



CONSELHO  
ECONÓMICO E SOCIAL

# Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2020

Aprovado no Plenário de 11/01/2022

**Relator:** *Conselheiro Óscar Gaspar*

*Lisboa, 2022*

## ÍNDICE

Conteúdo

<b>1. ÂMBITO E TERMOS DO PARECER</b> .....	3
<b>2. CONSIDERAÇÕES GERAIS</b> .....	4
2.1 Considerações gerais sobre o exercício de 2020.....	4
2.2 Considerações gerais sobre a CGE2020 .....	7
<b>3. EVOLUÇÃO MACROECONÓMICA</b> .....	9
3.1. Caracterização Geral .....	9
3.2. Análise dos desvios face às previsões.....	11
<b>4. EVOLUÇÃO DAS CONTAS DAS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS</b> .....	19
4.1 Execução orçamental e saldo das Administrações Públicas.....	19
4.2 Dívida pública .....	28
<b>5. CONTA DA SEGURANÇA SOCIAL</b> .....	30
<b>6 SÍNTESE CONCLUSIVA</b> .....	33
<b>7. DECLARAÇÕES DE VOTO</b> .....	36

## 1. ÂMBITO E TERMOS DO PARECER

O presente parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2020 (CGE 2020) foi solicitado pela Comissão Parlamentar do Orçamento e Finanças e insere-se nas competências constitucionais e legais do Conselho Económico e Social (CES).

A elaboração da CGE decorre do previsto na Constituição da República Portuguesa, no seu artigo 107º e na Lei de Enquadramento Orçamental (LEO), no artigo 69º. Nos termos deste artigo, o Governo submete à Assembleia da República (A.R.) até 30 de junho do ano seguinte a documentação integrante da CGE.

A A.R. aprecia e aprova a CGE até 31 de dezembro seguinte. De referir que, como anunciado pelo Senhor Presidente da República, a A.R. foi dissolvida no início de dezembro, pelo que a data acima prevista deve ficar prejudicada.

O CES reafirma, como consta em anteriores pareceres, a importância da CGE como documento de prestação de contas, o qual vai muito além do cumprimento dos preceitos legais previstos na LEO, nomeadamente no que se refere às normas e quadros contabilísticos.

A CGE é, igualmente, um relevante instrumento de avaliação *ex-post* da execução orçamental e uma oportunidade para a análise dos desvios entre a previsão e a execução e da interpretação das consequências desses desvios para a política orçamental e para a sua incidência na política macroeconómica.

A análise da CGE 2020 tem por base a Lei do Orçamento do Estado para o exercício e o Orçamento Suplementar aprovado (Lei nº 2/2020, de 31 de março, e Lei nº 27-A/2020, de 24 de julho, respetivamente), o parecer do CES sobre a proposta de Lei de OE e outros documentos elaborados por instituições nacionais e internacionais.

## **2. CONSIDERAÇÕES GERAIS**

### 2.1 Considerações gerais sobre o exercício de 2020

O ano de 2020 não pode ser analisado, seja qual for o domínio, sem ter em consideração a pandemia de COVID19.

Desde o final do primeiro trimestre de 2020, a generalidade das questões políticas, sociais, sanitárias, ambientais, económicas e empresariais tiveram como pano de fundo a COVID19, declarada pela Organização Mundial de Saúde como pandemia no dia 11 de março.

A pandemia da COVID-19 foi um choque exógeno que perturbou todas as sociedades e as economias. A situação da saúde afetou de imediato a economia em termos globais, europeus e nacionais. À situação de confinamento, com quebra na produção e estrangulamentos logísticos, seguiu-se a redução da procura por efeito da perda de rendimentos e do clima de instabilidade económica e do mercado de trabalho.

Várias instituições reputam a crise como a perturbação económica global com o impacto mais forte desde a Grande Depressão de 1929.

Dados do Inquérito às Condições de Vida e de Rendimento do INE revelam que, em 2020, caíram na pobreza mais 230 mil pessoas, e a população pobre ou em exclusão social ultrapassa os 2,3 milhões. Regista-se uma degradação na generalidade dos indicadores respeitantes à incidência e intensidade da pobreza, ao efeito conjugado da pobreza e da exclusão social, às desigualdades na distribuição do rendimento e às consequências no mercado de trabalho marcado pela elevada precariedade.

As estatísticas publicadas mostram que o impacto da crise decorrente da epidemia COVID-19 no mercado de trabalho foi muito elevado. A taxa de pobreza laboral agravou-se em 2020 (11,2%) e a taxa de pobreza dos desempregados e das desempregadas, que tinha diminuído em 2019, voltou a alcançar um valor extremamente elevado (46,5%). O valor da pobreza

laboral é um dos mais elevados desde o início desta série estatística (2003), o que exige a adoção de medidas concretas que permitam o aumento geral dos salários.

A situação pandémica exigiu desde logo como prioridade absoluta a resposta sanitária para mitigação e combate à infeção, mas quase imediatamente se incorporou que teria que haver medidas de apoio social e económico para fazer face aos seus impactos. Foi assim em todos os países e também a nível supranacional.

Em Portugal há que saudar o esforço e o sacrifício das e dos portugueses neste período, a entrega abnegada das e dos profissionais de saúde, desde logo do SNS, das trabalhadoras e dos trabalhadores em geral e de todas as pessoas que contribuíram para manter o funcionamento da economia e das instituições, em situações de grande dificuldade.

O CES reconhece que o SNS teve um papel fulcral no combate à pandemia. Num contexto particular, o SNS demonstrou toda a sua importância, mas também os efeitos de décadas de desinvestimento que o CES tem denunciado e urge corrigir.

Na UE, depois de um momento inicial de descoordenação e até de competição entre os Estados Membros para a aquisição de equipamentos de proteção individual, ventiladores e medicamentos, passou-se para uma estratégia de articulação e cooperação e na vertente da saúde até se reclama o avanço para uma União Europeia da Saúde<sup>1</sup>, sem que se fira a competência reservada pelos Tratados da UE aos Estados Membros nesta matéria.

Em termos financeiros e orçamentais a resposta da EU também foi inédita e expressiva, nomeadamente através da:

---

<sup>1</sup> [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/state\\_of\\_the\\_union\\_pt.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/state_of_the_union_pt.pdf)

- rápida resposta em termos da política monetária, com a introdução de um novo programa de compra de ativos e a oferta de novas operações de refinanciamento de prazo alargado;
- flexibilidade na aplicação das regras orçamentais europeias (ativação da cláusula de derrogação de âmbito geral do Pacto de Estabilidade e Crescimento) e das regras de auxílios estatais;
- criação de um plano de recuperação para a Europa, a ser financiado nomeadamente no âmbito do instrumento extraordinário de recuperação Next Generation EU, sendo de assinalar que pela primeira vez houve recurso à emissão de dívida por parte da EU<sup>2</sup>.

Quanto ao apoio para a “recuperação e resiliência”, a iniciativa política não teve nesse exercício efeitos concretos na economia dado que no dia 21 de julho de 2020, e após uma cimeira inédita de 5 dias, o Conselho Europeu chegou a acordo para o Quadro Financeiro Plurianual (QFP) 2021-2027 e o Fundo de Recuperação europeu, mas só no dia 10 de dezembro, na sequência de acordo com o Parlamento Europeu e de ultrapassadas as ameaças de veto de alguns Estados-Membro, o Conselho Europeu aprovou a versão final dos apoios. Para Portugal o Programa de Recuperação e Resiliência prevê um total de 16.644 milhões de euros, a que podem crescer 2.300 milhões de euros de empréstimos a solicitar à Comissão Europeia até 2022:

---

<sup>2</sup><https://www.2021portugal.eu/pt/noticias/primeira-emissao-de-divida-europeia-lanca-a-recuperacao-economica-pos-covid/>

## Imagem 1. PRR português



Fonte: PRR, Governo de Portugal, apresentação de 16 de abril de 2021

Um dos programas da EU que mais rapidamente foi acionado e que Portugal aproveitou para apoiar o emprego foi o SURE – Support to mitigate Unemployment Risks in na Emergency.<sup>3</sup>

## 2.2 Considerações gerais sobre a CGE2020

O CES considera relevante o facto da CGE ser o principal documento de prestação anual de contas do Estado Português.

Verificamos, ano após ano, melhorias significativas na apresentação da CGE, no sentido de tornar este documento mais detalhado sobre a informação relativa à execução orçamental e mais útil na análise à política e desempenho financeiro e orçamental.

<sup>3</sup> <https://portugal2020.pt/portugal-assina-contrato-com-programa-sure-para-apoio-ao-emprego/>

Continuam ainda a verificar-se, no entanto, algumas limitações na comparabilidade entre as políticas definidas no Orçamento do Estado e a sua execução, espelhada na CGE.

