



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

# Parecer sobre a Proposta de Orçamento do Estado para 2023

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

**Relator:** *Conselheiro António Mendonça*

Lisboa 2022



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

## ÍNDICE

1. Considerações Preliminares .....	3
2. Cenário Macroeconómico e Perspetivas Orçamentais .....	6
3. Política Macroeconómica e Estratégia Orçamental para 2023 .....	16
3.1. Reforço dos Rendimentos .....	17
<b>a) Atualização das pensões e prestações sociais</b> .....	17
<b>b) Reforço dos rendimentos do trabalho</b> .....	19
<b>c) Apoios a jovens e à natalidade</b> .....	23
3.2. Mitigação das subidas dos preços e dos juros .....	26
3.3. Acelerar a transição energética e climática .....	29
3.4. Apostar no investimento e na inovação .....	30
3.5. Reforçar a credibilidade orçamental.....	32
4. Segurança Social.....	34
5. Investimento Público .....	38
6. Síntese Conclusiva .....	42
7. Declarações de Voto.....	48



## CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

### **1. Considerações Preliminares**

O Conselho Económico e Social (CES) elaborou o presente Parecer sobre a Proposta de Orçamento do Estado (POE) para 2023 (Proposta de Lei n.º 38/XV/1.ª (GOV)), por solicitação da Comissão Parlamentar de Orçamento e Finanças, cujo pedido e envio ao CES da respetiva Proposta de Lei teve lugar no dia 11 de outubro de 2022.

Neste contexto, o CES mostra preocupação relativamente aos prazos apertados que tem disponíveis para elaboração deste Parecer, que não permitem uma discussão tão aprofundada quanto seria necessário, especialmente sendo o CES um órgão constituído por entidades muito diversas com opiniões plurais.

O CES assinala a publicação do Decreto-Lei de Execução Orçamental para 2022, depois da sua não publicação nos anos de 2020 e 2021, contrariando o estabelecido na LEO.

Um Orçamento do Estado (OE) é um instrumento fundamental da política económica e social, na componente que se designa de política orçamental.

Enquanto instrumento de política económica e social, e, não obstante a sua referência de execução anual, deve integrar uma visão mais alargada de produção de efeitos que se ligam com a introdução de uma perspetiva de natureza estratégica que, no caso da economia portuguesa, se liga inevitavelmente à necessidade de encontrar uma resposta sustentada às desigualdades, aos baixos salários, ao perfil produtivo enfraquecido e assente em atividades de baixo valor acrescentado, bem como ao défice de crescimento e de produtividade que têm caracterizado as duas últimas ou três



## CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

décadas, sem negligenciar a importância dos períodos de crescimento, normalmente de recuperação face a situações de recessão verificadas.

Deve ter em conta, igualmente, um conjunto de pressupostos realistas relativamente à evolução das principais variáveis económicas, quer no plano nacional quer no plano internacional, incluindo as políticas definidas pelas instituições internacionais a que o país pertence, no caso em análise, pela União Europeia (UE) e pela Zona Euro, com destaque para a política monetária do Banco Central Europeu (BCE). Esta postura realista e de tentativa de previsão das condicionantes futuras não impede contudo um exercício de avaliação da evolução das regras orçamentais europeias e da arquitetura do euro.

O CES alerta para a incerteza relativamente à evolução da política europeia, em particular, da política monetária das taxas de juro na Zona Euro, dados os efeitos desta política no crescimento económico, nos orçamentos das famílias, no acesso ao financiamento, nomeadamente das PME, e também em termos das suas repercussões sobre a gestão do défice e a dívida, particularmente num contexto de dívida elevada, pública e privada, como é o caso da economia portuguesa.

Os condicionamentos externos, resultantes dos compromissos com a UE e a Zona Euro, a necessidade de manter margem de manobra face à evolução da conjuntura internacional e, também, a necessidade de acautelar a eventualidade de alteração da abordagem europeia em relação à resposta à crise atual, como já aconteceu num passado não muito distante, parecem sustentar uma atitude de precaução orçamental do governo.

O CES assinala, contudo, que uma prudência orçamental excessiva trará repercussões evidentes em termos de disponibilização de apoios internos aos



diferentes agentes económicos, para fazerem face às consequências mais gravosas da crise e também em termos de maiores apostas na dinamização das transformações que o país necessita, de forma a impulsionar o incremento da produção nacional assente em atividades que incorporem inovação, trabalho qualificado e maior valor acrescentado, com mais crescimento, desenvolvimento, igualdade entre mulheres e homens e coesão social e territorial.

É igualmente relevante a integração da perspetiva de género em todas as fases do processo orçamental, nomeadamente definindo-se indicadores que permitam associar ao OE um processo de avaliação gradual dos progressos no combate às desigualdades, em particular entre mulheres e homens, em todas as políticas setoriais.

O presente parecer está dividido em seis pontos. Num primeiro fazem-se algumas considerações sobre o significado global do orçamento na atual conjuntura económica. Num segundo, analisa-se o enquadramento macroeconómico da proposta de orçamento para 2023, incluindo a comparação com outros cenários económicos considerados por outras instituições. Num terceiro ponto avalia-se a política orçamental do governo, centrada nas cinco prioridades definidas, incluindo a articulação com o Acordo de Médio Prazo de Melhoria dos Rendimentos, dos Salários e da Competitividade. Num quarto ponto avalia-se o estado da Segurança Social e num quinto ponto, o papel do investimento público no contexto atual. Por fim, num sexto ponto apresenta-se uma síntese conclusiva.



## 2. Cenário Macroeconómico e Perspetivas Orçamentais

Os quadros abaixo apresentam as projeções do governo para a evolução da economia portuguesa para 2023 e comparam com idênticas projeções de outras instituições, nacionais e internacionais, para o mesmo período.

**Figura 1.** Cenário macroeconómico apresentado no Relatório do OE

**Quadro 1.10. Cenário macroeconómico 2022-2023**  
(percentagem, pontos percentuais)

	2021	2022 <sup>a</sup>	2023 <sup>b</sup>	2022 <sup>a</sup>	2023 <sup>b</sup>
	INE	Ministério das Finanças - OE 23		Ministério das Finanças - OE 22/ PE 22-26	
<b>PIB e componentes da despesa (taxa de crescimento real, %)</b>					
<b>PIB</b>	5,5	6,5	1,3	4,9	3,3
Consumo privado	4,7	5,4	0,7	3,8	2,1
Consumo público	4,6	1,8	2,3	1,6	0,9
Investimento (FBCF)	8,7	2,9	3,6	7,9	6,7
Exportações de bens e serviços	13,5	18,1	3,7	13,1	5,2
Importações de bens e serviços	13,3	12,0	4,0	11,1	4,1
<b>Contributos para o crescimento do PIB (p.p.)</b>					
Procura interna	5,7	4,4	1,6	4,3	2,8
Procura externa líquida	-0,3	2,2	-0,3	0,6	0,4
<b>Evolução dos preços (taxa de variação, %)</b>					
Deflador do PIB	1,4	4,0	3,6	2,5	2,5
IHPC	0,9	7,4	4,0	4,0	1,7
<b>Evolução do mercado de trabalho (taxa de variação, %)</b>					
Emprego (ótica de Contas Nacionais)	1,9	1,9	0,4	1,3	0,7
Taxa de desemprego (% da população ativa)	6,6	5,6	5,6	6,0	5,8
Produtividade aparente do trabalho	3,5	4,5	0,9	3,5	2,6
<b>Saldo das balanças corrente e de capital (em % do PIB)</b>					
Capacidade/necessidade líquida de financiamento face ao	0,5	0,3	1,5	1,6	2,5
Saldo da balança corrente	-1,2	-1,3	-1,1	-1,7	-1,0
<i>da qual: saldo da balança de bens e serviços</i>	-3,0	-2,8	-2,6	-3,4	-2,8
Saldo da balança de capital	1,7	1,6	2,6	3,3	3,5

