

Parecer
sobre as
Grandes Opções do Plano para 2014

(Aprovado em Plenário a 09/10/2013)

Relatora: *Conselheira Adília Lisboa*

Lisboa, 2013

ÍNDICE

1.	INTRODUÇÃO	03
2.	CENÁRIO MACROECONÓMICO	05
3.	TRANSFORMAÇÃO ESTRUTURAL DA ECONOMIA PORTUGUESA	06
4.	FINANÇAS PÚBLICAS	12
5.	POLÍTICAS SECTORIAIS	16
6.	ANEXO	18



1. INTRODUÇÃO

No âmbito das competências atribuídas ao Conselho Económico e Social – CES, quer pela lei do CES (art.º 2º da Lei nº 108/91, de 17 de agosto), quer pela Lei-quadro do Planeamento (art.º 9º da Lei nº 43/91, de 27 de julho), a Proposta de Lei das Grandes Opções do Plano 2014 (GOP 2014) foi submetida a apreciação deste Conselho.

Nos termos da Constituição, das referidas Leis e do art.º12º-D da Lei de Enquadramento Orçamental, as GOP devem ser submetidas a parecer do CES antes da Proposta de Lei ser apresentada na Assembleia da República, de forma a permitir a sua discussão em simultâneo com a proposta de Orçamento do Estado (OE).

O documento das GOP submetido ao presente Parecer do CES é a versão remetida pelo Governo em 10 de setembro do ano em curso.

O CES salienta a importância das GOP como documento de enquadramento do Orçamento de Estado, sendo este a expressão financeira das políticas indicadas naquelas, tal como decorre da Constituição, tornando-se uma autorização legal para arrecadação de receita fiscal e realização de despesa pública.

Contudo, o CES entende que este enquadramento não deve ser encarado como uma mera questão formal, mas antes como uma oportunidade de, através da articulação e harmonização das GOP com o OE, se poder dar uma perspetiva do desenvolvimento económico e social implícito e viabilizado no Orçamento de Estado para o mesmo período, no caso presente, o ano económico de 2014.

O CES encara, assim, com alguma preocupação a crescente irrelevância de um documento como as GOP, em especial num contexto em que as grandes opções se confundem com as do



Memorando de Entendimento e o Governo tem uma reduzida margem para elencar medidas com repercussões orçamentais sem a anuência dos credores internacionais.

Esta situação podia e devia ser contornada se o Governo produzisse um texto bem diferente do atual, cuja abordagem referenciasse as grandes prioridades estratégicas para Portugal e se focasse num conjunto de objetivos e ideias mobilizadoras para o País. Este não foi, infelizmente, o caminho seguido pelos responsáveis pela sua elaboração.

Na realidade, o texto proposto pelo Governo limita-se a compilar (de forma bastante desequilibrada) textos avulsos oriundos de vários Ministérios, que se confundem, salvo raras exceções, com a mera agenda das atividades de cada um deles.

O CES entende que as GOP deverão, futuramente, adotar uma filosofia diferente na sua elaboração. Assim, seria importante apresentar as GOP para o ciclo governativo, nas quais deveriam estar traduzidas as grandes ambições nacionais e os caminhos propostos para as concretizar. Anualmente, deveriam ser apresentados planos de âmbito anual com características mais operacionais que especificassem as etapas a cumprir.

A presente versão das GOP não configura uma visão estratégica à medida dos desafios que a economia e a sociedade portuguesa defrontam. Da sua leitura não se vislumbram respostas convincentes para as interrogações que prevalecem entre nós e no exterior, nem quanto à saída da crise atual, nem quanto à capacidade de pôr termo à tutela financeira internacional e à menoridade política daí resultante.

O CES lamenta que, nas GOP para 2014, o problema do crescimento económico continue subordinado aos objetivos da consolidação orçamental, sendo certo que para se conseguir avanços naquela



consolidação é indispensável evidenciar potencial de competitividade e crescimento. A consolidação orçamental é condição necessária, mas não suficiente, para a retoma do crescimento económico. Por um lado, uma estratégia de encorajamento do investimento produtivo é, nas circunstâncias atuais da economia portuguesa, relevante para corrigir os estrangulamentos com que nos defrontamos quanto à criação de emprego, à reposição e melhoria do rendimento disponível, ao progresso social e à própria correção da dívida e dos défices excessivos. Por outro lado, o sucesso de uma estratégia de fomento do investimento também depende da melhoria do rendimento das famílias e de condições que promovam o consumo e dinamizem o mercado interno.

Nas atuais circunstâncias do País, um documento como as GOP deveria traduzir uma nova atitude face aos credores externos, porque é necessário compreender que os apoios financeiros não dependem somente da invocação das nossas dificuldades, mas também da afirmação da nossa capacidade para assumir e concretizar, em tempo útil, um projeto vencedor, de competitividade, de desenvolvimento e de criação de emprego.

Esta determinação nacional deve ser acompanhada, como o CES tem vindo a defender, por um processo negocial com os credores internacionais associados ao Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF), visando a revisão das condições do Memorando de Entendimento, nomeadamente quanto à calendarização das metas de consolidação orçamental e às condições de pagamento da dívida.

