



Circular

N.Refª: 85/12
Data: 06/11/12

ASSUNTO: Parecer do Conselho Económico e Social sobre o Orçamento de Estado para 2013

Exmos Senhores,

Junto se remete, para conhecimento, parecer do CES sobre o O.E. 2013.

Com os melhores cumprimentos

Ana Vieira
Secretária-Geral

CES



**Conselho Económico e Social
PORTUGAL**

PARECER

SOBRE A

PROPOSTA DE ORÇAMENTO DO ESTADO PARA 2013

(aprovado em Plenário a 05/11/12)

Relator: *Conselheiro Rui Leão Martinho*

Novembro 2012

ÍNDICE

1. Nota Preambular	3
2. Enquadramento	8
3. Quadro Macroeconómico	13
4. Receitas e Despesas Públicas	14
5. Considerações Finais	16
6. Anexo	19



1. NOTA PREAMBULAR

Na sequência da solicitação da Comissão Parlamentar de Orçamento, Finanças e Administração Pública, recebida em 15 de outubro, o Conselho Económico e Social (CES) elaborou o presente parecer sobre a Proposta de Orçamento do Estado para 2013.

Ao longo de muitos anos, Portugal foi acumulando desequilíbrios macroeconómicos e debilidades estruturais que, no contexto da crise internacional que se vive, conduziram ao avolumar do endividamento (público e privado) e a níveis elevados de endividamento externo. Nomeadamente, a partir de 2009, a situação foi-se deteriorando progressivamente, levando ao agravamento das condições de financiamento da economia portuguesa, em termos de custos mais elevados e de crescentes dificuldades de acesso ao crédito.

O CES não pode deixar de realçar que várias das suas propostas constantes de anteriores pareceres, se tivessem sido consideradas em devido tempo, teriam decerto contribuído para evitar um tão elevado nível de agravamento a que chegaram as finanças públicas (vidé anexo).

O CES entende dever explicitar que a elaboração de um Orçamento de Estado constitui sempre uma tarefa delicada e difícil. No caso presente, as dificuldades são muito acrescidas, dados quer o clima de falta de confiança generalizada, quer o elevado nível de incerteza que está presente em muitas das variáveis fundamentais do Orçamento.

Neste contexto de incerteza, o relatório que acompanha a proposta de OE apresenta uma análise de riscos mais desenvolvida do que o habitual. Mais concretamente, é feita uma análise de sensibilidade a cenários menos favoráveis para as principais hipóteses externas e



variáveis internas e é apresentada uma síntese dos principais riscos orçamentais provenientes dos diversos subsectores das administrações públicas, bem como a estratégia de gestão da dívida para fazer face à exposição aos riscos.

Apesar desta constatação, o CES não pode deixar de registar como negativo o facto de estimativas terem sofrido alterações importantíssimas no curto prazo após a sua disponibilização.

Em seis meses, a estratégia de consolidação alterou-se no que respeita à contribuição relativa das medidas do lado da despesa e da receita, refletindo em certa medida a inclusão de um conjunto de medidas substitutivas das consideradas inaplicáveis a partir de 2013 pelo Tribunal Constitucional.

No conjunto de medidas de consolidação orçamental que constam no OE 2013, cerca de 20% incidem sobre a redução da despesa e 80% sobre o aumento da receita, mesmo quando o Governo já tinha reconhecido aquando do OE 2012 que “o esforço do lado da receita atingiu já os limites do sustentável”.

Mesmo tendo em conta que parte do agravamento fiscal procura compensar a reposição de um subsídio aos trabalhadores do sector público e de 1,1 subsídios no caso dos aposentados e reformados, a proposta de Orçamento do Estado para 2013 está longe do princípio, inicialmente estabelecido no Programa de Ajustamento, segundo o qual dois terços do esforço de consolidação orçamental deveriam assentar em medidas do lado da despesa.

O CES sublinha que a consolidação orçamental ainda deve ter contributos resultantes da recuperação de receita, como consequência



do combate à fraude e evasão fiscais, visto que a diminuição de despesas em algumas áreas já não é realizável apenas com base nos desperdícios, podendo comprometer as atuais funções do Estado.

O CES, no seu parecer sobre o Documento de Estratégia Orçamental 2012 – 2016 (DEO), já tinha deixado expressa a sua apreensão quanto ao facto de em termos de IRS se prever a redução de escalões, deduções e isenções, com impactos fortemente negativos para os contribuintes, chamando também a atenção para a necessidade de ter presente, nesta matéria, que Portugal tem tido um dos maiores aumentos da carga fiscal sobre os rendimentos do trabalho no contexto dos países da OCDE, ultrapassando a média destes países.

O CES lamenta que o processo profundo e abrangente para identificar cortes substanciais na despesa, que, segundo o Governo, conduzirá, em 2014, a poupanças da ordem de 1,75% do PIB não se tenha iniciado mais cedo, evitando-se deste modo, em 2013, um aumento da carga fiscal tão nocivo para os cidadãos e para as empresas.

O CES considera que tal processo deverá passar por uma profunda reforma do Estado e da Administração Pública, sem a qual será impossível reequilibrar de forma sustentável as finanças públicas.

A melhoria do funcionamento dos serviços públicos é condição básica para o desenvolvimento económico e social. Os sistemáticos cortes na despesa, sem qualquer visão estratégica de médio prazo, não permitem avaliar os objetivos finais em termos de receita e de despesa e as suas consequências no papel do Estado.



O CES considera ainda que essa reforma deverá passar por privilegiar um efetivo diálogo social, nomeadamente quanto a 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. Sendo que o nível de despesa pública em Portugal não é superior à média da zona euro (Eurostat: 49,4% do PIB em 2011 face a 49,5% da zona euro), as opções devem centrar-se na redução, com efeitos imediatos, dos encargos com determinadas decisões que se confirmaram serem ruinosas para o Estado (de que são exemplo as parcerias público-privadas), em articulação com o reforço da administração fiscal para um efetivo combate à fraude e evasão fiscal.

Por outro lado, o CES alertou em devido tempo (pareceres sobre o OE-2011 e DEO), para as consequências de uma diminuição dos custos com prestações sociais quer com os efeitos que uma redução significativa, continuada e indiscriminada de efetivos na Administração Pública tem na prestação e qualidade dos serviços públicos e no papel que o Estado pode e deve ter no apoio ao desenvolvimento económico, em particular a nível regional e local.