O CES considera, por exemplo, que a informação sobre o grau de execução das medidas orçamentais é insuficiente, não permitindo uma comparação com o impacto total previsto no OE 2020 e no Orçamento Suplementar 2020.

A questão das duas leis orçamentais de 2020 merece especial atenção, dado que a segunda não correspondeu a um mero ajustamento ao OE 2020 mas foi verdadeiramente um novo orçamento, elaborado para responder à conjuntura internacional e nacional não passível de antecipação uns meses antes. Face à urgência da aprovação do Orçamento Suplementar não houve, porém, condições para a elaboração de um Relatório tão detalhado como é habitual, o que penaliza a análise dos pressupostos e da informação mais detalhada.

Igualmente, como já foi apontado em anos anteriores, ainda é deficiente a apresentação das contas das empresas públicas e do seu contributo para apuramento do saldo global.

Ainda de realçar que não é suficientemente clara a informação relativa à aplicação territorial e sectorial do investimento público, nem sobre as políticas de igualdade de género, etc.

O CES regista as melhorias ao longo das últimas prestações de contas no que concerne à clarificação e desagregação da informação por sistemas em termos de segurança social, entendendo que este é um caminho que deve ser mantido e aprofundado no futuro.

### 3. EVOLUÇÃO MACROECONÓMICA

#### 3.1. Caracterização Geral

No Sumário Executivo da CGE e na página 3 é referido que em 2020 a retração da economia nacional foi de 7,6% mas os dados oficiais mais recentes<sup>4</sup> apontam mesmo para uma quebra do PIB de 8,4%.<sup>5</sup>

#### QUADRO 1. Atualização d quadro macroeconómico

	Variação em volume (%)	
	2019	2020
<b>Despesa de consumo final residentes</b>	<b>3,0</b>	<b>-5,5</b>
Despesa de consumo final das famílias e ISFLSF (1)	3,3	-7,1
Despesa de consumo final das AP (2)	2,1	0,4
<b>Formação bruta de capital</b>	<b>3,2</b>	<b>-5,7</b>
da qual: Formação bruta de capital fixo	5,4	-2,7
<b>Exportações de bens e serviços</b>	<b>4,1</b>	<b>-18,6</b>
Exportação de bens (FOB) (3)	3,6	-11,4
Exportação de serviços	5,0	-34,0
<b>Importações de bens e serviços</b>	<b>4,9</b>	<b>-12,1</b>
Importação de bens (FOB) (3)	4,2	-10,3
Importações de serviços	8,6	-21,1
<b>Contributos, líquidos de importações, para a variação do PIB</b>		
Despesa de consumo final das famílias e ISFLSF (1)	1,2	-2,6
Despesa de consumo final das AP (2)	0,3	0,1
Formação bruta de capital	0,5	-0,4
Exportações de bens e serviços	0,7	-5,4
<b>Produto Interno Bruto a preços de mercado</b>	<b>2,7</b>	<b>-8,4</b>

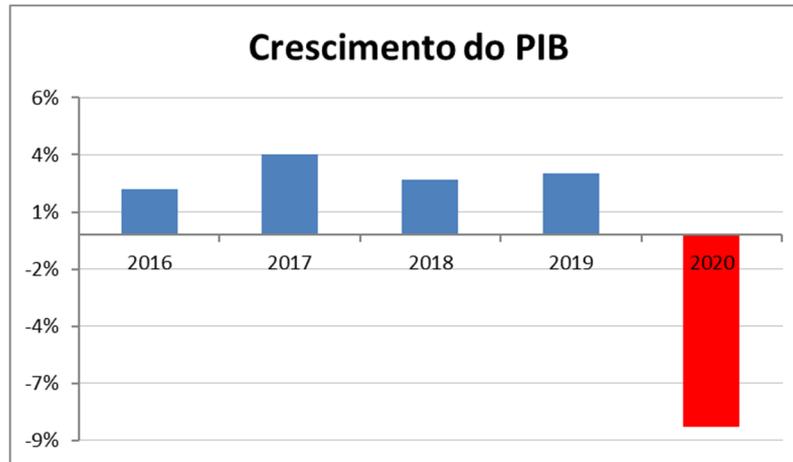
Fonte: INE, setembro 2021

É consensual que a economia portuguesa evidenciou a maior recessão desde que há registos.

<sup>4</sup> [https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine\\_destaque&DESTAQUESdest\\_boui=473168285&DESTAQUESmodo=2](https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_destaque&DESTAQUESdest_boui=473168285&DESTAQUESmodo=2)

<sup>5</sup> **NOTA:** Para efeito de análise da CGE20 e de modo a acompanhar os números de acordo com a estimativa de PIB existente à data da sua elaboração, consideraremos as percentagens face ao PIB tal como constam do documento

**Figura 1.**



Fonte: INE

Portugal teve uma quebra histórica no PIB, que foi mais intensa do que a que atingiu a área do Euro (-6,6%), nomeadamente pela exposição do nosso país ao turismo, particularmente afetado pelas limitações muito severas à mobilidade internacional das pessoas. Nestes termos, a exportação de serviços caiu 34%.

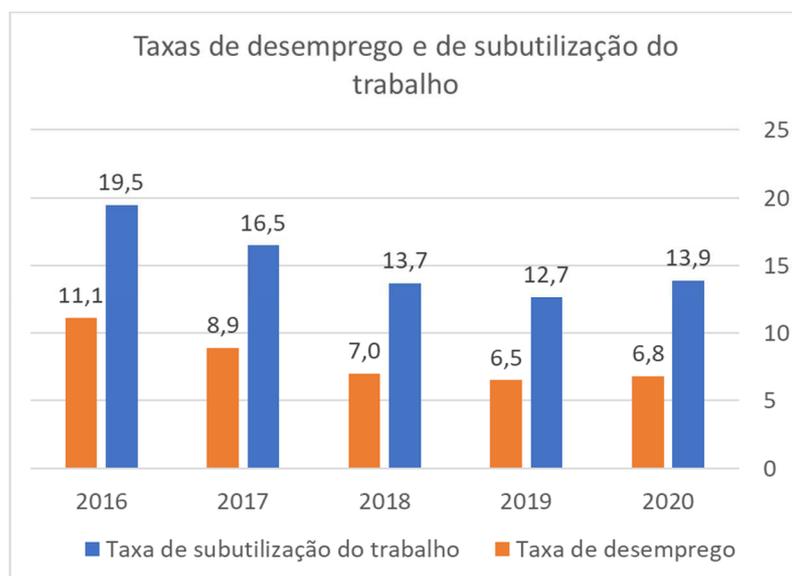
As diversas componentes do PIB registam uma taxa de variação negativa (de 5,8% no consumo privado, de 1,8% na FBCF, de 18,6% nas exportações e de 11,9% nas importações) com exceção do consumo público (que regista um aumento de 0,4%, nomeadamente com as medidas de combate à crise pandémica) num contexto de necessidade absoluta do investimento e dos apoios do Estado.

Nestes termos, em 2020 Portugal interrompeu a trajetória de convergência que a economia nacional prosseguia há três anos consecutivos.

Apesar da forte redução da atividade económica em 2020 e da quebra registada no PIB, as medidas de emergência implementadas no apoio às empresas e ao emprego, permitiram que o aumento do desemprego fosse mais moderado e menos negativo que o previsto inicialmente e a taxa de desemprego passou de 6,6% para 6,8% entre 2019 e 2020.

Porém, o CES não pode deixar de assinalar com preocupação a perda de 2.0% do emprego (cerca de 99 mil postos de trabalho), o aumento da população inativa ou ainda a forte subida da subutilização do trabalho (mais 61.8 mil entre 2019 e 2020, atingindo 751.8 mil pessoas), ainda que no final do ano se tenha registado uma tendência de melhoria que se tem prolongado em 2021.

**Figura 2. Taxa de desemprego e de subutilização do trabalho**



Fonte: INE

Em 2020, a taxa de inflação permaneceu baixa, tendo o Índice de Preços no Consumidor (IPC) passado de uma variação de 0,2% em 2019 para uma variação nula.

A balança corrente apresentou um défice de 1,1% e a balança de bens e serviços registou um saldo de -2% do PIB.

### 3.2. Análise dos desvios face às previsões

O CES tem repetidamente afirmado que gostaria de ver, na próxima CGE, uma análise dos desvios face às previsões. Tal ajudaria a perceber melhor a

execução das políticas definidas no OE (relativo ao mesmo exercício) e a justificar opções que possam ser propostas para os OE de exercícios seguintes.