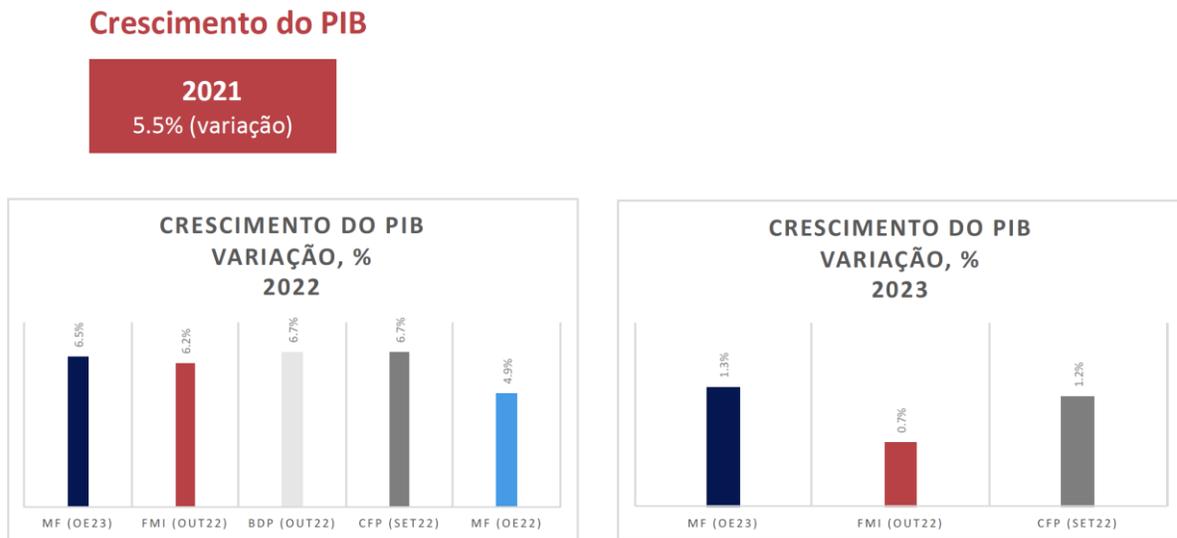
Notas: <sup>a</sup> estimativa; <sup>b</sup> previsão.

Fontes: INE e Ministério das Finanças.

Fonte: Relatório OE



**Figura 2.** Previsões de Crescimento do PIB por Diferentes Instituições



De acordo com a projeção do governo, o PIB deverá crescer em 2023 a uma taxa de 1,3%, reduzindo-se substancialmente face aos 6,5% projetados para este ano. Para esta desaceleração de 5,2 p.p. contribuem a desaceleração da procura interna em cerca de 3 p.p. (de 4,4% em 2022 para 1,4% em 2023) e a evolução negativa das exportações líquidas em 2,5 p.p. (de 2,2% em 2022 para -0,3% em 2023).

Relativamente à Procura Interna, a redução do seu contributo para a dinâmica do PIB deve-se em exclusivo à forte desaceleração do consumo privado em 5 p.p., (de 5,7% em 2022 para 0,7% em 2023). Quer para o consumo público quer para o investimento (FBCF) está projetada uma aceleração, de 0,5 p.p., no primeiro caso (de 1,8% para 2,3%) e de 0,7 p.p., no segundo (de 2,9% em 2022 para 3,6% em 2023). No entanto, no que diz respeito ao investimento, há uma desaceleração face ao que foi projetado no OE para 2022 (7,9%).

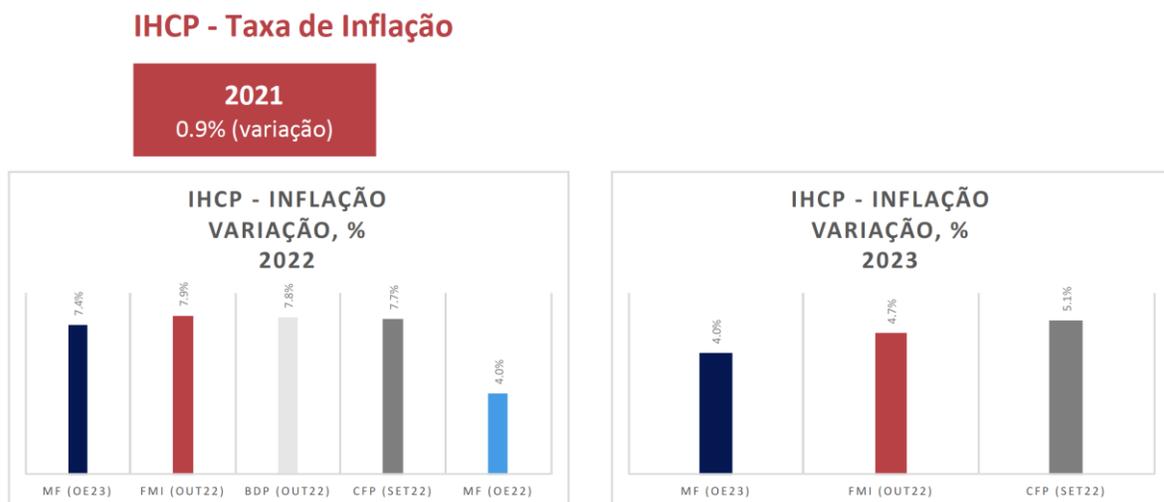
Já no que respeita à Procura Externa a redução projetada das exportações líquidas deve-se, de acordo com o enquadramento do orçamento, à forte



desaceleração das exportações de bens e serviços face a uma menor desaceleração das importações.

Quanto à grande preocupação em curso – a inflação – a projeção para 2023 aponta para uma redução da taxa, medida pelo IHPC, de 7,4% em 2022 para 4,0% em 2023, uma redução de 3,4 p.p. Comparando os diferentes deflatores da procura interna, verifica-se que os grandes contributos para a desaceleração da inflação resultam das componentes da procura interna, designadamente da FBCF com uma redução de 6,3 p.p. (de 8,4% em 2022 para 2,1% em 2023) e de 2,8 p.p. para o consumo privado (de 6% em 2022 para 3,2% em 2023). No que respeita ao consumo público o contributo mantém-se nos 3,9%.

**Figura 3.** Previsões Taxa de Inflação por Diferentes Instituições



O governo toma por base valores para a inflação em 2022 e 2023 abaixo das previsões dos outros organismos, nacionais e internacionais, valores que a não se verificarem terão naturalmente repercussões no saldo das contas públicas, nomeadamente, no défice e na dívida.



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

No que toca à procura externa está prevista uma melhoria dos termos de troca para 2023, após a deterioração verificada em 2022, refletindo uma menor desaceleração do preço das exportações (menos 13,3 p.p.) face ao preço das importações (menos 18,3 p.p.).

Projeta-se um crescimento do emprego de 0,4% para 2023, uma desaceleração face ao crescimento previsto para 2022 de 1,9% em 2022., o que se traduz numa estabilização da taxa de desemprego nos 5,6% da população ativa.