A este propósito, o CES reitera o que ficou expresso no parecer sobre o DEO 2012-2016: *“...que se torna imprescindível encontrar, a nível da União Europeia, soluções que possibilitem melhorar, por um lado, as condições de financiamento dos Estados e das Empresas e, por outro, assegurar as condições efetivas para o crescimento económico e a melhoria do emprego na UE e em cada um dos seus Estados-membros. A não ser feita uma alteração das políticas europeias, corre-se o sério risco de que todo o esforço coletivo que tem vindo a ser feito por Portugal possa não ser suficiente para ultrapassar a grave situação de crise em que o País se encontra”*.



Neste ponto o CES chama a atenção para que as autoridades nacionais sejam mais pró ativas no debate sobre essas alterações da política europeia.

O CES também não pode deixar de estranhar a ausência de referência ao enquadramento de médio prazo que foi objeto do Documento de Estratégia Orçamental 2012-2016 (DEO), apresentado em abril deste ano, salvo em alguns pontos e, mesmo assim, feitas de forma avulsa.

Qualquer processo negocial pressupõe sempre a existência de tensão entre as partes. No que respeita às negociações com a *Troika* verifica-se uma grande opacidade e várias têm sido as decisões que são apresentadas como resultado de negociações, ignorando os destinatários de tais mediadas que fundamentos e estudos estiveram na sua base. Foi o caso das tentativas de aumentar em meia hora o horário de trabalho, da revisão da taxa social única, de pôr em causa os direitos adquiridos a nível da prestação de subsídio de desemprego e, agora, na Proposta de O.E., da decisão sobre o aumento do IMI.

O CES alerta para as consequências do agravamento do IMI, com frequência na base de avaliações mal fundamentadas e mal aferidas, na prática sem condições de contestação e correção das avaliações, face à capacidade de resposta dos nossos tribunais e da Administração fiscal.

Penaliza também fortemente o mercado imobiliário, já atingido por excessiva oferta, consequência da situação conjuntural e de incumprimentos de crédito. Acresce que, ao reduzir a valorização de ativos, avoluma a dívida líquida de particulares, das empresas e do próprio País, contribuindo para rácios de endividamento mais negativos. Contrariando objetivos assumidos de internacionalização, atinge também o investimento externo, em particular o turismo residencial e a



relação, que importa fortalecer, com as comunidades de emigrantes portugueses.

O CES alerta para que processos de decisão baseados apenas nas intenções e que não têm em conta as consequências em todas as suas dimensões, podem conduzir à perda de credibilidade de quem decide.

2. ENQUADRAMENTO

O CES está consciente que qualquer programa de ajustamento aplicado a uma economia que apresenta flagrantes desequilíbrios provoca sempre dor, mas, no caso presente, o CES tem razões para temer que possa haver dor sem ajustamento.

O CES receia que o país esteja a entrar num círculo vicioso de recessão e aumento da dívida. Com efeito, Portugal regista o terceiro maior aumento da dívida pública da “zona euro” em percentagem do Produto, segundo o Fiscal Monitor divulgado este mês pelo FMI (dados de 2012 e 2013), por efeito conjugado da contração da economia e do serviço da dívida, situação que não é reversível com a mera exibição de saldos primários do O.E. positivos.

O CES considera ser motivo de preocupação que, apesar da política de austeridade que vem sendo seguida e do reequilíbrio dos saldos primários do O.E., a dívida pública continua a aumentar, prevendo-se que possa atingir os 123,7% do PIB em 2013. Tal situação deriva, fundamentalmente, dos elevados juros pagos pelo serviço da dívida e do aumento que se verifica no “stock” desta, o que faz com que a despesa com juros das Administrações Públicas em sede de O.E. possa vir a atingir os 4,3% do PIB no próximo ano e que, de acordo com a Comissão Europeia, poderá atingir os 5% em 2014. Este último valor é,



aliás, claramente superior ao próprio défice orçamental previsto para este ano o que, a não ser invertido, poderá colocar o país perante uma situação em que a dívida se torne claramente ingerível, impedindo o regresso aos mercados por um largo período de tempo.

Esta preocupação foi já expressa pelo CES no Parecer sobre o OE 2012: *“se a economia portuguesa não trilhar uma trajetória sustentável de crescimento a curto prazo ver-se-á confrontada, a prazo, com um desastre de grandes proporções na economia e na sociedade e um retrocesso geral económico e social que demorará anos a recuperar”*.

No mesmo parecer sobre o OE 2012 o CES tinha referido que mal se tornem inequívocos dados de execução orçamental que demonstrem que está em causa uma efetiva redução da despesa pública e do défice orçamental e antes que a situação económica e social se degrade irreversivelmente, o Governo deveria encetar negociações com a Troika, no sentido de alargar o prazo acordado para os objetivos de redução do défice público.

O CES regista como positivo o anúncio de algumas medidas de estímulo à competitividade, ao emprego e ao investimento, embora de alcance limitado face aos efeitos recessivos que resultarão da estratégia adotada pelo Governo.

Acresce que algumas dessas medidas, nomeadamente o alargamento e reforço do Regime Fiscal de Apoio ao Investimento dependem de autorizações legislativas e do acordo das Instituições que integram a Troika, pelo que será necessária muita firmeza e determinação do Governo para efetivamente virem a concretizar-se. O CES considera ainda como positiva a ideia que consta do relatório do Orçamento do Estado de que deve existir uma instituição financeira com a finalidade de mobilizar recursos comunitários para fomentar o investimento.



Na conceção do PAEF não foi tido em conta nem o baixo nível do rendimento médio nem o elevado nível de endividamento das famílias e das empresas; foram negligenciadas as consequências da existência de profundos desequilíbrios na estrutura produtiva, baseada predominantemente em pequenas, médias e micro empresas com estruturas financeiras muito frágeis; e descurou-se o peso muito significativo do mercado interno na economia portuguesa, especialmente no que respeita à manutenção de emprego, conforme foi referido pela UTAO no seu Relatório Análise da 2ª alteração ao OE para 2012 (pág. 8).

É necessário pensar num novo modelo de desenvolvimento não só para enfrentar os problemas mais imediatos, como o desemprego, mas porque é fundamental o crescimento da economia para responder a problemas prementes, como sejam o baixo nível de vida de uma parte substancial da população, o elevado volume de pobreza e de exclusão social e as desigualdades sociais que enfraquecem a coesão da sociedade.