No exercício de 2020 esta informação tem um valor acrescido já que, por um lado, explicita o impacto da COVID face ao cenário base “em normalidade” (OE2020) e, por outro lado, permite analisar a resposta orçamental à pandemia (Orçamento Suplementar).

Sugerimos em seguida, a título exemplificativo, como esta sugestão poderá passar a ser apresentada.

### QUADRO 2. PIB e Principais Componentes

Variável (taxa de variação, a menos que sinalizado)	2019	2020			Diferença (pp)	
		Valores Efetivos	OE 2020	OE Supl	ano anterior	OE Supl
Contexto Internacional						
PIB	2,8	-3,3	3,0	-3,5	-6,1	0,2
PIB AE	1,3	-6,6	1,2	-7,7	-7,9	1,1
Preço do barril de <i>brent</i> (USD, média ano)	64		58	39		
IHPC AE	0,3	-0,1	1,7	-	-0,4	-
Portugal						
PIB	2,5	-7,6	1,9	-6,9	-10,1	-0,7
Consumo privado	2,6	-5,8	1,8	-4,3	-8,4	-1,5

Consumo público	0,7	0,4	0,6	3,1	-0,3	-2,7
Formação Bruta de Capital Fixo	5,4	-1,8	4,9	- 12,2	-7,2	10,4
Exportações	3,9	-18,6	3,8	- 15,4	-22,5	-3,2
Importações	4,7	-11,9	3,9	- 11,4	-16,6	-0,5
Índice de preços no Consumidor	0,2	0,0	1,4	-0,2	-0,2	0,2
Emprego	0,8	-1,7	0,6	-3,9	-2,5	2,2
Taxa de desemprego (média ano)	6,6	6,8	6,3	9,6	0,2	-0,8

Fonte: CGE20, OSUPLEMENTAR20 e INE

Um exercício curioso para aferir do impacto da pandemia na economia nacional em 2020 é comparar as versões das notificações do INE relativas ao Procedimento por Défices Excessivos em março de 2020 (valor previsto, com base em informação anterior à COVID19)<sup>6</sup> e em setembro de 2021 (valores provisórios para 2020)<sup>7</sup>:

### QUADRO 3. Alteração das previsões do PIB

PIB 2020 previsto em março 2020	219.384 M€
PIB 2020 provisório apurado	200.088 M€
<i>Diferença</i>	<u><u>-19.296 M€</u></u>

6

[https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine\\_destaquas&DESTAQUESdest\\_boui=406887673&DESTAQUESmodo=2](https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_destaquas&DESTAQUESdest_boui=406887673&DESTAQUESmodo=2)

7

[https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine\\_destaquas&DESTAQUESdest\\_boui=473170419&DESTAQUESmodo=2&xlang=pt](https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_destaquas&DESTAQUESdest_boui=473170419&DESTAQUESmodo=2&xlang=pt)

Fonte: INE

**QUADRO 4. Balança de Pagamentos**

Variável (% do PIB)	2019	2020			Diferença (pp)	
		Valores Efetivos	OE 2020	OE Supl	ano anterior	OE Supl
Balança de pagamentos						
Nec./Capacidade de financiamento	1,0	1,1	0,5	0,3	0,1	0,8
Balança de Capital	0,8	1,2	1,2	1,0	0,4	0,2
Balança Corrente	0,2	-1,1	-0,7	-0,6	-1,3	-0,5
Balança de Bens e Serviços	0,4	-2,0	0,2	-0,7	-2,4	-1,3

Fonte: OE20, OSUPLEMENTAR20 e CGE20

**QUADRO 5. Receita Fiscal**

Variável (% do PIB)	2019	2020			Diferença	
		Valores Efetivos	OE 2020	OE Supl	ano anterior	OE Supl
Receita Fiscal	24,7	24,3	25,1	24,5	-0,4	-0,2

Fonte: OE20, OSUPLEMENTAR20 e CGE20

**QUADRO 6. Despesa Corrente**

Variável (% do PIB)	2019	2020			Diferença	
		Valores Efetivos	OE 2020	OE Supl	ano anterior	OE Supl

Despesa Corrente	39,6	44,3	40,0	45,5	4,7	-1,2
Consumo Intermédio	5,2	5,6	5,3	5,9	0,4	-0,4
Despesas com o Pessoal	10,7	11,7	10,8	11,8	1,0	-0,1
Prestações Sociais	18,1	19,8	18,3	20,3	1,7	-0,5
Juros	3,0	2,9	2,9	3,1	-0,1	-0,2
Outros	2,6	4,3	1,1	4,3	1,7	0,0

Fonte: OE20, OSUPLEMENTAR20 e CGE20

Digamos, assim, que a execução orçamental de 2020 exige a compreensão da seguinte sequência temporal:

- i) O OE2020 é apresentado em 16 de dezembro de 2019, com a economia a crescer e expectativa de equilíbrio orçamental no exercício;
- ii) Em março de 2020 a pandemia chega a Portugal e no dia 18 de março é decretado o primeiro estado de emergência, na sequência do qual são determinados, nomeadamente, diversos confinamentos compulsivos, com quebra abrupta da economia;
- iii) Em junho de 2020 o Governo apresenta um Orçamento Suplementar que “garante as fontes de financiamento das políticas adotadas desde março de 2020, bem como as que constam do PEES<sup>8</sup>”.

Como se comprova pelos quadros anteriores, a realidade de 2020 foi profundamente distinta daquela que havia sido projetada em 2019 mas, ainda assim, em termos de finanças públicas foi menos negativa do que se antecipava no final do primeiro semestre.

<sup>8</sup> PEES - Programa de Estabilização Económica e Social. Detalhes em <https://pees.gov.pt/>

De facto, embora o PIB tenha caído mais do que o previsto (nomeadamente nas componentes de consumo e exportações), as contas públicas não são tão deficitárias quanto se previa dado que o mercado de trabalho sustentou o IRS e as contribuições para a Segurança Social e a despesa pública não foi tão longe quanto se esperava (veja-se que o Consumo Público cresce 0,4% quando no Orçamento Suplementar se previa que crescesse 3,1%).

Ao contrário de todas as previsões, o desemprego e a perda de emprego ficaram muito aquém da quebra da atividade económica, o que será explicado pelas medidas de política implementadas, nomeadamente o *lay-off* simplificado, o apoio à retoma progressiva, a dilação de pagamentos, as moratórias e pelo esforço de empregadore/as e trabalhadore/as em manterem os empregos. Ainda assim, e como referido, houve um aumento do desemprego, em especial do desemprego jovem, da população inativa e da taxa de subutilização do trabalho. Refira-se ainda a perda de rendimentos de muitos trabalhadores e trabalhadoras abrangidas pelo *lay-off* simplificado (inicialmente nos termos previstos no DL 10-G/2020, de 26 de março) e pelo apoio à retoma progressiva.

Na apresentação preliminar da execução "o Ministério das Finanças explicou que os resultados de 2020 ficaram beneficiados por um comportamento do mercado de trabalho "bastante mais favorável do que o previsto". A manutenção dos níveis de emprego acima do que se antevia permitiu uma arrecadação de receita fiscal e contributiva também "bastante superior ao esperado, em particular no que se refere à receita de IRS e IRC e das contribuições para a Segurança Social", explica o ministério"<sup>9</sup>.

A COVID constitui um choque exógeno que afetou os Estados-membros, ainda que este não tenha sido totalmente simétrico, não apenas em termos

---

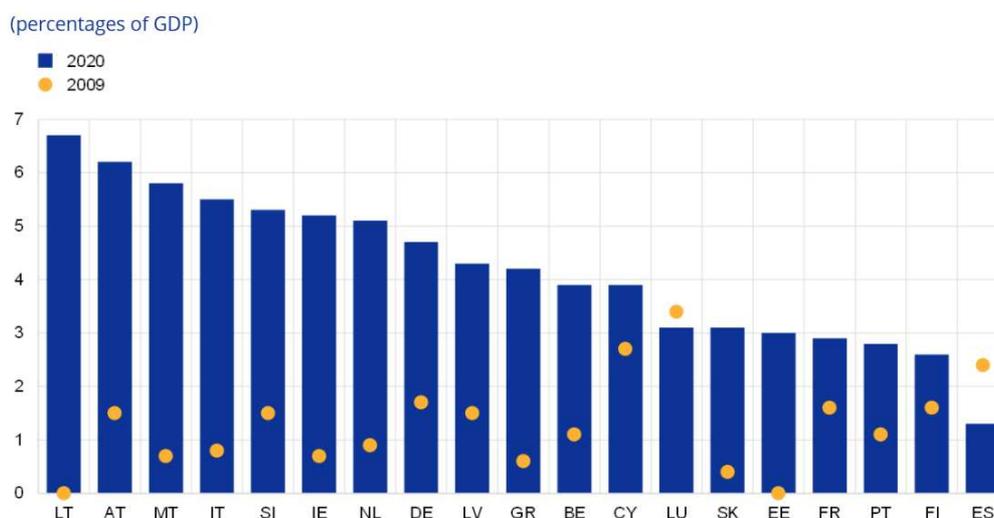
<sup>9</sup> <https://www.jornaldenegocios.pt/economia/financas-publicas/orcamento-do-estado/detalhe/defice-de-2020-vai-ficar-abaixo-do-previsto-ronda-os-63-do-pib>

temporais como de impactos nas economias, nos vários sectores de atividade, no mercado de trabalho e nas pessoas, resultado de estruturas económicas e sociais distintas, nomeadamente expondo algumas debilidades estruturais de países como Portugal. As respostas foram diversas de país para país, com esforços orçamentais distintos.

