



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

Parecer do CES sobre a Conta Geral do Estado de 2021

(Aprovado no Plenário do CES de 7/11/2022)

Relator: *Conselheiro Óscar Gaspar*

Lisboa, 2022



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

ÍNDICE

| | |
|---|-----------|
| 1. ÂMBITO E TERMOS DO PARECER | 3 |
| 2. CONSIDERAÇÕES GERAIS..... | 4 |
| 2.1 CONSIDERAÇÕES GERAIS SOBRE O EXERCÍCIO DE 2021 | 4 |
| 2.2. CONSIDERAÇÕES GERAIS SOBRE A CGE 2021 | 7 |
| 3.1. CARATERIZAÇÃO GERAL | 8 |
| 3.2. ANÁLISE DOS DESVIOS FACE ÀS PREVISÕES | 15 |
| 4. EVOLUÇÃO DAS CONTAS DAS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS | 18 |
| 4.1 EXECUÇÃO ORÇAMENTAL E SALDO DAS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS | 18 |
| 4.1.1 Execução orçamental em 2021 | 18 |
| 4.1.2 Execução da Despesa | 21 |
| 4.1.3 Execução da Receita..... | 25 |
| 4.2 DÍVIDA PÚBLICA | 29 |
| 5. CONTA DA SEGURANÇA SOCIAL..... | 33 |
| 6. SÍNTESE CONCLUSIVA | 36 |



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

1. ÂMBITO E TERMOS DO PARECER

O presente parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2021 (CGE 2021) 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.

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 CGE deveria mesmo ter uma versão “da e do cidadão”, menos técnica e com informação relevante sobre o grau de cumprimento das políticas orçamentais e setoriais aprovadas.

A presente análise da CGE 2021 tem por base a Lei do Orçamento do Estado (LOE) para o exercício (Lei nº 75-B/2020, de 31 de dezembro), o parecer do CES sobre a proposta de LOE e outros documentos elaborados por instituições nacionais e internacionais.



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

2. CONSIDERAÇÕES GERAIS

2.1 CONSIDERAÇÕES GERAIS SOBRE O EXERCÍCIO DE 2021

É consensual que o ano de 2020 foi absolutamente disruptivo tendo em conta os impactos sanitários, económicos e sociais da pandemia de COVID19. O mundo todo foi apanhado de surpresa e com poucas defesas face a um vírus novo, com graves danos na saúde e que paralisou a generalidade da atividade. Em 2021 a situação foi completamente diversa e, de alguma forma, tentou-se voltar à “normalidade” e demonstrar que o exercício anterior tinha sido um ano excêntrico e que havia condições para recuperar.

Em termos globais, a aprovação das primeiras vacinas para a COVID no final de 2020 transmitiu um enorme sinal de esperança sobre a reversão dos efeitos de contágio do coronavírus. Na UE esta questão foi assumida como estratégica e prioritária, pelo que se garantiram as condições para que todos os 27 países iniciassem a vacinação entre 26 e 29 de dezembro de 2020. Para além do efeito direto em termos sanitários, a vacinação também foi assumida como um elemento determinante para uma gestão diferenciada dos confinamentos e da mobilidade dos e das cidadãos.

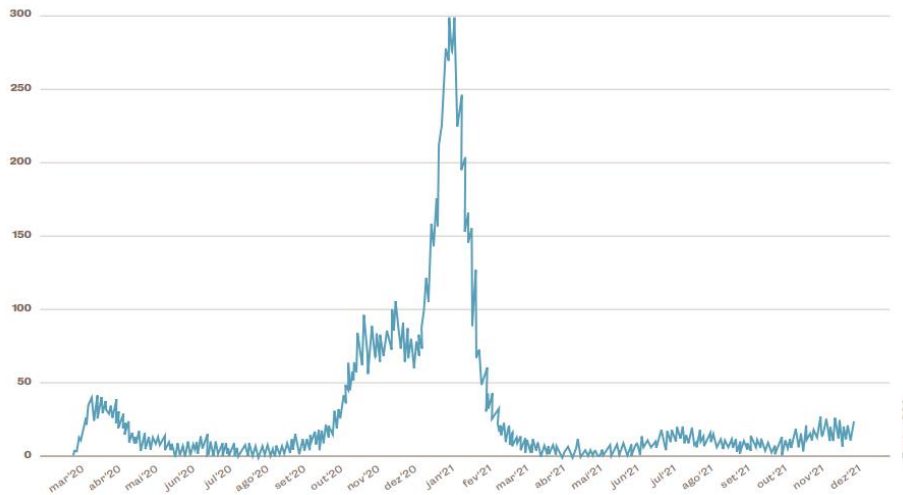
Por outro lado, enquanto 2020 foi o ano do ataque surpresa, 2021 foi já o ano de implementação de respostas estruturadas, pelo que as previsões e os orçamentos já contemplavam os efeitos da pandemia.

Em Portugal a situação foi algo distinta porque a vaga de COVID19 mais letal ocorreu exatamente entre o final de 2020 e fevereiro de 2021, pelo que o primeiro trimestre de 2021 ainda foi mais marcado pela pandemia do que pela recuperação.



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

Figura 1 - Evolução diária do número de óbitos por COVID19 em Portugal



Fonte: Conselho Nacional da Saúde¹

Tal como aconteceu relativamente a 2020, o CES saúda 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 ano de 2021 fica também marcado pelo aumento da população em pobreza e exclusão (22,4% face a 20% em 2020), a oitava maior taxa da UE e acima da média (21,7%), transversal a todos os grandes grupos etários. Uma em cada cinco crianças e jovens é pobre e uma em cada dez crianças está em situação de privação material e social. Aumentou também a taxa de sobrecarga das despesas com habitação de 4,1% em 2020 para 5,9% em 2021, colocando mais dificuldades sobre as famílias, bem como a taxa de sobrelotação (de 9% em 2020 para 10,6% em 2021). Grande parte dos e das trabalhadoras auferia baixos salários: um quarto dos e das trabalhadoras

¹ https://www.cns.min-saude.pt/wp-content/uploads/2022/07/Relatorio-CNS2022_web.pdf



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

recebia apenas o salário mínimo nacional ou no máximo um salário base até 800 euros brutos (58%).²

Em 2021, tal como em 2020 e decorrente da pandemia COVID19, um conjunto de medidas excecionais de apoio à manutenção do emprego e aos e às trabalhadoras e de apoio ao rendimento das famílias, incluindo para quem não tinha relação contributiva com a Segurança Social ou a tinha irregular e fraca, atenuou o agravamento de indicadores de pobreza e exclusão social. Foram apoiadas 180 mil entidades empregadoras e 3,6 milhões de pessoas singulares, no total de 5,4 mil milhões de euros, em 2020 e 2021.

Outro elemento essencial para compreender 2021 é o envolvimento da UE que percebeu que os desafios colocados pela “maior recessão desde 1929” exigia uma abordagem articulada e instrumentos novos. Nesse sentido há desde logo a registar a resposta da política monetária do BCE, com a introdução de um novo programa de compra de ativos, a oferta de novas operações de refinanciamento de prazo alargado e a flexibilização 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. Inovador, na sua conceção e financiamento, foi o programa Next Generation EU, sendo de assinalar que pela primeira vez houve recurso à emissão de dívida por parte da UE³.

No dia 10 de dezembro de 2020 o Conselho Europeu aprovou a versão final deste instrumento, sendo que o Programa de Recuperação e Resiliência (PRR) de Portugal prevê um total de 16.644 milhões de euros de financiamento do PRR, distribuídos por 13.944 milhões de euros de subvenções (84%) e 2.700 milhões de euros de empréstimos através do Banco de Fomento (16%). O PRR

² Fonte: DRSS, II/MTSSS, dezembro de 2021. Retirado do portal da Segurança Social.

³<https://www.2021portugal.eu/pt/noticias/primeira-emissao-de-divida-europeia-lanca-a-recuperacao-economica-pos-covid/>



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

português foi formalmente aprovado pela Comissão Europeia em 16 de junho de 2021.⁴

Note-se que um dos programas da UE que mais rapidamente foi acionado e que Portugal aproveitou foi o instrumento europeu de apoio temporário para atenuar os riscos de desemprego numa situação de emergência (Support to Mitigate Unemployment Risks in Emergency — SURE).⁵

Em termos políticos nacionais, o exercício de 2021 foi marcado pela dissolução da A.R.⁶ após a rejeição da proposta de LOE para 2022 no dia 27 de outubro. Face a estes factos, os últimos meses de 2021 foram vividos com a certeza de eleições num horizonte temporal curto (as eleições legislativas tiveram lugar a 30 de janeiro de 2022) e do facto do OE de 2021 acabar por ter que ser aplicado por duodécimos até à aprovação de novo Orçamento do Estado⁷.

2.2. CONSIDERAÇÕES GERAIS SOBRE A CGE 2021

O CES considera relevante o facto da CGE ser o principal documento de prestação anual de contas do Estado Português e releva a sua entrega atempada à A.R. e publicação no sítio próprio da Direção Geral do Orçamento⁸.

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 das instituições e contas públicas.

⁴ <https://recuperarportugal.gov.pt/2021/06/22/comissao-europeia-aprova-ppr-de-portugal/>

⁵ <https://portugal2021.pt/portugal-assina-contrato-com-programa-sure-para-apoio-ao-emprego/>

⁶ Decreto do Presidente da República 91/2021, de 5 de dezembro

⁷ Mantendo mesmo algumas normas específicas, como decorre da Lei 99/2021, de 31 de dezembro, sobre as Contribuições especiais e valor das custas processuais para 2022

⁸ <https://www.dgo.gov.pt/politicaorcamental/Paginas/Conta-Geral-do-Estado.aspx?Ano=2021>



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

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 2021.

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 setorial do investimento público, nem sobre as políticas de igualdade de género.

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. CARATERIZAÇÃO GERAL

Confirma-se que 2021 foi um ano de recuperação. Em Portugal, depois da inédita quebra do PIB em 2020 por efeito do impacto inicial da pandemia de COVID19, em 2021 a economia nacional teve um crescimento real significativo na ordem dos 4,9%.