Desta forma, o CES volta a recomendar uma renegociação do PAEF de modo a serem incluídas estes aspetos, até agora não considerados, e que se revelam fundamentais, com vista ao sucesso do ajustamento.

O País está perante um ajustamento económico colossal, com as metas acordadas para o défice orçamental (passagem de 6,8% do PIB, no 1º semestre de 2012 para 2,5% em 2014) fixadas sem ter atenção a situação existente à partida e não tendo como referência um valor de variação realista e que assegure o crescimento económico. Não se trata de ir ajustando o calendário à medida que as metas se vão tornando inexecutáveis, ficando o País, em grande medida, com o ónus desse incumprimento, mas sim importa é reformular o modelo adotado -



cuja rigidez não permite incorporar múltiplos fatores exógenos que condicionam a execução orçamental - introduzindo como critérios a fixação de metas a concretizar num quadro temporal de médio prazo e no qual os compromissos anuais devem, sobretudo, assegurar a continuidade de uma trajetória regressiva do défice compatível com os objetivos a atingir.

O CES considera, aliás, que a fixação de metas demasiado ambiciosas e com reduzida aderência à realidade, longe de permitir um mais rápido regresso aos mercados, coloca o País perante uma situação de incumprimento reiterado, que é precisamente aquilo que, em termos de avaliação dos mercados, mais dificulta a recuperação da confiança destes que deveria traduzir-se numa baixa das taxas de juro.

O CES, noutros pareceres, já chamou a atenção para o limite das medidas de austeridade e a margem que se tem deixado para eventuais correções de desvios. A materialização dos riscos de consolidação orçamental, nomeadamente uma contração da atividade económica superior ao previsto no cenário macroeconómico, comprometerá seriamente o cumprimento das metas orçamentais, face ao qual o OE 2013 elimina qualquer margem de manobra.

A este respeito, o CES exprime a sua posição em relação a três áreas que entende serem relevantes.

Em primeiro lugar, e quanto ao crescimento potencial, o CES alerta para que a consolidação orçamental, só por si, não cria condições para um maior crescimento económico. Pode, inclusivamente, sendo realizada de forma inadequada, pô-la em causa. Aquelas condições, para serem criadas, exigem uma retoma de investimento. Neste sentido, o CES constata com preocupação o declínio do investimento público e



privado. Mesmo sabendo ser verdadeiro que o investimento já vinha a diminuir antes da aplicação dos programas de austeridade, não deixa de ser impressionante constatar que a redução possa ter um valor médio de perto de 13% em 2011-2012. O CES não encontra razões que possam sustentar que essa variável possa melhorar, comparativamente a 2011, nas suas diferentes componentes (pública, residencial e empresarial). É também de referir neste contexto a diminuição da despesa com a educação.

Observamos também o retorno da emigração em massa, a qual é, porém, diferente dos surtos de emigração observados no passado por ter agora uma forte componente de jovens com elevadas habilitações

Em segundo lugar, o CES salienta o facto de Portugal ser dos países que mais está a reduzir o nível de emprego e em que a taxa de desemprego mais tem subido. No final do terceiro ano do programa de ajustamento, Portugal terá menos 428 mil empregos do que no início do PAEF (-4,3% em 2012 e -1,7% em 2013). Se atendermos a que o nível de emprego era de 5198 milhões em 2008, prevemos que em 2013 terão sido suprimidos 647,7 mil empregos.

Em terceiro lugar, a Proposta consagra uma diminuição significativa do nível de proteção social e da despesa social em geral, sendo relevante salientar o elevado número de desempregados sem prestações de desemprego e a diminuição do valor das prestações de desemprego e de doença. Neste particular, o CES chama à atenção para os impactos negativos na área da deficiência decorrentes dos cortes na despesa particularmente nos sectores da saúde e da educação.



A este respeito o CES não pode deixar de alertar para as possíveis consequências, no plano político, decorrentes de situações de desamparo, miséria, incerteza, insegurança e intranquilidade que poderão contribuir de forma muito grave para situações de rutura social.

3. QUADRO MACROECONÓMICO

O CES considera dificilmente concretizável o cenário macroeconómico apresentado na Proposta de Orçamento.

A previsão de uma recessão de apenas 1% no próximo ano é irrealista e não existe qualquer base objetiva para esperar que venha a haver crescimento no segundo trimestre de 2013. De facto, o aumento da carga fiscal sobre as famílias irá acentuar a quebra do rendimento disponível, a qual terá efeitos recessivos, afetando não apenas o consumo mas também o investimento.

O CES vê com muita preocupação que o aumento do IRS irá ter efeitos imediatos no rendimento disponível devido à alteração dos escalões e das tabelas de retenção na fonte e à sobretaxa de 4%, o que determinará uma contração da procura interna, que se vem tornando patente através do número elevado de insolvências e falências. Considerando a dimensão do aumento da carga fiscal sobre o rendimento, o CES entende estar subavaliada a quebra do consumo privado em 2013 prevista na Proposta de Orçamento.

O CES chama igualmente a atenção para o facto de o FMI ter admitido ter calculado mal o impacto da austeridade sobre a economia. Enquanto antes estimava que, com menos 1 euro na despesa, se perdia 0,5 euros no PIB agora admite que essa perda varia entre 0,9 e 1,7. Se



forem adotados aqueles multiplicadores tem-se, considerando um esforço orçamental de 5.338 M€, uma queda do PIB entre 2,8% e 5,3%. Segundo o multiplicador utilizado pela Comissão Europeia para Portugal (0,7), a redução do PIB seria de 2,2%.

Seja como for, o CES entende que a Proposta de OE irá determinar uma recessão mais profunda do que o previsto, o que terá efeitos na redução do nível de emprego e no agravamento do desemprego, que seguramente será também bastante mais elevado do que os 16,4% previstos, com as previsíveis consequências em matéria orçamental que decorrem da redução da receita e do crescimento das prestações sociais.

Esta opinião expressa pelo CES é ainda reforçada pelas diferenças entre os valores apresentadas no DEO e na Proposta de OE no que se refere ao crescimento da economia, previsto em +0,6% e agora revisto para -1%. Também é de notar o crescimento previsto das exportações no DEO de 5,6% que passou a ser de 3,6% no OE de 2013, situação que pode ser eventualmente explicada na base uma análise segmentada das exportações.

4. RECEITAS E DESPESAS PÚBLICAS

A proposta de O.E. para 2013, apresentada pelo Governo, caracteriza-se por consagrar um enorme aumento da carga fiscal e cujo efeito sobre a grande maioria dos cidadãos e das empresas se afigura poder vir a ser devastador.