Os dados do BCE<sup>10</sup> dão conta da dimensão relativa dos estímulos orçamentais nos diversos Estados Membros e que apontam Portugal como um dos países com menores apoios deste género:

**Figura 3.**

Discretionary fiscal measures related to COVID-19 with a budgetary impact in 2020 compared with gross discretionary stimulus in 2009



Fonte: BCE

Já o European Systemic Risk Board (ESRB) faz um apanhado dos diversos tipos de medidas, onde se percebe que em Portugal as moratórias tiveram um especial impacto:<sup>11</sup>

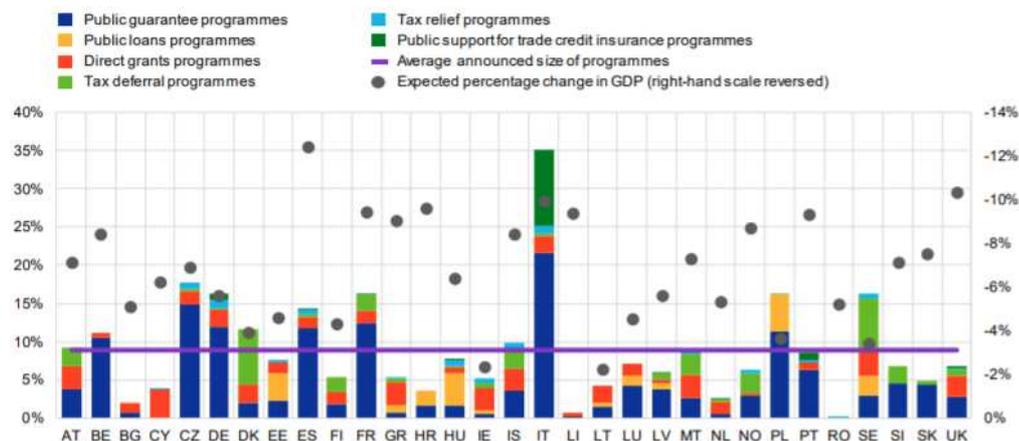
<sup>10</sup>[https://www.ecb.europa.eu/pub/economic-bulletin/articles/2021/html/ecb.ebart202101\\_03~c5595cd291.en.html#toc3](https://www.ecb.europa.eu/pub/economic-bulletin/articles/2021/html/ecb.ebart202101_03~c5595cd291.en.html#toc3)

<sup>11</sup>[https://www.esrb.europa.eu/pub/pdf/reports/esrb.reports210216\\_FSI\\_covid19~cf3d32ae66.en.pdf?1e14ed786e186dd5c9328470b56cb664](https://www.esrb.europa.eu/pub/pdf/reports/esrb.reports210216_FSI_covid19~cf3d32ae66.en.pdf?1e14ed786e186dd5c9328470b56cb664), página 56

Figura 4.

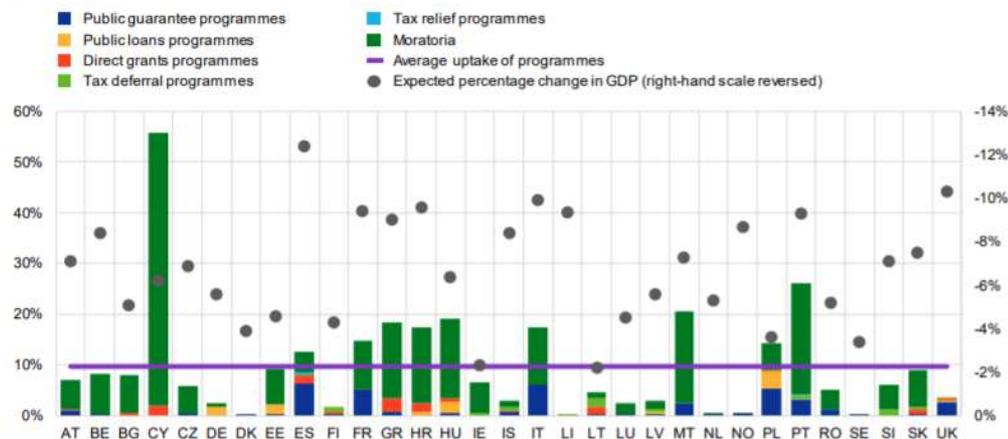
**Announced size of fiscal measures packages**

(percentages of 2019 GDP)



**Reported uptake of moratoria and fiscal measures packages**

(percentages of 2019 GDP)



Fonte: ESRB

Voltando ao caso português, o défice orçamental de 2020 acabou por não ser tão elevado quanto previsto no Orçamento Suplementar, especialmente porque o Orçamento Suplementar não foi totalmente executado, isto é, a despesa corrente não esgotou os plafonds disponíveis.

## 4. EVOLUÇÃO DAS CONTAS DAS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS

### 4.1 Execução orçamental e saldo das Administrações Públicas

A CGE apresenta a execução orçamental consolidada de 2020:

#### QUADRO 7.

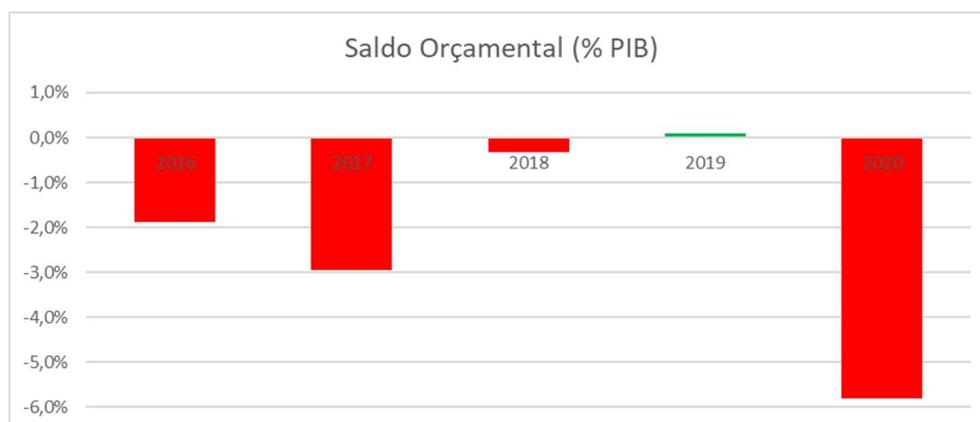
#### Conta Consolidada das Administrações Públicas Ótica da contabilidade nacional