2. CENÁRIO MACROECONÓMICO

Considerando a 8ª e 9ª avaliações do PAEF, o CES compreende as condicionantes que levaram a que o cenário macroeconómico tenha



sido entregue pelo Governo apenas a dois dias da realização do Plenário do Conselho que vai aprovar o presente Parecer. Todavia, sem prejuízo de uma crítica mais detalhada a elaborar por ocasião do parecer relativo ao OE 2014, o CES salienta que a evolução macroeconómica prevista para 2014 está dependente da realização de um crescimento positivo do consumo privado e do investimento e bem assim de uma forte aceleração da procura externa. Face aos riscos ainda existentes relativamente à recuperação da economia europeia e tendo em conta os previsíveis efeitos negativos da redução da despesa pública sobre o rendimento disponível das famílias, o CES considera que o cenário macroeconómico para 2014 poderá ser de realização incerta.

3. TRANSFORMAÇÃO ESTRUTURAL DA ECONOMIA PORTUGUESA

O CES entende que, atendendo às atuais dificuldades, a promoção de um desenvolvimento duradouro não será possível sem novas respostas à medida dos desafios internos e externos, capazes de ultrapassar as relações de dependência face aos credores internacionais.

É preciso ter presente que o resgate financeiro que Portugal solicitou em maio de 2011 veio confirmar a falência das orientações económicas adotadas no nosso País, esgotadas desde há vários anos, nos seus fundamentos e nos seus resultados.

Essas orientações fundamentavam-se na ideia de que, no contexto da União Económica e Monetária (UEM), era possível continuar a acumular défices significativos e persistentes da Balança Corrente, sem a emergência de crises de financiamento externo, que se tinham verificado no passado. Prova disso é o facto da União Europeia (U.E.), na sequência da crise internacional de 2007/2009, ter dado orientações para os Estados-Membros da zona euro recorrerem a programas de



estímulo económico, com repercussões nas contas públicas e na deterioração do sistema financeiro internacional. Isto demonstra também a inadequação das regras da UEM a uma realidade de grande heterogeneidade quanto aos níveis de desenvolvimento dos países que a compõem.

Acresce que, a nível interno, o País assentou o seu processo de desenvolvimento no aumento da despesa das administrações públicas, no setor do imobiliário, na construção civil e no acréscimo generalizado do consumo, tudo excessivamente baseado no recurso ao crédito bancário.

De igual modo, as exigências resultantes da adesão à Moeda Única, que condicionavam os seus benefícios, não foram acompanhadas do suficiente ajustamento das estruturas produtivas e das instituições de modo a prescindir do recurso a desvalorizações cambiais para compensar défices de competitividade.

Nas GOP não se perspetiva o futuro tendo em conta esta evolução. No texto afirma-se que as finanças públicas estão mais equilibradas, o sistema financeiro mais estável e as bases estruturais mais sólidas, transmitindo-se uma imagem de otimismo, que o CES gostaria de acolher em pleno, mas que, na verdade pode estar em causa, pelo facto de se ter uma base de comparação extremamente negativa e por se perceber que as dúvidas internacionais sobre a economia portuguesa continuam a penalizar a situação interna.

O otimismo do Governo, apoiado em débeis sinais positivos nalguns indicadores, contrasta fortemente com os números do desemprego, com o número de empresas encerradas, com a redução do poder de compra das famílias e com o aumento da pobreza.



A ideia otimista de “fim de ciclo” e de que se inicia uma nova fase da vida nacional, que o documento procura transmitir, não é, assim, partilhada pelo CES, dado que não encontra tradução na evolução da dívida pública, que continua a aumentar, nem nas condições de financiamento da economia portuguesa, que são extremamente penalizadoras. A subida das taxas de juro da dívida pública, as condições e exigências da recapitalização e desalavancagem dos bancos e a não consideração no PAEF das necessidades de financiamento do Sector Empresarial do Estado, são fatores que agravam as condições difíceis da economia portuguesa.

Com efeito, o documento salienta que o ajustamento externo se revelou um objetivo atingido no ano de 2012, e é reforçado, segundo afirmado, face aos dados do Banco de Portugal, relativos ao primeiro semestre de 2013.

Contudo, a significativa quebra de poder de compra da maioria dos portugueses, bem como o significativo decréscimo da Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF), conduziram a uma diminuição das importações, o que, a par do aumento das exportações, explica esta evolução positiva nos saldos do comércio externo. O CES entende que é importante discutir aprofundadamente a revalorização dos rendimentos das famílias, que permita uma dinamização do mercado interno e potencie a substituição das importações.

Apesar da afirmação de que a transformação estrutural está a criar as bases de uma economia mais competitiva e dinâmica, referindo-se às alterações no mercado de trabalho, no mercado de produto e no sistema judicial, a par do programa de privatizações, verifica-se que, simultaneamente, estão a ser criadas preocupantes condições de rutura social.



O CES admite que as intenções expressas de criação de condições para o relançamento do investimento privado sejam, em parte, goradas pela debilidade do mercado doméstico, pelas dúvidas de estabilidade fiscal e pela incerteza do efetivo cumprimento da consolidação orçamental e reforma da administração pública.

O CES considera indispensável que seja levado em conta que, em 2014, o País vai iniciar a aplicação dos fundos estruturais para o período de 2014 a 2020, cujo impacto na economia e sociedade portuguesas, designadamente no investimento e no emprego, será determinante. Em particular, há que referir a prioridade, desde já anunciada, para a disponibilidade de financiamento, logo no início de 2014, destinado à promoção do emprego jovem.