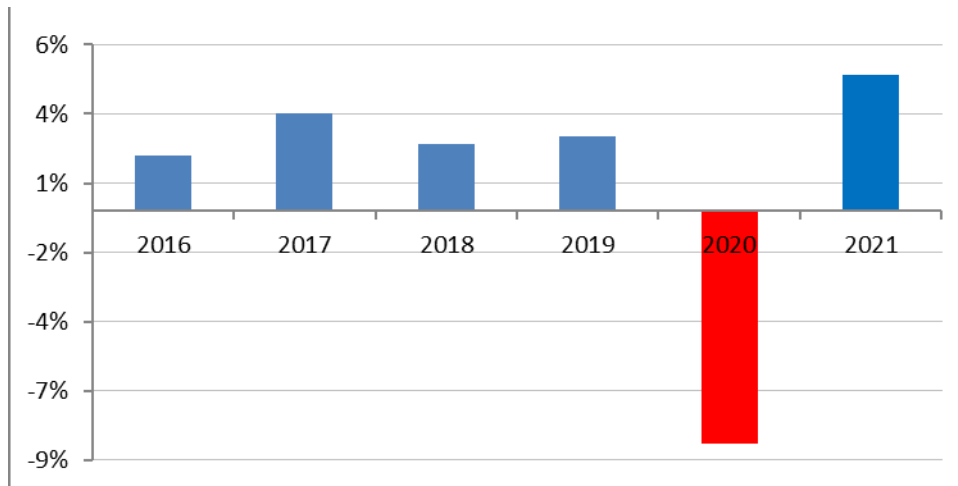
Este crescimento, conjugado com o facto de Portugal ter sido dos países europeus que maior quebra do PIB registou no ano 2020, situou-nos quase na cauda da Europa em termos de recuperação dos níveis pré-pandemia, tendo



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

Portugal evoluiu em divergência com a área do euro, que registou um incremento de 5,3% no PIB.

Figura 2-Crescimento do PIB



Fonte: INE Procedimento Défices Excessivos, março 2022

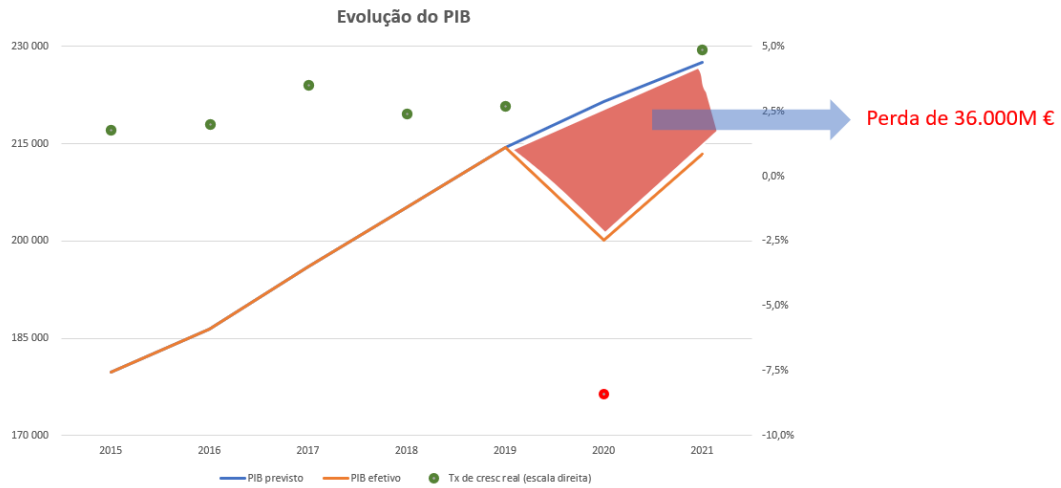
A recuperação em 2021 foi prejudicada pela vaga de pandemia no início do ano, mas depois acelerou, sendo que Portugal foi um dos cinco países da UE que não conseguiu atingir, no último trimestre do ano, o nível de atividade pré-COVID.

A perda do PIB português face ao previsto foi de 36 mil milhões de euros em dois anos:



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

Figura 3 – Impacto da COVID19 no PIB



Fonte: Relator⁹

As diversas componentes do PIB em 2021 comparam com desempenhos anormalmente baixos em 2020 e registaram taxas de variação positivas (de 4,5% no consumo privado e de 4,1% no consumo público, de 6,4% na FBCF, de 13,1% nas exportações e de 12,9% nas importações), como o quadro seguinte mostra.

⁹ Com base nos documentos do INE relativos aos Procedimentos de Défices Excessivos de 25 de março de 2020 e de 23 de setembro de 2021: em março de 2020 previa-se um PIB de 221,5 mM€ em 2020 e 227,5 mM€ em 2021 e os dados disponíveis apontam para valores efetivos de 200 mM€ e 213 mM€, respetivamente.



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

QUADRO 1 - Principais indicadores macroeconómicos

| | 2020 | 2021 |
|---|-------------|------------|
| PIB e Componentes da Despesa (em termos reais) | | |
| PIB | -8,4 | 4,9 |
| Consumo privado | -7,1 | 4,5 |
| Consumo público | 0,4 | 4,1 |
| Investimento (FBCF) | -2,7 | 6,4 |
| Exportações de bens e serviços | -18,6 | 13,1 |
| Importações de bens e serviços | -12,1 | 12,9 |
| Contributos para a variação real do PIB (pp) | | |
| Procura Interna | -5,5 | 5,1 |
| Procura Externa Líquida | -2,9 | -0,2 |
| Preços (taxa de variação, %) | | |
| Deflator do PIB | 1,9 | 0,7 |
| Taxa de inflação (IPC) | 0,0 | 1,3 |
| Mercado de trabalho | | |
| Emprego (ótica de Contas Nacionais) | -1,9 | 2,1 |
| Taxa de Desemprego (% da população ativa) | 7,0 | 6,6 |
| Produtividade aparente do trabalho | -6,7 | 2,8 |
| Saldo das balanças corrente e de capital (% do PIB) | | |
| Necessidades (-)/Capacidade (+) de financiamento face ao exterior | -0,2 | 0,7 |
| Saldo da balança corrente | -1,2 | -1,1 |
| da qual Saldo da balança de bens e serviços | -2,1 | -3,0 |
| Saldo da balança de capital | 1,1 | 1,8 |

Fonte: CGE2021

QUADRO 2- Evolução dos principais agregados

| Variável (taxa de variação, a menos que sinalizado) | 2020 | 2021 | | Diferença (pp) | |
|--|-------|------------------|---------|----------------|------|
| | | Valores efetivos | OE 2021 | ano anterior | OE |
| Contexto Internacional | | | | | |
| PIB mundial | -3,1 | 5,9 | 5 | 9 | 0,9 |
| PIB AE | -6,4 | 5,3 | 5,1 | 11,7 | 0,2 |
| Preço do barril de <i>brent</i> (USD, média ano) | 41,3 | 70,7 | 45,2 | 29,4 | 25,5 |
| IHPC AE | 0,3 | 2,6 | | 2,3 | n.a. |
| Portugal | | | | | |
| PIB | -8,4 | 4,9 | 5,4 | 13,3 | -0,5 |
| Consumo privado | -7,1 | 4,5 | 3,9 | 11,6 | 0,6 |
| Consumo público | 0,4 | 4,1 | 2,4 | 3,7 | 1,7 |
| Formação Bruta de Capital Fixo | -2,7 | 6,4 | 5,3 | 9,1 | 1,1 |
| Exportações | -18,6 | 13,1 | 10,9 | 31,7 | 2,2 |
| Importações | -12,1 | 12,9 | 7,2 | 25 | 5,7 |
| Índice de preços no Consumidor | 0 | 1,3 | 0,7 | 1,3 | 0,6 |
| Emprego | -1,9 | 2,1 | 1 | 4 | 1,1 |
| Taxa de desemprego (média ano) | 7 | 6,6 | 8,2 | -0,4 | -1,6 |

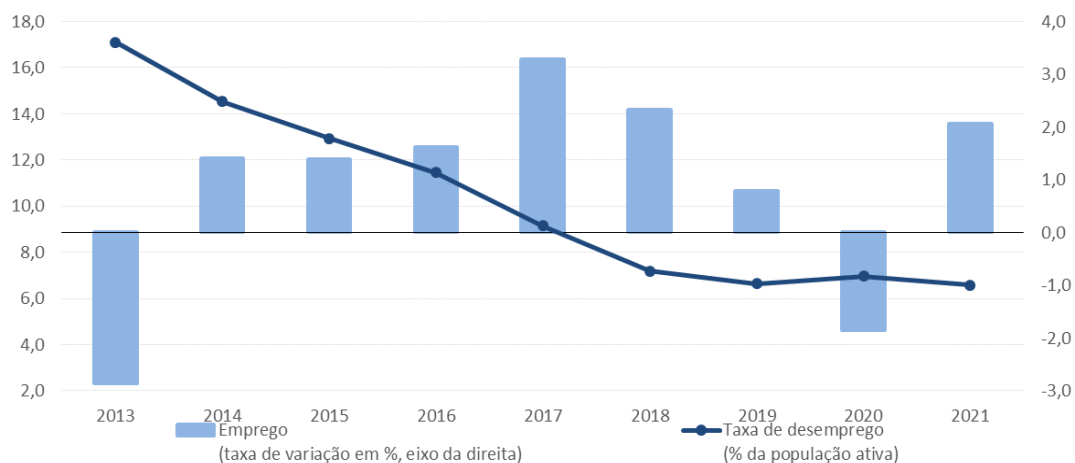
Fonte: CGE2021 e INE



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

A taxa de desemprego, que já em 2020 tinha ficado aquém dos níveis previstos num contexto de profunda contração económica, não só não aumentou em 2021 conforme as previsões, como veio mesmo a diminuir. De facto, “o mercado de trabalho mostrou-se dinâmico ao longo do ano. O emprego beneficiou das políticas públicas de apoio e manteve-se resiliente durante a pandemia, em particular nos contratos sem termo e nos trabalhadores/as com mais experiência e qualificações.”¹⁰ O número de trabalhadores/as com contrato de trabalho sem termo conheceu uma evolução positiva, situando-se o seu peso nos 83%. Do ponto de vista do CES é essencial continuar a dar resposta às causas que conduzem à precariedade dos vínculos laborais, tendo em conta que Portugal continua acima da média europeia. Em 2021, a percentagem de emprego temporário no emprego total foi na UE de 14%, enquanto em Portugal foi de 17%. No caso dos/as trabalhadores/as menores de 25 anos foi, também em 2021, de 48,9% na UE e de 58,2% em Portugal.¹¹

Figura 4 - Emprego e Taxa de Desemprego



Fonte: CGE2021 e INE

¹⁰ Boletim Económico Banco de Portugal Maio 2022 https://www.bportugal.pt/sites/default/files/anexos/pdf-boletim/be_mai2022_p.pdf

¹¹ Eurostat (2022), Temporary employees as a percentage of the total number of employees (%).