Estima-se que a variação da remuneração média por trabalhador e trabalhadora aumente para 5,1% em 2023, contra os 4,6% previstos para 2022, o que compara com a variação da produtividade aparente do trabalho projetada de 0,9% para 2023 e de 4,5% em 2022. Comparando as duas evoluções verifica-se uma projeção de variação da remuneração média por trabalhador e trabalhadora fundamentalmente devida à progressão nominal dos salários, num contexto em que as previsões apontam para uma não recuperação do poder de compra em 2023 face a 2021.

No que respeita ao Setor Externo, as projeções do governo apontam para uma melhoria da capacidade/necessidade de financiamento da economia, passando de um saldo positivo de 0,3% do PIB em 2022 para 1,5% em 2023. Este aumento de 1,2 p.p. não deixa de ser significativo no contexto atual, fundamentalmente em resultado da evolução da balança de capitais que evolui positivamente de um saldo de 1,5% do PIB em 2022 para 2,6% em 2023 (aumento de 1,1 p.p.). A diferença para a melhoria global do saldo externo está na balança de bens e serviços, para a qual se projeta uma ligeira melhoria do défice de 0,2 p.p. (-2,8% do PIB em 2022, para -2,6%).



## CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

Naturalmente a primeira questão que se colocará em termos do cenário apresentado é o da sua adequação à realidade. Isto é, saber em que medida é um cenário que se concretizará ao longo do período de execução.

As últimas projeções para o desempenho da economia portuguesa em 2023 são do Fundo Monetário Internacional (FMI) e foram conhecidas em outubro último. Para o PIB o valor projetado de crescimento é de 0,7%, um valor substancialmente inferior ao que consta do cenário macroeconómico do OE. Já os valores de desempenho para a inflação e desemprego apresentam valores mais elevados, respetivamente de 4,7% e de 6,5%.

Acresce que as instituições internacionais têm vindo sistematicamente a rever em baixa as suas projeções para o ano de 2023, que aprofundam as tendências de inversão verificadas no segundo semestre de 2022 a nível da economia global e que atingem, não apenas a Europa, ou os Estados Unidos, mas a própria China e outras economias.

As últimas projeções da Reserva Federal dos Estados Unidos para a economia norte-americana, de setembro último, revêm em baixa as projeções de crescimento, face às anteriores de junho, de 1,7% para 1,2%, em mediana, não descartando completamente a possibilidade de recessão. As projeções para outras variáveis, como o desemprego e a inflação, são compatíveis com este cenário de agravamento das condições económicas.

Este agravamento das condições económicas, particularmente no que concerne à inflação, está a provocar uma rápida “normalização” da política monetária norte-americana, com subidas das taxas de juro de referência para valores que se projetam para próximo dos 5% em 2023. Esta situação não deixará de ter (e já está a ter) fortes repercussões sobre o euro, seja através de



## CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

uma maior pressão para o aumento das taxas de juro por parte do BCE, seja pressionando a perda de valor do euro face ao dólar com consequências evidentes nos preços de importação da energia e de outras *commodities*, tudo contribuindo para uma desaceleração da economia global.

Estas projeções são corroboradas pelo BCE, nas projeções de setembro de 2022, para o conjunto da Zona Euro, apontando para um crescimento medíocre de 0,9% e uma inflação de 5,5% em 2023, no cenário de base, e uma recessão de -0,9% e uma inflação de 6,9%, num cenário mais negativo.

Também as projeções da OCDE, igualmente de setembro de 2022, apontam para uma redução da taxa projetada de crescimento do PIB do G20 para 2023 de 2,2%, inferior às projeções de junho em 0,6 p.p. e que compara com uma taxa de crescimento de 3% projetada para 2022. Estas projeções da OCDE apontam também para uma taxa de crescimento do PIB da Alemanha de -0,7%, face a uma taxa de crescimento de 1,2% em 2022, o que indica uma recessão.

O relativo otimismo do cenário macroeconómico apresentado pelo governo português para 2023 poderá justificar-se tendo em conta a evolução da economia portuguesa em 2022 e que determinou uma execução orçamental, claramente para além das expectativas mais otimistas, apesar da inversão que já se começou a verificar no quarto trimestre, aliás à semelhança do que acontece nos outros países. Mas os riscos de não concretização são elevados e mostram tendência a aumentar ainda mais, tendo em conta a evolução mais recente da situação internacional e os seus impactos nos mercados da energia.

Por outro lado, constata-se que o Banco de Portugal (BP) no Boletim Económico de outubro melhora as suas projeções de crescimento do PIB para 2022, não



diferindo substancialmente do Governo, salvo no que toca ao investimento, que cresce apenas 0,8% em 2022, “num contexto de restrições de oferta, aumento dos custos de produção, agravamento das condições de financiamento, baixa execução dos fundos do PRR e elevada incerteza”.<sup>1</sup> O mesmo acontecendo em relação ao investimento público, com um menor impacto do PRR face ao anteriormente esperado.

Apesar de não fazer projeções para a evolução da economia em 2023 o BP não deixa de salientar a incerteza relativamente ao final de 2022, particularmente num contexto de dívida elevada, pública e privada. Importa ainda considerar os impactos mais adversos associados à invasão da Ucrânia e as consequentes sanções aplicadas à Rússia, que poderão determinar ainda a necessidade de racionamento de energia e cortes de produção superiores ao implícito no cenário central, nomeadamente devido a um inverno mais rigoroso do que o habitual. Tudo isto, como é óbvio, não deixará de ter fortes impactos na evolução económica de 2023.

A própria análise que é feita no enquadramento do cenário macroeconómico para 2023 sobre a evolução da economia portuguesa em 2022 não deixa de gerar incertezas sobre a evolução de 2023, ao considerar igualmente a desaceleração do dinamismo económico na segunda metade de 2022, com referência explícita à evolução negativa da envolvente externa, que estará a determinar o abrandamento de alguns indicadores económicos como é o caso do Indicador Diário de Atividade Económica do Banco de Portugal que, nas próprias palavras do governo, “apresenta uma evolução consistente com uma desaceleração da atividade, particularmente, no mês de setembro”. Uma

---

<sup>1</sup> Banco de Portugal (2022), Boletim Económico Outubro 2022. Consulta [aqui](#).



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

leitura que é validada pelos indicadores coincidentes para a atividade económica e o consumo privado do Banco Central.

Por outro lado, o governo realça a comparação favorável entre a confiança dos consumidores em Portugal com a confiança dos consumidores na Zona Euro, que diminuiu para o nível mais baixo desde que há registo (1985). Realça ainda a confiança no setor dos serviços, que compara favoravelmente com a Europa, mantendo-se em níveis historicamente altos, apesar da desaceleração.

Em qualquer caso é evidente o papel fundamental do consumo privado e o medíocre desempenho do consumo público e do investimento, com a procura externa líquida a ter um desempenho razoável, com um contributo positivo para o PIB de 2,2 p.p. em 2022, recuperando de um contributo negativo de -0,3% em 2021. No seu conjunto, a procura interna teve o dobro do contributo para o crescimento do PIB, com 4,4 p.p., ainda assim menor do que o contributo dado em 2021 que foi de 5,7 p.p.

Também a análise do Banco de Portugal destaca no quadro da dinâmica da procura externa a forte recuperação do turismo, ainda assim não conseguindo recuperar completamente face aos valores anteriores à Covid-19.