O CES constata que, no que concerne à reforma da administração pública, as GOP se limitam a realçar uma redução de pessoal e de remunerações, voltando-se também a referir o trabalho a desenvolver no sistema fundacional, não continuando porém a ser transmitida qualquer ideia estratégica sobre o papel do Estado e sobre os reflexos das medidas propostas na qualidade dos serviços e bens públicos disponibilizados aos utentes. No entender do CES é uma visão redutora do que se espera de uma reforma deste sector.

Afirma-se que o processo de ajustamento só estará concluído quando estiverem criadas condições estruturais e institucionais com vista ao crescimento sustentado e à plena participação de Portugal na área do euro. Tal facto aumenta o nível de preocupações quanto à possibilidade de se resolver um significativo conjunto de problemas em cerca de 9 meses, prazo que decorre até ao final do PAEF, nomeadamente sem se conhecer a reforma estratégica das estruturas do Estado, já várias vezes anunciada, constando nas GOP que o



“Governo abrirá um debate sobre as novas reformas que modernizem o Estado”.

O CES gostaria de ver expresso no documento das GOP uma visão sobre os desafios da globalização, com as oportunidades que importa explorar, e as ameaças para as quais têm que se encontrar respostas efetivas. É hoje muito limitado o papel protecionista das fronteiras, face à concorrência dos países emergentes, já para não referir a que resulta dos países do alargamento. Não se pode ignorar que a política comercial externa é da competência exclusiva da U.E. e os interesses comunitários dominantes continuam inspirados pela abertura às importações e pelo combate à inflação. Contudo, a U.E. não tem desenvolvido políticas de defesa dos interesses europeus, em termos concorrenciais, face às outras regiões do globo, nomeadamente do Extremo Oriente, nem de proteção ao seu desenvolvimento industrial.

Assumir os desafios à escala mundial é hoje indispensável - como em anteriores períodos da nossa História - impondo-se vencer a excessiva dependência do espaço europeu, continente que tem vindo a revelar níveis de crescimento prolongadamente inferiores aos de outros continentes. Para uma estratégia de desenvolvimento consistente, face à dimensão do País, é importante otimizar o aproveitamento dos recursos nacionais, mas também dos recursos do exterior. Os capitais, as competências técnicas e as iniciativas empresariais disponíveis ultrapassam, naturalmente, as necessidades do País. O nosso acesso a todos esses recursos está dependente das condições que soubermos criar para encorajar e atrair investimentos produtivos, portugueses ou estrangeiros, públicos ou privados.

É entendimento do CES que, para o conseguir será de recorrer à inspiração das medidas adotadas pelos países que têm revelado maior sucesso. Aliás, as orientações desejáveis a partir de *benchmarking*



externo correspondem a programas de sucessivos governos portugueses que, desde 1978, assumiram o objetivo de reformas estruturais - na fiscalidade, na justiça, na burocracia ou no enquadramento dos mercados -, reformas sempre consideradas urgentes e sempre adiadas.

No entanto, a especificidade da situação portuguesa e a forma como o País se poderá inserir na globalização, implicam políticas nacionais que valorizem os fatores de diferenciação competitiva do País, que se traduzam num aumento do valor acrescentado produzido e numa menor dependência face ao exterior. A credibilidade de qualquer estratégia de desenvolvimento não depende essencialmente de intenções, nem sequer da afirmação de objetivos, qualitativos ou mesmo quantificados, mas sim da demonstração que são corretas as opções tomadas e da eficaz concretização das políticas respetivas.

O que importa para os portugueses, os organismos internacionais e os mercados externos não é o anúncio de medidas para melhor desempenho, mas a erradicação das causas da ineficácia e dos entraves existentes.

Um dos desafios muito importantes que o País enfrenta é a resolução da profunda crise de desemprego, a qual tem consequências sociais e económicas muito negativas. O CES expressa a sua preocupação pela ausência de uma verdadeira estratégia de emprego e de qualificação das pessoas que garanta o pleno aproveitamento dos nossos recursos humanos, evitando os grandes fluxos emigratórios de mão-de-obra qualificada que presentemente se estão a fazer sentir, ponto este que se revela essencial num quadro de uma desejada recuperação económica. Uma forte redução do desemprego tem de ser equacionada, desde já, visto que se trata de um desafio que se não for rapidamente enfrentado significa pôr em risco a estratégia de crescimento e desenvolvimento futuro.



No entanto, o CES constata que, em diversos domínios, podem assinalar-se em Portugal progressos significativos: o aumento das exportações de bens e serviços para fora da Europa, a valorização de produtos na agricultura e na indústria, a qualificação do ensino universitário e da investigação portuguesa ou os avanços conseguidos na afirmação internacional do sector dos serviços, desde o turismo a diversas áreas do conhecimento intensivo, passando pelas áreas tecnológicas.

4. FINANÇAS PÚBLICAS

As GOP apontam para uma redução do défice orçamental em 2014, face a 2013, em 1,5 p.p., quer em termos globais, quer em termos estruturais. O CES considera esta meta de muito difícil concretização, dado que, mesmo com os cortes da despesa pública realizados e apesar do aumento da carga fiscal em 2013, apenas se prevê, para este ano, uma redução do défice em 0,9 p.p. em termos globais e de 0,6 p.p. em termos estruturais.