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

Ainda assim o CES destaca o elevado nível do desemprego de longa duração, população desempregada que estava nesta condição há 12 ou mais meses, que em 2021 foi de 43,4%. Regista também o desemprego jovem (16 a 24 anos de idade), que em 2021 foi de 23,4% da população nesse intervalo de idades, afetando mais as mulheres jovens do que os homens jovens (26,4 e 21% respetivamente).

A Retribuição Mínima Mensal Garantida (RMMG) para 2021 foi fixada nos 665€¹², com um aumento de 4,7%. Refere o Banco de Portugal, que “em 2021, as remunerações médias por trabalhador/a aceleraram mas cresceram menos que em 2019. As remunerações médias por trabalhador/a aumentaram 3,5% (2,0% em 2020). (...) Para a evolução anual positiva das remunerações por trabalhador/a contribuiu o aumento do salário mínimo que abrange cerca de um quarto dos/as trabalhadores/as (24,6% em junho de 2021), bem como a reposição de salários associada à descontinuação dos esquemas de *layoff*”¹³.

Relativamente à inflação em Portugal, o Índice de Preços no Consumidor (IPC) teve em 2021 uma variação positiva de 1,3%, acima dos 0,7% previstos e com forte aceleração no final do ano. Ainda assim, o IHPC em Portugal (0,9%) ficou substancialmente abaixo do registado na área do euro (2,6%).

Em termos internacionais, o segundo semestre de 2021 foi marcado pela escassez de algumas matérias-primas e pelo aumento do seu preço. Um fenómeno que começou com os chips e alargou-se de forma notória aos mercados dos cereais, do cobre, do aço, do cartão, etc. O setor da energia entrou numa espiral, que motivou o Governo a anunciar algumas medidas¹⁴, mas à data de hoje, e com o impacto acrescido da invasão à Ucrânia, há que reconhecer que estamos perante uma realidade nova, com fortes

¹² Decreto-Lei n.º 109-A/2020, de 31 de dezembro

¹³ Boletim Económico Banco de Portugal | Maio 2022 https://www.bportugal.pt/sites/default/files/anexos/pdf-boletim/be_mai2022_p.pdf

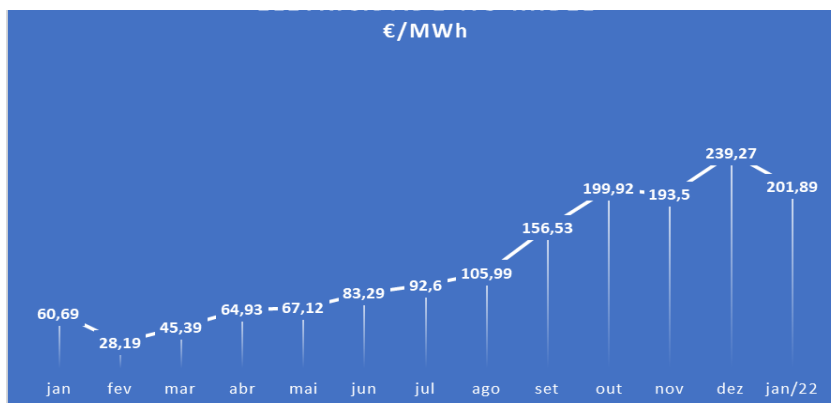
¹⁴ <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc22/comunicacao/noticia?i=preco-da-eletricidade-nao-sobe-no-mercado-regulado-em-2022-afirma-ministro-do-ambiente-e-da-acao-climatica>



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

impactos na atividade produtiva, nos preços e nos rendimentos.

Figura 5 - Evolução do preço médio mensal da eletricidade no MIBEL¹⁵



Fonte: OMIE

A balança corrente e de capital apresentou um superavit de 0,7% do PIB, com a balança de bens e serviços a registar um défice de -3% do PIB, mais do que compensado pelo excedente das balanças de rendimentos e de capital, em larga medida devido aos recebimentos de fundos da UE.

QUADRO 3 - Balança de Pagamentos

| Variável (% PIB) | 2020 | 2021 | | Diferença (pp) | |
|----------------------------------|------|------------------|---------|----------------|------|
| | | Valores efetivos | OE 2021 | ano anterior | OE |
| Balança de pagamentos | | | | | |
| Nec./Capacidade de financiamento | -0,2 | 0,7 | 0,9 | 0,9 | -0,2 |
| Balança de Capital | 1,1 | 1,8 | 0,8 | 0,7 | 1 |
| Balança Corrente | -1,2 | -1,1 | 0,1 | 0,1 | -1,2 |
| Balança de Bens e Serviços | -2,1 | -3 | 0,1 | -0,9 | -3,1 |

Fonte: OE2021, CGE21

No cômputo das finanças públicas, o exercício de 2021 apresentou a seguinte desempenho em termos de défice e dívida:

¹⁵ Gráfico com dados OMIE, jan 2021 a jan 2022



QUADRO 4 - Saldo Orçamental e Dívida

| Variável (% PIB) | 2020 | 2021 | | Diferença (pp) | |
|---------------------|-------|---------------------|------------|-----------------|------|
| | | Valores efetivos | OE 2021 | ano anterior | OE |
| Saldo Orçamental | -5,8 | -2,8 | -4,3 | 3 | 1,5 |
| Dívida | 135,2 | 127,4 | 130,9 | -7,8 | -3,5 |

Fonte: CGE21 e OE21

3.2. ANÁLISE DOS DESVIOS FACE ÀS PREVISÕES

O CES tem repetidamente afirmado que gostaria que as CGE tivessem uma análise mais exaustiva 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.

Como se comprova pelo capítulo anterior, a realidade de 2021 foi bastante distinta daquela que havia sido projetada em 2020, com menor crescimento e mais emprego, mas, ainda assim, em termos de finanças públicas, o desempenho suplantou o previsto.

De facto, embora o PIB tenha recuperado menos do que o previsto (nomeadamente devido ao contributo negativo da procura externa líquida), 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 contribuiu para um desvio negativo na despesa com prestações sociais. O bom desempenho do emprego possibilitou também uma recuperação do consumo privado, que se refletiu numa receita do IVA superior ao previsto. Por outro lado, o investimento público (FBCF) teve uma execução 12% inferior ao orçamentado.

Este é um elemento central da análise da CGE2021: a economia não esteve tão bem como previsto e a execução orçamental suplantou os objetivos. Porventura não caberá ao CES opinar sobre a relação entre os dois



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

indicadores ou pronunciar-se sobre a virtuosidade da aceleração da consolidação fiscal, mas tal deve ser identificado como uma opção política.

Assim, quando no OE os dados apontavam para que “em 2021, a postura da política orçamental deverá ser globalmente neutra”¹⁶, na realidade a “política orçamental em 2021 assumiu um carácter restritivo e contracíclico, i.e., verificou-se uma melhoria do saldo estrutural primário num contexto de crescimento económico”¹⁷.

A COVID constitui um choque exógeno que afetou os Estados-membros, ainda que este não tenha sido totalmente simétrico, não apenas em termos temporais como de impactos nas economias, nos vários setores de atividade, no mercado de trabalho e nas pessoas, resultado de estruturas económicas e sociais distintas. As respostas foram diversas de país para país, com esforços orçamentais distintos.

Os dados do BCE¹⁸ demonstram que Portugal teve uma intervenção limitada no que respeita aos apoios para enfrentar os efeitos COVID como se evidencia por ser um dos países em que a dívida pública menos impacto sofreu na sequência das políticas orçamentais recentes:

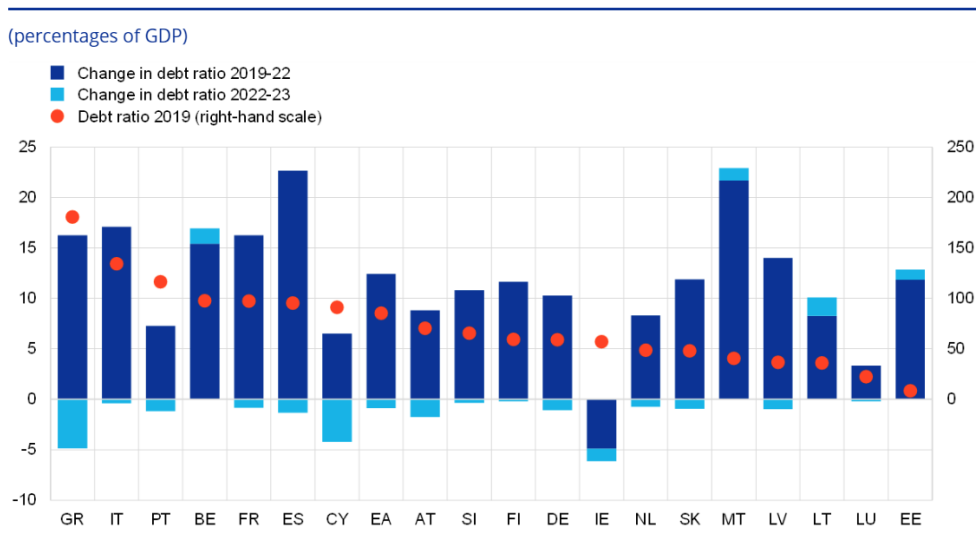
¹⁶ https://www.cfp.pt/uploads/publicacoes_ficheiros/cfp-rel-14-2020.pdf

¹⁷ CGE21, página 14

¹⁸ https://www.ecb.europa.eu/pub/economic-bulletin/focus/2022/html/ecb.ebbox202108_08~35f262cfb9.en.html



Figura 6 - Dívida Pública Líquida 2019-2023



Sources: European Commission (AMECO database) and ECB calculations.

Fonte: BCE

Voltando especificamente ao caso português, o défice orçamental de 2021 foi substancialmente inferior ao previsto: ficou a menos de metade do registado em 2020 e não ultrapassou os 65% do défice previsto no orçamento. O saldo das administrações públicas ficou 3.158 milhões de euros acima do previsto e melhorou 5.707 milhões de euros face a 2020.

