

Parecer sobre a

Proposta de Orçamento do Estado para 2021

(Aprovado na reunião do Plenário de 10/11/2020)

Relator: *Conselheiro Adriano Pimpão*

Lisboa 2020

ÍNDICE

1- CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES	3
2- CONTEXTO MACROECONÓMICO E SOCIAL	7
3 - CONSISTÊNCIA DA POLÍTICA ORÇAMENTAL COM A ESTRATÉGIA DAS GRANDES OPÇÕES.....	11
4 - POLÍTICA FISCAL	17
5 - ORIENTAÇÃO DA DESPESA PÚBLICA	20
6 - ORÇAMENTO DA SEGURANÇA SOCIAL	24
7 - SÍNTESE	
CONCLUSIVA.....	29



I - CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

O Conselho Económico e Social (CES) elaborou o presente Parecer sobre a Proposta de Orçamento do Estado para 2021 (Proposta de Lei n.º 61/XIV/2.º (GOV)), a exemplo de anos anteriores, por solicitação da Comissão Parlamentar de Orçamento e Finanças, cujo pedido e envio ao CES da respetiva Proposta de Lei teve lugar no dia 14 de outubro de 2020.

O CES emitiu igualmente o Parecer sobre as Grandes Opções do Plano para 2021-2023 (conforme Proposta de Lei n.º 60/XIV/2.º (GOV)), na sua reunião plenária do passado dia 6/10/20.

O CES tem defendido em anteriores pareceres, invocando o art.º 105.º da Constituição da República Portuguesa (CRP), que o Orçamento do Estado deve ser “elaborado de harmonia com as Grandes Opções em matéria de planeamento”. Também a Lei de Enquadramento Orçamental (nomeadamente no seu art.º 34.º) aponta no sentido duma “compatibilização... das opções de política económica... com os objetivos de política orçamental”.

As circunstâncias excecionais atualmente vividas no País, face à evolução da pandemia COVID-19, contribuíram para que as iniciativas legislativas referentes às duas fases do processo orçamental (Lei das Grandes Opções e Lei do Orçamento do Estado) surgissem mais articuladas e mesmo apresentadas de forma simultânea, tal como previsto na Lei n.º 9-A/2020 de 17 de abril.

O CES recomenda, a propósito deste calendário excecional, que a simultaneidade possa permanecer como regra, a bem da coerência entre a política de desenvolvimento e a política orçamental.



Nesta mesma linha, prevê o art.º 4.º da Proposta de Lei n.º 60/XIV (Lei das Grandes Opções 21-23) que “As prioridades de investimento constantes da Lei das Grandes Opções são contempladas e compatibilizadas no âmbito do Orçamento do Estado para 2021”.

O CES considera que esta coerência e compatibilidade entre a estratégia definida nas Grandes Opções e a política orçamental constante do Orçamento do Estado deve ser vista, para além do cumprimento das disposições constitucionais e legais, como uma sequência lógica das várias fases que concretizam as políticas públicas de desenvolvimento económico e social do País. Neste sentido, a primeira preocupação deste Parecer é a verificação da consistência da política orçamental no que se refere à viabilização daquelas políticas de desenvolvimento.

Embora a Proposta do Orçamento do Estado (POE) no seu Relatório tenha um capítulo designado por “Estratégia Macroeconómica e Política Orçamental para 2021” não é feita qualquer referência à forma como a política orçamental se relaciona com a execução das opções definidas nas quatro agendas estratégicas constantes da Lei das Grandes Opções. Aliás, este receio já foi formulado no parecer do CES sobre as Grandes Opções a propósito da ausência do quadro macroeconómico no documento enviado para parecer a este Conselho. Apesar destas observações, o CES não pode deixar de reconhecer o esforço que tem sido desenvolvido para a qualidade e legibilidade dos documentos que acompanham a POE 2021, na sequência aliás de sucessivas recomendações formuladas em pareceres do CES. De referir também a este propósito que os referidos documentos têm procurado cumprir em grande parte as orientações e regras previstas na Lei de Enquadramento



Orçamental (LEO), com as sucessivas alterações entretanto verificadas, a última das quais em 2020.

O CES congratula-se com a evolução que esta POE evidencia, ao nível dos orçamentos com perspetiva de género, tal como identificado em capítulo específico dos Elementos Informativos e Complementares do OE 2021, e que se materializa na identificação de objetivos, indicadores e medidas/ações neste domínio, no âmbito dos desafios estratégicos relativos às alterações climáticas, ao desafio demográfico, à construção de uma sociedade digital e à redução das desigualdades.

O CES considera também muito positivo a melhoria na apresentação do Relatório da POE/2021, nomeadamente a existência de um Sumário Executivo sucessivamente melhorado como um resumo, que permite de forma descodificada ter uma perceção mais integrada das políticas económica e orçamental. É de saudar também o anúncio feito na introdução do documento sobre a publicação (online) de uma “Síntese OE 2021” (em português e em inglês) e de um “Guia para o Cidadão” (também online) com a síntese do OE 2021, com uma linguagem acessível e com informação sobre o respetivo impacto no dia a dia do cidadão.

O CES realça também a existência, em anexo ao Relatório, de uma descrição da estrutura do modelo econométrico utilizado no Gabinete de Planeamento, Estratégia e Relações Internacionais (GPEARI) do Ministério das Finanças para as previsões e simulações macroeconómicas e orçamentais.