O CES questiona o facto da proposta de Orçamento de Estado indicar uma diminuição da despesa/aumento da receita de 4,2% do PIB



quando se pretende atingir uma redução do défice de 6% para 4,5% a que acresce 0,8% do PIB para compensar o pagamento de 1,0 dos salários e 1,1 das pensões, relativas ao 13º e 14º meses.

O CES considera que a proposta de OE/2013 não vai dar resposta adequada ao necessário e premente crescimento económico, a melhoria do financiamento da economia e ao aumento do emprego. O CES considera, aliás, que o processo de consolidação orçamental preconizado irá contribuir para a degradação da atividade económica, que tem vindo a decrescer desde 2011, das condições de financiamento e ainda para a deterioração das condições sociais, devido ao aumento da carga fiscal.

Por sua vez, o aumento da carga fiscal previsto irá arrastar um aumento dos riscos inerentes ao processo de consolidação orçamental, porque vai atingir níveis demasiado elevados para a economia e para a sociedade portuguesa, acabando por gerar rendimentos marginais negativos.

Com todo este cenário de base o grau de risco, reforçado com a experiência de 2012, é muitíssimo elevado. É um facto que os impostos diretos são menos voláteis do que os indiretos, pois não dependem diretamente do consumo, mas prever que as receitas do IRS possam aumentar 30.7% e as do IRC 3.9%, com o esperado aumento do desemprego e o encerramento de muitas empresas é, desde logo, uma previsão manifestamente otimista, salvo se o aumento direto resultante da mudança de escalões e deduções seja muito superior ao indicado.

Também o aumento global dos impostos indiretos previsto em 3.1%, perante a continuada quebra do consumo, afigura-se vir a ter uma elevada probabilidade de ser contraditada pela realidade. O CES



considera assim que, apesar da dimensão dos aumentos da carga fiscal, a receita poderá, mais uma vez, estar sobreavaliada, tornando a execução desta proposta de Orçamento um exercício de solução quase impossível, sem esquecer os seus óbvios efeitos sobre a economia do país e sobre as condições de vida dos portugueses, com o espectro de uma espiral recessiva a ganhar cada vez maior consistência.

Numa perspetiva agregada, registre-se *no entanto*, a evolução favorável do saldo primário que se aproxima do equilíbrio em 2013, muito embora a variação da dívida pública tenha sido em 2012 sobretudo explicada pelo efeito conjunto do peso dos juros e do decréscimo nominal do PIB.

No que se refere às despesas de capital, o seu decréscimo não só contribui para a redução do investimento público a curto prazo (de 2001 a 2013 será superior a 60%) como poderá trazer efeitos extremamente negativos no comportamento do investimento privado e na própria capacidade produtiva do País.

Quanto às receitas, se analisarmos as que incidem sobre o rendimento e património em percentagem do PIB, vemos que há uma subida sobre aquelas superiores a 18%, a qual contribui para se atingir o maior peso na carga fiscal dos últimos anos, ascendendo em 2013 a cerca de 25%.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Analisado o OE/2013, o CES entende que o mesmo é de muito difícil execução, dados os elevados riscos implícitos em vários dos pressupostos assumidos, facto este reconhecido pelo Governo.



O CES não subestima o esforço de consolidação com que o exercício de elaboração do OE/2013 se confronta e as exigências que, quer do lado da despesa, quer do lado da receita se colocam.

Porém, o facto de importantes aspetos de fundo não terem sido considerados no atual PAEF negociado em 2011 leva a que o CES venha a insistir na necessidade da revisão das condições constantes daquele programa.

Até porque o clima de desconfiança que grassa, o elevado ajustamento económico pretendido e a possível repetição da experiência de execução orçamental de 2012 aumentam o risco de impossibilidade de cumprimento das metas agora propostas no OE/2013.

Tal como foi referido anteriormente, a proposta de revisão das condições atuais do PAEF tem como válida justificação o facto de vários importantes aspetos de fundo não terem sido considerados na sua negociação.

O processo de negociação deve ter lugar no mais curto espaço de tempo, de forma a poder refletir-se nas metas para 2013. A ideia de ganhar tempo, aguardando os resultados da execução orçamental do próximo ano, parece contrária aos interesses do País, pois na provável eventualidade de não serem atingidas as metas para 2013 com o presente OE, encetaremos negociações com a *Troika* numa posição de maior fragilidade. Deve ter-se presente que poderá estar então em causa não apenas o conteúdo de medidas de política com impacto no défice e nas contas públicas, mas também um eventual reforço do empréstimo financeiro em vésperas de terminar o período de vigência do atual.



Na revisão do PAEF deve estar ausente qualquer princípio com carácter punitivo ou a ideia de que a menor eficiência das medidas que foram adotadas anteriormente se deve à forma como o país as aplicou e não ao conteúdo das mesmas que, em muitos casos, não teriam em consideração a realidade do nosso tecido económico e social. Três áreas, em concreto, devem estar no centro de renegociação. São elas:

- A dos encargos financeiros a suportar com a dívida pública e que deverá conduzir a uma redução expressiva dos juros a pagar pelo empréstimo concedido a Portugal.
- A reavaliação dos prazos, seja relativamente à necessidade de flexibilizar as metas do défice orçamental, seja em relação aos períodos de amortização dos empréstimos;
- A do estabelecimento de um maior equilíbrio entre política orçamental e crescimento, mediante a introdução de novas e eficientes medidas fomentadoras de uma retoma da economia e de criação de emprego;

Ou seja, o processo negocial deve partir de uma reavaliação das próprias políticas até agora seguidas e não apenas da análise dos seus resultados e deve flexibilizar o processo de ajustamento das contas públicas tornando-o compatível com a realidade económica e social do país.



ANEXO

PARECERES DO CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL – Extratos

PARECER SOBRE O ORÇAMENTO DO ESTADO PARA 2011

Enquadramento orçamental

Portugal atravessa atualmente uma profunda crise, sem precedentes nas décadas anteriores: a crise financeira e económica internacional tornou 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.

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.

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.

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.

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%. P4/5

PARECER SOBRE AS GOP 2000

Reformas

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

PARECER SOBRE AS GOP 2002

Finanças Públicas

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 reprodutibilidade da despesa em Portugal versus Zona Euro?

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

PARECER SOBRE AS GOP 2002

Despesa pública

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 *leasings*, *scuts*, *project finance*, 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 .