Como atrás referido, a taxa de desemprego caiu para 6,6%: quando as previsões apontavam para um aumento do desemprego acabou por haver um decréscimo do número de pessoas desempregadas, embora menos expressivo no caso das mulheres.

Segundo o INE¹⁹, a 31 de dezembro de 2021 e face ao período homólogo de 2020:

- i) A população empregada (4 886,2 mil) aumentou 4,1%;
- ii) A população desempregada (303,7 mil) diminuiu 12,4%

¹⁹https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_destaquas&DESTAQUESdest_boui=540173515&DESTAQUESmodo=2 e https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_destaquas&DESTAQUESdest_boui=472918697&DESTAQUESmodo=2

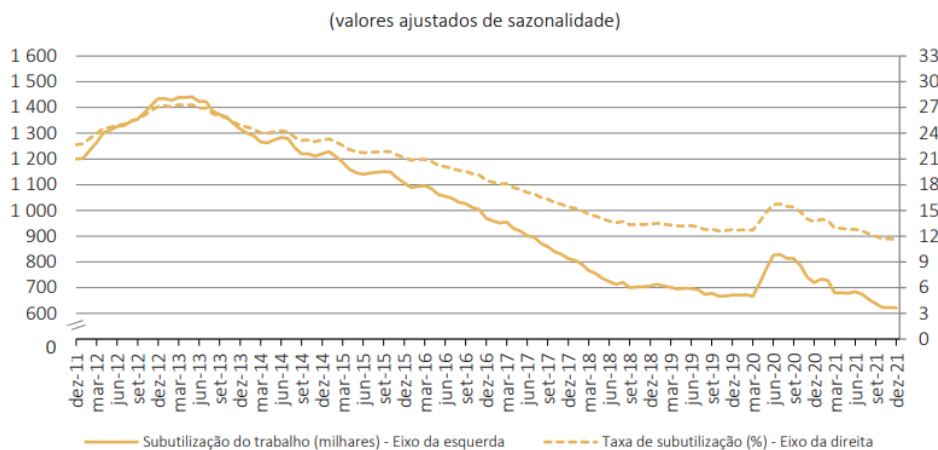


CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

- iii) A taxa de desemprego situou-se em 5,9%, menos 1,0 p.p. do que um ano antes.
- iv) A taxa subutilização de trabalho situou-se em 11,4%, valor 2,3 p.p. abaixo do mês homólogo de 2020.

A questão da subutilização do trabalho mereceu especial análise do CES no ano transato pelo que importa atualizar os dados. Em dezembro de 2021, a subutilização do trabalho atingiu o seu valor mais baixo (622,1 mil) desde o início da série em 2011.

Figura 7 - Subutilização do trabalho e taxa de subutilização do trabalho



Fonte: INE

4. EVOLUÇÃO DAS CONTAS DAS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS

4.1 EXECUÇÃO ORÇAMENTAL E SALDO DAS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS

4.1.1 Execução orçamental em 2021

A CGE apresenta a execução orçamental consolidada de 2021:



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

QUADRO 5 - Conta Consolidada das Administrações Públicas

Ótica da contabilidade nacional

(milhões de euros)

| | Adm. Central | Adm. Local e Regional | Fundos Seg. Social | Administrações Públicas | | | | |
|---|-----------------|-----------------------|--------------------|-------------------------|------------------|---------------------|-----------------|-----------------|
| | | | | 2021 | 2020 | Tx var. % 2021/2020 | 2021 (% do PIB) | 2020 (% do PIB) |
| 1. Receita Fiscal | 46 333,9 | 5 372,5 | 1 127,5 | 52 833,9 | 49 294,7 | 7,2 | 25,0 | 24,6 |
| Impostos sobre a Produção e Importação | 27 186,4 | 3 969,2 | 1 127,5 | 32 283,1 | 29 184,6 | 10,6 | 15,3 | 14,6 |
| Impostos correntes sobre Rendimento e Património | 19 147,5 | 1 403,3 | 0,0 | 20 550,8 | 20 110,1 | 2,2 | 9,7 | 10,1 |
| 2. Contribuições Sociais | 6 163,3 | 720,6 | 20 264,9 | 27 148,8 | 25 605,7 | 6,0 | 12,8 | 12,8 |
| Das quais: Contribuições Sociais Efetivas | 2 138,5 | 0,0 | 20 229,1 | 22 367,6 | 20 914,3 | 6,9 | 10,6 | 10,5 |
| 3. Vendas | 4 701,2 | 2 003,4 | 29,6 | 6 734,2 | 6 630,0 | 1,6 | 3,2 | 3,3 |
| 4. Outra Receita Corrente | 6 995,5 | 4 702,5 | 10 773,4 | 6 613,0 | 4 825,8 | 37,0 | 3,1 | 2,4 |
| 5. Total da Receita Corrente (1+2+3+4) | 64 193,9 | 12 799,0 | 32 195,4 | 93 329,9 | 86 356,3 | 8,1 | 44,2 | 43,2 |
| 6. Receita de Capital | 1 769,9 | 1 222,8 | 46,1 | 2 420,4 | 684,5 | 253,6 | 1,1 | 0,3 |
| 7. Total da Receita (5+6) | 65 963,8 | 14 021,7 | 32 241,5 | 95 750,2 | 87 040,8 | 10,0 | 45,3 | 43,5 |
| 8. Consumo Intermédio | 8 637,9 | 3 515,5 | 76,6 | 12 230,0 | 11 315,4 | 8,1 | 5,8 | 5,7 |
| 9. Despesas com pessoal | 19 805,8 | 4 782,5 | 293,5 | 24 881,8 | 23 925,3 | 4,0 | 11,8 | 12,0 |
| 10. Prestações Sociais | 15 218,3 | 1 535,9 | 24 680,7 | 41 434,9 | 40 316,9 | 2,8 | 19,6 | 20,1 |
| Das quais: não em espécie | 11 587,5 | 1 072,8 | 24 525,5 | 37 185,8 | 36 097,3 | 3,0 | 17,6 | 18,0 |
| 11. Juros | 5 398,5 | 112,4 | 0,0 | 5 168,8 | 5 791,5 | -10,8 | 2,4 | 2,9 |
| 12. Subsídios | 2 397,7 | 524,1 | 1 297,7 | 4 219,5 | 3 663,9 | 15,2 | 2,0 | 1,8 |
| 13. Outra Despesa Corrente | 17 004,7 | 881,6 | 3 410,8 | 5 780,6 | 4 969,2 | 16,3 | 2,7 | 2,5 |
| 14. Total da Despesa Corrente (8+9+10+11+12+13) | 68 462,8 | 11 351,9 | 29 759,4 | 93 715,7 | 89 982,3 | 4,1 | 44,4 | 45,0 |
| 15. Formação Bruta Capital Fixo | 2 489,0 | 2 761,7 | 46,1 | 5 296,8 | 4 451,8 | 19,0 | 2,5 | 2,2 |
| 16. Outra Despesa Capital | 2 849,2 | 471,5 | 12,5 | 2 714,9 | 4 290,9 | -36,7 | 1,3 | 2,1 |
| 17. Despesa de Capital (15+16) | 5 338,2 | 3 233,2 | 58,7 | 8 011,7 | 8 742,7 | -8,4 | 3,8 | 4,4 |
| 18. Total da Despesa (14+17) | 73 801,0 | 14 585,1 | 29 818,1 | 101 727,4 | 98 725,0 | 3,0 | 48,1 | 49,3 |
| 19. Capacid. (+)/Nec. (-) Financ. Líquido (7-18) | -7 837,2 | -563,3 | 2 423,4 | -5 977,1 | -11 684,2 | | -2,8 | -5,8 |
| (em percentagem do PIB) | -3,7% | -0,3% | 1,1% | -2,8% | -5,8% | | | |
| <i>Por memória:</i> | | | | | | | | |
| Saldo Primário | -2 438,7 | -451,0 | 2 423,4 | -808,3 | -5 892,7 | | | |
| (em percentagem do PIB) | -1,2% | -0,2% | 1,1% | -0,4% | -2,9% | | | |

Fonte: CGE 2021

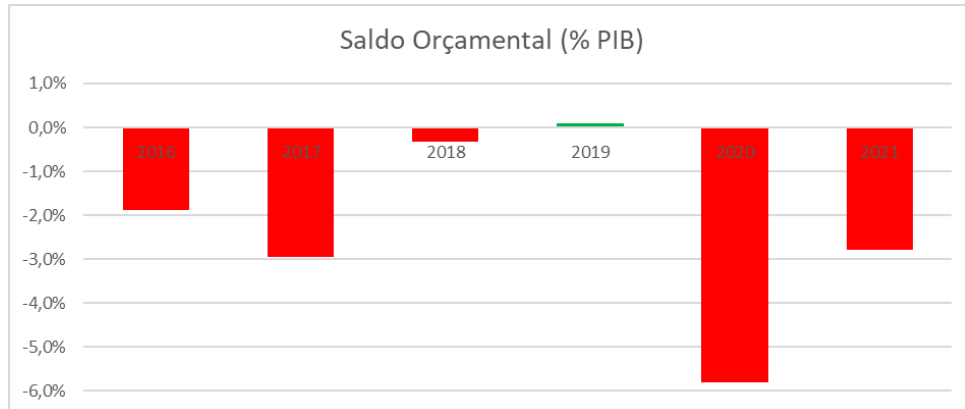
O défice orçamental das Administrações Públicas fixou-se em 2,8% do PIB, em 2021, com a Administração Central e as Administrações Local e Regional a apresentarem défices de 3,7% e 0,3%, respetivamente, enquanto a Segurança Social contribuiu positivamente com 1,1% do PIB.²⁰

²⁰ De notar que alguns dos valores aqui referidos foram, entretanto, atualizados pelo INE. No entanto, aqui estamos a utilizar os números apresentados na CGE 2021.