É igualmente importante a documentação complementar do Relatório constituída por um anexo com elementos informativos, onde se inclui o Projeto



de Plano Orçamental a apresentar à Comissão Europeia e ao Conselho Europeu. Tendo em conta a importância desta informação e das notícias vindas a público sobre uma alegada divergência de conteúdo entre este documento e o presente Relatório OE 2021 em análise (este último datado de 12 de outubro de 2020), o CES solicitou que lhe pudesse ser remetido, em tempo útil, informação atualizada sobre o referido plano orçamental, na forma e conteúdo como foi enviado à Comissão Europeia, o que foi efetuado pelo Ministério das Finanças (GPEARl) através do envio dos Elementos Informativos numa versão corrigida datada de 16 de outubro de 2020. Nesta versão destaca-se a revisão do quadro 13 com a descrição das Medidas Discricionárias, onde se destaca o impacto orçamental da recapitalização do Novo Banco e das garantias do apoio à TAP, cujo referido impacto totaliza nas duas medidas 0,3% do PIB, ou seja, mais de 600 milhões de euros.

O CES chama, contudo, a atenção para a dificuldade em articular este novo quadro com o Quadro 3.3 do Relatório, intitulado “Principais medidas de política orçamental em 2020 e 2021” (mas que só descreve as de 2021). De facto, não só a lista de medidas é diferente, mas, apesar disso, o impacto total líquido das medidas é exatamente o mesmo, ou seja, - 0,9% do PIB.

De acordo com o esclarecimento entretanto prestado pelo GPEARl do Ministério das Finanças não existe incoerência, visto que o Quadro 3.3 do Relatório não contem as medidas de carácter temporário (medidas One-Off), o que se verifica no Quadro 13 do Projeto de Plano Orçamental, entretanto remetido à Comissão Europeia, como atrás referido.

O presente Parecer não se irá debruçar sobre todos os pontos constantes dos documentos que acompanham o POE, mas procurará realçar as principais



questões colocadas pelas entidades que constituem o CES, e prestar, assim, o contributo que julga ser útil, face à solicitação do Parlamento, através da Comissão Parlamentar do Orçamento e Finanças.

2. CONTEXTO MACROECONÓMICO E SOCIAL

As perspetivas macroeconómicas e o contexto em que as mesmas são formuladas, quando comparadas com os cenários publicados por outras instituições nacionais e internacionais (conforme Quadro 1.11), permitem considerar que o cenário macroeconómico constante do Relatório da POE (Quadro 1.10), está em linha com aquelas previsões. Contudo, na atual situação de grande incerteza e perante uma perspetiva real de agravamento do surto pandémico, com inevitáveis consequências na evolução da economia, seria desejável um orçamento mais atuante no combate à crise e que não ficasse tão dependente de uma recuperação “natural” da economia em 2021.

A queda mais acentuada das exportações de serviços em 2020, mesmo que podendo traduzir-se numa maior taxa de recuperação em 2021, não possibilitará que elas retomem os valores dos anos que antecederam a crise e que foram determinantes para a obtenção do saldo positivo registado nesses anos. Por isso, a previsão de um saldo positivo da balança de bens e serviços afigura-se muito pouco realista, dado estar dependente de uma redução do défice do saldo da balança de bens de - 4,5% em 2020 para - 3,8% em 2021.

Esta análise suscita ao CES a pertinência de se considerar a diversificação da base produtiva como uma questão estratégica no desenvolvimento do País. A economia portuguesa viu o setor do turismo atingir um peso superior a 13 % do



PIB, mas que criou simultaneamente um conjunto de fragilidades que afetam a sustentabilidade do nosso crescimento económico.

O CES realça a importância da formulação do Cenário Macroeconómico, de forma a tornar credível as políticas enunciadas na POE 2021. Nesse sentido, realça também a análise feita sobre os riscos macroeconómicos e sobre a sensibilidade de um conjunto de pressupostos, nomeadamente as variações do PIB tendo em conta as variações da procura interna e da procura externa. Esta análise permite concluir que, na presente situação económica, a opção entre uma política económica mais centrada no mercado nacional ou no mercado internacional não se coloca, dado que face aos constrangimentos existentes, a retoma do crescimento tem que passar por um forte contributo da procura interna (nomeadamente pelo investimento e pelo consumo privado), sem desvalorizar o contributo da retoma das exportações de bens.

Uma outra análise, que deverá merecer reflexão, é o risco referido no Relatório sobre “a potencial rigidez na afetação de recursos (para setores em expansão)”.

Face à importância da informação para a avaliação das medidas promotoras da política de desenvolvimento económico e social, o CES considera desejável que a informação sobre “Riscos Macroeconómicos e Análise da Sensibilidade” constante do Relatório, possa merecer também a reflexão adequada deste Conselho.

Os pressupostos para a evolução económica baseiam-se numa recuperação da economia em 2021, devendo o crescimento do PIB ter como maior contributo a procura interna. Neste cenário, a produção e o emprego não



alcançam valores que recuperam das perdas em 2020, o que só é previsto para 2022.

Para além da incerteza sobre a evolução da pandemia e das conseqüentes restrições ao funcionamento das atividades económicas e ao crescimento da criação do rendimento e da riqueza líquida, a política orçamental que suporta o cenário apresentado, pressupõe também a suspensão das regras orçamentais em vigor na União Europeia e em particular na Zona Euro (o que já está decidido) e exige um grande esforço nas políticas públicas de proteção social (incluindo ao emprego) e de apoio à viabilidade das empresas (que efetivamente dele necessitem para manter a sua atividade), bem como ao estímulo do investimento privado e à promoção do investimento público, (que, apesar do aumento relativo, tem por base um nível extraordinariamente baixo). Identifica-se, no entanto e ainda assim, uma opção por uma forte e acelerada redução do défice, numa perspetiva plurianual.