As medidas de redução estrutural de despesa pública, que são apresentadas como compensadoras da decisão do Tribunal Constitucional, implementadas ainda em 2013, levantam algumas dúvidas em termos de impactos. O aumento do horário de trabalho na administração pública visa a diminuição de gastos com pessoal, mas pode não se traduzir em aumentos de produção e certamente não se traduzirá em aumentos de produtividade. As poupanças nas Parcerias Público-Privadas (PPP) são importantes mas não se explica o seu formato, ficando a dúvida das repercussões efetivas desta solução, nomeadamente se há real renegociação de condições ou mera diminuição de qualidade de serviço.



O CES manifesta também a mais viva preocupação pelo nível elevado e crescente da economia não registada em Portugal. Com efeito, tanto de acordo com estudos internacionais como internos, Portugal ter-se-á situado, nesta matéria, acima da média da OCDE¹ em cerca de 4,5% do PIB no período 1996-2011; e essa diferença subiria para quase 10% quando se tomassem como referência os nove países com melhor desempenho na matéria.

Segundo dados recentes, a economia não registada, teria passado dos 21-23% do PIB no período de 2001-2008, para 25,49% do PIB em 2011 e 26,74% do PIB em 2012².

Na ausência de estudos suficientemente aprofundados, podem estabelecer-se diferentes hipóteses sobre o nível de impostos e de contribuições sociais que fogem ao controlo do Estado e não entram nos cofres públicos. Não parece, contudo, muito arriscado admitir, que uma adequada gestão nesta matéria se traduziria em receitas fiscais de valor igual ou muito próximo do atual défice do Orçamento do Estado, pelo que propõe o CES que sejam muito rapidamente equacionadas e aplicadas medidas capazes de corrigir a presente situação da economia não registada, evitando-se a correspondente fuga ao pagamento de impostos e de contribuições sociais.

O combate à fraude e evasão fiscal em sede de IVA, realça o benefício em 15% do valor daquele imposto em sede de IRS para os consumidores que solicitem fatura junto dos fornecedores de serviços de sectores económicos devidamente identificados. O CES reitera a importância da obrigatoriedade da emissão de fatura sem prejuízo de certas especificidades nomeadamente no que diz respeito à economia familiar. O CES considera também que o controlo da faturação por via

¹ Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico.

² Anos de 2011 e 2012 segundo dados da Faculdade de Economia do Porto (FEP).



eletrónica é relevante, mas esta medida, porque muito recente, pode não resultar conforme previsto, sendo importante avaliar do seu mérito no final do exercício económico. As restantes medidas referidas no combate à fraude e evasão fiscais, já expressas em anos anteriores como alvo de implementação, revelam que a eficiência fiscal é significativa em termos de pequenos e médios contribuintes, mas que, componentes importantes de base de tributação, continuam a não atingir os objetivos. Daí a especial referência nas GOP aos casos dos acréscimos patrimoniais não justificados, às operações sobre imóveis e ao planeamento fiscal envolvendo paraísos fiscais ou estruturas fiduciárias, revelando a debilidade do combate à evasão fiscal dos grandes contribuintes. Assim sendo, o CES constata um alargamento da base tributária em número de contribuintes, mas muito menos significativo em termos de valor. Esta preocupação é confirmada pela evolução da receita fiscal, muito dependente do IRS.

Nada é explicitado em relação aos grandes devedores, nomeadamente quanto à estratégia de curto e médio prazo com vista a aumentar a taxa de cobrança destas dívidas, que representaram, em 2012, 60% do total da carteira de dívida ao fisco. O elevado montante de dívidas prescritas anualmente exige um especial reforço dos meios e empenhamento na sua recuperação.

O CES considera que o papel dos Tribunais Tributários é muito importante e devem ser criadas condições para uma mais rápida produção das respetivas decisões.

O CES também apoia a necessidade de criminalizar o enriquecimento ilícito, combater as empresas fantasma e o uso abusivo das convenções para evitar a dupla tributação.



Em termos de política fiscal as GOP referem o reforço dos direitos e garantias dos contribuintes, com referências que o CES considera positivas.

No entanto, em matéria de política fiscal, é dado realce ao IVA de caixa, o qual se está a verificar de eficácia muito limitada face aos processos de implementação e controlo associados ao mesmo. Na verdade, a obrigatoriedade de regularização da posição devedora, no prazo máximo de 12 meses poderá ter efeitos perversos na tesouraria aquando do apuramento de saldos e liquidação dos mesmos, dada a pressão da gestão quotidiana que caracteriza as pequenas unidades económicas. Mais importante é a alteração de procedimentos no que respeita à emissão do recibo por parte dos fornecedores de contribuintes em IVA de caixa, com eventuais reflexos em adaptações dos sistemas informáticos e respetivos custos de contexto.

As GOP, em matéria de fiscalidade, também destacam a reforma do IRC, embora no ponto da competitividade fiscal da Economia, referida como instrumento potenciador do investimento, com importantes reflexos no saldo externo, ficando a dúvida do impacto desta medida se não houver estímulos à dinamização do mercado interno, nomeadamente através de reformas em sede de IRS. O CES entende assim, que a reforma do IRC deve ser encarada ponderando os diversos impostos em conjunto. O CES sempre defendeu o princípio da estabilidade fiscal que é agora reafirmado, sem prejuízo de se realizarem avaliações da forma de funcionamento do sistema tributário.