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 *Scuts* (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

PARECER SOBRE AS GOP 2002

Despesa

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

PARECER SOBRE AS GOP 2003

Controlo da despesa

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 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. 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. Concorde-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*, *ongoing* 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 trajetória dos investimentos face aos resultados alcançados". P28

PARECER DE INICIATIVA, 2002

Controlo apertado das despesas públicas

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

PARECER SOBRE AS GOP 1998

Orçamento

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

PARECER SOBRE AS GOP 2003

Contas Públicas

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

PARECER DE INICIATIVA 2002

Necessidade de orçamentos plurianuais

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



DECLARAÇÕES DE VOTO





DECLARAÇÃO DE VOTO DA CGTP-IN

PARECER DO CES SOBRE A PROPOSTA DE ORÇAMENTO DO ESTADO PARA 2013

A CGTP-IN abstém-se no Parecer sobre a Proposta de Orçamento de Estado para 2013, embora acompanhe posições e preocupações essenciais nele expresso, para as quais, aliás, contribuiu.

Efetivamente, o Parecer do CES chama a atenção para aspectos vitais da situação presente: a Proposta de OE irá determinar uma recessão mais profunda do que o previsto, pelo que o desemprego poderá ser ainda mais elevado que os valores também estimados; é manifesto o risco de estarmos a entrar num círculo vicioso de recessão e de aumento da dívida; a política de austeridade não impediu o aumento da dívida, a qual é alimentada pelos encargos com os juros (num nível superior ao próprio défice orçamental previsto) e pela recessão; é elevado o risco de impossibilidade de cumprimento das metas propostas no OE/2013.

O CES também chama a atenção para a regressão social em curso: destruição de emprego e aumento do desemprego; redução do rendimento disponível; diminuição dos custos com prestações sociais; diminuição da despesa com a educação; diminuição significativa do nível de proteção social, incluindo no desemprego e na doença.

A CGTP-IN considera, no entanto, que o Parecer poderia e deveria ter uma posição mais clara sobre a despesa, evitando ambiguidades ou mesmo contradições nesta questão e, por outro lado, entende que se poderia ter ido mais longe na denúncia do retrocesso social em curso, em particular a diminuição dos direitos dos trabalhadores, que a revisão da legislação de trabalho no sector privado e na Administração Pública consubstancia, bem como sobre a pressão existente para pôr em causa as funções sociais do Estado. De facto, é com preocupação que posições expressas sobre a estratégia de consolidação que, a pretexto da eliminação das "gorduras do estado", identifica cortes substanciais na despesa e, neste contexto, confunde-se com posições que advogam a reconfiguração do Estado e da Administração Pública para atacar importantes funções sociais, nomeadamente na Segurança Social, na Saúde e na Educação.

Para a CGTP-IN, a questão mais importante, nas presentes circunstâncias, não reside na repartição do esforço orçamental entre a receita e a despesa, mas na própria dimensão deste esforço (5338 M€), o qual, pelos seus efeitos negativos no crescimento, potencia o risco de entrada num processo cumulativo de recessão e aumento da dívida.



Esta Proposta de Orçamento de Estado, com a presente natureza, não tem possibilidade de ser cumprida: por ser injusta, pelo seu impacto negativo no crescimento e porque muitas famílias já não têm dinheiro para suportar o brutal aumento dos impostos. Será, assim, repetida a experiência de execução orçamental de 2012, em que foi claro em Abril-Maio a inviabilidade de alcançar as metas definidas, verificando-se quer o aumento do défice quer da dívida pública, a qual subiu 11 pontos percentuais. Com a agravante de, repetindo-se o ciclo, se chegar a 2013 com uma margem esgotada quanto ao recurso à austeridade por via do aumento da carga fiscal.

Para a CGTP-IN, o sucesso da estratégia de consolidação orçamental não pode assentar numa visão restritiva de aumento de receitas e de corte de despesas; não há uma austeridade boa que passa pela despesa e uma austeridade má que passa pelo agravamento da carga fiscal.

É possível e necessário aumentar as receitas do Estado, não só por razões de diminuição do défice público, mas também porque o crescimento é um imperativo e o sistema fiscal injusto. O objetivo de maior justiça fiscal exige medidas dirigidas a sectores e grupos sociais que devem contribuir, ou contribuir mais, para as receitas do Estado, nomeadamente os rendimentos que não são provenientes do trabalho, como os rendimentos do capital.

Em síntese, a CGTP-IN abstém-se porque entende que o CES deveria colocar como uma questão importante a salientar que é possível assegurar um contributo da despesa que não ponha em causa áreas como a Saúde, a Educação e a Proteção Social que são fundamentais para a coesão económica, social e territorial. Esse contributo pode abranger áreas como a despesa com os juros da dívida pública, os encargos com as parcerias público-privadas e os benefícios fiscais sem fundamentação económica e social.

Para a CGTP-IN, a política orçamental tem necessariamente de passar pela retoma do crescimento económico e o emprego, que permite quer o aumento das receitas do Estado e das contribuições sociais quer, nalguns casos, a própria diminuição da despesa social, como as prestações de desemprego. E, deste modo, será também evitada a continuação de pesados sacrifícios que penalizam a generalidade da população.

Lisboa, 5.11.2012

Os Representantes da CGTP-IN



DECLARAÇÃO DE VOTO DOS REPRESENTANTES DO GOVERNO
SOBRE O PARECER DO CES À PROPOSTA DE ORÇAMENTO DO ESTADO PARA
2013

Importa notar que a presente proposta de Orçamento do Estado para 2013 (OE2013) está, à partida, enquadrada pelas Grandes Opções do Plano para 2013 e pelo próprio contexto de ajustamento da economia portuguesa inerente ao Programa de Ajustamento Económico e Financeiro (PAEF) a que Portugal se vinculou em maio de 2011.

A própria legislação nacional também impõe condicionantes, como é o caso da Lei de Enquadramento Orçamental, a qual prevê um quadro de orçamentação plurianual com tetos de despesa visando alcançar um saldo orçamental estrutural não inferior ao objetivo de médio prazo definido no âmbito e de acordo com o Pacto de Estabilidade e Crescimento (atualmente -0,5% do PIB). Deste modo, e tendo presente as negociações realizadas durante o 5.º exame regular, o Governo entende que este é o Orçamento possível, tendo em conta os objetivos que Portugal se comprometeu a alcançar perante as organizações internacionais no âmbito do PAEF.

