aos idosos, e que são parte integrante das funções sociais da responsabilidade do Estado.

O CES recomenda uma atenção específica sobre o apoio aos estudantes do ensino superior com deficiências, nomeadamente no que se refere às condições de aprendizagem.



Também as políticas de apoio à natalidade e às famílias, enunciadas nas GOP, não tomam em consideração a transversalidade destas políticas e não dão a devida relevância às condições que permitam uma maior compatibilidade entre a vida profissional e a vida familiar. Acresce ainda que esta compatibilidade não é considerada normalmente nas avaliações de desempenho profissional e de progressão na carreira, afetando o apoio aos filhos e a consideração da igualdade de género, cuja incidência no apoio à natalidade é extremamente relevante.

Por outro lado o Governo continua a ignorar os impactos que a generalização dos baixos rendimentos, a elevada instabilidade no emprego e as longas jornadas de trabalho têm na natalidade. Também os horários das escolas e dos infantários do sector público ignoram o horário de trabalho dos pais. Esta situação tem sido colmatada de forma exemplar pela ação das autarquias locais, nalguns casos em colaboração com as IPSS, exigindo-se medidas que assegurem o acesso universal às condições e horários escolares adequados.

Neste âmbito realce-se que, sem se poder limitar uma política pró-natalidade às questões fiscais, a perspetiva de progresso no tratamento deste assunto, em sede de reforma do IRS não é ainda suficiente para os objetivos desejados de apoio à família e à natalidade.

7. O DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E OS FUNDOS EUROPEUS NO ÂMBITO DO ACORDO DE PARCERIA

O CES considera importante a referência ao Acordo de Parceria como componente fundamental para a revitalização da sociedade e da



economia em Portugal e instrumento de promoção da coesão social e territorial

Refira-se contudo, que ao longo de todo o texto das GOP, não existe uma referência às disparidades territoriais e sociais que persistem em Portugal e que o encerramento de vários serviços públicos - nas áreas da saúde, da educação, da justiça, dos transportes, das finanças e da segurança social – vieram agravar.

Mesmo quando o tema do desenvolvimento regional é tratado nas GOP a propósito do Acordo de Parceria, e ao contrário do espírito enformador desse Acordo, a frieza técnica e financeira de justificação da afetação daqueles fundos, revela como uma política que devia ser transversal às realidades humanas e económicas ao longo do território nacional, fica por apontamentos casuísticos de políticas ocasionais e não integradas.

O CES considera importante que sejam seguidas políticas de desenvolvimento específicas e medidas de discriminação positiva para os territórios de baixa densidade, nomeadamente no interior do País.

Neste sentido se revelam também as políticas de enquadramento da Administração Local, em que o desenho jurídico se sobrepõe ao papel efetivo dos municípios na promoção da competitividade do território e da coesão social. Torna-se necessário, uma definição mais clara da política de transferência de competências para os Municípios a operar em 2015, designadamente as condições técnicas e financeiras necessárias para a sua assunção.

Em conclusão, e no âmbito das políticas territoriais, o CES alerta para a insuficiência de medidas de desenvolvimento regional, ordenamento



do território e política de cidades, e entende que, à semelhança do que vem recomendando em pareceres anteriores, estas políticas deveriam apresentar-se de forma integrada, de modo a tirar o melhor partido de todos os recursos disponíveis, de forma sustentável, promovendo, assim, uma efetiva coesão social e territorial e de igualdade de oportunidades ao longo do território nacional.

8. ANEXO





DECLARAÇÃO DE VOTO

O parecer do CES sobre as Grandes Opções do Plano para 2015, seguindo as linhas estruturantes dos pareceres anteriores, evidencia uma forte crítica à estratégia económica prosseguida pelo Governo e agora perspectivada para o próximo ano. Uma estratégia que se pauta pela manutenção das políticas que têm sido adoptadas, com resultados desastrosos para a economia e para a população portuguesa – como o CES tem insistentemente alertado – e pela continuação de uma total dependência da economia real face aos objectivos financeiros. Neste quadro, a estratégia apresentada nas GOP 2015 não se coaduna com o desenvolvimento económico do país, não dá resposta ao problema estrutural do desemprego, nem inverte o rumo de contínuo agravamento das condições de vida dos portugueses.