Neste ponto, o CES exprime algumas dúvidas sobre a consistência do programa de investimentos (previstos ou que deviam estar previstos nas Grandes Opções) e das respetivas fontes de financiamento (quer de origem nacional, quer de origem externa).

A análise desta consistência começa por ter a dificuldade de não haver um programa de investimentos públicos nas Grandes Opções, nos termos previstos na respetiva Lei. Mesmo na POE a lista de investimentos estruturantes (Quadro 2.1), que é apenas uma parte do investimento público, surge de forma pouco credível, com valores pouco consistentes com os que foram publicados no Quadro de 2020, e sem indicar as fontes de financiamento.



O tratamento desta componente importante da estratégia de desenvolvimento é ainda mais incompreensível, quando já se encontra entregue (ainda que em versão preliminar) na Comissão Europeia o Plano de Recuperação e Resiliência, que “integra diversos investimentos e reformas estruturais, visando a recuperação da economia e da sociedade portuguesas”, tal como apresentado no ponto 2.6 do Relatório da POE.

De referir ainda que o investimento público é apresentado num ponto intitulado “Estímulo ao investimento”. Apesar do título, o mesmo circunscreve-se ao investimento público, mas de forma incompleta e sem haver a desejável referência ao seu efeito multiplicador, como instrumento importante de política económica no atual contexto em que o País vive.

Ainda sobre este assunto, o CES reafirma a necessidade da apresentação de uma programação dos investimentos públicos, à semelhança do que já existiu no passado, sob a designação de PIDDAC (Programa de Investimento e Despesa de Desenvolvimento da Administração Central) ou outra, com a indicação das respetivas fontes de financiamento e da distribuição regional dos projetos.

Para além destas considerações torna-se necessário um esclarecimento sobre o conteúdo da Despesa de Capital no Quadro 3.1 (Conta das Administrações Públicas 2020-2021). Com efeito e para além de se analisar se a rubrica Formação Bruta de Capital Fixo inclui todos os investimentos públicos previstos para 2021, convém também esclarecer se na outra rubrica da Despesa de Capital intitulada “Outra Despesa de Capital” estão incluídas ou não as dotações do Estado para o Novo Banco ou outras situações similares.



O CES alerta ainda para a elevada dívida pública que foi um elemento condicionador da POE, mas considera que, na atual situação de crise a prioridade da política orçamental não pode deixar de estar focalizada no combate aos seus efeitos e à retoma da economia.

3. CONSISTÊNCIA DA POLÍTICA ORÇAMENTAL COM A ESTRATÉGIA DAS GRANDES OPÇÕES

O País precisa de uma política orçamental para o próximo ano assumidamente mais expansionista, ou seja, o OE deve constituir um instrumento ativo de saída da crise e de retoma do crescimento económico. Neste contexto, e uma vez que o OE 2021 não esgota os instrumentos e recursos à disposição no combate à crise, deve também ser mobilizado o conjunto de fundos comunitários (reprogramação do PT 2020, iniciativas de combate à pandemia como o SURE e o *React*, mas também o Programa de Recuperação e Resiliência e o Quadro Financeiro Plurianual 2021-27).

A proposta de OE apresentada pelo Governo, não nos reconduzindo aos orçamentos de austeridade dos tempos da “troika”, configura um orçamento, mais ou menos “neutro” em relação ao ciclo económico e de continuidade nas orientações de política, com uma significativa redução do défice em 2021 de 3 p.p., o que coloca o nosso País (no confronto com as previsões apresentadas pelos Estados membros da Zona Euro) com o 4º défice mais baixo no próximo ano.

Como já foi referido, a POE não está organizada de forma a verificar a consistência das agendas estratégicas das Grandes Opções com as dotações orçamentais necessárias à sua concretização.



A estrutura do capítulo 2 do Relatório (Estratégia Macroeconómica e Política Orçamental para 2021) que poderia permitir aquela verificação é confusa, desequilibrada e contém incongruências na apresentação e conteúdo.

São disto exemplo, entre outros, os enunciados da política orçamental, nomeadamente quanto a investimento, referentes à habitação e à saúde.

No primeiro caso (política de habitação) repete-se o que já estava escrito (palavra por palavra) no Relatório de 2020, o que introduz sérias dúvidas, não só sobre a credibilidade desta importante política pública, mas também sobre a respetiva dotação orçamental. Para além destas dúvidas não há qualquer referência ao investimento nesta área no quadro dos Investimentos Estruturantes, apesar de se referir que o mesmo pode atingir os 1000 milhões de euros até ao fim da legislatura.

O CES realça, uma vez mais, que a política de habitação é uma matéria de essencial relevância para a vida de muitas famílias, nomeadamente as camadas mais jovens e particularmente as mais vulneráveis, que não têm meios para aceder a uma habitação condigna.