Não pode, desde logo, o Governo deixar de notar que o Parecer do CES desvaloriza, em grande medida, o contexto que enquadra a proposta de OE2013, do mesmo modo que não identifica as consequências que poderiam advir do não cumprimento dos compromissos a que Portugal se encontra vinculado no âmbito do PAEF.

Pôr em causa o Orçamento, no que é essencial do mesmo, seria colocar em causa o próprio Programa de Ajustamento. Todo o capital de credibilidade que Portugal adquiriu no último ano e meio seria perdido se rejeitássemos o Programa ou procurássemos alterar os seus parâmetros fundamentais. A concretizar-se esse cenário, não seria só o nosso futuro que ficaria em causa. Seria imediatamente testada a viabilidade financeira de Portugal, com tudo o que isso implicaria. Voltaríamos à situação que nos conduziu à necessidade de um resgate internacional. Ou seja, voltaríamos imediatamente à primeira metade de 2011.

Por outro lado, o Parecer do CES desvaloriza os avanços que Portugal fez nos últimos dois anos em termos de ajustamento económico, tanto em termos da correção do desequilíbrio externo, da correção do saldo orçamental estrutural, bem como a redução do nível de endividamento das famílias e empresas, colocando assim, os bancos portugueses numa posição mais robusta.

Recorde-se que relativamente ao desequilíbrio externo, é expectável que em 2013 o saldo da balança corrente esteja próximo do equilíbrio situação que não se registava desde 1993. Em termos de finanças públicas o ajustamento também tem sido muito significativo. Entre 2011 e 2012 o défice estrutural primário reduziu-se cerca de 6



pontos percentuais, o que representa um ajustamento orçamental sem precedentes, com uma redução da despesa de cerca de 12% em termos nominais.

Para 2012, embora o ritmo de ajustamento venha a ser inferior ao inicialmente previsto por força de uma composição desse ajustamento menos geradora de receitas fiscais, espera-se que a despesa pública fique abaixo do valor inicialmente previsto. Como referido, pôr em causa o OE2013 é pôr em causa o Programa de Ajustamento. Voltaríamos ao ponto de partida. Os esforços e sacrifícios feitos em 2011 e 2012, e que permitiram eliminar uma grande parte dos desequilíbrios estruturais, seriam desperdiçados.

O parecer do CES, ao ignorar estes elementos fundamentais apresenta uma análise desequilibrada e que não permite uma percepção correta das escolhas que efetivamente se colocam a Portugal.

Adicionalmente, o CES ignora os resultados obtidos durante o 5.º exame regular de avaliação do PAEF, acabando por propor o que já foi feito, em particular, no que se refere à revisão dos objetivos do programa. A este propósito, importa ter presente o trabalho desenvolvido pelo Governo na última avaliação do PAEF e que se traduziu na revisão da trajetória de ajustamento do saldo orçamental com a revisão dos limites para o défice (passaram de 4,5%, 3,0% e 1,8% para 5,0%, 4,5% e 2,5% do PIB, respetivamente, nos anos de 2012 a 2014) e para a dívida, demonstrando a capacidade do país em se financiar nos mercados, o que é consequência da credibilidade acrescida que Portugal tem vindo a acumular quer junto das instituições internacionais, quer nos mercados financeiros. Prova disso tem sido a sucessiva redução das taxas de juro no mercado secundário da dívida pública portuguesa.

Esta revisão não implicou alterações no envelope financeiro nem na duração do programa. Ocorreu de forma tranquila. Isto só foi possível graças ao empenho e determinação demonstrado pelo Governo na execução dos compromissos assumidos no Programa, que permitiu acumular credibilidade e confiança junto dos nossos credores. Esta alteração dos limites foi acordada por iniciativa do Governo português e apoiada pelos nossos parceiros internacionais.

Hoje, o Estado e as empresas, têm condições de financiamento mais favoráveis e melhores perspectivas de acesso ao mercado. Deste modo, pedir mais tempo ou adiar o processo de ajustamento tem associado riscos sérios, como o colapso da credibilidade junto dos credores, assim como o aumento da probabilidade de concretização de um ciclo vicioso traduzindo-se no aprofundamento da queda do investimento, do emprego e da atividade económica.

Pedir mais tempo significaria abrandar o ritmo de ajustamento e colocar em causa todo o capital de credibilidade acumulado, condicionando, por essa via, o futuro do país. Pedir mais tempo seria optar por um alívio momentâneo do esforço de ajustamento que rapidamente se esgotaria. O Parecer do CES, ao propor este caminho, deveria também explicar de que modo esse adiamento é financiado, por quem e quais as consequências em termos de aumento de dívida pública, bem como



as opções que teriam de ser feitas, no sentido de financiar o crescente aumento de despesa em juros que tal opção acarretaria.

Uma outra observação de carácter geral prende-se com a apresentação de recomendações sobre matérias que já estão de facto em curso e cujo progresso não é considerado. É, por exemplo, o caso dos cortes de despesa que o CES “lamenta” que não se tenham iniciado antes de 2014 (linhas 114 e seguintes), mas o facto é que em dois anos (2011 e 2012) a despesa corrente primária reduziu-se mais de 8000 milhões de euros. Neste valor, a redução dos custos com pessoal representa cerca de 4400 milhões de euros. Com efeito, esta significativa diminuição nos custos com pessoal (nunca antes alcançada) foi conseguida não só por via das reduções salariais impostas nos OE de 2011 e 2012 (efeito preço), mas também por uma impressionante redução de trabalhadores no conjunto das Administrações Públicas (efeito volume). A contração da despesa não está apenas a ocorrer nos custos com pessoal mas igualmente nas despesas com bens e serviços, bem como nas despesas de capital. Outro caso é o da reforma da Administração Pública (linhas 120 e seguintes), matéria sobre a qual o próprio relatório do OE2013 apresenta um anexo específico (A1).

Em termos gerais, não pode ainda deixar de ser referido que o Parecer do CES não se limita a apreciar o OE2013, sendo patente que em algumas passagens o julgamento efetuado incide mais sobre a atuação do Governo em determinadas áreas do que propriamente sobre o Orçamento do Estado, o que manifestamente parece excessivo e inapropriado para o âmbito a que se deveria reportar o referido parecer.

Assim, o Governo deixa claro que, na sua perspectiva, o Parecer do CES não reflecte adequadamente nem o contexto, nem o conteúdo do OE 2013.