O CES expressa também a sua preocupação com o facto de não haver nenhuma quantificação relativa aos efeitos da reforma do IRC no emprego e no produto, podendo vir a verificar-se que esta reforma resulte, essencialmente, na isenção de um elevado valor de capitais do pagamento de impostos. Considerando ainda que as medidas



propostas implicarão uma diminuição de receita do Estado, ao mesmo tempo que se prevê novas reduções substanciais do défice público, o CES teme que estas sejam compensadas com cortes na despesa em funções sociais do Estado e agravamento de impostos com grandes implicações nas condições de vida da população.

No âmbito do ponto sobre outras medidas com impacto orçamental, o CES reconhece as melhorias que têm vindo a ocorrer em matéria de gestão das PPP, designadamente no que respeita a disponibilização de informação. Contudo, há ainda muito a fazer com vista a obter-se, por um lado, um cabal esclarecimento do enquadramento financeiro e da gestão contratual e, por outro – tratando-se de aspeto ainda mais importante - o restabelecimento do desejável equilíbrio em termos de interesse público.

Sobre este ponto entende o CES que se justificaria a elaboração e publicação de um “livro branco” carreando toda a informação pertinente, de forma a evitar que erros eventualmente detetados se possam vir a repetir no futuro, seja a nível nacional, regional ou local.

O CES defende também, que deveria ser publicitada toda a série temporal de encargos a suportar e proveitos a obter em anos vindouros, até ao fim das parcerias, análise que deveria passar a apresentar-se publicamente com periodicidade anual, explicitando as alterações eventualmente sobrevindas, bem como suas causas e razoabilidade.

5. POLÍTICAS SECTORIAIS

O CES tinha a expectativa que as opções que condicionam o futuro do País fossem enumeradas em termos de linhas força das políticas sectoriais, e não um conjunto mais ou menos vasto de medidas de cariz



operacional, sem orientação estratégica clara e revelando alguma descoordenação entre Ministérios na elaboração desta parte do documento.

O CES, realçando que o elemento mais importante das sociedades é “o conjunto das pessoas”, não pode deixar de reafirmar a sua preocupação face à fragilidade das linhas de intervenção para 2014 as quais devem responder aos desafios do País em termos de emprego e formação profissional, nomeadamente no que respeita às políticas ativas de emprego, ao emprego jovem e à formação ao longo da vida, em igualdade de oportunidades de género.

Nesta matéria de tão grande relevância social verifica-se, por exemplo, que no ponto em que se aborda o Emprego é referido um conjunto de medidas referentes às políticas ativas de emprego que, na prática, têm demonstrado impactos insignificantes na criação de empregos de qualidade.

O CES considera incorreto que o subsídio de desemprego surja nestas GOP no âmbito do combate à pobreza, especialmente num momento em que a proteção aos desempregados se afigura muito relevante e a articulação entre medidas ativas e passivas é fundamental, quando o que está em causa é uma prestação substitutiva de rendimentos no âmbito do sistema contributivo/previdencial da segurança social.

O CES considera relevante que, numa perspetiva de desenvolvimento regional e de ordenamento do território, as GOP deveriam apresentar-se de forma articulada, retirando, de forma sustentável, as melhores vantagens dos recursos disponíveis sem pôr em causa valores sociais, culturais e ambientais promovendo, assim, uma efetiva coesão social e territorial e de igualdade de oportunidades no território nacional.



Assim, o CES considera que, no mais curto espaço de tempo possível, se possa dispor de um novo enquadramento jurídico integrado e disciplinador do uso do solo e demais recursos e fomentador de verdadeiras políticas de desenvolvimento regional e de cidade. As GOP são omissas quanto a estas últimas, o que é tanto mais incompreensível, quanto é certo que as cidades são hoje um fator competitivo essencial em economias globalizadas.

O CES assinala positivamente o facto de o Governo assumir, nas GOP, como objetivo em termos de política energética “o cumprimento das metas estabelecidas nos planos nacional e internacional”. Para tal, o CES entende como indispensável uma opção clara e imediata na eficiência energética, como primeira prioridade, em todos os setores de atividade, com indicação de objetivos e metas a cumprir, nomeadamente no setor dos transportes.

6. ANEXO



Declaração de Voto dos Representantes do Governo
ao Parecer do Conselho Económico e Social sobre as Grandes Opções do Plano para 2014
9 de outubro de 2013

No que respeita ao Parecer do Conselho Económico e Social (CES) sobre as Grandes Opções do Plano para 2014 (GOP 2014), os representantes do Governo apresentam, na sequência da sua decisão de voto, um conjunto de observações finais.

Em primeiro lugar, importa referir que, na opinião do Governo, o Parecer do CES excede o âmbito do documento em análise. Com efeito, são várias as passagens em que o CES procede ao julgamento da atuação do Governo ou mesmo à apresentação de sugestões de política, quando o Parecer se deveria limitar à apreciação das GOP 2014. A título de exemplo, o CES defende *“uma nova atitude face aos credores externos”*, bem como *“um processo negocial [...] visando a revisão das condições do Memorando de Entendimento”*. Esta referência não só parece inapropriada neste contexto, como se mostra alheia aos resultados já obtidos na sequência das negociações com os parceiros internacionais, como sejam a flexibilização dos limites quantitativos para o défice orçamental no quinto e no sétimo exames regulares ou ainda a alteração das condições dos empréstimos oficiais europeus em julho de 2011 e, mais recentemente, em junho de 2013.

Em segundo lugar, na perspetiva do Governo, o Parecer do CES não procede a uma leitura correta de duas reformas fundamentais no âmbito do processo de ajustamento da economia portuguesa – a Reforma da Administração Pública e a Política Fiscal.