Em síntese e como conclusão, poder-se-á dizer que no quadro das suas opções, o próprio governo tem consciência dos riscos associados ao cenário macroeconómico, não estando inteiramente confiante de que as projeções se venham a verificar, com as consequentes necessidades de proceder a ajustamentos.

Sendo os riscos identificados fundamentalmente de natureza externa e que têm a ver com os desenvolvimentos da guerra da Ucrânia, designadamente em



termos de impactos sobre os preços da energia e das matérias-primas e aumento das perturbações nas cadeias de produção, o CES reforça a importância de apoiar a economia, nomeadamente contrariando os efeitos diretos desses impactos sobre as empresas, bem como a dinâmica de quebra do poder de compra e, conseqüentemente, fomentando o consumo privado. Particular preocupação é manifestada com as repercussões sobre a economia portuguesa de uma eventual interrupção do fornecimento de gás por parte da Rússia à Europa, nomeadamente em resposta a novas sanções da UE. Neste caso, as pressões inflacionistas e as conseqüências sobre a atividade económica de parceiros comerciais importantes de Portugal teriam repercussões importantes, agravadas no caso de necessidade de racionamento de energia, sobretudo no setor industrial.

As repercussões de um agravamento dos efeitos da guerra refletir-se-iam ainda negativamente sobre as condições financeiras, podendo levar à adoção de medidas mais restritivas, como a subida das taxas de juro, como instrumento de combate à inflação, favorecendo o desenvolvimento de condições para a recessão, seja por efeitos sobre as empresas seja por efeitos sobre as famílias. O CES considera que, caso este cenário se venha a verificar, haverá a necessidade de adoção de um conjunto de novas medidas excecionais para apoiar famílias e empresas.

Não obstante os riscos identificados, o governo considera que a economia portuguesa contém elementos que poderão mitigar os efeitos mais negativos, dos quais destaca a robustez da base da procura interna dada pelos níveis de desemprego, historicamente baixos; a menor dependência energética, nomeadamente em relação ao gás da Rússia, quando comparada com os seus parceiros europeus, para além de contar com uma elevada proporção de



energia elétrica baseada em energias renováveis; a elevada resiliência do setor do turismo, fundamental suporte da recuperação em 2021 e 2022 e que espera poder continuar a ser em 2023; a solidez atual das finanças públicas que, diferentemente das situações anteriores de crise, dispõe de mais campo para acomodar medidas de mitigação dos efeitos da crise; e finalmente, o investimento no quadro do PRR cujos impactos multiplicadores sobre o tecido económico português se espera que atuem em pleno em 2023.

O CES considera, no entanto, que tendo em conta as tendências que se verificam a nível da economia global e que se exprimem nas projeções das instituições internacionais relevantes, o cenário macroeconómico apresentado como enquadramento da proposta de orçamento corre sérios riscos de não se concretizar.

A análise de sensibilidade que é feita sobre os impactos da variação de algumas variáveis é coerente com esta abordagem. Tal sucede não apenas em razão da incerteza que se projeta sobre a evolução da situação económica, em geral, mas também da incerteza relativamente à evolução da política monetária do BCE e da evolução da posição europeia sobre a forma de dar resposta a um eventual agravamento da situação económica. Se evoluirá num sentido de uma solução mais integrada de partilha dos custos da reposta e de consideração das assimetrias ou no sentido de uma maior responsabilização de cada Estado – Membro (EM), independentemente da sua situação relativa face ao conjunto, como já aconteceu no passado. É também esta incerteza que determina as opções mais conservadoras em matéria de política orçamental, no sentido do prosseguimento de uma trajetória compatível com o objetivo de médio prazo de correção do défice e da dívida.



### 3. Política Macroeconómica e Estratégia Orçamental para 2023

No quadro da estratégia orçamental para 2023, são definidas cinco prioridades:

- Reforço dos rendimentos;
- Mitigação das subidas de preços e de juros;
- Aceleração da transição energética e climática;
- Aposta no investimento e inovação;
- Garantia da credibilidade orçamental

É de destacar, neste contexto, o recente Acordo de Médio Prazo de Melhoria dos Rendimentos, dos Salários e da Competitividade assinado pelas quatro confederações patronais e pela UGT em vésperas de apresentação do orçamento na Assembleia da República. Nesse Acordo foram estabelecidos dois objetivos fundamentais:

- a) reequilibrar a repartição da riqueza produzida e aumentar o rendimento disponível das pessoas e das famílias;
- b) criar condições para o reforço da competitividade das empresas e o crescimento da produtividade;

E como metas,

- convergir com a média da UE no peso das remunerações no PIB até 2026;
- acelerar para 2% o crescimento da produtividade até 2026.

Foram ainda definidas como áreas de intervenção:

- A. Valorização dos salários
- B. Jovens: atração e fixação de talento



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

C. Trabalhadores: Rendimentos não salariais

D. Empresas: Fiscalidade e Financiamento

E. Simplificação Administrativa e Custos de Contexto

Quando se confronta o disposto na proposta de orçamento com os objetivos e as áreas de intervenção do Acordo, verifica-se que aquela incorpora os compromissos assumidos neste, com efeitos em áreas como a fiscalidade, e que se repercutem direta ou indiretamente nos objetivos de valorização de rendimentos, de mitigação do aumento de preços ou de redução de custos de contexto e da criação de um enquadramento mais favorável à competitividade.

O CES assinala ainda que a articulação entre o Acordo e o OE poderá contribuir para a eficiência da ação governativa, bem como tornar mais efetiva a mitigação dos impactos da deterioração da situação económica sobre as famílias e as empresas e reforçar a resiliência geral da economia e as capacidades de recuperação.

### **3.1. Reforço dos Rendimentos**

No âmbito da primeira prioridade o governo propõe-se aplicar um total de cerca de 3 730 milhões de euros em três dimensões: cerca de 1 500 milhões em pensões e prestações sociais; mais de 2 000 milhões no reforço dos rendimentos do trabalho; e mais de 230 milhões em apoios a jovens e à natalidade.

#### **a) Atualização das pensões e prestações sociais**

Nesta vertente o conjunto medidas apresentadas são as seguintes:

- Atualização de pensões, com um custo orçamental de 1 155 milhões de euros e com aumentos em 2023 de 3,53% para os e as pensionistas com



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

pensões acima de 6 IAS e até 4,43% para os e as pensionistas com pensões até 2 IAS.

- Convergência do Complemento Solidário para Idosos (CSI) e do Complemento da Prestação Social para a Inclusão (PSI) com o limiar da pobreza, com um custo orçamental estimado em 83 milhões de euros.
- Atualização do Indexante de Apoios Sociais (IAS) em 8%, para um valor de 478,7 euros (correspondendo a um aumento de +35,5 euros), com um custo orçamental estimado em 155 milhões de euros.

Apesar do CES identificar aspetos positivos nestas medidas, algumas levantam várias reservas. Desde logo o modo como será calculada a atualização de pensões a partir de 2023, tendo em conta a fórmula legal de atualização. A opção da proposta de OE significa uma perda do valor futuro das pensões, já que o complemento excepcional não integrará o valor das pensões que serão objeto de aumentos em 2023, além de que as percentagens de atualização serão muito inferiores às que resultam aplicação da fórmula legal. Mas, também a referência de 4% para a taxa de inflação em 2023 que está longe de ser uma previsão consensualizada.