O CES expressa, também, as suas preocupações relativamente à transformação da chamada reforma da Administração Pública num instrumento para reduzir, ainda mais, o número de trabalhadores e das suas remunerações, bem como reduzir as prestações sociais e os serviços públicos prestados.

Relativamente à política orçamental, o CES é claro quanto à necessidade de reduzir a carga fiscal sobre as famílias e quanto à premência em alargar os prazos de pagamento da dívida pública e reduzir os respectivos juros. O CES alerta, ainda, para os desenvolvimentos no BES e as respectivas consequências potenciais para a economia real e para os contribuintes.

No que respeita às políticas sociais, o CES chama atenção para “o pendor assistencialista” que a política social descrita nas GOP adopta, criticando a total desarticulação desta com as políticas de emprego e de rendimentos, e regista a sua preocupação face à ausência de referências às prestações sociais, “num quadro de contínua degradação das mesmas”.

A CGTP-IN, em coerência com as posições que tem adoptado, está de acordo e subscreve as posições do CES acima descritas. Porém, não pode deixar de discordar com a opção que o CES tomou de, em aspectos essenciais para o futuro do país e a vida dos portugueses, criticar muito mais **a forma** do documento das GOP 2015 do que o **seu conteúdo**.

Sendo certo que as GOP estão muito longe de configurar o documento conciso e claro como seria necessário, é, no entanto, possível concluir da sua leitura que existe uma estratégia política por parte do Governo, marcada pela manutenção das políticas que têm sido seguidas e que, no entender da CGTP-IN, é contrária aos interesses nacionais. Ora, o parecer é pouco esclarecedor quanto ao posicionamento do CES relativamente a esta estratégia, tendo-se optado por focar a crítica mais na forma como os diversos temas são tratados nas GOP e menos na substância e nas suas consequências. A CGTP-IN não se revê nesta opção.



No mesmo sentido, há questões que não mereceram acolhimento ou foram insuficientemente tratadas no parecer e que no entender da CGTP-IN são fundamentais para alterar o rumo que tem sido tomado, nomeadamente:

- **Os condicionalismos do Tratado Orçamental:** O Tratado Orçamental veio a impor uma redução significativa da soberania dos Estados Membros relativamente à política orçamental. A sua aplicação determina a existência de enormes constrangimentos nas políticas de crescimento económico, e implica a não realização de investimentos públicos, tão necessários ao país. A redução acelerada da dívida pública que o Tratado impõe, num quadro de estagnação económica, de baixa inflação, e de adopção de uma política que penaliza os rendimentos do trabalho, implica níveis de redução da despesa pública ou aumentos da receita fiscal incomportáveis para as famílias e constitui um travão ao progresso do país. Neste sentido, é preciso ter clareza na afirmação de que os condicionalismos provenientes da presença de Portugal na Zona Euro – nos quais o Tratado Orçamental se inclui – constituem um obstáculo ao seu desenvolvimento económico e social, do mesmo modo que é incontornável a urgência da renegociação da dívida pública, abrangendo o seu montante, prazos, juros e condições de pagamento;
- **A política de emprego:** as referências à “política de emprego” plasmadas nas GOP 2015, baseia-se em programas que não são sujeitos a qualquer fiscalização nem monitorização, e que resultam em empregos extremamente precários e mal remunerados, verificando-se ainda frequentes abusos na sua aplicação – sobretudo na colocação de estagiários e contratos de inserção em postos de trabalho efectivos. A redução da política de emprego a estas meras referências tem de merecer uma crítica contundente uma vez que são estes programas que têm sustentado a evolução dos números do desemprego sem que, no entanto, os trabalhadores abrangidos estejam de facto empregados. Estas incongruências confirmam que o Governo não está comprometido com uma estratégia de criação de emprego de qualidade e a redução efectiva do desemprego;
- **A política fiscal:** as propostas das Comissões de Reforma do IRS e da Fiscalidade Verde, já conhecidas, uma vez aplicadas, significarão um aumento da carga fiscal para a maioria dos contribuintes. A Reforma do IRS porque considera o aumento da carga fiscal para a maioria dos agregados familiares, nomeadamente para os que não têm dependentes a cargo; a Reforma para a Fiscalidade Verde porque consubstancia um agravamento da tributação indirecta. Apesar do CES deixar expressa a necessidade de reduzir a carga fiscal, absteve-se de comentar o conteúdo das propostas, o que entendemos incompreensível. A CGTP-IN considera que uma verdadeira reforma fiscal tem de assentar em medidas que tornem o sistema fiscal mais justo, que reduza as desigualdades e garanta meios suficientes para que o Estado responda a problemas estruturais do país, de forma a assegurar o seu desenvolvimento, o reforço da protecção social, o envelhecimento da população e a transição energética;