Ao nível da Reforma da Administração Pública, não obstante a descrição nas GOP 2014 das várias ações desenvolvidas – nomeadamente ao nível das alterações dos regimes jurídicos e da reformulação dos modelos de governação – e os argumentos apresentados pelo Governo ao longo das reuniões de preparação do presente Parecer, o CES mantém a posição sobre o caráter *“reductor”* da visão do Governo, parecendo sugerir que a Reforma tem como único objetivo a diminuição das despesas com pessoal. Tal não corresponde à realidade, porquanto múltiplas reformas têm vindo a ser produzidas nos últimos dois anos no âmbito do funcionamento da Administração Pública, todas elas conducentes à promoção de uma administração mais eficaz na produção de bens e serviços públicos e mais eficiente na utilização dos recursos que são colocados à sua disposição.

Num contexto de adequação do peso do Estado ao limite das possibilidades financeiras do País e da sua transformação estrutural, as iniciativas têm incidido, sobretudo, no âmbito da melhoria da informação de gestão e no reforço de instrumentos de gestão dos recursos humanos, no sentido de imprimir uma nova dinâmica aos regimes de emprego público aproximando-os, no que se justifica, do existente no setor privado.

O mais importante e também mais complexo no processo de reforma do Estado é precisamente a reforma dos regimes jurídicos que enquadram o funcionamento da Administração Pública, designadamente no plano laboral, previdencial, gestor e



remuneratório. São essas as reformas que estão atualmente em curso e que verdadeiramente 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.

Foi igualmente este Governo que procedeu a profundas alterações na forma de seleção e nomeação de dirigentes superiores, que elaborou Leis-Quadro para as Entidades Reguladoras Independentes e para as Fundações, do mesmo modo que fez uma profunda revisão da Lei-Quadro dos Institutos Públicos, bem como do Estatuto dos Gestores Públicos e do Estatuto do Pessoal Dirigente da Administração Pública. Foram amplamente simplificados os mecanismos de gestão da mobilidade de trabalhadores na Administração Pública, aprofundado o regime de proteção social convergente e iniciado um processo de elaboração de uma Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, entre outras importantes alterações concretizadas em matéria laboral.

A reforma da Administração Pública é um processo contínuo em que as iniciativas são realizadas de forma articulada e progressiva, num período de tempo que permita a adaptação gradual das Administrações Públicas e dos seus trabalhadores, de modo a evitar ruturas que prejudiquem o funcionamento dos organismos e o nível de serviço público prestado aos cidadãos. A título de exemplo, refere-se que os valores relativos à variação de estruturas ao nível da Administração Central, combinando os resultados do programa PRACE e do PREMAC revelam, no período compreendido entre 2007 e 2012, uma redução efetiva acumulada de cerca de 50% dos organismos da Administração Pública, mais acentuada durante a aplicação do PREMAC, já da responsabilidade deste Governo.

Não pode, pois, o Governo de deixar de assinalar que as afirmações contidas no Parecer do CES a propósito do processo de reforma do Estado são reveladoras de um profundo desconhecimento sobre a evolução que tem vindo a ocorrer nos últimos anos em matéria de transformação da Administração Pública, caindo num lugar comum amplamente repetido, mas desprovido de qualquer conteúdo informativo.

A Política Fiscal, por sua vez, é sujeita a uma interpretação de caráter especulativo e limitado. O Parecer do CES apresenta críticas às medidas de combate à fraude e evasão fiscais sem fundamentação adequada, num momento em que a atuação do Governo neste âmbito não tem paralelo no passado. No que respeita ao regime do IVA de Caixa, o Parecer aponta potenciais “efeitos perversos” mas falha em mencionar que o regime é de natureza facultativa. Por último, o CES manifesta dúvidas quanto ao impacto da reforma do IRC, num momento em que o diploma legal que a estabelece não está sequer finalizado. Mais ainda, esta posição parece desligada das preocupações manifestadas em outras passagens do Parecer, nomeadamente quando se refere a falta de visão sobre os desafios da globalização. Com efeito, para além de eliminar distorções na economia e fomentar a concorrência, a reforma do IRC pretende estabelecer uma legislação em linha com os sistemas fiscais mais competitivos no quadro internacional. Desta forma, irá contribuir para a atração de investimento e para a internacionalização das empresas portuguesas.

Em terceiro lugar, o Governo não pode deixar de notar que o Parecer em apreciação não reconhece os sinais positivos que se têm vindo a verificar na atividade económica, nem



assinala a melhoria das perspetivas para a economia portuguesa confirmada pelas projeções do oitavo e nono exames regulares do Programa de Ajustamento Económico. O CES refere mesmo que o Governo é “otimista”, o que contrasta com o tom patente nas GOP 2014, em que se defende uma análise prudente dos dados económicos mais recentes. Mais ainda, como disposto nas GOP 2014, o Governo tem consciência dos custos económicos e sociais do ajustamento e reconhece que persiste um contexto de riscos e incerteza. Porém, não deixará de ter presente os sinais positivos, embora ainda ténues, de recuperação da atividade económica, bem como os resultados já alcançados nas várias dimensões do Programa de Ajustamento.

Pelas razões enunciadas, na perspetiva do Governo, o Parecer do CES não reflete adequadamente o conteúdo das Grandes Opções do Plano para 2014, pese embora a consideração de parte dos comentários apresentados pelos seus representantes ao longo das reuniões de trabalho da Comissão Especializada Permanente de Política Económica e Social.