No segundo caso (política de saúde), em que o investimento é considerado fundamental, não só para o aumento da capacidade na prestação de cuidados de saúde, mas também para a sua modernização tecnológica, a descrição é igualmente confusa e os valores apresentados sofrem de aparente inconsistência. Assim, para além do título sobre o investimento estruturante na Saúde (Quadro 2.1) incluir também a designação de Segurança Social (sem que esteja listado qualquer investimento neste setor), a listagem das infraestruturas hospitalares tem valores diferentes na descrição dos mesmos e no



quadro dos investimentos estruturantes, como é o caso do Novo Hospital Central do Alentejo. Também o Novo Hospital Central do Algarve é referido nas Grandes Opções, mas não surge neste quadro dos investimentos estruturantes nem em qualquer outro. Faz-se igualmente referência a um Plano Plurianual de Investimentos com uma dotação de 190 milhões de euros e de um Programa de Investimentos na Área da Saúde (PIAS) com 91 milhões de euros, cujas descrições e valores são diferentes dos descritos no Programa Orçamental da Saúde, que consta do ponto 5.15 do Relatório.

Devido à importância do investimento refira-se ainda o Novo Hospital de Lisboa Oriental, cujo montante inscrito no Quadro dos Investimentos Estruturantes ascende a 470 milhões de euros, mas cuja construção será em regime de PPP, não havendo informação no Relatório sobre os respetivos encargos plurianuais para o Estado.

Na sequência desta análise o CES recomenda que, para permitir uma mais completa avaliação da consistência orçamental se proceda a um relacionamento matricial entre as agendas estratégicas das Grandes Opções e os programas orçamentais constantes da POE.

O CES recomenda, também, que se proceda a uma melhor explicitação da articulação do Plano de Recuperação e Resiliência ~~para~~ com a política orçamental, nomeadamente no que se refere aos projetos estruturantes e a outras medidas/projeto constantes da POE 2021.

O CES alerta, uma vez mais, para a necessidade de se promover a articulação dos vários documentos de política económica e orçamental e dos respetivos recursos, de forma mais sistematizada e integrada.



O CES considera que o conjunto das Grandes Opções e do Orçamento do Estado possa constituir a plataforma de integração e compatibilização das várias políticas e dos vários instrumentos de financiamento, não só pela sua importância institucional, mas muito especialmente pela legitimidade política destes documentos.

Esta análise permite também realçar a importância da reconstrução duma orgânica de planeamento na Administração do Estado. Muitas das carências e falhas na conceção e integração das políticas públicas devem-se à escassez de estruturas estáveis de planeamento. Na maior parte dos casos o Estado subcontrata as funções de planeamento a outras entidades, perdendo-se capacidade de memória e de estudo, bem como de continuidade das políticas no tempo e nas instituições públicas. A recente declaração do Senhor Primeiro Ministro, proferida no Plenário do CES, sobre este assunto, referindo, nomeadamente, a contratação de 1000 técnicos superiores para funções de planeamento, é um sinal importante que se deve sublinhar.

Por outro lado, esta reflexão, e consequente recomendação do CES, vai ao encontro de um dos objetivos da política orçamental que é o de obter ganhos de eficiência na despesa pública.

Ainda no que se refere à articulação entre a estratégia macroeconómica e a política orçamental para 2021, o CES não pode deixar de alertar para a necessidade de reforçar as respostas de apoio ao emprego, às pessoas (e, em particular, aos jovens) e às empresas. No que respeita à proteção social e ao apoio ao rendimento, registando o CES a inclusão na POE de um importante conjunto de medidas, estas são insuficientes e não configuram a necessária estratégia de valorização dos rendimentos, nomeadamente de salários e



pensões, assumida nas GOP e que mereceu um destaque no Parecer do CES sobre este documento.

O CES considera, também, que os apoios às empresas e às famílias afetadas pela crise não são antagónicos ou alternativos, mas complementares, no sentido em que o encerramento de empresas agrava a situação das famílias, com aumento do desemprego e perda de rendimento destas e que, por outro lado, esta perda, contribuindo para acentuar a quebra da procura, agrava a situação das empresas, sobretudo, daquelas cuja atividade se dirige ao consumo final. Neste sentido, o CES é de opinião que a POE 2021 subestima a dimensão da crise e não contempla, quer na dimensão, quer na natureza dos mesmos, os apoios de que, na atual situação de “emergência”, necessitam as empresas à beira do colapso e as famílias com maiores perdas de rendimento.

No que se refere ao setor da economia social, importa garantir também o apoio à manutenção dos postos de trabalho, pela importância deste setor na primeira linha de resposta à pandemia, caso das Misericórdias, das Instituições Particulares de Solidariedade Social e das Mutualidades, mas também nas Cooperativas e Coletividades pelos impactos que podem ter nas famílias e na economia local.

No âmbito dos direitos dos consumidores, dada a situação decorrente da pandemia, foram os mesmos impedidos de ser ressarcidos pelos seus danos em áreas como os serviços, o turismo e o lazer. Importa, assim, que se criem ou reforcem fundos de garantia dos consumidores, em caso de insolvência das empresas, por forma a evitar danos maiores e irrecuperáveis na sua esfera patrimonial.



O CES sugere que estas medidas de política de resposta à crise possam ser apresentadas, eventualmente, para possibilitar uma melhor legibilidade, em conformidade com o enunciado nas Grandes Opções, em que se estrutura em 3 fases a resposta nacional à crise sanitária e respetivos impactos económicos e sociais: fase de emergência, fase de estabilização e fase de recuperação.