	Administração Central	Adm. Local e Regional	Fundos Seg. Social	2020
1. Receita Fiscal	43 062,3	5 088,5	1 087,4	49 238,1
Impostos sobre a Produção e Importação	24 573,3	3 496,5	1 087,4	29 157,1
Impostos correntes sobre Rendimento e Património	18 489,1	1 591,9	0,0	20 081,0
2. Contribuições Sociais	6 160,3	680,2	18 726,0	25 566,4
Das quais: Contribuições Sociais Efetivas	2 095,3	0,0	18 690,9	20 786,2
3. Vendas	4 541,9	1 992,1	28,3	6 562,3
4. Outra Receita Corrente	5 151,2	4 121,5	11 320,3	4 409,2
<b>5. Total da Receita Corrente (1+2+3+4)</b>	<b>58 915,7</b>	<b>11 882,2</b>	<b>31 161,9</b>	<b>85 776,1</b>
6. Receita de Capital	317,1	1 028,9	31,4	810,5
<b>7. Total da Receita (5+6)</b>	<b>59 232,7</b>	<b>12 911,2</b>	<b>31 193,3</b>	<b>86 586,6</b>
8. Consumo Intermédio	7 953,0	3 276,3	77,3	11 306,5
9. Despesas com pessoal	19 157,3	4 308,5	277,9	23 743,7
10. Prestações Sociais	14 757,6	1 513,3	23 840,5	40 111,4
Das quais: não em espécie	11 479,2	1 014,3	23 694,4	36 187,8
11. Juros	6 001,6	145,6	0,0	5 786,3
12. Subsídios	1 842,0	267,1	1 487,3	3 596,4
13. Outra Despesa Corrente	16 682,6	939,6	3 389,1	5 188,4
<b>14. Total da Despesa Corrente (8+9+10+11+12+13)</b>	<b>66 394,1</b>	<b>10 450,3</b>	<b>29 072,1</b>	<b>89 732,8</b>
15. Formação Bruta Capital Fixo	2 337,3	2 079,2	38,3	4 454,9
16. Outra Despesa Capital	3 895,0	557,7	14,2	3 900,1
<b>17. Despesa de Capital (15+16)</b>	<b>6 232,4</b>	<b>2 636,9</b>	<b>52,6</b>	<b>8 354,9</b>
<b>18. Total da Despesa (14+17)</b>	<b>72 626,5</b>	<b>13 087,2</b>	<b>29 124,7</b>	<b>98 087,7</b>
<b>19. Capacid. (+)/Nec. (-) Financ. Líquido (7-18)</b>	<b>-13 393,7</b>	<b>-176,0</b>	<b>2 068,6</b>	<b>-11 501,1</b>

Fonte: CGE 2020

O défice orçamental das Administrações Públicas fixou-se em 5,7% do PIB, em 2020, o que representa uma inversão muito significativa da situação financeira das Administrações Públicas dado que em 2019 Portugal tinha registado o primeiro excedente orçamental da democracia.

**Figura 5.**



Fonte: INE e CGE2020

### QUADRO 8. Saldo Orçamental e Dívida

Variável (% do PIB)	2019	2020			Diferença (pp)	
		Valores Efetivos	OE 2020	OE Supl	ano anterior	OE Supl
Saldo Orçamental	0,1	-5,7	0,2	-6,3	-5,8	0,6
Dívida	116,8	133,6	116,2	134,4	16,8	-0,8

Fonte: CGE20 e OE20 Suplementar

Em termos nominais, o défice orçamental fixou-se em 11.501 milhões de euros. Assim, o saldo global das Administrações Públicas deteriorou-se em 11,7 mil milhões de euros entre 2019 e 2020, que resulta do efeito conjugado de uma redução na receita (-5%) e de um acréscimo na despesa (+7,8%), destacando-se as medidas de emergência específicas de combate à pandemia de COVID-19, incluindo apoio ao emprego, aos rendimentos e à atividade económica (2,7 pp do PIB).

A despesa corrente aumentou de 84.732 milhões de euros para 89.733 milhões de euros e o seu peso no PIB deu um pulo de 39,6% para 45,5%, fruto do efeito conjugado do aumento nominal das rubricas e da redução do PIB.

O aumento da despesa corrente de 5,9% decorre de um aumento de todas as rúbricas de despesa, com exceção dos encargos com juros, que se reduziram -8,6% (o que corresponde a uma despesa menor em 544 M€), “refletindo a melhoria contínua das condições no mercado de dívida soberana, que, apesar do choque causado pela pandemia, continuaram a tendência decrescente observada nos últimos anos” segundo consta da CGE.

Como as medidas específicas de combate à pandemia de COVID-19 foram determinantes para o cômputo geral do défice de 2020, justifica-se que se reproduza o quadro resumo que consta da CGE:

## QUADRO 9.

### Principais medidas orçamentais no âmbito da pandemia<sup>12</sup>

(milhões de euros)

Medidas COVID-19 - Contabilidade Nacional	2020 OE Supl	2020	2020 (-) Suplementar
<b>Receita Corrente</b>	<b>-1 014,0</b>	<b>255,3</b>	<b>1 269,3</b>
<b>Receita Fiscal</b>	<b>-1 014,0</b>	<b>-474,5</b>	<b>539,5</b>
Limitação extraordinária de pagamentos por conta em sede de IRS ou IRC de 2020	-1 000,0	-695,4	304,6
Prorrogação do pagamento do IVA		234,5	234,5
Adicional de solidariedade sobre o setor bancário	33,0	33,4	0,4
Outras isenções ou reduções	-47,0	-47,0	0,0
<b>Contribuições sociais</b>	<b>0,0</b>	<b>505,2</b>	<b>505,2</b>
Isenção de pagamento da Taxa Social Única		505,2	505,2
<b>Vendas</b>		<b>-4,1</b>	<b>-4,1</b>
Adiamento, redução ou isenção de rendas de imóveis		-4,1	-4,1
<b>Outra Receita corrente</b>	<b>0,0</b>	<b>228,6</b>	<b>228,6</b>
<b>Receita de Capital</b>		<b>0,0</b>	<b>0,0</b>
<b>Receita Total</b>	<b>-1 014,0</b>	<b>255,3</b>	<b>1 269,3</b>
<b>Despesa Corrente</b>	<b>2 037,8</b>	<b>4 131,6</b>	<b>2 093,8</b>
<b>Consumo Intermédio</b>	<b>0,0</b>	<b>563,6</b>	<b>563,6</b>
Saúde: aquisição de medicamentos, vacinas, EPI e outros	0,0	396,7	396,7
EPI, adaptação dos locais de trabalho, produtos e serviços de limpeza		121,8	121,8
Outros encargos		45,1	45,1
<b>Despesas com Pessoal</b>	<b>0,0</b>	<b>233,6</b>	<b>233,6</b>
<b>Prestações Sociais</b>	<b>181,6</b>	<b>288,4</b>	<b>106,8</b>
Isolamento Profilático e Subsídio de doença por infeção SARS-CoV-2	68,5	103,5	35,0
Saúde: testes COVID-19		83,6	83,6
Prorrogação do subsídio desemprego	56,6	53,8	-2,8
Apoio extraordinário de proteção social		21,8	21,8
Outras prestações sociais	56,5	25,7	-30,8
<b>Subsídios</b>	<b>1 856,2</b>	<b>2 811,3</b>	<b>955,1</b>
<i>Layoff (*)</i>	1 110,0	881,5	-228,5
Isenção de pagamento da Taxa Social Única		505,2	505,2
Incentivo extraordinário à normalização	297,2	469,1	171,9
Apoio extraordinário à redução da atividade económica	185,0	280,0	95,0
Programas Apoiar e Adaptar	0,0	191,1	191,1
Apoio extraordinário à retoma progressiva de atividade (*)		158,7	158,7
Apoio à reposição da oferta de transportes públicos	94,0	94,0	0,0
Apoio excecional à família	100,0	82,9	-17,1
Complemento estabilização trabalhadores <i>layoff</i>	70,0	58,3	-11,7
Outros subsídios		90,5	90,5
<b>Juros</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>
<b>Outra Despesa Corrente</b>	<b>0,0</b>	<b>234,7</b>	<b>234,7</b>
<b>Despesa de Capital</b>	<b>946,0</b>	<b>1 542,6</b>	<b>596,6</b>
<b>Formação Bruta de Capital Fixo</b>	<b>0,0</b>	<b>138,7</b>	<b>138,7</b>
Equipamentos Serviço Nacional de Saúde		107,6	107,6
Outros equipamentos		19,9	19,9
Apoio ao teletrabalho		11,2	11,2
<b>Outra Despesa de Capital</b>	<b>946,0</b>	<b>1 403,9</b>	<b>457,9</b>
Empréstimo TAP, S.A.	946,0	1 200,0	254,0
Garantia SATA Air Açores, S.A.		132,0	132,0
Aquisição participações TAP, SGPS		55,0	55,0
Outra Despesa de Capital		16,9	16,9
<b>Despesa Total</b>	<b>2 983,8</b>	<b>5 674,2</b>	<b>2 690,4</b>
<b>Impacto no Saldo</b>	<b>-3 997,8</b>	<b>-5 419,0</b>	<b>-1 421,2</b>
<b>% do PIB</b>	<b>-2,0</b>	<b>-2,7</b>	<b>-0,7</b>

Fonte: CGE 20

<sup>12</sup> Corresponde ao quadro 6 da página 12 da CGE.