Assim, o Governo decidiu abster-se na votação do Parecer sobre as GOP 2014, atendendo ao papel do CES na promoção do diálogo e do consenso, de grande importância por natureza e de relevância acrescida no atual contexto de ajustamento da economia portuguesa.



Parecer sobre as Grandes Opções do Plano para 2014

Declaração de Voto da CGTP-IN

O presente parecer sobre as GOP para 2014 vai ao encontro de preocupações e posições que já foram expressas pelo CES em pareceres anteriores e que têm sido subscritas, na generalidade, pela CGTP-IN.

Nesse sentido, o CES reafirma a urgência de medidas que promovam o crescimento económico – nomeadamente de combate ao desemprego, melhoria do rendimento disponível das famílias, de encorajamento ao investimento produtivo e dinamização do mercado interno – como condição necessária para a própria consolidação orçamental. Em coerência com posições anteriormente assumidas, o CES lamenta que o problema do crescimento económico continue subordinado aos objectivos da consolidação orçamental, apontando como medida indispensável que estas medidas sejam acompanhadas pela revisão substancial das metas de consolidação orçamental e das condições de pagamento da dívida pública.

No parecer, o CES demonstra preocupações com a transformação da chamada Reforma da Administração Pública num instrumento para reduzir, uma vez mais, o número de trabalhadores e as suas remunerações, sem que o Governo apresente qualquer ideia estratégica sobre o papel do Estado e sobre os reflexos que tal diminuição têm na garantia do acesso das populações aos serviços de qualidade e, também, os seus impactos nas funções sociais do Estado. Chama-se ainda à atenção para os efeitos negativos da redução da despesa pública nos rendimentos das famílias, já muito fustigados pelas várias medidas contraccionistas.

Dada a evolução do desemprego, a redução do rendimento disponível das famílias e o aumento da pobreza, o CES rejeita a imagem de optimismo que o Governo pretende transmitir nas GOP para 2014. Contribuem ainda para este descrédito o crescimento da dívida pública e a manutenção de condições muito penalizadoras de financiamento da economia portuguesa.

Estando de acordo com a generalidade das posições expressas no parecer, a CGTP-IN vota-o favoravelmente.

No entanto, a CGTP-IN não pode deixar de enfatizar a crítica do CES ao facto do Governo só ter apresentado o cenário macroeconómico apenas dois dias antes da realização do Plenário do CES que



aprova o presente parecer e, por outro lado, entende também a CGTP-IN que se justificava, pela sua pertinência, incluir neste parecer outros temas de grande importância e que não foram considerados.

Neles se incluem as alterações aos regimes de pensões de reforma, quer no sector público, quer no sector privado, e que já foram anunciadas e apresentadas pelo Governo. Em concreto, o Governo pretende alterar alguns dos princípios estabelecidos na Lei de Bases da Segurança Social no que toca à idade normal de acesso à pensão de velhice e ao factor de sustentabilidade, de modo a permitir a alteração sucessiva e constante quer da idade normal de acesso à pensão de velhice, quer do ano de referência para cálculo do factor de sustentabilidade, e em consequência do valor da pensão a que os beneficiários terão direito.

Estas alterações introduzem uma profunda instabilidade nas expectativas de parte considerável da população portuguesa, para quem a pensão é o único rendimento. Já no âmbito da CGA, pretende-se proceder a um corte retroactivo das pensões através da alteração da fórmula de cálculo (Lei 60/2005 de 29.12 com as respectivas alterações), ignorando que estas pensões foram atribuídas de acordo com a lei em vigor e os trabalhadores formaram o direito à pensão através de descontos sobre os salários.

No entender da CGTP-IN, uma alteração desta natureza é violadora de princípios básicos de um Estado de direito, em concreto do princípio da protecção da confiança, que tem sido muitas vezes afirmado e reafirmado pela doutrina e pela jurisprudência do Tribunal Constitucional.

A CGTP-IN considera, ainda, que as crescentes limitações à soberania nacional decorrentes do processo de “integração europeia” e agravadas com o “memorando de entendimento” assinado com a troika estrangeira, são da responsabilidade dos sucessivos governos e da forma como promoveram tal política que, no caso português, se consubstanciou numa deterioração dos instrumentos de política monetária e orçamental com consequências na degradação do tecido produtivo nacional, no crescimento das desigualdades e na redução do poder de compra dos trabalhadores e da generalidade da população. Tais factos, exigem que seja adoptada uma verdadeira estratégia de desenvolvimento, que tire partido das potencialidades e responda às necessidades e anseios da população portuguesa, devendo este ser o objectivo primordial das políticas económicas e sociais.

Concluindo, estes aspectos mereciam, no entender da CGTP-IN, uma maior clarificação no parecer agora aprovado.

Lisboa, 09.10.2013

Os representantes da CGTP-IN



Declaração de voto do conselheiro José de Almeida Serra (Vice-Presidente do CES)

1 - Voto o Parecer sobre as Grandes Opções do Plano, por entender ser um bom Parecer que equaciona devidamente diversos aspectos dos problemas com que o País se defronta. Contudo, em outros, defendo que se deveria ter ido mais longe.