No entanto, e devido à importância que o CES representa enquanto instituição para a promoção do diálogo e do consenso em áreas determinantes para o funcionamento equilibrado da sociedade portuguesa, o Governo decidiu abster-se na votação do Parecer sobre o OE2013.

O Governo estabeleceu desde o início do mandato o compromisso de promover e incentivar o diálogo social com todos os Parceiros, sobretudo na atual conjuntura que, nunca é de mais repetir, persiste como de emergência nacional. Este diálogo permanente entre os Parceiros e o Governo é o pilar desse equilíbrio fundamental no presente e para o futuro do País. É aqui que reside exclusivamente o sentido de voto do Governo quanto ao conteúdo do Parecer, o qual, de resto, não espelha uma leitura completa e densificada do Orçamento de Estado para 2013.





DECLARAÇÃO DE VOTO DA CONFEDERAÇÃO DO COMÉRCIO E SERVIÇOS DE PORTUGAL (CCP)

1. A CCP vem, desde há vários anos, afirmando a necessidade de uma reforma profunda do Estado e da Administração Pública, tal como consta do Parecer do CES sobre o O.E. 2013. Trata-se de uma reforma estrutural que tendo fortes implicações na vida dos portugueses deve envolver parceiros sociais e as principais forças políticas. É, sem dúvida, de lamentar que sucessivos governos tenham até agora sido incapazes de concretizar esta reforma e que, mais uma vez, a proposta de O.E. para o próximo ano não possa dela beneficiar.

2. Sob a pressão de uma política orçamental com cada vez menos soluções e em que a despesa é dificilmente comprimível sem mudanças de fundo, o Governo anuncia agora a intenção de colocar esta reforma no centro das suas prioridades. Contudo, é com manifesta perplexidade que assistimos à convocação de entidades externas para nos dizerem o que deve ser feito, num domínio que é essencial na afirmação da nossa soberania e que envolve opções que são pilares da construção de uma identidade colectiva chamada Portugal.

Por outro lado, não podemos deixar de alertar para os riscos de um processo que possa ser desencadeado visando objectivos de curto prazo e em que o único propósito seja reduzir, de qualquer forma, a despesa pública, de acordo com determinadas metas quantitativas.

A diminuição mais imediata da despesa – conforme consta do parecer do CES – deve passar, em grande medida, pela redução do serviço da dívida, reduzindo os juros a pagar e travando o aumento do «stock» da dívida pública. Essa deve ser a prioridade na negociação a nível mais alto com as instituições internacionais que suportam a “troika”.





O corte nas despesas que resultam do exercício das funções de serviço público exige uma avaliação ponderada do papel do Estado, das áreas que este deve assegurar e daquelas que pode transferir para terceiros, garantindo sempre que a Reforma não ponha em causa a qualidade do serviço que é prestado.

3. A reforma do Estado não pode ser apenas uma figura de retórica política em que se fala apenas de «gorduras», «gastos sumptuários» ou situações de «má gestão dos dinheiros públicos». Para ser efectiva ela tem que questionar as próprias funções actuais do Estado e os níveis de protecção social que lhe cabe assegurar, tendo sempre presente a realidade concreta do país, seja no plano económico, seja no plano social. Por isso, consideramos que se trata de um processo cujos resultados têm que ter um horizonte temporal alargado e em que a defesa do interesse público e da coesão social não podem ser alienados em nome de meros critérios financeiros. Importa, por outro lado, não confundir serviço público com sistema público, ou seja as “estruturas do Estado” não podem, por si mesmas, identificar-se com a defesa do interesse público, nem a sua existência formal é garante do cumprimento desta.

A opção, com que devemos confrontar-nos não é entre manter tudo como está ou adoptar uma concepção minimalista do papel do Estado. Mas querendo, preservar o essencial de um «Estado Social» e assegurar uma Administração Pública eficiente, é necessário adequar as suas funções ao que podem ser os recursos disponíveis, sem com isso pôr em causa a qualidade do serviço prestado. E isto implica, sem dúvida, fazer escolhas e definir prioridades, garantindo a sua sustentabilidade futura. A reforma a fazer não pode ser entendida como mais uma etapa do ajustamento orçamental sem fim à vista em que um novo «contrato» a ser feito com os portugueses venha posteriormente a ser de novo desrespeitado.



DECLARAÇÃO DE VOTO DAS PERSONALIDADES DE RECONHECIDO MÉRITO
SOBRE O PARECER DO CES À PROPOSTA DE ORÇAMENTO DO ESTADO
PARA 2013

Os signatários votaram o Parecer do CES sobre o projeto de Orçamento para 2013, que consideram globalmente um excelente documento.

Entendem, contudo, dever precisar alguns aspetos que estando, pelo menos em alguns casos, implícitos no documento aprovado, merecem explicitação.

O atual exercício orçamental suscita dúvidas ou apreensões de diferente natureza, em particular dúvidas técnicas, sociais e políticas.

As insuficiências de carácter técnico ficaram amplamente demonstradas no documento do CES. Considera-se, que haveria vantagem – aliás como já fora proposto pelo CES em pareceres anteriores – que o Governo publicitasse, para além dos dados de base em que baseou o seu exercício, também os modelos econométricos que o suportam.

São comumente reconhecidas as fragilidades portuguesas na preparação de dossiers, incluindo os destinados a organizações internacionais. Contudo, tem de reconhecer-se que o País terá de fazer, e bem, o seu “trabalho de casa”, equacionando diferentes alternativas e as consequências de cada uma delas.

Ora, nesta matéria, não se conhecem trabalhos que tenham sido feitos com consistência, rigor e divulgação adequados, temendo-se que o preço a pagar, por esse facto, seja desmesuradamente elevado. E certamente não é aceitável – para além de ser extremamente arriscado, por falta de conhecimento da nossa realidade por parte desses agentes - que sejam entidades externas a dizer-nos onde cortar e o que cortar na despesa pública.

A reformulação da estrutura produtiva portuguesa exige uma grande mobilização de recursos financeiros para investimento. Torna-se assim essencial estabelecer uma estratégia de negociação, designadamente no âmbito do próximo quadro financeiro comunitário (2014-2020), que corresponda à situação excecional do País e que envolva os seus diferentes parceiros e agentes.