As medidas direcionadas para as e os beneficiários do CSI, da PSI e de prestações sociais justificam-se plenamente, estando a sua eficácia, naturalmente, dependente da verificação das hipóteses orçamentais, designadamente em matéria de inflação. Recorda-se ainda, por exemplo, que o valor base da PSI atualmente não chega aos 300€.



## **b) Reforço dos rendimentos do trabalho**

Nesta vertente, o governo propõe-se aumentar o peso das remunerações no PIB em três pontos percentuais até 2026, tendo como objetivo atingir o valor médio da UE e aumentar o rendimento médio por trabalhador/a em 20% nesse horizonte temporal.

As medidas avançadas, contemplam as seguintes dimensões:

- Aumentos salariais e outras valorizações da AP, com um aumento mínimo de 52,11 euros mensais nos salários-base, garantindo adicionalmente uma valorização salarial mínima de 2%, o que representa um impacto orçamental estimado de 1320 milhões de euros.

A proposta orçamental contempla ainda as progressões e promoções, bem como a valorização das carreiras de técnico superior, assistente técnico e assistente operacional.

De acordo com o OE, as medidas previstas resultam num aumento do ganho médio dos/as trabalhadores/as em funções públicas de 5,1%.

O CES sublinha que a valorização salarial dos e das trabalhadoras em funções públicas é um dos problemas estruturais da sociedade portuguesa a que é importante dar uma resposta profunda e articulada com o objetivo de modernização, rejuvenescimento, atratividade e qualificação da AP.

A dificuldade de resposta da AP às necessidades das populações e aos problemas de inovação, produtividade, competitividade e crescimento da economia, para que se reflitam numa melhoria geral da qualidade de vida e do bem-estar da sociedade portuguesa, é inquestionável e tem tido uma



## CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

expressão mais visível no setor da saúde. Mas os problemas são extensíveis a outros setores, com maior ou menor expressão, não se podendo ignorar, nomeadamente, o que se passa ao nível do setor educativo, dos apoios aos e às idosas e da habitação.

O CES considera que misturar as progressões e promoções com aumentos salariais não é a melhor maneira de quantificar a valorização salarial. Acresce que em muitos casos a ausência de progressões e promoções ficou a dever-se a decisões de natureza política que se mantiveram durante largos anos e que, em muitos casos, são irrecuperáveis, dado o envelhecimento dos e das trabalhadoras do setor.

Entre 2009 e 2022 os/as trabalhadores/as da AP perderam mais de 20% de poder de compra (o equivalente a três salários), tendo em conta a inflação verificada e a ausência quase total de atualização dos salários. Para 2023, a atualização prevista traduz-se mais uma vez numa perda real dos salários destes/as trabalhadores/as. O CES sugere assim maior ambição na valorização das carreiras e dos salários dos/as trabalhadores/as do setor.

Também a pouca expressividade da recuperação salarial junto dos quadros mais qualificados não parece ser de molde a fixar ou atrair novas competências para a necessária adequação da administração e do serviço público às novas exigências da sociedade portuguesa.

O CES considera que a proposta de orçamento deveria ser mais incisiva nesta vertente, não apenas em matéria imediata de reposição de poder de compra, largamente erodido ao longo de mais de uma década, mas, sobretudo, em termos de propostas de revisão geral do quadro de enquadramento dos e das trabalhadoras da AP.



É importante reconhecer que AP é um fator vital do dinamismo social e económico, que importa reconhecer e mobilizar e tem também um papel económico decisivo, na medida em que não está sujeito ao ciclo económico do mesmo modo que os outros setores de atividade, funcionando como um poderoso estabilizador automático nas conjunturas de crise, como aquela que estamos e continuaremos a atravessar.

- Redução transversal do IRS, abrangendo todos os agregados com rendimentos e que paguem IRS, num total de 3 milhões de agregados (4 milhões de pessoas) e com um custo orçamental de 500 milhões de euros.

Neste âmbito, o governo propõe-se atualizar os escalões de IRS no valor de referência dos aumentos salariais para 2023 – 5,1%. Propõe-se, ainda, reduzir em dois pontos percentuais, de 23% para 21%, a taxa marginal do segundo escalão de IRS. Com estas alterações em sede de IRS, prevê-se uma redução de imposto para todos os escalões e um efetivo acréscimo do rendimento líquido disponível das famílias.

No entender do CES a proposta orçamental corre o risco de ficar aquém do que se justificaria no atual contexto, carecendo de maior visão estratégica relativamente à necessidade de adaptação do sistema fiscal às necessidades de dinamização da sociedade portuguesa e de uma justa repartição da riqueza e dos rendimentos.

Apesar de se falar em transversalidade e de abrangência em relação às chamadas classes médias, a realidade é que estas continuam a ser fortemente penalizadas em termos de carga fiscal.



O CES salienta, contudo, que a reforma do sistema fiscal é um processo complexo que deve ser feita na base de estudos sérios e sem pressões de qualquer natureza.

Dado o peso absoluto e relativo que o IRS continua a assumir na receita fiscal, e não obstante as alterações agora introduzidas, o CES defende este imposto deve merecer uma atenção prioritária no sentido da sua redução.

- Reformulação das regras do mínimo de existência, abrangendo trabalhadores/as e pensionistas entre 760 e 1000 euros mensais, num total de 800 mil agregados e com um custo estimado de 200 milhões de euros em 2023 e 300 milhões em 2024.

O CES considera que a medida se justifica plenamente, tendo em conta o crescimento da taxa de risco de pobreza verificado em 2021 (rendimentos de 2020) e que por certo se acentuarão em 2022 e 2023.<sup>2</sup>

No âmbito do reforço dos rendimentos do trabalho, outras medidas são consideradas na proposta de orçamento, designadamente:

- a adoção de um novo modelo de retenções na fonte, aplicado a todos os agregados com rendimentos de trabalho dependente e/ou pensões, num total estimado de 3 milhões de agregados;
- a redução das retenções na fonte para trabalho suplementar, abrangendo trabalhadores/as com mais de 100 horas extra anuais;
- e o benefício fiscal à valorização salarial, aplicável às empresas que aumentem salários em linha com o Acordo de Médio Prazo de Melhoria dos

---

<sup>2</sup> ICOR (via Eurostat, 2021).



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

Rendimentos, dos Salários e da Competitividade num total de 500 000 potenciais beneficiários, com um custo orçamental estimado para 2023 de 75 milhões de euros e impactos em 2024.

As duas primeiras medidas vêm garantir, não apenas uma maior equidade e justiça fiscais, na medida em que corrigem os desequilíbrios existentes e que se têm agravado, mas igualmente vêm obstar a uma desnecessária apropriação antecipada de imposto. São medidas que não implicam custos orçamentais e favorecem o aumento da liquidez dos trabalhadores e trabalhadoras, o que se justifica plenamente em contexto de inflação, constituindo um contributo ao poder de compra, que tem de ser salvaguardado também por via do aumento salarial. Quanto à terceira medida, o CES alerta para a necessidade de uma avaliação futura dos impactos da mesma.

No contexto da melhoria dos rendimentos de trabalho, destaca-se a importância da eliminação das desigualdades remuneratórias entre mulheres e homens bem como da necessária dessegregação sexual do emprego, da formação profissional e da educação, visando o objetivo da maior igualdade nos rendimentos das mulheres e dos homens.