2 - A existência de planos e de planeamento vêm amplamente referidos na Constituição. Contudo, entendo que em Portugal deixou de haver uma coisa e outra, já que há muito vêm os sucessivos governos destruindo toda a máquina de planeamento, aliás em paralelo com a destruição de muitas das competências e capacidades que existiram na Administração Pública, que ainda há poucos anos dispunha, por norma, de funcionários muito competentes, ao nível do que de melhor existia no País. A gestão que sucessivos governos têm vindo a fazer em matéria de recursos da Administração, sobretudo ao nível dos quadros superiores, tem-se revelado nefasta.

As consequências daí decorrentes não poderiam deixar de ter péssimos resultados, deixando o Governo e a Administração dependentes de consultores e de gabinetes (de advogados ou outros) que tanto aparecem do lado do Estado, como de clientes ou fornecedores, como, ainda, elaborando projetos legislativos. O custo de tal promiscuidade é certamente muito elevado e em muito contribui para o descrédito da nossa democracia.

3 - Uma Administração competente e exigente tem de assegurar níveis de eficácia tanto no que respeita à cobrança de receitas como em matéria de economia do lado dos gastos.

Do lado dos gastos – tanto de investimento como correntes – as situações de desperdício e de irracionalidade são por demais evidentes, apontadas desde há muitos anos pelo Tribunal de Contas, interessados na matéria e *media*, mas sem que sejam tomadas algumas medidas de fundo que em muito poderiam contribuir para a melhoria da situação.

Também não se entende que a máquina fiscal (e os tribunais) continue a tratar casos de muito diferente importância basicamente da mesma maneira e com prioridades idênticas, permitindo muitas vezes que se recuperem alguns “tostões” (euros) à custa de se perderem vários milhões. Neste âmbito impõe-se fazer uso de critérios de eficácia e até de equidade social, bem como prever mecanismos legislativos adaptados às necessidades.

4 - Outra área em que a gestão dos dinheiros públicos se tem por inadequada prende-se com os agora tão discutidos *swaps*, problemática que, não obstante o espaço mediático que lhe vem sendo atribuído, não tem sido devidamente equacionada em aspectos essenciais, parecendo imporem-se algumas conclusões: i) demasiada ligeireza e superficialidade na gestão dos dinheiros públicos, ii) intervenções



e assunção de responsabilidades por parte de entidades ou indivíduos não suficientemente informados sobre assuntos demasiado técnicos e iii) não acautelamento suficiente dos interesses do País por parte de decisores ou governantes, aparentemente mais preocupados em “empurrar para a frente” problemas do que em resolvê-los.

Independentemente de agentes e intervenientes – e concomitantes responsabilidades – o que a problemática dos *swaps* evidencia é que tentativas de mascarar a realidade, contornando regras básicas de gestão da coisa pública, se traduzem, a prazo maior ou menor, por custos exagerados para a Comunidade.

5 - Muitos dos disfuncionamentos na gestão da “coisa pública” provêm de claras insuficiências que se vêm observando em matéria de investimentos públicos. Ora, também nesta matéria, deveria o Estado seguir, com as devidas adaptações, metodologias há muito em aplicação em qualquer boa organização, bem como pelos poderes públicos de alguns países suficientemente exigentes.

Impõem-se, com efeito, desenvolver e aprofundar alguns grandes princípios ou critérios:

- a) Desde logo a mais clara, completa e permanente publicitação de todos os dados relevantes, que devem poder ser escrutinados por cidadãos, *medias*, Universidades e outros interessados;
- b) Explicitação dos objectivos económicos e sociais prosseguidos, bem como respectivos beneficiados ou prejudicados;
- c) Apresentação, em base anual, dos benefícios e custos – tanto de investimento como de exploração - originados nos/pelos projectos/empreendimentos, tanto os quantificáveis financeiramente, como os de natureza qualitativa;
- d) Cálculo de indicadores relevantes, devendo ser elaborada uma bateria com os que melhor possam traduzir o interesse económico e social dos investimentos em perspectiva ou efectuados (análises *ex-ante*, *on-going* e *ex-post*);
- e) Análise inter-geracional, regional e efeitos sobre o meio ambiente.

Todos os contractos feitos com o Estado deveriam ser publicitados em *site* adequado e em termos de só poder ser pago o que deles constasse e de só os elementos devidamente e oportunamente publicitados poderem valer em caso de eventual litígio.

Os investimentos – sobretudo os de maior vulto – deveriam poder ser escrutinados nos planos económico, social e político, parecendo desejável a existência de uma entidade (à semelhança, por exemplo, do extinto Departamento Central de Planeamento) porventura a funcionar no âmbito da Assembleia da República e dotada das necessárias capacidades técnicas, capaz de efectivamente proceder à análise completa da respectiva valia e de controlar os diferentes parâmetros ao longo do desenvolvimento temporal dos projectos.



Também nesta matéria se impõe que sejam fixadas regras claras e objectivas, intervindo sobre os responsáveis pelos desvios, em caso de não cumprimento de orçamentos, devendo a Lei prever mecanismos objectivos e controláveis capazes de assegurar que possam ser irradiados da órbita pública fornecedores e empreiteiros cujas prestações se traduzam por grandes afastamentos entre previsão e realização (gastos, calendário, etc.). A Lei deveria induzir os fornecedores do Estado a terem interesse no cumprimento de orçamentos e contractos, tal como foram celebrados, ao invés de os poder interessar no seu não cumprimento, como parece ter acontecido em certos casos.

José Almeida Serra 2013-10-09