Neste sentido, tal como o CES alerta no Parecer sobre as GOP, o contexto macroeconómico e social exige “medidas de curto e médio prazo que permitam o relançar do crescimento económico sustentável, com criação de emprego de qualidade e mais justiça social” e uma valorização dos rendimentos do trabalho e dos pensionistas. O CES alerta, assim, para a necessidade de ser devidamente ponderada, pelas suas repercussões sociais, a avaliação das insuficiências no âmbito das políticas de aumento das pensões e de valorização do salário mínimo, no quadro já referido no Parecer deste Conselho sobre as Grandes Opções (GOP 2021-2023).

4. POLÍTICA FISCAL

A política fiscal é um importante instrumento de política de desenvolvimento. Contudo, tem sido apresentada nos documentos de política orçamental numa ótica mais direcionada para a coleta fiscal.

Embora se explicitem ao longo do texto da POE alguns contributos dos impostos para atenuar os efeitos da pandemia, procurando diminuir quebras acentuadas nos rendimentos das famílias e das empresas, nota-se que a carga fiscal em 2021 suspendeu a sua tendência de diminuição voltando a subir, ainda que de forma ligeira (de acordo com os elementos informativos complementares do Relatório sobe de 33,9% para 34,0%), essencialmente devido à subida da incidência fiscal



dos impostos sobre o rendimento e património. Tal não parece compatível com a estratégia de justa distribuição de rendimentos defendida nas GOP, tendo o CES alertado no seu Parecer que tal não seria alcançado sem operar simultaneamente uma reflexão e uma mudança no nosso sistema fiscal, nomeadamente no que concerne aos impostos diretos e à incidência fiscal sobre os rendimentos do trabalho, o que não se verifica na POE 2021. De notar que, para 2021 se prevê uma descida da percentagem da despesa pública face ao PIB, incluindo o peso das prestações sociais que passa de 20,6% para 19,9%. Refira-se, contudo, que, comparando com o cenário de políticas invariantes, existe uma diminuição no peso dos impostos no PIB, devido às medidas discricionárias de política orçamental.

A única rubrica cujo peso no PIB cresce de forma mais visível é a Formação Bruta de Capital Fixo que passa de 2,5% para 2,9%, mas se considerarmos que o investimento público estimado para 2020 é metade do realizado em 2010 e que Portugal, mesmo executando o valor previsto em 2020, continuará a ser o país da UE com o pior rácio de investimento público no PIB, seria desejável que a aposta para o investimento público fosse mais ambiciosa. Também se justificam mais uma vez os alertas do CES sobre a necessidade de um tratamento técnico e político de maior qualidade, no que se refere ao planeamento e à monitorização do investimento público.

Ainda no que se refere à receita fiscal, e tendo em conta a evolução da receita do IRS, cuja previsão de aumento entre 2019 e 2021 é de 1,9%, enquanto a receita fiscal total desce cerca de 5%, o CES volta a sublinhar a importância da correção da justiça fiscal no que se refere à tributação dos rendimentos no trabalho face a outras bases tributárias.



Neste quadro de preocupação, o CES sublinha a importância das “Medidas de Combate à Erosão das Bases Tributáveis” enunciadas no Relatório da POE, mas realça também, e mais uma vez, a falta de metas quantificadas para estas medidas.

O CES verifica ainda que, na POE, não se prevê a introdução de mais escalões no IRS, tal como preconizado no Programa do Governo, adiando assim uma medida que traria maior progressividade e justiça fiscal na tributação dos rendimentos.

O CES alerta que, não obstante estar prevista na Lei de Bases da Economia Social (Lei 30/2013), a criação do Estatuto Fiscal da Economia Social, que traria maior justiça, equidade e transparência neste setor, a POE não faz qualquer referência ao mesmo.

Já em relação à despesa fiscal em sede de IRC, o CES constata a subida de 671,3 milhões de euros entre o valor apurado para 2018 e o previsto para 2021. Esta subida é responsável por quase 40% do aumento da despesa fiscal entre estes dois períodos. De destacar o aumento das deduções à coleta, que deriva sobretudo do aumento previsto da matéria coletável e do novo crédito fiscal ao investimento, que vigora desde 1 de junho de 2020. Reitera-se que o aumento progressivo da despesa fiscal tem acontecido sem a sua adequada avaliação, tal como recomendado pelo Grupo de Trabalho para o Estudo dos Benefícios Fiscais, constituído pelo Despacho n.º 4222/2018 de 26 de abril. De referir que na POE 2021 é assumido pelo Governo o compromisso de proceder a tal avaliação no futuro.



Ainda no âmbito da justiça fiscal, no que se refere às contribuições extraordinárias, o CES recomenda a avaliação da justificação da sua incidência e permanência no tempo e da forma como o seu cumprimento é encarado pelo Governo. No entender do CES carece, por exemplo, de uma explicação mais clara as referências na POE sobre as alterações de taxas e incidência, no que se refere à contribuição extraordinária sobre o setor energético.

5. ORIENTAÇÃO DA DESPESA PÚBLICA

Do lado da despesa pública torna-se mais legível o papel da política orçamental no seu contributo para a mitigação dos efeitos da pandemia. Contudo, no atual contexto de incerteza quanto à extensão temporária desta política excecional, seria desejável a explicitação de uma forma mais clara sobre as medidas de política orçamental que são temporárias e as que serão permanentes. De facto, o CES não pode deixar de verificar que a construção desta POE está condicionada pela expectativa de que as regras orçamentais da UE, agora suspensas, voltem a ser repostas no futuro próximo e daí o propósito do Governo de atuar em antecipação fazendo, em especial, baixar de forma acentuada o défice do saldo primário (de - 3% em 2020 para - 1,7% em 2021), no montante que atinge mais de 2,7 mil milhões de euros. Tal política é suportada, nomeadamente, pela descida da despesa das Administrações Públicas em 2,1 p.p. do PIB. Num ano que se antevê ainda fortemente marcado pela crise e pelo seu impacto económico e, sobretudo, social, esta redução não pode deixar de merecer alguma preocupação por parte do CES.