### **c) Apoios a jovens e à natalidade**

Nesta vertente, a proposta de orçamento propõe o alargamento do IRS jovem, o aumento da garantia infância, o aumento do abono de família, o aumento da dedução de IRS a partir do/a segundo/a filho/a e um apoio aos e às estudantes de ensino superior que estejam deslocados da sua residência.

- Alargamento do IRS jovem, uma medida que abrange um total de 100 000 jovens por ano e com um custo estimado de 15 milhões de euros.



Na proposta de orçamento aumentam-se, face à situação atual, as taxas de isenção previstas para o IRS dos e das jovens para 50% no primeiro ano, 40% no segundo, 30% no terceiro e quarto anos e 20% no quinto ano.

O CES sublinha a justiça da medida face à situação atual de jovens com elevada formação, que em grande número procuram no estrangeiro uma situação mais consentânea com o esforço que desenvolveram.

Um plano que pretenda aumentar a competitividade do país deve começar pelos e pelas jovens e pelas suas famílias, com medidas capazes de as atrair para o mercado de trabalho português, nomeadamente ao nível dos salários e carreiras, estabilidade no emprego e habitação, invertendo uma tendência que se vem tornando incontornável – a fuga, sobretudo dos e das mais qualificadas e das gerações mais jovens.

Dados recentes sobre emigração, divulgados num estudo realizado no ISCTE, revelam que um quinto dos e das portuguesas, com idades entre os 15 e os 39 anos estão já a viver no estrangeiro. É uma situação dramática para o país, não apenas em termos imediatos, mas sobretudo a médio e a longo prazo, seja pelas consequências em termos de pirâmide demográfica, seja em termos de natalidade, seja em termos de dinamismo e inovação económica, quando se conhece que a emigração é, sobretudo, de jovens altamente qualificados/as. Conhecendo o índice sintético de fecundidade de 2021, de 1,3, não se pode negligenciar o efeito que a saída de jovens introduz no mercado de trabalho e, a mais médio e longo prazo, o efeito sobre a competitividade e a produção de riqueza do país.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Pordata, consulta [aqui](#).



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

A redução de IRS para os e as jovens é uma medida que é aplicada de forma mais ambiciosa em vários países da Europa. Perante o desafio que o país enfrenta neste domínio, o CES recomenda o reforço das taxas de isenção nos cinco anos previstos.

- Alargamento do apoio aos e às estudantes do ensino superior, abrangendo estudantes que, apesar de não serem bolseiros/as de ação social, se enquadram num nível de rendimentos que justifica a atribuição de apoio ao alojamento, com um custo orçamental estimado de 43 milhões de euros.

O CES sublinha a pertinência desta medida, sobretudo tendo em conta a atual situação do sector imobiliário, mas que, mais uma vez, carece de racionalidade global e de estratégia para o desenvolvimento do ensino superior, cada vez mais sujeito a medidas pontuais.

Centrando na questão do alojamento, e numa perspetiva estrutural que trará benefícios a prazo, designadamente em termos de custos para o Estado, o CES recomenda que se estude a criação de cidades universitárias para alojamento de estudantes à semelhança do que existe noutros países. Estas cidades poderiam ser abertas a estudantes estrangeiros/as e a universitários/as em geral, podendo integrar outras estruturas de apoio, como serviços médicos, bibliotecas, instalações desportivas e outras. Poderiam ainda ser um fator de atratividade e estudantes internacionais, em particular de estudantes do espaço lusófono e mobilizar, nesta perspetiva, outras fontes de financiamento que não apenas as públicas.

- Ainda no âmbito do objetivo dos apoios aos e às jovens e à natalidade, o governo propõe-se concretizar um conjunto de medidas específicas



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

direcionadas para o apoio às famílias com crianças, com um impacto orçamental total de 208 milhões de euros.

O CES reconhece que se trata de medidas importantes num contexto em que é necessário inverter a tendência de redução da natalidade e apoiar as famílias que têm crianças.

Como em todas as medidas desta natureza, importa garantir a qualidade das instalações e a qualidade do emprego dos e das cuidadoras e das condições em que o serviço é prestado. Isto remete para a necessidade de acautelar a monitorização e a capacidade de intervenção por parte dos poderes públicos responsáveis.

Neste contexto o CES recorda o seu recente Parecer sobre natalidade onde se incluem recomendações no domínio do mercado de trabalho e do combate à precariedade, da valorização salarial e eliminação das desigualdades salariais entre homens e mulheres, da revisão da política das licenças parentais, da promoção da igualdade entre mulheres e homens na repartição do cuidado e das políticas sociais de combate à pobreza.<sup>4</sup>

### **3.2. Mitigação das subidas dos preços e dos juros**

Na proposta de orçamento o governo compromete-se a levar para a frente um conjunto de medidas que procuram responder ao aumento dos preços dos combustíveis e de outras matérias-primas, mitigando os seus efeitos negativos nos orçamentos das famílias e das empresas. Incluem-se neste conjunto de medidas a limitação do aumento de rendas ou o congelamento dos preços dos transportes públicos, já antes anunciados no âmbito do plano Famílias Primeiro

---

<sup>4</sup> Conselho Económico e Social (2022), A Natalidade em Portugal: uma questão política, económica e social. Consulta [aqui](#).



– juntando-se agora novas medidas como a majoração dos gastos de energia e produção agrícola em sede de IRC. No total, o impacto estimado das medidas destinadas a mitigar as subidas de preços e de juros supera os 2600 milhões de euros em 2023.

Estas medidas contemplam:

- a majoração em 20% em IRC dos gastos de energia e de 40% nos gastos de produção agrícola, beneficiando todas as empresas com exceção das empresas petrolíferas, com um custo orçamental estimado de 60 milhões de euros;
- a compensação pela limitação do aumento das rendas a 2%, com um custo orçamental de 45 milhões de euros;
- a redução voluntária das retenções na fonte para titulares de crédito à habitação, com um custo orçamental em 2023 de 250 milhões de euros;
- o reembolso parcial para o gasóleo profissional, com um custo orçamental estimado em 25 milhões de euros;
- o apoio extraordinário aos custos com combustíveis na agricultura, com um custo orçamental em 2023 estimado em 40 milhões de euros;
- a redução do IVA na eletricidade, com um custo orçamental em 2023 de 90 milhões de euros;
- a manutenção dos preços dos passes de transporte público, com um custo orçamental estimado de 66 milhões de euros;



- a aplicação de um mecanismo excecional e temporário de ajuste dos custos de produção de energia elétrica, sem impacto orçamental em 2023;
- A permissão da transição para o mercado regulado do gás natural, com um custo orçamental potencial de 60 milhões de euros, resultante da perda de IVA;

No seu conjunto são medidas destinadas a diferentes segmentos económicos e sociais, com impactos diversos e todas orientadas para tentar limitar os efeitos mais perversos da subida dos preços da energia ou dos juros.

O CES avalia estas medidas como positivas, mas ainda assim insuficientes, particularmente no que diz respeito às medidas mais dirigidas às famílias, como seja a redução do IVA na eletricidade, a redução voluntária das retenções de IRS na fonte, ou o apoio à transição para o mercado regulado. O CES alerta ainda para o impacto que o aumento dos juros nos empréstimos à habitação própria está a ter no orçamento das famílias. O CES salienta que a situação atual aconselha a uma monitorização mais próxima da evolução dos preços de bens essenciais, com a consequente avaliação da necessidade de serem inseridas novas medidas de apoio às famílias e de limitar comportamentos especulativos na formação de preços.