O Parecer chama – e bem – a atenção para as consequências que podem decorrer das situações de grande dificuldade em que são colocados cidadãos e entidades coletivas, em consonância com as medidas previstas, e para a necessidade de serem mantidos determinados equilíbrios sociais. Mas, nesta matéria impõem-se ainda duas observações: uma primeira que tem que ver com o facto elementar de só poder ser distribuído por uma comunidade aquilo que essa comunidade é capaz de produzir em determinado horizonte temporal e uma segunda que se reporta a reivindicações de



tipo corporativo por parte de determinados grupos que pretendem conservar a todo o custo, e até agora com algum sucesso, privilégios que são, em muitos casos, custeados pelos que têm muito menos, o que implica que se perpetuem graves desigualdades sociais.

Não pode deixar de ser feita uma referência política, alertando-se para as possíveis consequências, neste plano, decorrentes de situações de desamparo e incerteza social e política. Aos níveis políticos compete procurar e propor soluções para os problemas, e apresentar aos cidadãos as diferentes opções ou caminhos, evidenciando os aspetos positivos e negativos que os enformam. Só exercícios aprofundados e transparentes permitirão tomadas de posição e opções conscientes por parte dos cidadãos.

Há que evitar ruturas políticas, sobretudo quando tais ruturas se possam cristalizar em soluções não democráticas. Qualquer sociedade terá sempre ao dispor vários caminhos, devendo escolher, quando não o melhor, pelo menos o “menos mau” e deverá ter-se em atenção que a História já demonstrou amplamente onde conduzem as soluções ou caminhos únicos.

A conjuntura de extrema dificuldade que o País atravessa, que se prolongará certamente por alguns anos, recomenda um grande esforço de convergência por parte de Partidos Políticos e Parceiros Sociais e torna necessária uma colaboração leal e franca entre todos, que ultrapasse os quadros estreitos de interesses partidários ou de grupo e defenda claramente os interesses globais da Sociedade.

Neste contexto, a aprovação de um orçamento, mesmo com as dúvidas e incertezas que o OE-2013 suscita, é sem dúvida de importância fundamental na situação de gravíssimas dificuldades que atravessamos. Neste contexto, a aprovação do orçamento exige condições de exequibilidade sem as quais poderão ocorrer graves consequências a partir do momento em que se tornasse visível não serem atingíveis os objetivos fundamentais prosseguidos, em particular o da redução do défice.

Subescrevem os conselheiros:

Isabel Mota
João Ferreira do Amaral
João Salgueiro
José de Almeida Serra



**DECLARAÇÃO DE VOTO DA PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE
MIRANDA DO CORVO**

**SOBRE O PARECER DO CES À PROPOSTA DE ORÇAMENTO DO ESTADO PARA
2013**

Abstenho-me na votação do presente parecer do Orçamento do Estado para 2013.

Estou em sintonia com algumas das preocupações transcritas no parecer.

Ao longo dos anos o CES tem feito vários alertas que, infelizmente, não têm sido tidos em atenção. Basta consultar o parecer sobre o orçamento de estado para 2011, o parecer sobre as GOP de 1998, 2000, 2002, 2003, ou o parecer de iniciativa de 2002. Todos estes pareceres contrastam com as medidas entretanto tomadas pelos governos anteriores.

O estado a que o país chegou é fruto de vários erros e muita irresponsabilidade. A situação tornou-se insustentável.

A situação a que chegamos tornou inevitável o pedido de auxílio externo. No memorandum de entendimento com a *troika* foram assumidos compromissos.

O novo governo assumiu a grande responsabilidade de honrar os compromissos assumidos de forma a retomar a credibilidade a Portugal. É necessário tornar o país credível perante os parceiros europeus. Foram entretanto alcançados sucessos significativos: a balança comercial melhorou significativamente o seu saldo, os juros da dívida pública desceram, entre outros.

Cumprir os compromissos que foram acordados implica muita dor e muitos sacrifícios para as pessoas.

Se numa primeira fase as pessoas entenderam os sacrifícios que lhe estavam a ser pedidos, escutando e consciencializando-se da necessidade dos mesmos, posteriormente começaram a surgir muitas vozes críticas, algumas delas com discursos populistas. Houve também alguns erros que ofuscaram os sucessos alcançados.

Gerou-se entretanto um clima de incerteza e de falta de confiança, apesar dos ganhos de credibilidade externa. Esta falta de confiança torna mais difícil o sucesso.

A forma de sair da situação em que o país se encontra é retomar o sucesso. É imprescindível evitar um segundo resgate. Para isso é crucial o esforço de todos.

Não pode ser apenas um primeiro-ministro e alguns ministros a lutarem sozinhos. A solução exige o envolvimento dos partidos da oposição, especialmente do partido socialista. Além dos partidos, é necessária uma solução que envolva todos os agentes



políticos e sociais de modo a cumprir a missão patriótica de equilibrar as contas de Portugal e permitir que a nossa economia cresça.

A solução não se pode restringir aos partidos. Todos têm que se envolver e este Conselho tem representantes dos vários setores, por isso tem que ajudar mais.

Trata-se de um importante órgão de concertação social que pode ajudar imenso nesta missão patriótica

Não basta dizer que o governo tem que negociar melhor. É necessário dizer como podemos ajudar, como podemos negociar melhor. Estamos numa Europa a 27 com muitos interesses divergentes.

O governo tem que reduzir a economia paralela. É crucial fazê-lo. Como podemos ajudar? Contratando mais funcionários para a fiscalização? Melhorando sistemas de controlo? Imitando as práticas do norte da Europa? Colocando novamente na agenda a Lei do Enriquecimento Ilícito? Julgo que são matérias que devem ser colocadas na ordem do dia. A Lei do Enriquecimento Ilícito deve ser novamente discutida com maior abrangência. Deve aplicar-se não só ao setor público mas também ao setor privado.

Temos que renegociar os contratos das PPP. Como? O governo já cortou investimentos. Concordo que os contratos devem ser renegociados relativamente às compensações. Recordo contudo que são contratos muito blindados com grande proteção das empresas privadas. Como fazer?

Temos um estado que pode ser racionalizado mas deve também continuar a proteger os mais fracos. Como racionalizar sem prejudicar os que mais precisam?

Se pedirmos mais tempo, quais serão as consequências para as pessoas e para Portugal?

Acreditamos que o país é sustentável e que pode ser mais justo? Eu acredito! Então se acreditamos temos que nos juntar todos e ajudar a resolver os problemas. Não basta apontar o que está errado, é necessário indicar os caminhos possíveis para sair desta crise.

É necessário dar as mãos, sendo parceiros do governo neste trajeto.

A missão patriótica exige-nos isso.