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

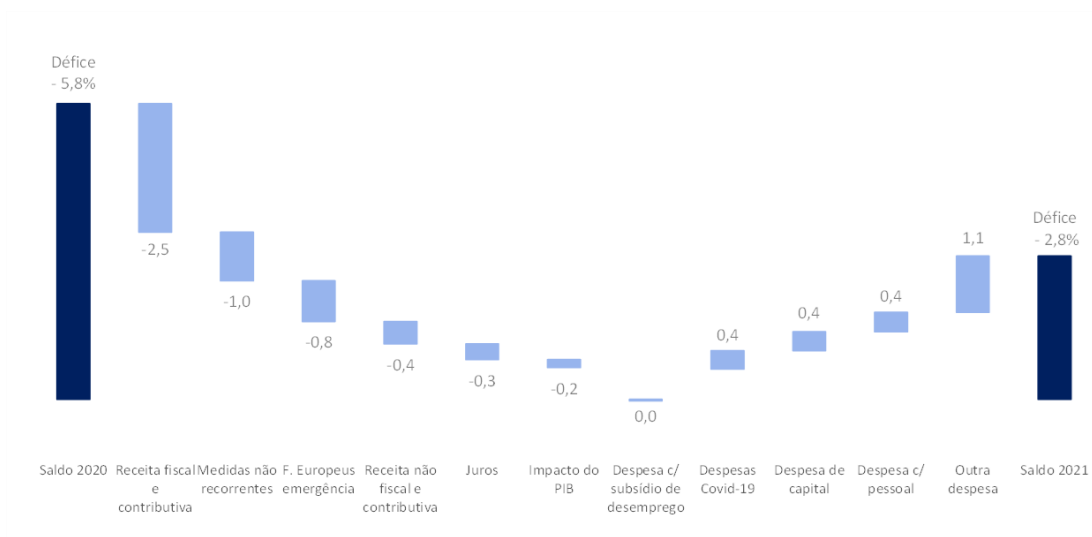
Figura 8 - Saldo Orçamental



Fonte: INE Procedimento Défices Excessivos, março 2022 e CG21

Em termos nominais, o défice orçamental fixou-se em 5.977,1 milhões de euros. Assim, o saldo global das Administrações Públicas melhorou em 5.707 milhões de euros entre 2020 e 2021, que resulta do efeito do aumento da receita superior a 10% suplantando largamente o crescimento da despesa (3%).

Figura 9 - Contributos para a variação do saldo das Administrações Públicas: 2020 e 2021 (% e pp PIB)



Fonte: CGE21

Como a realidade do COVID-19 ainda esteve muito presente no exercício de 2021 (vacinas e questões diversas na saúde, apoios a cidadãos e cidadãs e



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

empresas), justifica-se que se reproduza o quadro resumo que consta da CGE com as principais medidas tomadas nesse domínio:

**QUADRO 6 - Principais medidas orçamentais no âmbito da pandemia
(contabilidade nacional)**

(milhões de euros)

| | 2021 | |
|--|----------------|--------------------|
| | Despesa Total | Impacto Orçamental |
| Segurança Social | 2 141,5 | 2 046,5 |
| Apoio aos custos do trabalho (e.g. layoff simplificado e apoio à retoma) | 1 385,6 | 1 290,6 |
| Apoio às famílias | 539,3 | 539,3 |
| Saúde pública (e.g. isolamento profilático e subsídio por doença) | 216,6 | 216,6 |
| Saúde | 1 271,6 | 917,4 |
| Aquisição de vacinas e medicamentos COVID | 354,2 | 0,0 |
| Testes diagnóstico COVID-19 | 318,2 | 318,2 |
| EPI e equipamentos | 412,2 | 412,2 |
| Recursos humanos | 187,0 | 187,0 |
| Transportes | 902,0 | 902,0 |
| Apoio extraordinário à TAP | 640,5 | 640,5 |
| Apoio extraordinário à SATA | 120,0 | 120,0 |
| Outros (e.g. reforço de emergência do PART) | 141,5 | 141,5 |
| Educação | 344,3 | 78,3 |
| Recursos humanos | 190,3 | 78,3 |
| Universalização da escola digital | 154,0 | 0,0 |
| Apoios à economia e aos sectores mais atingidos | 1 151,3 | 38,2 |
| Programa Apoiar | 1 085,4 | 0,0 |
| Programa Adaptar | 12,4 | 0,0 |
| Programa Garantir Cultura | 15,3 | 0,0 |
| Programa IVAUCHER | 38,2 | 38,2 |
| Outros | 856,0 | 856,0 |
| TOTAL MEDIDAS DE EMERGÊNCIA COVID-19 | 6 666,7 | 4 838,4 |
| TOTAL MEDIDAS DE EMERGÊNCIA COVID-19 (% do PIB) | 3,2 | 2,3 |

4.1.2 Execução da Despesa

Em termos do computo geral da despesa regista-se um crescimento de 3% face à execução de 2020.

A despesa corrente aumentou de 89.982 milhões de euros para 93.716 milhões de euros, mas o seu peso no PIB caiu de 45% para 44,4%, dado que o crescimento ficou aquém do incremento nominal do PIB.



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

O aumento da despesa corrente de 4,1% decorre de um aumento de todas as rúbricas de despesa, com exceção dos encargos com juros, que se reduziram -11% (o que corresponde a uma despesa menor em 623 M€), por efeito da redução das taxas de juro. A este propósito há que referir que o *upgrade* do *rating* da República anunciado pela Moodys em meados de setembro de 2021 foi um elemento importante quer para a dívida pública, quer para o financiamento da economia portuguesa.²¹

QUADRO 7 - Execução orçamental da despesa

| Variável (M€) | 2020 | 2021 | | Diferença | | Varição (%) |
|------------------------|--------|---------------------|------------|-----------------|-------|--------------|
| | | Valores efetivos | OE 2021 | ano anterior | OE | ano anterior |
| Despesa Corrente | 89 982 | 93 716 | 92 170 | 3 734 | 1 546 | 4% |
| Consumo Intermédio | 11 315 | 12 230 | 11 975 | 915 | 255 | 8% |
| Despesas com o Pessoal | 23 925 | 24 882 | 24 609 | 957 | 273 | 4% |
| Prestações Sociais | 40 317 | 41 435 | 41 952 | 1 118 | 517 | 3% |
| Juros | 5 792 | 5 169 | 5 487 | - 623 | - 318 | -11% |
| Subsídios | 3 664 | 4 220 | 1 868 | 556 | 2 352 | 15% |
| Outra Despesa Corrente | 4 969 | 5 781 | 6 280 | 812 | 499 | 16% |

Fonte: CGE 2021

Refere a CGE que o desempenho das diversas rúbricas, nomeadamente com o impacto orçamental das medidas adotadas para mitigar os efeitos da pandemia, através dos apoios às empresas, ao emprego e ao rendimento das famílias, se reflete:

- (i) nos subsídios (15,2%), destacando-se os apoios às empresas e à manutenção do emprego, nomeadamente o programa APOIAR, o apoio extraordinário à retoma progressiva de atividade, o layoff (apoio à manutenção de contrato de trabalho) e o novo incentivo à normalização da atividade empresarial;
- (ii) no consumo intermédio (8,1%), com destaque para as despesas na saúde relacionadas com o combate à doença COVID-19,

²¹ [Research: Rating Action: Moody's upgrades Portugal's rating to Baa2, changes outlook to stable from positive - Moody's \(moodys.com\)](https://www.moodys.com/research/Research-Action-Moody-upgrades-Portugal-s-rating-to-Baa2-changes-outlook-to-stable-from-positive)



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

- nomeadamente com a aquisição de vacinas e equipamentos de proteção individual;
- (iii) nas despesas com pessoal (4%), nomeadamente no Serviço Nacional de Saúde, cuja despesa cresceu 6%, influenciada pelo aumento do trabalho extraordinário para fazer face às exigências provocadas pela doença COVID-19 e ainda pelas novas admissões de profissionais de saúde.
 - (iv) nas prestações sociais (2,8%), através do reforço dos apoios sociais às famílias, com a prorrogação do subsídio de desemprego, isolamento profilático e subsídio por doença COVID-19, bem como com os testes de diagnóstico à doença COVID-19; e
 - (v) A Outra Despesa Corrente registou um crescimento de 16,3%, associado em particular ao aumento da contribuição financeira para a União Europeia.

Em termos do peso das Despesa Corrente no PIB há a assinalar uma variação positiva face ao OE mas uma variação negativa em relação à execução de 2020, com especial relevo para os Juros e as Prestações Sociais.

QUADRO 8 - Despesa Corrente

| Variável (% PIB) | 2020 | 2021 | | Diferença (pp) | |
|------------------------|------|------------------|---------|----------------|------|
| | | Valores efetivos | OE 2021 | ano anterior | OE |
| Despesa Corrente | 45 | 44,4 | 43,7 | -0,6 | 0,7 |
| Consumo Intermédio | 5,7 | 5,8 | 5,7 | 0,1 | 0,1 |
| Despesas com o Pessoal | 12 | 11,8 | 11,7 | -0,2 | 0,1 |
| Prestações Sociais | 20,1 | 19,6 | 19,9 | -0,5 | -0,3 |
| Juros | 2,9 | 2,4 | 2,6 | -0,5 | -0,2 |
| Outros | 4,3 | 4,7 | 3,9 | 0,4 | 0,8 |

Fonte: OE21 e CGE21

Relativamente às Parcerias Público-Privada (PPP) há a registar um aumento da despesa no setor rodoviário (de 1.100 milhões de euros em 2020 para 1.250 milhões de euros em 2021) e uma redução de 77 milhões de euros no setor da



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

Saúde. Face ao orçamentado, a despesa com as PPP ficou em linha com o previsto (-5,2 milhões de euros).

O investimento público continua, ano após ano, a ficar muito aquém do orçamentado em cada um dos exercícios. Em 2021, se é certo que o investimento cresceu 20%, não é menos certo que ficou 12% abaixo do previsto:

QUADRO 9 - Investimento (FBCF) das AP

| Variável (milhões de euros) | 2020 | 2021 | | Diferença (pp) | |
|--------------------------------|------|------------------|---------|----------------|------|
| | | Valores efetivos | OE 2021 | ano anterior | OE |
| FBCF | 4452 | 5297 | 6019 | 845 | -722 |

Fonte: OE21 e CGE21

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 a redução muito significativa relativamente a 2020 resulta do menor valor de injeção de capital no Novo Banco (foi de 429 milhões de euros e tinha sido de 1.035 milhões de euros no ano anterior) e do menor apoio extraordinário concedido à TAP, S.A. para mitigar os efeitos da COVID19 (foi de 640,5 milhões de euros), registando-se um aumento decorrente dos apoios à mitigação do efeito do aumento dos preços da energia no final de 2021.