De realçar, pela positiva, a aplicação do mecanismo excecional e temporário de ajuste dos custos de produção de energia elétrica, definido entre Portugal e Espanha, com o acordo da UE, no âmbito do Mercado Ibérico de Energia Elétrica – MIBEL que aparentemente está a produzir resultados em termos do controle de preços e que a própria UE parece estar a caminho de generalizar a toda a Europa.



O CES regista ainda a evolução da posição nacional e europeia relativamente à aplicação de um imposto sobre lucros extraordinários.

### **3.3. Acelerar a transição energética e climática**

As medidas previstas no quadro deste objetivo inserem-se no compromisso do governo de atingir a neutralidade carbónica em 2050. O governo propõe-se investir 2 100 milhões de euros na transição energética em 2023, bem como criar um incentivo ao autoconsumo e venda de excedente de energia à rede, propondo-se, simultaneamente, terminar gradualmente com as isenções em sede de ISP. Neste âmbito propõe-se:

- introduzir um novo incentivo ao consumo e venda de excedente à rede, através da criação de uma exclusão de tributação de IRS até ao limite anual de 1000 euros de rendimentos resultantes da transação da energia excedente à rede.
- atualizar o processo de eliminação gradual das isenções prejudiciais de ISP, medida destinada às empresas produtoras de energia através de combustíveis fósseis.

No caso do gás natural, face ao contexto atual, é proposta do governo suspender extraordinariamente em 2023 a tributação do ISP do produto energético, retomando a sua trajetória nos anos subsequentes.

- Proceder ao ajustamento nas tributações autónomas, medida destinada a empresas com frotas de veículos elétricos, híbridos plug-in e a gás natural veicular.



São medidas de reforço de orientações já em curso que obedecem a objetivos mais amplos de natureza estratégica e que têm neste contexto incentivos adicionais.

O CES defende que importa aproveitar a crise atual para repensar toda a estratégia neste domínio e fazer os ajustes que se revelarem necessários, em sintonia com o que forem as orientações europeias.

### **3.4. Apostar no investimento e na inovação**

Neste âmbito, o governo propõe-se estimular o investimento e a inovação, apoiando a capitalização de empresas, reduzindo a carga fiscal e simplificando o regime de reporte de prejuízos fiscais. Propõe-se, ainda, estimular o tecido empresarial no interior do país, dar mais incentivos ao investimento e regulamentar os criptoativos.

Com estes objetivos propõe-se avançar com as seguintes medidas:

- Incentivo à capitalização das empresas, com um custo estimado de 120 milhões de euros, mas com impacto apenas em 2024.

É criado o Incentivo à Capitalização das Empresas (ICE), resultante dos regimes fiscais atualmente contemplados na Dedução por Lucros Retidos e Reinvestidos e a Remuneração Convencional do Capital Social. Face aos regimes individualmente considerados, e para 2023 e anos seguintes, a redução do limite máximo anual de dedução é compensada pelo alargamento do prazo para dedução;

- Simplificação do regime de reporte de prejuízos fiscais, com a eliminação dos respetivos limites temporais, e ajustamento do montante de prejuízos



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

fiscais dedutíveis, de 70% para 65% do lucro tributável do exercício em causa;

- Alargamento da taxa reduzida aplicável a PME, medida destinada a todas as micro, pequenas e médias empresas, bem como empresas de pequena-média capitalização (Small Mid Caps);
- Alargamento do regime de taxa reduzida de IRC e majoração dos custos salariais para empresas do interior;
- Melhoria do Regime Fiscal de Apoio ao Investimento (RFAI), através do reforço da dedução à coleta aplicável dos atuais 25% para 30% das aplicações relevantes, para investimentos nas regiões Norte, Centro, Alentejo e Regiões Autónomas;
- Prorrogação, para o ano de 2023, da suspensão do agravamento de tributações autónomas para empresas com prejuízos fiscais, abrangendo a totalidade das empresas e com um custo estimado de 10 milhões de euros.;
- Novo regime de tributação de criptoativos.

No seu conjunto, as medidas englobadas destinam-se fundamentalmente a reduzir a carga fiscal e a alterar o regime de reporte de prejuízos. Reconhecendo nestas medidas um esforço na redução da tributação sobre as empresas, o CES recomenda que esta questão seja objeto de um estudo aprofundado, visando um regime fiscal incentivador do desenvolvimento da economia portuguesa e da produtividade, tendo em conta estudos recentes como, por exemplo, o relatório da Comissão Europeia *Taxation Trends in the European Union*.



Relativamente ao novo regime de incentivos à capitalização das empresas, subsistem sérias dúvidas sobre se constitui, efetivamente, uma melhoria relativamente ao quadro atualmente em vigor.

As principais medidas de política orçamental com impacto em 2023 terão um impacto significativo no orçamento, quer do lado da receita (menos 1 629 milhões de euros) quer do lado da despesa (mais 2 949 milhões de euros), num montante global de cerca de 4 600 milhões de euros, correspondendo a cerca de 1,8% do PIB.

Sem dúvida que outras medidas existirão com impacto na sustentação da atividade económica e o orçamento deve ser visto no seu conjunto, mas observando o valor que as prioridades da estratégia orçamental representam em termos globais não podemos deixar de alertar para que seja feita uma avaliação do impacto destas medidas num futuro próximo.

### **3.5. Reforçar a credibilidade orçamental**

A proposta de orçamento dá atenção especial ao reforço da credibilidade orçamental através de um conjunto de medidas específicas.

Reforça o compromisso com redução da dívida pública para 110,8% do PIB em 2023, regressando-se ao valor do pré-troika. O saldo primário será positivo, na ordem dos 1,6% do PIB, aumentando 1,4 p.p. em relação a 2022.

Por sua vez, o exercício de revisão da despesa irá manter-se em 2023, antevendo-se um impacto orçamental na ordem dos 140 milhões de euros.



## CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

Em 2023 arranca também a orçamentação verde, tendo sido identificados 2 520 milhões de euros de dotações orçamentais com impacto positivo na transição climática, num total de mais de 600 medidas.

No âmbito desta procura de credibilidade orçamental, importa também destacar o ajustamento das dotações orçamentais em linha com as necessidades.

As medidas propostas são:

- a melhoria da eficiência e controle da despesa pública, destinada às entidades que integram a AP, prevendo poupanças de 140 milhões de euros;
- a orçamentação verde, medida igualmente destinada às entidades que integram a AP e que se traduz na aplicação da Lei de Bases do Clima (Lei n.º 98/2021, de 31 de dezembro);
- o reforço das dotações orçamentais em linha com necessidades efetivas, medida igualmente destinada às entidades que integram a AP, com um custo orçamental de 1 675 milhões de euros.

Todas estas medidas não podem deixar de ser consideradas como positivas pelo CES e coerentes com a estratégia definida. Sobretudo se não estiverem prisioneiras de burocracias excessivas e se traduzirem em respostas mais ágeis e flexíveis por parte dos responsáveis políticos. De assinalar, contudo, que o reforço da dotação para a saúde significa o reconhecimento da suborçamentação crónica do setor, para a qual o CES tem vindo a alertar em Pareceres anteriores.



#### **4. Segurança Social**

De acordo com o OE, o orçamento da segurança social terá um desenvolvimento positivo em 2023.

Considera-se que o crescimento económico previsto para este ano terá repercussões positivas no rendimento das famílias, com consequências positivas em termos da evolução da receita das contribuições sociais que se prevê aumentar em 5,8% face à receita estimada para 2022. Também os efeitos sobre a despesa são positivos prevendo-se que as prestações de desemprego se reduzam em 0,8% face a 2022.