Note-se que o quadro acima reporta o esforço orçamental ativo mas não capta o total do impacto da pandemia nas contas públicas dado que a quebra da atividade eliminou um montante muito elevado da receita fiscal:

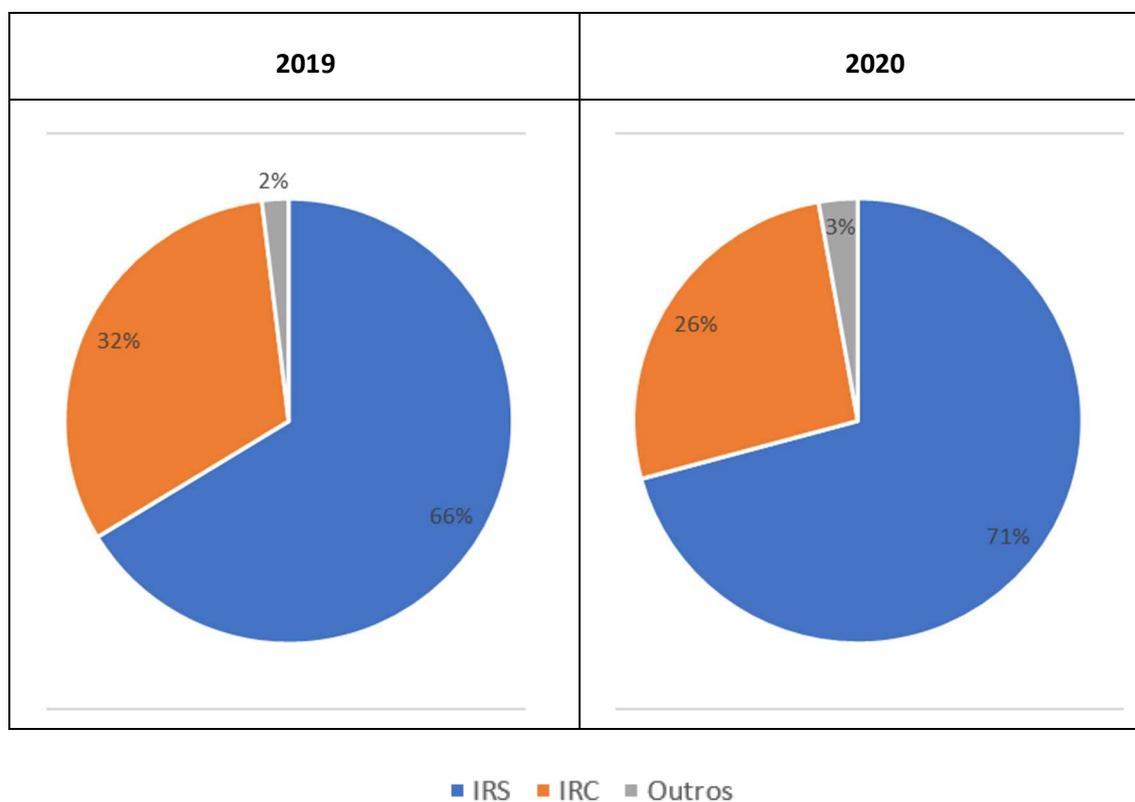
### QUADRO 10 – Impacto da recessão na Receita Fiscal

Variável (milhões de Euros)	2019	2020		Diferença	
		Valores Efetivos	OE 2020	ano anterior	OE2020
Receita Fiscal, dos quais	45.792	43.222	47.408	-2.570	-4.186
IRS	13.171	13.562	13.586	391	-24
IRC	6.317	5.053	6.452	-1.264	-1.399
IVA	17.863	16.367	18.334	-1.496	-1.967
Imposto sobre Veículos	728	438	691	-290	-253

Fonte: OE20 e CGE 20

Fruto da quebra de atividade, as quebras mais acentuadas registam-se no IRC e no IVA enquanto as medidas de apoios às empresas e ao emprego garantiram a estabilidade de receitas de IRS. Pelo efeito conjugado dos fatores aumenta a proporção dos impostos diretos e entre estes aumenta o peso relativo do IRS e diminui o do IRC.

**Figura 6. Evolução da composição dos impostos diretos**



Fonte: Dados da CGE20

O INE<sup>13</sup> confirma que a carga fiscal subiu em 2020 para 34,8% do PIB. Ainda assim, 5,6 p.p. abaixo da média da União Europeia.

13

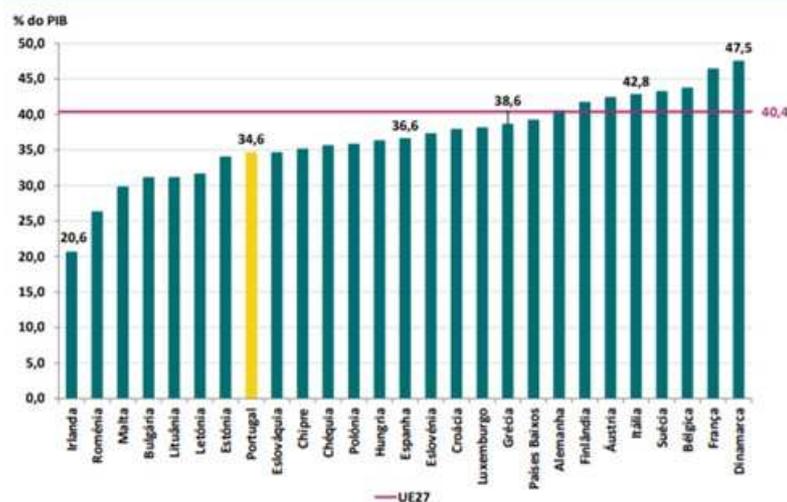
[https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine\\_destaques&DESTAQUESdest\\_boui=472471995&DESTAQUESmodo=2](https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_destaques&DESTAQUESdest_boui=472471995&DESTAQUESmodo=2)

Figura 7.

Gráfico 2 – Evolução da carga fiscal entre 1995 e 2020 (% do PIB)



Gráfico 4 – Carga fiscal dos países da União Europeia, em 2020



Fonte: INE

Assim, o CES mantém a sua recomendação expressa em pareceres anteriores de prosseguir com medidas que garantam uma maior justiça fiscal e equidade fiscais, proteção social, combate à fraude e evasão fiscais, um maior equilíbrio na tributação dos diferentes rendimentos e consumos e o desagravando fiscal, primeiramente em sede de IRS, assim estimulando o emprego, o investimento e o bem-estar.

Ao nível da execução da despesa em 2020 há a notar que a situação pandémica levou à aprovação de legislação excecional - Decreto-Lei n.º 10-A/2020 ratificado pela Lei n.º 1-A/2020 – sendo que o Tribunal de Contas tem prestado especial atenção aos procedimentos realizados ao abrigo destas disposições, referindo no último relatório relativo a 2020 que “o Portal BASE continha 6.208 contratos, no montante total de cerca de 252,8 milhões de euros (M€)”<sup>14</sup>

O CES lamenta que em 2020 não tenha sido publicado o Decreto-Lei de Execução Orçamental, sendo que de modo algum colhe o argumento<sup>15</sup> de que se manteve em vigor e era suficiente o Decreto-Lei nº 84/2019, de 28 de junho (Decreto-Lei de Execução Orçamental de 2019) dado que este explicitava que compreendia “as disposições necessárias à execução do Orçamento do Estado para 2019” e previa que fosse substituído pelo decreto-lei de execução orçamental para 2020 (conforme seu artigo 210º).

Em termos da despesa há a notar um crescimento de 3,7% da Despesa com Pessoal num quadro de responsabilidades acrescidas do Estado, o que implicou a contratação de mais trabalhadores e trabalhadoras para dar resposta aos problemas com que o país se defronta e que foram agravados durante a pandemia, mas também da necessidade de continuar a colmatar carências de recursos humanos, que a pandemia apenas veio tornar mais evidentes e para as quais o CES foi repetidamente alertando, mas que, ainda assim, se foram agravando ao longo dos anos em áreas como a Saúde, a Educação ou a Segurança Social, na sequência de realidades como a falta de investimento e subfinanciamento crónico de muitos serviços, o não rejuvenescimento de pessoas e competências por falta de contratação de novos e novas profissionais ou as saídas motivadas pela desvalorização de carreiras e salários.

---

<sup>14</sup> <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/Relatorios/relatorios-oac/Documents/2021/relatorio-oac004-2021.pdf>

<sup>15</sup> Por exemplo constante da nota de rodapé 95 da página 150 da CGE

Para este aumento contribuiu o aumento de pessoas efetivas. Segundo a Síntese Estatística do Emprego Público relativa ao 4º trimestre de 2020<sup>16</sup> “a 31 de dezembro de 2020, o emprego no setor das Administrações Públicas situou-se em 718.823 postos de trabalho, assinalando um aumento de 19.792 postos de trabalho, face a 31 de dezembro de 2019, dos quais 77% com contratos a termo. Pela CGE conclui-se que em 2020 verificou-se uma variação positiva de 9.193 trabalhadores/as nas instituições sob tutela do Ministério da Saúde, mas cerca de 90% deste aumento foi a termo.