A despesa efetiva da Administração Central cresce 5% em 2021 face à estimativa de execução de 2020, devendo-se realçar o crescimento do investimento em 56,1%. Aliás, as despesas de capital no seu conjunto crescerão



54,5% e as despesas correntes 1,6%, o que contrasta com a variação percentual de 2020 para 2019 de, respetivamente, 14,9% (capital) e 9,1% (correntes).

No que se refere ao reforço em recursos humanos, a despesa orienta-se principalmente para os setores da educação e da saúde e em segunda prioridade para as forças de segurança e para o ensino superior e investigação. De realçar que os dois setores (educação e saúde) com maior peso na despesa em recursos humanos têm, apesar de tudo, crescimentos modestos. A saúde cresce 2,5% e a educação sofre mesmo um decréscimo de 0,1% (Quadro 4.10).

No que respeita ao universo dos trabalhadores da Administração Pública, o CES considera que a valorização de carreiras e de remunerações, uma vez mais adiada nesta POE, continuam a ser relevantes para a política de motivação, atração e retenção de profissionais qualificados e para a modernização e melhoria dos serviços públicos.

Em matéria de inovação e transição digital na Administração Pública, são de realçar os incentivos de práticas inovadoras de gestão pública que tomam em consideração os desafios da demografia e das desigualdades.

A despesa da Administração Local terá uma evolução em que apresentará, contrariamente ao passado, um saldo global negativo. Admitindo que esta evolução deriva da previsão de medidas de apoio à dinamização local, seria também desejável que houvesse informação sobre o impacto da evolução deste saldo, originado pelo processo de transferências de competências da Administração Central para os Municípios e para as Freguesias.



De estranhar, contudo, a forma como é referido o valor correspondente à transferência de competências previstas para 2021. Em vez da indicação da dotação orçamental utiliza-se o termo “um valor superior a X milhões de euros”! Esta forma repete-se, aliás, ao longo do ponto 5.4 do Relatório.

Ainda no quadro das transferências de competências, e tendo em consideração o carácter endémico da violência contra as mulheres e da violência doméstica, dever-se-ia ter disponível informação sobre o número de autarquias que apoiam a prevenção e o combate a este tipo de violência e o investimento que é feito nesta área.

Com os juros da dívida a baixarem de 2,9% para 2,6% do PIB (correspondendo a uma redução da despesa de 332 milhões de euros) a despesa corrente das Administrações Públicas (central, regional e local) passa de 45,6% para 43,7% do PIB (1,9 p.p.), com uma redução que atinge a generalidade das rubricas que a compõem, incluindo as prestações sociais. Neste cenário o CES interroga-se se não seria desejável não reduzir tanto a despesa total (- 2,1 p.p. do PIB) de forma a aumentar mais o investimento (ver Quadro 3.1).

No que se refere ao Setor Empresarial do Estado, o total de empresas ascendia em junho de 2020 a 180. Das transferências de capital previstas para 2021 sobressaem os aumentos de capital da empresa Infraestruturas de Portugal, SA e da empresa Metropolitano de Lisboa, EPE, no montante de 354,6 milhões de euros e de 85,1 milhões de euros, respetivamente.

De realçar a aquisição de participações na TAP e na EFACEC, cujos montantes não são claramente referidos no Relatório. No entanto em relação à TAP é fornecida a informação sobre os empréstimos do Estado à TAP que deverá



ascender a 500 milhões de euros em 2021 (garantia do Estado), que acresce a 1200 milhões de euros previstos para 2020 (empréstimo direto).

No setor financeiro, sem especificar valores de afetação de despesa pública, é referida a constituição do Banco Português de Fomento, SA, resultado da fusão de um conjunto de instituições financeiras públicas.

No respeitante a encargos com as Parcerias Público-Privadas (PPP), estima-se para 2021 um valor global de 1548 milhões de euros, ligeiramente acima do de 2020, mantendo-se a previsão da descida dos encargos de forma regular até 2034, tal como aconteceu em anos anteriores. No entanto, tais previsões não se têm confirmado, tendo havido revisões em alta, designadamente no sector rodoviário (para 2021 preveem-se 1,2 mil milhões de euros de encargos, quando em 2019 o valor previsto para 2021 era de mil milhões e em 2016 de 873 milhões de euros).

Nesta matéria, o CES volta a insistir na necessidade de uma informação mais organizada e legível sobre as PPP, inscrita na POE, indicando os riscos de eventuais responsabilidades, com base em litígios com as concessionárias e subconcessionárias e também da implicação destes litígios na qualidade do serviço público prestado. O Relatório contém, de facto, no ponto 6.3.2 uma descrição da situação de um conjunto de PPP dos setores rodoviário, ferroviário, saúde e aeroportuário, mas da leitura desta informação não se consegue retirar uma apreciação sobre os custos e benefícios para o Estado da alternativa PPP face ao investimento direto.