- **A política de privatizações:** a CGTP-IN chama a atenção para as consequências da política de privatizações de empresas públicas, especialmente gravosa quando está em causa a privatização de serviços públicos como os transportes públicos, o abastecimento de águas e tratamento de resíduos, entre outros. Consequências que passarão pelo aumento dos custos suportados pelos utentes e pelos impactos na sua mobilidade, tanto nos centros urbanos como periféricos. De igual forma, a CGTP-IN opõe-se à aprovação de legislação que permite entregar à gestão privada os serviços públicos de apoio ao cidadão e da segurança social, e que consubstancia um avanço na privatização das Funções Sociais do Estado.

Por estas razões, a CGTP-IN abstém-se na votação do parecer do CES sobre as Grandes Opções de Plano para 2015.

Lisboa, 30 de Setembro de 2014.

Os representantes da CGTP-IN



**Declaração de Voto dos Representantes do Governo
ao Parecer do Conselho Económico e Social sobre as Grandes Opções do Plano para 2015
30 de setembro de 2014**

No que respeita ao Parecer do Conselho Económico e Social (CES) sobre as Grandes Opções do Plano para 2015 (GOP 2015), os representantes do Governo apresentam, na sequência da sua decisão de voto, um conjunto de observações finais.

Antes de mais, convém salientar que o ano de 2014 é um ano atípico na preparação das Grandes Opções do Plano e do Orçamento do Estado devido à entrada em vigor do novo Sistema Europeu de Contas (SEC 2010) no mês de setembro. Neste contexto, e reconhecendo a dificuldade sentida pelo CES em efetuar a análise das GOP 2015 sem dispor do cenário macroeconómico, importa referir que não foi de facto possível proceder à apresentação do mesmo antes da pronúncia do CES. Com efeito, as implicações da entrada em vigor do SEC 2010 são significativamente mais complexas do que as enunciadas no Parecer, quer em termos de número de alterações, quer em termos do seu impacto macroeconómico e orçamental. De facto, apenas no dia de aprovação do Parecer em Plenário foram divulgados pelo INE os valores da conta das Administrações Públicas e do Produto Interno Bruto (PIB) nominal no âmbito da 2ª notificação do Procedimento dos Défices Excessivos. A relevância destas alterações justifica o facto de não se incluir um cenário macroeconómico em SEC 1995 conforme sugerido pelo CES, uma vez que este seria potencialmente diferente do cenário subjacente à Proposta de Orçamento do Estado para 2015, colocando em causa a coerência entre os dois documentos. Importa assim realçar que a não apresentação dos principais indicadores macroeconómicos e orçamentais para 2015 decorre de circunstâncias excecionais, que não são controláveis pelo Governo.

Em segundo lugar, apesar das condicionantes à apresentação detalhada da estratégia de política orçamental para 2015, na perspetiva do Governo, os princípios orientadores são descritos de forma clara no Anteprojeto das GOP 2015. Em particular – e ao contrário do afirmado no Parecer do CES – a posição do Governo relativamente ao Tratado Orçamental é evidente e a consideração da sustentabilidade das finanças públicas como condição necessária – ainda que não suficiente – para um crescimento económico sustentado e criador de emprego representa uma orientação política que tem marcado a presente legislatura, encontrando-se plasmada em diversos documentos do Governo, nomeadamente nas próprias GOP, e sendo acompanhada da estratégia definida para a atingir.

Em terceiro lugar, não obstante o contraditório apresentado pelo Governo em diversas ocasiões e os resultados objetivos do ajustamento da economia portuguesa, o CES retoma no Parecer em apreciação as críticas à Reforma do Estado e à recuperação da atividade económica, pelo que importa também recuperar a argumentação dos representantes do Governo neste âmbito.