Uma rubrica de despesa que merece uma menção por ser específica do exercício prende-se com a reversão da Parceria Público-Privada (PPP) de gestão clínica do Hospital de Braga para o âmbito público em agosto de 2019, o que implicou uma redução de 126,4 M€ nos pagamentos das PPP e um aumento das específicas contas de custos do SNS.

A política orçamental em 2020 assumiu um carácter claramente expansionista e contracíclico, apresentando uma deterioração do saldo estrutural primário (para -2,8% do PIB) num contexto de recessão económica.

Dir-se-ia que a política foi expansionista, numa ótica keynesiana básica de combate à crise (a urgência da conjuntura) e não numa perspetiva estratégica de desenvolvimento do país e de convergência com a UE.

O investimento público continua, ano após ano, a ficar muito aquém do orçamentado em cada um dos exercícios. Em 2020, se é certo que o investimento cresceu 11%, não é menos certo que ficou 10% abaixo do previsto:

## **QUADRO 11. Investimento (FBCF) das AP**

---

<sup>16</sup> [http://www.dgaep.gov.pt/upload//DIOEP/2020/SIEP4T/SIEP\\_2020T4\\_20210215.pdf](http://www.dgaep.gov.pt/upload//DIOEP/2020/SIEP4T/SIEP_2020T4_20210215.pdf)

Variável (M€)	2019	2020			Diferença	
		Valores Efetivos	OE 2020	OE Supl	ano anterior	OE Supl
FBCF	4.015	4.455	4.922	4.959	440	-504

Fonte: OE20 e CGE20

O CES tem alertado que o volume limitado de investimento é insuficiente para fazer face à reposição necessária de capital fixo, contribuindo assim para uma degradação da qualidade dos serviços públicos.

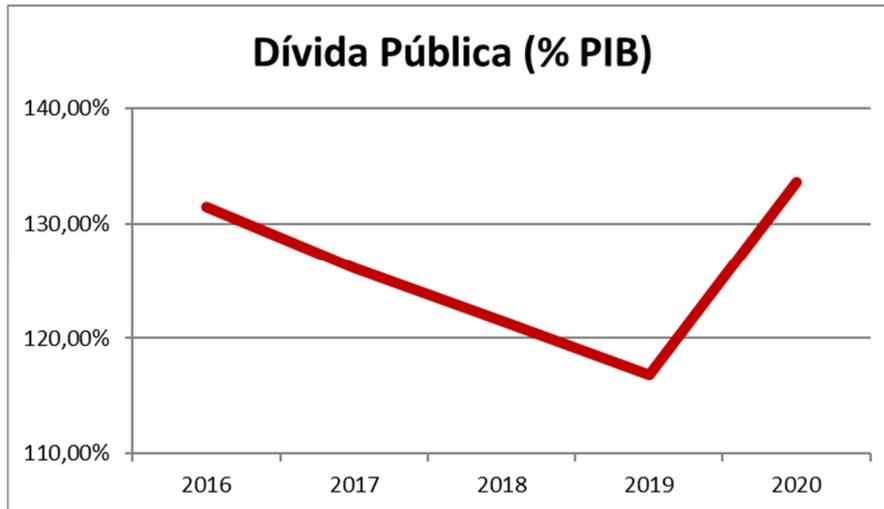
Relativamente a outras despesas de capital cumpre referir que, ao contrário do que sucedera em 2018, foi considerado como transferência de capital o pagamento efetuado pelo Fundo de Resolução ao Novo Banco, no montante de 1.035 M€, ao abrigo do mecanismo de capital contingente. Esta operação foi classificada como “temporária e não recorrente”

Uma questão que tem vindo a ser amplamente discutida em termos da execução orçamental é a relativa às políticas das cativações. Em 2020, de um total consolidado de cativos de 1.025 M€ foram descativados 674,6 M€ ao longo do ano, sendo que a CGE também reporta que os orçamentos das entidades foram reforçados através da utilização de 344,3 milhões de euros da reserva orçamental.

#### 4.2 Dívida pública

O OE2020 previa uma redução (marginal) da dívida pública para 116,2% do PIB mas a quebra histórica do PIB e a política de combate à COVID e às suas consequências conduziram a um agravamento muito significativo para 133,6%. Nestes termos, o exercício de 2020 representa também uma inversão no esforço de redução da dívida que tinha vindo a verificar-se nos anos anteriores.

**Figura 8.**



Fonte: INE

Como já referido, apesar da recessão económica e do défice orçamental, o custo financiamento da dívida pública continua a níveis historicamente baixos. Ou seja, em 2020 (e também em 2021) a situação económica e das finanças públicas não alterou a situação de taxas de juro historicamente baixas mas esta situação não será eterna pelo que entende o CES que é prioritário assegurar as condições para uma retoma e um crescimento robusto e sustentável da economia, sem contudo deixar de ter presente a necessidade de garantir, no médio prazo, uma trajetória de descida da dívida pública.

Uma vez mais, a CGE não disponibiliza suficiente sobre o passivo não financeiro das Administrações Públicas. Em 2020 os pagamentos em atraso (dívidas por pagar há mais de 90 dias) tiveram uma redução de 58M€ e terminaram em 383 M€.

A manutenção de prazos médios de pagamento elevados penaliza a tesouraria dos vários fornecedores das Administrações Públicas e onera o custo dos bens e dos serviços adquiridos, sendo sistematicamente sinalizada pela

Comissão Europeia como uma das fragilidades das finanças públicas portuguesas.

Esta situação de tesouraria tornou-se ainda mais premente em ano de pandemia e o próprio Governo assumiu no número 15 da Resolução do Conselho de Ministros n.º 10-A/2020, do dia 13 de março, a importância de “Recomendar que as entidades públicas que tenham assumido obrigações de efetuar pagamentos a terceiros como contrapartida do fornecimento de bens e serviços, ou equivalente, nos termos da Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro, na sua redação atual, os efetuem no mais curto prazo possível”.

No caso do SNS afigura-se claro que o elevado valor da dívida não financeira tem sido causado por uma sistemática prática de suborçamentação já que as receitas, provenientes, sobretudo do Orçamento do Estado, têm sido insuficientes para satisfazer sequer a despesa corrente.

Ainda sobre o SNS releva o que é referido na CGE2020 sobre o setor empresarial do Estado (SEE) e sobre a evolução dos seus resultados o que, invariavelmente, tem repercussão nas dívidas e nos prazos de pagamentos:

### **QUADRO 13 – Evolução dos resultados das empresas do setor da saúde (M€)**

	<b>2019</b>	<b>2020</b>
Resultado operacional antes de subsídios e IC	-1.239	-1.771
Resultado Líquido do exercício	-777	-811
EBITDA	-641	-675

Fonte: CGE20

## **5. CONTA DA SEGURANÇA SOCIAL**

Em termos orçamentais a receita efetiva da segurança social (SS) atingiu os 32.145,8M €, mais 8,9% do que no ano anterior.

Desta receita total, 93,7% foi financiada pelas empresas e pelas trabalhadoras e trabalhadores. Assinale-se uma redução de 0,7% da receita de contribuições e quotizações, totalizando 18 229,9 M€, e o crescimento de 30,9% nas transferências correntes da Administração Central, num total de 11.903 M€. Num caso e no outro, as variações decorrem do efeito da pandemia, reduzindo a receita por influência da retração do mercado de trabalho (menos 99 mil empregos) e motivando um aumento de receita da SS (que corresponde a uma despesa do Estado) com as medidas excepcionais e temporárias de mitigação dos impactos sociais da COVID, no valor de 2.492,4 M€. Para esta variação também contribui a regularização na transferência do Adicional ao IMI e o aumento de 13,7% das transferências do FSE.

As despesas atingiram 30.014,3M€, mais 12,5% do que no exercício anterior. Cerca de 90% da despesa efetiva destinou-se ao pagamento de prestações sociais, as quais cresceram 13,6% relativamente ao ano anterior e totalizaram 26.918,8 M€. Este crescimento foi sobretudo determinado pelas despesas com as medidas COVID-19 e por efeitos associados à epidemia, como os relativos aos acréscimos da despesa com o subsídio de desemprego e com o subsídio por doença. O CES observa e valoriza aumentos verificados em algumas prestações, com o objetivo de reforçar a segurança social num ano muito difícil, destacando a revisão extraordinária dos montantes das pensões e a melhoria na proteção às pessoas com deficiência. Observa, porém, que baixou a despesa com o RSI (-2,4%) e com o CSI (-2%), provocada pela diminuição do número de beneficiários.