6. ORÇAMENTO DA SEGURANÇA SOCIAL

A referência ao Orçamento da Segurança Social na POE resume-se ao Quadro 4.18 do Relatório. Para se obter o total das receitas e despesas da Segurança Social é necessário consultar os mapas 7, 8 e 9.

O CES não pode deixar de expressar alguma surpresa pelo facto de a POE prever o aumento das receitas contributivas em relação ao valor máximo atingido em 2019, quando se prevê que a taxa de desemprego fique quase 2 p.p. acima.

Na atual situação que o País atravessa, o papel da Ação Social é também relevante no contexto da Segurança Social. No Parecer do CES sobre as Grandes Opções chama-se a atenção para a pouca relevância dada à Segurança Social, nomeadamente pela ausência de um capítulo específico sobre este setor.

Na POE existem capítulos dedicados à Segurança Social, mas quase sempre numa ótica financeira, nomeadamente quanto à sua sustentabilidade, o que é obviamente importante. Contudo, para além dessa ótica, justificar-se-ia uma maior ênfase na componente do apoio às pessoas e famílias. Tanto mais que, no atual contexto, o papel da Segurança Social tem sido importante no apoio aos desempregados e às famílias, bem como no apoio à Rede de Serviços e Equipamentos Sociais e à Rede Nacional de Cuidados Continuados.

As críticas e os problemas que têm surgido em todas estas áreas, nomeadamente no que se refere ao apoio e fiscalização das Infraestruturas Residenciais para Idosos, justificaria a explicitação de iniciativas para ultrapassar



a situação e valorizar a forma como a Segurança Social cumpre a sua missão na sociedade portuguesa.

O CES relembra, a este propósito, a sua recomendação de definição, programação e execução urgente de um plano estratégico de edificação da Rede Pública das Estruturas Residenciais para Idosos, de forma a ultrapassar a limitada cobertura desta rede (o que se estende à infância e à deficiência).

Neste âmbito chama-se a atenção, no que se refere, nomeadamente, à Deficiência, que não devem ser esquecidas medidas de apoio à vida independente, reduzindo ao mínimo a institucionalização.

Ainda no que se refere ao apoio da Segurança Social ao emprego, é importante relevar a necessidade da melhoria da Prestação Social de Inclusão (PSI) para as pessoas com deficiência, valorizando a criação de programas de promoção da empregabilidade daquela população que está muito exposta às fragilidades decorrentes do surto epidémico.

O saldo orçamental apresentado pela Segurança Social mantém-se positivo em 2021, incluindo o do Sistema Previdencial.

Não obstante, o CES vê com preocupação a diminuição do saldo global da segurança social (1475 M euros em 2020 e 932 M euros em 2021), o qual, embora positivo, tem um valor que representa pouco mais de um terço face ao verificado em 2019 e considera que, sendo essa redução provocada por causas totalmente exógenas ao sistema, deve ser ponderado um reforço pelo Orçamento de Estado dos seus meios financeiros, sem que se ponham em causas as transferências previstas para o Orçamento da Segurança Social.



O CES verifica com preocupação que o resultado das projeções efetuadas para as receitas e despesas do Sistema Previdencial no período de 2021-2060, no âmbito do Relatório sobre a Sustentabilidade Financeira da Segurança Social, apontam para a existência de saldos negativos no fim da década de 2020. Reconhece, porém, que se trata de projeções que assumem, na referida década, um baixo crescimento económico (1,2% de média anual), uma diminuição do emprego (- 0,5%) e uma taxa de desemprego relativamente elevada (6,1%). Considera, não obstante, que estas projeções devem motivar uma crescente atenção aos fatores que condicionam a sustentabilidade financeira, económica e social da Segurança Social.

O CES verifica, também, não estar prevista a atualização das pensões em 2021, excetuando a atualização extraordinária das pensões mais baixas, acontecendo o mesmo com o Indexante dos Apoios Sociais (IAS), provavelmente com base na previsão de uma variação negativa do PIB e da inflação em dezembro de 2020. Lembra, porém, que em 2010, o mecanismo de atualização das pensões foi suspenso de modo a permitir o aumento excepcional e temporário das pensões, embora sem alteração do valor do IAS. Na opinião do CES deveria ser aplicado idêntico procedimento ao valor do IAS.

O Relatório não discrimina as rubricas nas medidas COVID-19, pelo que não sabemos se todas as transferências devidas foram executadas. O CES considera ainda preocupante que as verbas relativas a medidas COVID previstas para 2021 (no valor de 776 milhões de euros) não estejam totalmente cobertas por transferências do OE, podendo a diferença exceder os 200 milhões de euros. De acordo com informação do MTSS estas verbas serão compensadas por transferência de Fundos Europeus.



O CES chama também a atenção para o incumprimento sistemático do Código Contributivo da Segurança Social, no que diz (nos termos do seu art.º 52º) à transferência de 5% das contribuições do sistema previdencial para políticas ativas de emprego e de valorização profissional, que nesta POE se fica pelos 3,8%. Esta situação cria dificuldade ao funcionamento dos serviços que desenvolvem estas políticas, nomeadamente o Instituto de Emprego e Formação Profissional. De referir, contudo, que na POE 2021 surge também um valor superior a 50,5 milhões de euros destinado às políticas ativas de emprego e formação, com incidência na área digital e outras, totalizando 4,1% das contribuições para políticas ativas de emprego e valorização profissional.