Uma questão que tem vindo a ser amplamente discutida em termos da execução orçamental é a relativa às políticas das cativações. Em 2021, de um total consolidado de cativos de 1.014,7 M€ foram descativados 706,9 M€ ao longo do ano, sendo que a CGE também reporta que os orçamentos das entidades foram reforçados através da utilização de 242,3 milhões de euros



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

da reserva orçamental. O CES reitera a posição de que o recurso a cativações significativas tem impacto no normal funcionamento dos serviços públicos e pode desvirtuar o OE tal como aprovado pela AR.

Ao nível da execução da despesa há a notar ainda que a situação pandémica levou à aprovação de legislação excecional - Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março, ratificado pela Lei n.º 1- A/2020, cuja vigência se manteve em 2021 (e se mantém). O Tribunal de Contas tem prestado especial atenção aos procedimentos realizados ao abrigo destas disposições e o relatório recentemente apresentado contempla todo o ano de 2021 e o primeiro trimestre de 2022: “O Portal BASE continha 22.134 contratos, no montante total de cerca de 1.973 milhões de euros (M€), quais 700 (3,16%) são contratos IFP (*isentos de fiscalização prévia*) que, com cerca de 1.746 M€, representam 88,5% daquele montante. O maior valor contratado e que ficou isento de visto (148,9 M€) registou-se nos “Outros contratos”.²²

4.1.3 Execução da Receita

No que respeita à Receita das Administrações Públicas registou-se um aumento muito significativo e superior ao previsto no OE2021, o que decorre sobretudo da recuperação económica e de comportamento do mercado de trabalho muito melhor do que o antecipado e do aumento das verbas da UE.

A receita fiscal em 2021 aumenta mais de 2,3 mil milhões de euros quer face ao executado no exercício anterior, quer face ao orçamentado.

²² <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/Relatorios/relatorios-oac/Documents/2022/rel-oac003-2022-2s.pdf>



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

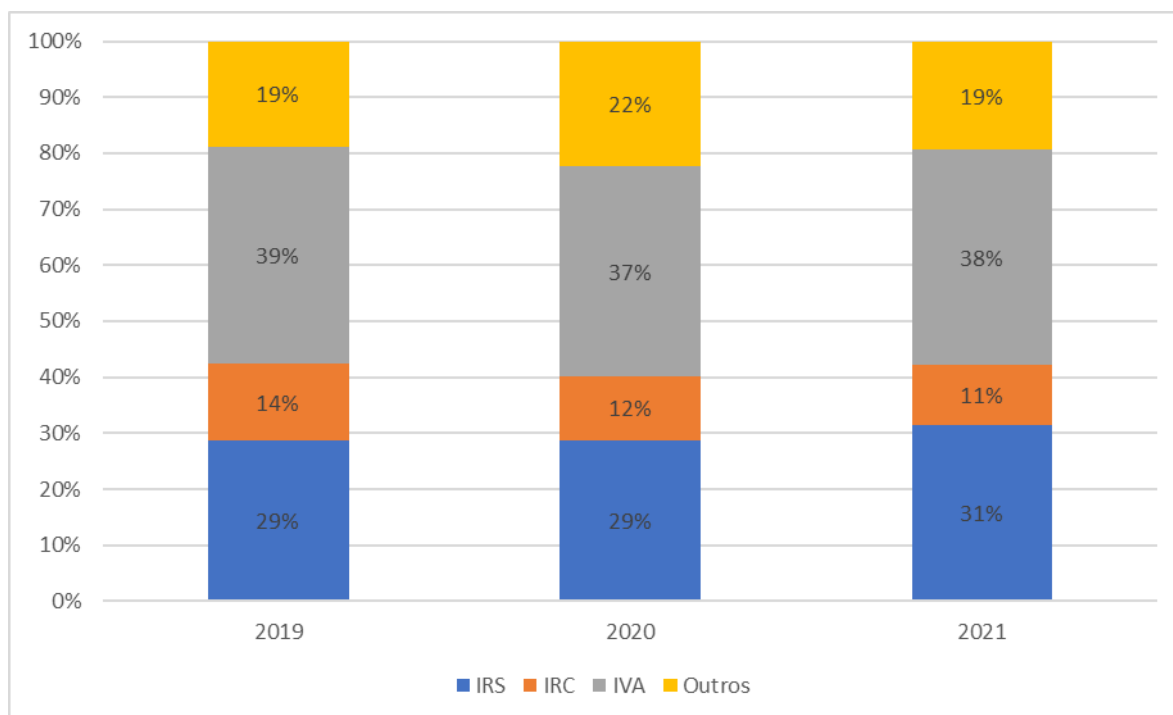
QUADRO 10 – Evolução da Receita Fiscal

| Variável (milhões de euros) | 2020 | 2021 | | Diferença (pp) | |
|--------------------------------|-----------|------------------|-----------|----------------|----------|
| | | Valores efetivos | OE 2021 | ano anterior | OE |
| Receita Fiscal, dos quais | 43 782,70 | 46 158,90 | 43 850,40 | 2 376,20 | 2 308,50 |
| IRS | 12 562,10 | 14 534,10 | 13 420,40 | 1 972,00 | 1 113,70 |
| IRC | 5 053,40 | 4 933,60 | 5 134,40 | - 119,80 | - 200,80 |
| IVA | 16 367,30 | 17 728,60 | 16 999,50 | 1 361,30 | 729,10 |
| Imposto do selo | 1 616,40 | 1 778,40 | 1 633,40 | 162,00 | 145,00 |

Fonte: OE21 e CGE 21

Este crescimento da receita fiscal não foi uniforme, sendo de destacar uma variação fortíssima de 16% no IRS e de 10% no Imposto do Selo, com o IVA a crescer 8% (substancialmente mais do que o PIB nominal). Em sentido inverso, a receita de IRC tem uma quebra de 2%. Esta evolução cimta a tendência de peso crescente do IRS na receita fiscal global:

Figura 11. Evolução da composição da Receita Fiscal



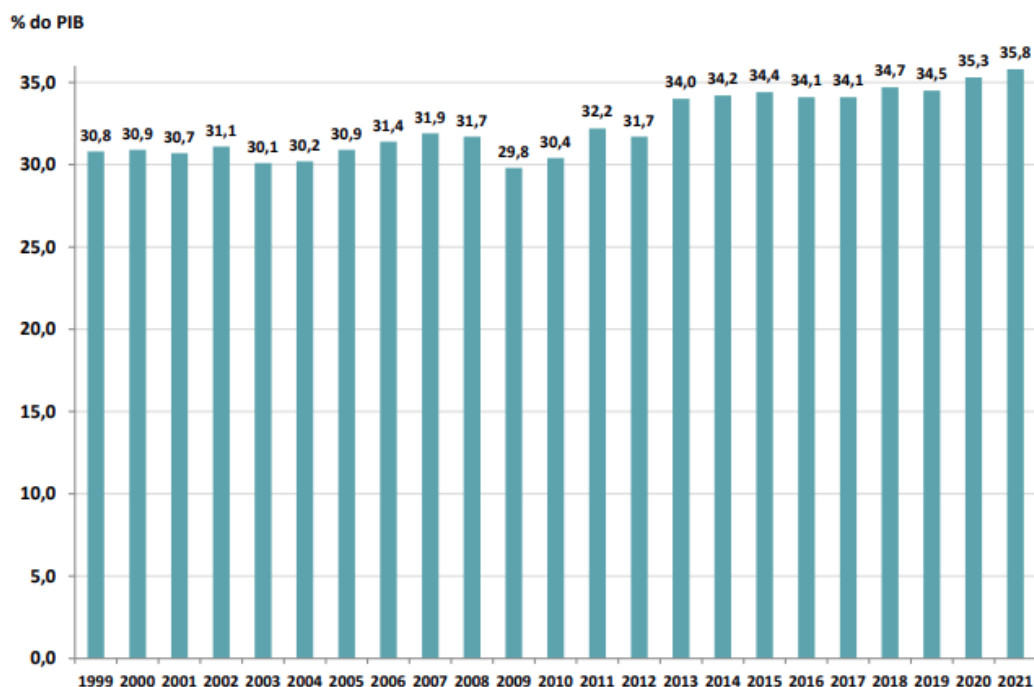
Fonte: Dados da CGE21



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

O INE²³ confirma que a carga fiscal subiu em 2021 para 35,8% do PIB:

Figura 12 – Evolução da Carga Fiscal (1995-2021 % PIB)



Fonte: INE

Assim, o CES mantém a sua recomendação expressa em pareceres anteriores de prosseguir com medidas que garantam uma maior justiça e equidade fiscais, proteção social, combate à fraude e evasão fiscais, um maior equilíbrio na tributação dos diferentes rendimentos e consumos e o desagravamento fiscal, a começar pelo que incide direta e indiretamente sobre os rendimentos de quem trabalha e trabalhou, nomeadamente o IRS, assim estimulando o emprego, o investimento e o bem-estar.

Relativamente às outras receitas e dado que consta em capítulo autónomo a Conta da Segurança Social, justifica-se uma referência explícita às receitas da Administração Central:

²³ https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_destaques&DESTAQUESdest_boui=536481635&DESTAQUESmodo=2



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

QUADRO 11 – Receitas não Fiscais e não contributivas da Administração Central

| Variável (M€) | 2020 | 2021 | Var 2021 |
|------------------------------------|-------|-------|-------------|
| Taxas, multas e outras penalidades | 2 758 | 3 334 | 21% |
| Rendimentos de Propriedade | 887 | 990 | 12% |
| Transferências | 3 807 | 4 601 | 21% |
| Vendas de BS correntes | 2 514 | 3 119 | 24% |
| Venda de bens de investimento | 145 | 154 | 7% |
| Outras Receitas | 956 | 1 183 | 24% |

Fonte: CGE21

A cobrança nas taxas, multas e outras penalidades marcada pela receita do produto do leilão de atribuição dos direitos de utilização de frequências da 5ª geração móvel (5G) registada pela ANACOM — Autoridade Nacional de Comunicações (410,1 milhões de euros) e nos Rendimentos da Propriedade está o recebimento de dividendos da Caixa Geral de Depósitos (303,1 milhões de euros), o qual não ocorreu em 2020. Na Venda de Bens e Serviços correntes o crescimento explica-se pelos leilões no âmbito do Comércio Europeu de Licenças de Emissão (Fundo Ambiental +258,1 milhões de euros) e pelas rendas de edifícios decorrentes da aplicação do princípio da onerosidade (+248,8 milhões de euros) e nas transferências pontificaram as relativas aos instrumentos REACT-EU (481,3 milhões de euros em 2021) e PRR (138,5 milhões de euros em 2021).