No que respeita à Reforma do Estado, é de salientar que o processo mais complexo corresponde às reformas dos regimes jurídicos que enquadram o funcionamento da



Administração Pública. São essas as reformas que estão atualmente em curso e que levarão a uma transformação de fundo no funcionamento do Estado e na sua relação com a sociedade, adaptando os organismos públicos a um contexto em permanente mudança e com níveis de exigência cada vez mais elevados. Releva, a este respeito, a entrada em vigor da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas (LTFP), aprovada pela Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, enquanto *“instrumento de reforma estrutural que representa uma enorme simplificação e compilação dos diversos diplomas que regem as relações de trabalho no âmbito da Administração Pública”*. Importa ainda referir as propostas apresentadas já este ano com vista ao reforço do movimento de integração da remuneração base de todos os cargos, carreiras e categorias na Tabela Remuneratória Única (TRU) e à criação muito em breve de uma Tabela Única de Suplementos (TUS) que concretiza a revisão e simplificação dos suplementos remuneratórios – dois diplomas que têm como objetivo tornar a política remuneratória da Administração Pública mais transparente, mais racional e competitiva. No seu conjunto, as iniciativas lançadas reforçam que a Reforma da Administração Pública passa pelo desenvolvimento de instrumentos que permitam ao Estado melhorar o seu modo de funcionamento: uma maior flexibilidade na organização do trabalho, uma melhor gestão dos trabalhadores e um reforço da capacidade de os serviços se adequarem às novas exigências funcionais e financeiras. Em resumo, as iniciativas comprovam que a Reforma da Administração Pública não tem como objetivo último a redução do número de trabalhadores, nem tão pouco se cinge a uma necessidade de redimensionamento, passando sim pela transformação profunda do funcionamento do Estado, com vista à promoção da simplificação, eficiência e qualidade dos serviços prestados.

Relativamente à recuperação da atividade económica, importa salientar três contra-argumentos apresentados pelo Governo ao longo das reuniões de trabalho da Comissão Especializada Permanente de Política Económica e Social:

- i) Existe uma inconsistência nos argumentos apresentados ao longo do Parecer, na medida em que se reconhece simultaneamente a importância da dinamização da procura interna e a fragilidade que a recuperação efetiva da mesma no ano corrente representa para o ajustamento externo de Portugal;
- ii) Os dados mais recentes contradizem que *“a reestruturação da economia não [seja] visível”*, nomeadamente se se atentar no aumento significativo do peso das exportações no PIB – passando de 31% em 2010 para 41% em 2013 –, bem como a subida significativa no ranking de competitividade global (*Global Competitiveness Index*);
- iii) De um modo geral, a evolução da economia portuguesa afasta de forma objetiva as críticas apresentadas à eficácia das políticas do Governo, uma vez que após um longo período de recessão, a atividade económica iniciou efetivamente uma fase de recuperação ainda no início de 2013 e o mercado de trabalho tem manifestado uma evolução cada vez mais favorável.

Em último lugar, o Governo não pode deixar de notar que algumas das considerações apresentadas pelo CES no Parecer às GOP 2015 carecem da adequada fundamentação. No que respeita à posição apresentada relativamente à Instituição Financeira de Desenvolvimento, importa salientar que a instituição não se encontra ainda operacional, pelo que quaisquer ilações sobre um potencial desvio dos seus objetivos nunca poderão ser devidamente



sustentadas. Um segundo exemplo corresponde ao entendimento do CES sobre o crescimento económico necessário para a criação de emprego e para o cumprimento do Tratado Orçamental, que é apresentado sem qualquer fundamentação quantitativa ou qualitativa.

Pelas razões enunciadas, considera-se que o Parecer do CES insiste nas críticas habituais à estratégia do Governo, escolhendo salientar os desafios que ainda persistem no ajustamento e não reconhecendo os progressos objetivos registados na recuperação da atividade económica e na transformação estrutural da economia.

Não obstante, tendo em conta a dificuldade de análise num ano atípico de preparação do exercício orçamental e atendendo ao papel fundamental do CES na promoção do diálogo e do consenso entre os diversos agentes económicos em Portugal, o Governo decidiu abster-se na votação do Parecer sobre as GOP 2015.