Entende ainda o CES haver um défice de informação sobre segurança social, o qual se agravou durante a pandemia, tornando difícil avaliar o impacto de medidas tomadas com apoios da segurança social, ainda que ~~junto da CPCS e~~ no sítio eletrónico do GEP seja divulgada informação de acompanhamento das “medidas COVID”.

Entende, também, ser de grande utilidade a publicação pelo IGFSS do documento de análise Conta da Segurança Social, a última das quais tem como referência o ano de 2018. A informação constante da CGE está muito longe de ser suficiente, o que tem sido várias vezes abordado em pareceres do CES sem que tal tenha sido resolvido.

Entretanto, foi apresentada no Parlamento a 26 de outubro e 10 de novembro, informação complementar e notas adicionais sobre o Orçamento da Segurança Social.



7. SÍNTESE CONCLUSIVA

- a)** O CES, embora reconhecendo a introdução de melhorias na apresentação dos documentos da POE 2021, face a versões anteriores, considera que existe ainda um défice de consistência e clareza nos números apresentados para o OE 2021. O CES realça a evolução verificada neste OE a nível dos orçamentos dos serviços com perspetiva de género.
- b)** Apesar de haver progressos no cumprimento da Lei de Enquadramento Orçamental, a articulação entre as Grandes Opções e o Orçamento do Estado está longe de ser satisfatória. Este aspeto menos positivo do processo orçamental faz com que não só não se cumpra as obrigações decorrentes da Constituição da República Portuguesa, como contribui para uma menor transparência da política orçamental e até, eventualmente, da qualidade e eficiência da despesa pública.
- c)** O CES chama a particular atenção para a forma pouco cuidadosa como é apresentado o investimento público. Os valores diferem frequentemente de capítulo para capítulo do Relatório e é visível a falta de coordenação e diferença de qualidade da informação, de setor para setor, na apresentação das respetivas políticas e medidas. A carência de estruturas de planeamento é visível nestas deficiências de apresentação ao longo do Relatório. Tendo em conta as várias fontes de financiamento que se perspetivam, nomeadamente o Plano de Recuperação e Resiliência e os vários instrumentos de financiamento europeu, não está explicitado na POE, de forma organizada e sistematizada, como se afeta



cada tipo de financiamento aos vários projetos e que políticas terão prioridade, numa perspetiva plurianual.

- d)** O CES considera que, nesta fase da vida do País, o Orçamento do Estado deveria ser um instrumento mais ativo para a saída da crise, com características assumidamente mais expansionistas. A forma como a política orçamental é apresentada não permite encontrar a formulação clara de uma estratégia para o desenvolvimento do País, no âmbito dos vários cenários apresentados para o contexto internacional e da evolução previsível da pandemia COVID-19.
- e)** Em particular, a forma como o setor da Saúde é tratado no Orçamento do Estado é pouco cuidada, confusa e incapaz de comunicar a prioridade que se pretende dar ao reforço do Serviço Nacional de Saúde.
- f)** O Orçamento do Estado é apresentado como o instrumento fundamental para a prossecução de políticas públicas de apoio às pessoas e à sustentabilidade do emprego. Contudo, para além do enunciado de um conjunto de medidas, não é feita a ponte entre as intervenções de curto prazo e o relançamento da economia numa perspetiva de médio e longo prazos. O CES chama, também, a atenção para a evolução da Dívida Pública e do constrangimento que pode representar para a recuperação económica, no quadro das regras orçamentais europeias.
- g)** A política fiscal para 2021 não conduz à redução da carga fiscal, nem da incidência fiscal, apesar da diminuição da despesa corrente em relação ao PIB. No caso específico do IRS, as receitas deste imposto crescem, enquanto a receita fiscal desce. Esta situação permite ao CES



recessar o agravamento da justiça fiscal em relação aos rendimentos do trabalho e à conseqüente penalização das classes de rendimentos médios e baixos.

- h)** O CES considera como contributo fundamental para a compreensão da política orçamental e garantia da sua consistência, a compatibilidade mais explícita dos valores das “medidas de política orçamental” constante do Relatório do OE (Quadro 3.3) e os das “medidas discricionárias” listadas no Projeto de Plano Orçamental entretanto remetido à Comissão Europeia (Quadro 2 dos Elementos Informativos e Complementares).
- i)** O CES considera importante que a POE explicita de forma clara as conseqüências orçamentais para os vários níveis da Administração (Central, Regional e Local), decorrentes do processo de transferência de competências. Em anteriores pareceres o CES chamou a atenção para a necessária avaliação sobre as conseqüências orçamentais, mas também sobre a qualidade do serviço público e garantia da igualdade de oportunidades ao longo do território nacional, incluindo as Regiões Autónomas.
- j)** No que se refere à Segurança Social o CES regista a informação prestada no Relatório e nos Elementos Informativos e Complementares, nomeadamente quanto à evolução do sistema previdencial que se poderá tornar deficitário até ao final da década. O CES sublinha que o papel da Segurança Social é, além desta função previdencial, muito relevante no que se refere à ação social, considerando que tal deveria ser mais valorizado na apresentação dos elementos referentes ao Orçamento da Segurança Social, nos termos em que é feito na



documentação em análise. Ainda no âmbito desta matéria, o CES relembra a sua recomendação para o planeamento e reforço urgente da Rede Pública de Estruturas Residenciais para Idosos, face às fragilidades evidenciadas no atual contexto de pandemia e das consequências gravosas para a população mais idosa do nosso País.