Note-se que no computo geral da CGE21 são muito relevantes os fluxos financeiros entre Portugal e a eu. No ano 2021 o saldo global destes fluxos foi favorável a Portugal em 5506,6 milhões de euros, o que representa um crescimento de 87% face ao período homólogo. Para esta evolução contribuíram fortemente as verbas dos instrumentos extraordinários de combate aos efeitos da COVID19, tendo-se registado 1.043 milhões de euros relativos ao REACT-EU e 1.807,9 milhões de euros do PRR.



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

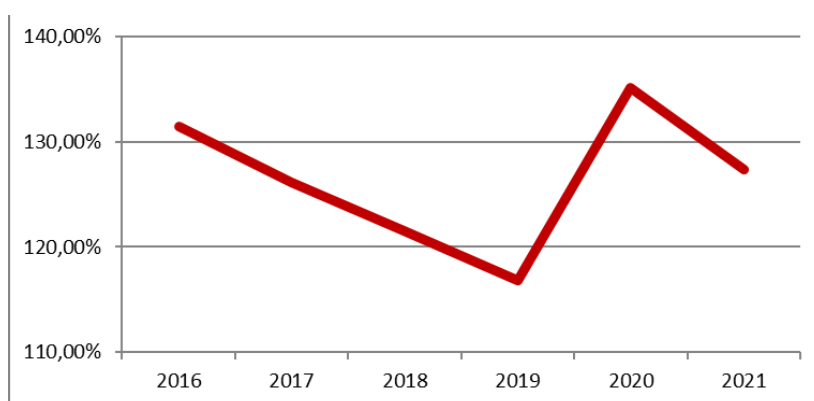
À semelhança do ano anterior, o CES lamenta que em 2021 não tenha sido publicado o Decreto-Lei de Execução Orçamental, sendo que de modo algum colhe o argumento²⁴ de que se manteve em vigor e era suficiente o Decreto-Lei nº 84/2019, de 28 de junho (Decreto-Lei de Execução Orçamental de 2019) dado que este explicitava que compreendia “as disposições necessárias à execução do Orçamento do Estado para 2019”.

4.2 DÍVIDA PÚBLICA

Já foi referido que a execução orçamental de 2021 suplantou as metas previstas no OE2021 e tal também é claro em termos de dívida pública: estava prevista uma redução de 135% para 131% e no final do ano registava-se 127,4% do PIB (apesar do PIB ter crescido menos do que o previsto).

Nestas circunstâncias, também na dívida pública o ano 2020 parece ficar marcado como excêntrico pelo impacto da COVID19 e retomou-se em 2021 o percurso de redução da dívida, como estruturalmente definido.

Figura 13. Dívida Pública (% PIB)



Fonte: INE Procedimento Défices Excessivos, março 2022

Como já referido, apesar da recessão económica e do défice orçamental, o custo financiamento da dívida pública continuou a níveis historicamente

²⁴ Por exemplo constante da nota de rodapé 95 da página 150 da CGE



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

baixos. Ou seja, em 2021 as finanças públicas não foram penalizadas pelo nível da dívida pública, mas sabia-se que as taxas de juro não se manteriam eternamente tão baixas e em 2022 já somos confrontados com uma realidade distinta.

Nestas circunstâncias, entende o CES que é prioritário assegurar as condições para uma retoma e um crescimento robusto, socialmente justo e sustentável da economia, com incremento da produtividade, dos rendimentos e das condições de vida e de trabalho sem, contudo, deixar de ter presente a necessidade de garantir, no médio prazo, uma trajetória de descida do rácio da dívida pública em função do PIB.

Uma vez mais, a CGE não disponibiliza informação suficiente sobre o passivo não financeiro das Administrações Públicas. Em 2021 os pagamentos em atraso (dívidas por pagar há mais de 90 dias) tiveram uma redução de 79M€ e terminaram em 300 M€. Em 2021 o prazo médio de pagamento a fornecedores para a totalidade das entidades públicas situou-se em 61 dias²⁵.

Esta evolução positiva não deve fazer esquecer que foram necessários instrumentos extraordinários para pagamento de dívidas em 2021²⁶ e que o setor da Saúde é aquele em que perduram os maiores (e sistemáticos) problemas, ainda que em dezembro de 2021 se tenha atingido o nível de dívidas historicamente mais baixo.

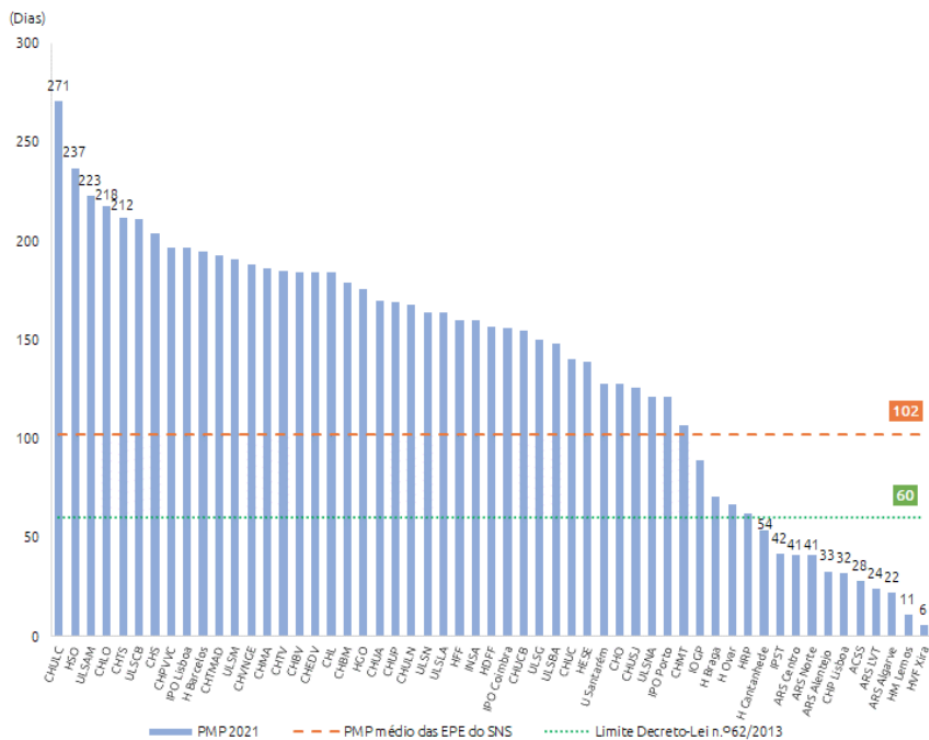
²⁵ Por questões metodológicas a CGE21 excluiu para este cálculo a Administração Local

²⁶ Ver nomeadamente Despacho do Ministro de Estado e das Finanças e do Secretário de Estado da Saúde n.º 12700/2021 – Diário da República n.º 250/2021, Série II de 2021-12-28



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

Figura 15 - Prazo médio de pagamento instituições SNS no final de 2021



Fonte: CGE21

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.

No caso do SNS afigura-se claro que o elevado valor da dívida não financeira tem sido causado por uma sistemática suborçamentação.

A causa para esta situação é estrutural e, como refere o Conselho de Finanças Públicas sobre os défices do SNS “reforça-se que a persistência destes desvios reflete um processo de orçamentação desajustado da execução, bem como a ausência de mecanismos de gestão que permitam um controlo efetivo sobre as rubricas da receita e da despesa. Esta é uma realidade estrutural que



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

se agravou nos últimos anos e que inviabiliza o cumprimento dos limites orçamentais aprovados pela Assembleia da República.”²⁷

O CES realça que, para além de uma orçamentação adequada, urge reforçar os meios próprios do SNS, nomeadamente ao nível dos Cuidados Primários de Saúde (rastreios, exames, meios complementares de diagnóstico e terapêutica, equipamentos, etc.), para garantir acesso aos e às cidadãos.

Ainda sobre o SNS releva o que é referido na CGE2021 sobre o setor empresarial do Estado (SEE) e sobre a evolução dos seus resultados o que, inevitavelmente, tem repercussão nas dívidas e nos prazos de pagamentos:

QUADRO 12 – Evolução dos resultados das empresas do setor da saúde (M€)

| | 2020 | 2021 |
|---|-------------|-------------|
| Resultado operacional antes de subsídios e IC | -1.891 | -1.635 |
| Resultado Líquido do exercício | -776 | -932 |
| EBITDA | -629 | -768 |

Fonte: CGE21

Assim, o mecanismo a que se tem recorrido para satisfazer as dívidas decorrentes dos défices são as injeções de capital. Conforme refere a CGE2021 “Destaca-se (...) a realização de entrada de capital para cobertura de prejuízos efetuadas nos Hospitais EPE, no montante global de 1,1 milhões de euros, destinada ao pagamento de dívidas a fornecedores”, o que levou a dívida vencida para níveis historicamente baixos em dezembro de 2021.