O saldo da execução orçamental foi de 2.131,5 M€, o que representa um decréscimo de 24,5% face a 2019. O CES valoriza este saldo positivo, atendendo ao forte impacto da pandemia na Conta da Segurança Social, nomeadamente em termos de aumento de despesa. Ou seja, apesar do duplo choque provocado pela recessão económica e pelo financiamento de uma parte significativa das medidas COVID-19, o qual teve impacto nas despesas,

na perda de receitas associadas a isenções e reduções significativa, na suspensão de pagamento de planos prestacionais e na prorrogação do pagamento de contribuições, a Conta da Segurança Social não foi negativamente impactada dado que o financiamento daquelas medidas foi assegurado por transferências do Orçamento de Estado.

O CES observa porém que não se deveriam verificar atrasos nas transferências do OE destinadas ao IGFSS e relativas à diversificação das fontes de financiamento, como tem ocorrido, o que levou à regularização em 2020 do adicional do IMI.

O CES volta a chamar a atenção para um aspeto preocupante que é o elevado montante das dívidas dos e das contribuintes. Em 2020 as dívidas de médio e longo prazo reduziram-se 3,1%, para 1.915,5M€, mas as dívidas de curto prazo aumentaram 25,1%, para 3.144,5M€, ao que também não será alheio o período pandémico pelo que este valor deve ser analisado com atenção em 2021.

O valor bruto das dívidas totais de terceiros, que abrange os/as contribuintes, os/as clientes, outros/as devedores/as e prestações sociais a repor, atinge os 13.290,5 M€, sendo que 62% estão provisionados tendo em conta o risco de cobrança e elevada maturidade, um aumento de 6% face aos 12.497M€ registados em 2019. Embora a esta evolução não seja alheio o período pandémico, o CES constata que tem havido um crescimento modesto na recuperação da dívida nos anos anteriores e preconiza que esta evolução seja analisada com atenção em 2021.

O aumento das disponibilidades foi de 2.503,5M€, face a 2019, tendo aumentado 9,9%.

## 6 SÍNTESE CONCLUSIVA

- 6.1 A COVID teve um impacto sanitário, social, económico, ambiental e orçamental avassalador em 2020. O CES saúda o esforço e o sacrifício dos portugueses e das portuguesas neste período, a entrega abnegada dos e das profissionais de saúde, desde logo do SNS, dos trabalhadores e das trabalhadoras em geral e de todas as pessoas que contribuíram para manter o funcionamento da economia e das instituições, em situações de grande dificuldade.
- 6.2 Em consequência da pandemia o OE2020 ficou rapidamente comprometido com a ocorrência imprevisível e súbita e a intensidade e duração da pandemia, o que levou à aprovação de um Orçamento Suplementar.
- 6.3 Registou-se em 2020 uma recessão histórica de 8,4% do PIB (o valor estimado à data da apresentação da CGE era de 7,6%), com uma quebra muito pronunciada nos serviços, e em particular no turismo, e uma redução dos rendimentos. Registou-se uma degradação na generalidade dos indicadores respeitantes à incidência e intensidade da pobreza, ao efeito conjugado da pobreza e da exclusão social, às desigualdades na distribuição do rendimento e às consequências no mercado de trabalho marcado pela elevada precariedade.
- 6.4 O CES considera essencial que se assuma como objetivo prioritário das políticas macroeconómicas o crescimento sustentável, robusto e inclusivo da economia portuguesa, com emprego digno, e que se retome o processo de convergência económica e social com a UE. Fruto da recessão económica e do combate à pandemia e às suas consequências, o défice orçamental atingiu os 5,7% do PIB. Note-se que face aos acontecimentos extraordinários, a UE suspendeu a aplicação das regras do Tratado Orçamental.

- 6.5 A execução da despesa teve especificidades decorrentes da emergência nacional, nomeadamente ao abrigo do Decreto-Lei n.º 10-A/2020 ratificado pela Lei n.º 1-A/2020, com especial atenção do Tribunal de Contas.
- 6.6 Ainda assim, o esforço orçamental português ficou abaixo da média da UE.
- 6.7 O CES reitera a preocupação pelo facto de, uma vez mais, o investimento realizado ficar abaixo do previsto no orçamento.
- 6.8 Em 2020 não foi publicado o Decreto-Lei de Execução Orçamental.
- 6.9 Ao contrário de todas as previsões, o desemprego e a perda de emprego ficaram muito aquém da quebra da atividade económica, o que será explicado pelas medidas de política implementadas e pelo esforço de empregadores/as e trabalhadores/as em manterem os empregos mas regista-se com preocupação a perda de emprego, o aumento da população inativa e ainda a forte subida da subutilização do trabalho.
- 6.10 A CGE continua a apresentar deficiências do ponto de vista da comparabilidade entre os valores inscritos no OE e os valores efetivos, nomeadamente no que se refere ao cenário macroeconómico e à execução das políticas definidas em sede do OE.
- 6.11 Quanto à dívida pública, houve um aumento extraordinário e significativo, para 133,6% do PIB. Entende o CES que é prioritário assegurar as condições para uma retoma e um crescimento robusto e sustentável da economia, sem contudo deixar de ter presente a necessidade de garantir, no médio prazo, uma trajetória de descida da dívida pública.
- 6.12 O CES saúda o saldo positivo da Segurança Social que, não obstante o aumento de despesas e perda de receitas originados sobretudo por medidas extraordinárias que visaram combater os efeitos da pandemia, foi conseguido por via do reforço das transferências extraordinárias do



OE e da manutenção de um elevado nível contributivo por parte dos trabalhadores e das trabalhadoras. O CES alerta ainda para a necessidade de cumprimento integral e atempado das transferências previstas na LBSS para o FEFSS e de se providenciar uma recuperação mais significativa da dívida, a qual permanece elevada.

## 7. DECLARAÇÕES DE VOTO

### Declaração de Voto da CGTP-IN



O Parecer à Conta Geral do Estado de 2020 (CGE) começa por fazer considerações gerais que permitem contextualizar as condições particulares que marcaram o ano em que o Orçamento foi executado e que determinam a toda a sua evolução.

A referência feita à necessidade do aumento geral dos salários, do combate à precariedade ou as preocupações com o aumento da pobreza registado no ano de 2020, são justas e adequadas.

A CGTP-IN destaca e valoriza ainda a referência ao papel do SNS, que deve ser não só reconhecido como deve ser enfatizada a necessidade e a urgência de dotar o SNS dos meios para cumprir a sua função, ou seja, romper e colmatar as décadas de desinvestimento a que foi sujeito.

No entanto, é enaltecido no Parecer os avanços que se venham a dar para uma “União Europeia da Saúde” referindo-se que esta não fere as competências de cada Estado – membro. Uma leitura do texto a que o Parecer se refere permite-nos vislumbrar precisa e expressamente o contrário. Nas palavras dos mais altos responsáveis da União Europeia é afirmado que se deve caminhar no sentido de “discutir a questão das competências no domínio da saúde”. Pelo grau de indefinição que uma “União Europeia da Saúde” ainda tem, pelas consequências que daí poderão advir para o SNS, por se tratar de um parecer à CGE 2020, a CGTP-IN entende que esta referência não deveria constar do texto.

Também a questão dos trabalhadores da Administração Pública, nomeadamente do aumento dos salários, e da degradação continuada a que têm sido sujeitos, é negligenciada no Parecer.

Ao nível da fiscalidade, apesar de alterações que foram sendo introduzidas, o CES assume a necessidade tout court de um desagravamento fiscal.

Esta posição, que posta em prática levaria a uma redução dos meios financeiros ao dispor do Estado, hipotecaria a melhoria dos serviços públicos e das funções sociais do Estado, ao mesmo tempo que reduzia a já questionável margem para a gestão da dívida pública.

É uma posição que para a CGTP-IN é inaceitável, num contexto em que os rendimentos de quem trabalha e trabalhou são sujeitos a uma elevada fiscalidade, enquanto que os rendimentos de capital não pagam, ou pagam muito pouco, quaisquer impostos no nosso país. Estando Portugal com receitas fiscais e receitas fiscais e contributivas em relação ao PIB, abaixo da média da União Europeia, sendo ainda as necessidades a que urge dar resposta tão ou mais elevadas, nada justifica que o CES adote esta posição e não respeite o consenso plasmado em anteriores Pareceres que apontavam para um maior equilíbrio na tributação de rendimentos com diferentes origens, desonerando a fiscalidade sobre os rendimentos do trabalho.

Pelos motivos agora expressos a CGTP-IN abstém-se na votação ao Parecer do CES sobre a CGE 2020.

Lisboa, 11 de janeiro de 2022

Os conselheiros da CGTP-IN