²⁷ CFP - Evolução do desempenho do serviço nacional de saúde em 2021 Junho de 2022: https://www.cfp.pt/uploads/publicacoes_ficheiros/cfp-rel-07-2022.pdf



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

QUADRO 13 – Dotações de capital e outros ativos financeiros

(milhares de euros)

| Dotações de capital/Outros Ativos Financeiros | 2020 | 2021 |
|---|--------------------|--------------------|
| Docapesca - Portos e Lotas, SA | 0,0 | 500,0 |
| EDIA, SA | 21 524,6 | 52 823,8 |
| FAM - Fundo de Apoio Municipal | 5 803,6 | 0,0 |
| FCR - Portugal Ventures Grow and Expand | 257,7 | 0,0 |
| FCR, Fundo de Recuperação | 117,7 | 115,2 |
| Hospitais, EPE | 0,0 | 15 744,3 |
| Injeções de capital para cobertura de prejuizos - Hospitais, EP | 562 962,5 | 1 064 066,3 |
| idD - Portugal Defence, SA | 2 980,4 | 0,0 |
| IP - Infraestruturas de Portugal, SA | 1 054 150,0 | 1 612 650,0 |
| Metro de Lisboa, EPE | 320 423,8 | 253 904,9 |
| STCP - Sociedade de Transportes Colectivos do Porto, SA | 15 617,1 | 0,0 |
| TAP - Transportes Aéreos Portugueses, SA | 0,0 | 998 000,0 |
| TAP - Transportes Aéreos Portugueses, SGPS, SA | 55 000,0 | 0,0 |
| | 2 038 837,5 | 3 997 804,5 |

Fonte: CGE21

De referir que dotações de capital tiveram um aumento significativo em 2021, não só para satisfazer as necessidades de tesouraria do SNS mas também para financiar o Metropolitano de Lisboa, E.P.E. (253,9 milhões de euros), a IP — Infraestruturas de Portugal, S.A. (1612,7 milhões de euros) e a TAP — Transportes Aéreos Portugueses, S.A (998 milhões de euros). Assim, as dotações de capital aumentaram cerca de 2 mil milhões de euros face a 2020.

5. CONTA DA SEGURANÇA SOCIAL

Em termos orçamentais a receita efetiva da segurança social (SS) atingiu os 33.566,5 M €, mais 4,4% do que no ano anterior.



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

QUADRO 14 – Evolução da receita corrente da Segurança Social

| Variável (milhões de euros) | 2020 | 2021 | | Diferença | |
|--------------------------------|-----------|------------------|-------------|--------------|-------------|
| | | Valores efetivos | OSS revisto | ano anterior | OSS revisto |
| Receita Corrente | 32 144,80 | 33 565,60 | 32 139,50 | 1 420,80 | 1 426,10 |
| Contribuições e quotizações | 18 229,90 | 19 953,70 | 18 928,10 | 1 723,80 | 1 025,60 |
| Transf Correntes Adm Central | 11 903,60 | 10 871,40 | 10 141,40 | - 1 032,20 | 730,00 |
| Tranf Fundo Social Europeu | 967,70 | 1 322,50 | 1 820,10 | 354,80 | - 497,60 |
| Outras | 1 043,60 | 1 418,00 | 1 249,90 | 374,40 | 168,10 |

Fonte: CGE21

Na receita corrente assinala-se um aumento de 9,5% da receita de contribuições e quotizações, totalizando 19.953,7 M€, um valor muito superior ao previsto no orçamento, e uma redução 8,7% nas transferências correntes da Administração Central, que caem para 10.871,4 M€. Esta redução das Transferências da Administração Central tem que ser lida à luz do aumento superior a 30% que tinham sofrido em 2020 e diz essencialmente respeito às medidas excecionais e temporárias para fazer face à COVID19, que agora se reduzem de 2.492M€ para 1.545,5 M€ (ainda assim um aumento muito significativo face aos 744,9 M€ que constavam do OSS revisto). Em menor grau, mas também a redução de 175,6 M€ do Adicional ao IMI faz reduzir a verba das Transferências da Administração Central. De registar que do impacto das medidas COVID19, a perda da receita contributiva associada à isenção de pagamento de Taxa Social Única para entidades empregadoras foi de 226 milhões de euros, tendo havido outras medidas que implicaram diferimento da receita.

As despesas correntes da Segurança Social atingiram 31.196,8M€, mais 4,1% do que no exercício anterior. Cerca de 89% da despesa corrente destinou-se ao pagamento de prestações sociais, as quais cresceram 2,8% relativamente ao ano anterior e totalizaram 27.677,4 M€.

A evolução global das pensões não ultrapassou os 2,7%, sendo de registar que em 2021 se procedeu a uma nova atualização extraordinária das pensões,



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

efetuada em janeiro, no valor de 10 euros para os pensionistas com pensões até 1,5 vezes o valor do Indexante dos Apoios Sociais (IAS).

Nas outras rúbricas das Prestações Sociais 2021 foi um ano atípico com reduções de alguns itens diretamente relacionados ainda com a recuperação da economia e a existência de outro tipo de apoios para fazer face à COVID19.

Segundo as contas da SS, do lado da despesa as medidas com maior impacto foram o apoio extraordinário à retoma progressiva da atividade, com 549 milhões de euros, os apoios extraordinários ao rendimento dos trabalhadores, que atingiram 488,1 milhões de euros, o *layoff* simplificado, que totalizou 368,2 milhões de euros, e o incentivo extraordinário à normalização da atividade empresarial, que atingiu 243,9 milhões de euros.

A subrubrica que mais cresceu no OSS foi a das Ações de Formação Profissional. Assim, houve um aumento da despesa com ações de formação profissional (financiadas com suporte no Fundo Social Europeu em cerca de 95%) e outros subsídios correntes, correspondendo, na sua globalidade, a um acréscimo de 46,9% (+408,5 milhões de euros), face a 2020.

O saldo da execução orçamental foi de 2.328,3 M€, o que representa um acréscimo de cerca de 9% face a 2020. O CES valoriza este saldo positivo, atendendo ao forte impacto da pandemia na conta da Segurança Social, mas não pode deixar de chamar a atenção para o facto do custo com as medidas excepcionais COVID19 não ter sido em 2021 integralmente assegurado por transferências do OE.

O CES salienta que o financiamento das medidas excepcionais da Segurança Social por parte do OE é a metodologia adequada para situações desta natureza.



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

O CES volta a chamar a atenção para um aspeto preocupante que é o elevado montante das dívidas dos e das contribuintes. Em 2021 as dívidas de médio e longo prazo reduziram-se 7,5%, para 1.772M€, mas as dívidas de curto prazo aumentaram 3%, para 3.239M€.

O valor bruto das dívidas totais de terceiros, que abrange os/as contribuintes, outros/as devedores/as e prestações sociais a repor, atinge os 13.336 M€, sendo que 62% estão provisionados tendo em conta o risco de cobrança e elevada maturidade, um aumento residual (inferir a 1%) face ao registado em 2020. 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 face a 2020 foi de 2.574M€, ou seja 9%, fixando-se num total de 31.166 M€, dos quais 85,5% estão aplicados em títulos negociáveis, em particular em títulos de dívida pública portuguesa.

6. SÍNTESE CONCLUSIVA

6.1 A COVID teve um impacto sanitário, social, económico, ambiental e orçamental avassalador em 2020 e os seus efeitos também se fizeram sentir fortemente em 2021. O CES saúda o esforço e o sacrifício dos 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 2021 iniciou-se a retoma da economia, mas, ainda assim, o crescimento de 4,9% do PIB ficou aquém do previsto no OE2021 e abaixo do desempenho da zona euro.



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

- 6.3 O CES considera essencial que se assuma como objetivo prioritário da política macroeconómica o crescimento sustentável, socialmente justo e robusto da economia portuguesa, o incremento da produtividade, dos rendimentos e das condições de vida e de trabalho e que se retome o processo de convergência com a UE.
- 6.4 Malgrado a evolução económica abaixo do previsto, as metas fixadas para 2021 em termos de finanças públicas foram superadas, atingindo-se um défice de 2,8% do PIB (face aos 4,3% do OE) e uma dívida pública de 127,4% (face aos 130,9% do OE). Note-se que, face aos acontecimentos extraordinários, a UE mantém suspensa a aplicação das regras orçamentais.
- 6.5 O ano de 2021 fica também marcado pelo aumento da população em pobreza e exclusão (22,4% face a 20% em 2020), a oitava maior taxa da UE e acima da média (21,7%), transversal a todos os grandes grupos etários. Uma em cada cinco crianças e jovens é pobre e uma em cada dez crianças está em situação de privação material e social. Aumentou também a taxa de sobrecarga das despesas com habitação de 4,1% em 2020 para 5,9% em 2021, colocando mais dificuldades sobre as famílias, bem como a taxa de sobrelotação (de 9% em 2020 para 10,6% em 2021).
- 6.6 Para acautelar choques futuros e não colocar em causa o desenvolvimento sustentável, o CES salienta a importância de manter, no médio prazo, uma trajetória de descida do rácio da dívida pública em função do PIB, apostando em medidas que potenciem o crescimento económico.
- 6.7 O esforço orçamental português para mitigar os efeitos da COVID19 ficou abaixo da média da UE.
- 6.8 A política orçamental em 2021 assumiu um carácter restritivo e contracíclico.
- 6.9 O CES reitera a preocupação pelo facto de uma vez mais, o investimento realizado ficar abaixo do previsto no orçamento.



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

- 6.10 Na execução orçamental de 2021 já é muito relevante a aplicação dos fundos excecionais da EU para fazer face aos impactos da COVID19.
- 6.11 Em 2021 não foi publicado o Decreto-Lei de Execução Orçamental, reiterando-se o incumprimento verificado em 2020.
- 6.12 Ao contrário de todas as previsões, o mercado de trabalho mostrou-se dinâmico durante a pandemia, beneficiando das políticas públicas de apoio ao emprego e aos rendimentos, e em 2021 aumentou a população empregada, reduziu-se a população desempregada, reduziu-se a taxa de desemprego (5,9% em dezembro de 2021) e reduziu-se a taxa subutilização de trabalho.
- 6.13 O número de trabalhadores/as com contrato de trabalho sem termo conheceu uma evolução positiva, situando-se o seu peso nos 83%. Do ponto de vista do CES é essencial continuar a dar resposta às causas que conduzem à precariedade dos vínculos laborais, tendo em conta que Portugal continua acima da média europeia.
- 6.14 O CES recomenda que a CGE tenha uma versão “da e do cidadão”, menos técnica e com informação relevante sobre o grau de cumprimento das políticas orçamentais e setoriais aprovadas.
- 6.15 O CES recomenda que sejam tomadas as medidas para o cumprimento por parte de todas as entidades públicas dos prazos médios de pagamento fixados na lei.
- 6.16 No que respeita à conta da Segurança Social, saúda-se o saldo positivo registado em 2021. O CES salienta que o financiamento das medidas excecionais da Segurança Social por parte do OE é metodologia adequada para situações desta natureza. As dívidas dos e das contribuintes são elevadas e no futuro deverá a SS providenciar para uma recuperação mais significativa desses montantes através de intervenção mais eficaz.
- 6.17 O CES recomenda ainda que a CGE reporte também o impacto de género da execução do OE.