Para 2023, prevê-se um aumento da receita efetiva total de 2 148,2 milhões de euros face à previsão de execução para 2022 atingindo o valor de 36 487,4 milhões de euros. Um resultado essencialmente influenciado, no dizer da proposta de orçamento, pelo acréscimo das contribuições no montante de 1 278,6 milhões de euros e das transferências do exterior em 970,3 milhões de euros conjugado com a eliminação das transferências do Orçamento do Estado para financiamento das medidas extraordinárias criadas no âmbito da pandemia, o que representa uma redução de receita de 615,3 milhões de euros, comparativamente a 2022.

No que concerne à despesa efetiva, estima-se que a mesma venha a aumentar 2,2%, face à previsão de execução para 2022, atingindo um montante na ordem dos 32 482,7 milhões de euros.

No conjunto da despesa efetiva, destaca-se a despesa com pensões e complementos, que deverá atingir, em 2023, o valor de 20 026,7 milhões de euros (excluindo as pensões do Regime Substitutivo dos Bancários), registando



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

um crescimento de 1,4% em relação a 2022 e representando cerca de 61,7% da despesa efetiva total.

Para este aumento da despesa com prestações sociais contribuem, ainda, os acréscimos previstos com o abono de família (14,7%), o complemento solidário para idosos (26,3%), a prestação social para a inclusão (6,4%), os programas e prestações de ação social (4,4%) e as prestações de parentalidade (7,7%), entre outras. De referir, no entanto, que este poderia ter sido igualmente o momento para incrementar o apoio a vítimas de violência doméstica, reforçando em concreto os serviços de apoio a vítimas.

Nos subsídios correntes com suporte em fundos comunitários regista-se um crescimento de 45,8% face à previsão de execução de 2022.

No que respeita ao saldo orçamental da Segurança Social para 2023, prevê-se que atinja o valor de 4 004,7 milhões de euros, na ótica da Contabilidade Pública (excluindo o saldo do ano anterior, os ativos e os passivos financeiros) que compara com o saldo estimado para 2022 de 2 543,7 milhões de euros – um acréscimo de 1 461, correspondente a 57,4% de aumento.

No que respeita à sustentabilidade da segurança social a longo prazo as previsões apontam para saldos negativos a partir de 2030, na casa dos 0,8% do PIB, mantendo-se até ao final do período de projeção (2060), ainda que menos negativos, na casa dos 0,3% do PIB.

Ainda de acordo com o Relatório do OE 2023, estas estimativas, que consideram um cenário de políticas invariantes, apontam para a manutenção da receita de contribuições e quotizações em 9,4% do PIB ao longo de todo o período da projeção e um aumento da despesa em cerca de 2 p.p. até por volta de 2040,



## CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

quando atinge 10,2% do PIB, altura em que se inverte a tendência até 2060 cifrando-se em 9,7% do PIB.

Estes resultados mostram saldos mais positivos nos primeiros 20 anos, que decorrem de uma menor despesa com pensões, mas de idêntica magnitude no restante período quando se compara com os apresentados no Relatório do OE para 2022. Também no longo prazo, as perspetivas de evolução de receitas e despesas, apesar de serem muito sensíveis às variações conjunturais e estruturais da economia, não revelam evoluções dramáticas, dando tempo para preparar as medidas de ajustamento que se revelarem necessárias.

Como aspetos positivos do quadro apresentado da segurança social destacam-se no imediato a evolução muito positiva do saldo orçamental previsto para 2023 que, mais uma vez, está ligada à boa *performance* da economia portuguesa em 2022 e que, não obstante a forte desaceleração prevista para 2023, se poderá projetar para 2023, embora com todos os riscos que são conhecidos.

Como elemento estrutural importante, o Relatório do OE refere que a carteira de ativos do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (FEFSS) no final de 2022 será de 22,2 mil milhões de euros (9,3% do PIB), correspondendo a quase 143,4% dos gastos anuais com pensões do Sistema Previdencial. Assumindo uma rentabilidade de 4% ao longo do tempo, e que constituam receitas do fundo os saldos do sistema, as transferências do Imposto Municipal sobre Imóveis, a parcela do IRC e do Adicional de Solidariedade sobre o Setor Bancário, estima-se que o fundo não se esgote até ao final da projeção (2060), o que é outro elemento positivo.



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

No entanto, é necessário ter presente que as tendências gerais de natureza estrutural se mantêm e terão tendência a acentuar-se, pelo que importa ter uma atitude de permanente atenção ao problema.

O CES salienta a necessidade de acompanhar a evolução e as mudanças de fatores como a demografia, a estrutura do mercado de trabalho, as mudanças tecnológicas, os rendimentos e sua distribuição e o desenvolvimento económico, tendo em vista a necessidade de garantir um sistema que, simultaneamente, seja sustentável e garanta níveis adequados de proteção.

Nesse sentido, o CES defende que deverão ser equacionadas medidas de diversificação das fontes de financiamento da segurança social que garantam a sua sustentabilidade, existindo já experiências noutros países que enfrentam problemas idênticos, que deverão ser utilizadas como referência.

Por outro lado, o financiamento da segurança social, numa perspetiva de longo prazo, também deverá ser uma preocupação a nível da UE, à semelhança do que ocorre com a transição digital ou as mudanças climáticas.

Nesta, como em muitas outras questões que dizem respeito à evolução da economia e da sociedade, é evidente a importância de um crescimento económico sustentado e da produtividade, bem como uma mais justa distribuição de rendimentos, nomeadamente aumentando os rendimentos do trabalho. E é necessário adotar, igualmente, uma postura otimista, no que respeita aos efeitos das transformações tecnológicas que, no curto prazo poderão colocar problemas ligados à transição, mas que no longo prazo não deixarão de criar condições para que se encontrem novas e melhores formas de responder às necessidades de organização da sociedade.



Ainda no capítulo referente à Segurança Social importa salientar os dados relativos à disparidade entre mulheres e homens do valor médio de pensões de velhice do regime geral, apresentados no Relatório *Elementos Informativos e Complementares* que acompanha o OE.

O CES considera preocupante que a pensão média atribuída às mulheres seja 43% menor que a dos homens (no caso dos homens o valor foi de 657,03 euros e nas mulheres de 372,62 euros). Tal constitui um agravamento face a anos anteriores, quando seria de esperar exatamente o contrário, dada a crescente participação das mulheres no mercado de trabalho e os objetivos estabelecidos relativamente à redução das desigualdades entre mulheres e homens.

O CES alerta ainda para o atraso recorrente da publicação do despacho de afetação de verbas do Sistema de Atribuição de Produtos de Apoio (SAPA), o que acarreta constrangimentos para os centros prescritores e graves prejuízos para os e as beneficiárias destes apoios. Recorde-se que o despacho de 2020 foi publicado a 13 de novembro e o de 2021 a 21 de dezembro.

## **5. Investimento Público**

No campo do investimento público, a projeção de investimento para 2023 ascende a 3,5% do PIB, representando um aumento de 36,9% face a 2022.

De acordo com o relatório do orçamento, a evolução deste investimento é consistente com o grau de maturidade dos investimentos estruturantes planeados antes da pandemia de Covid-19, estimado em 10 874 milhões de euros, ao qual se somam os projetos do PRR.

Para 2023 projeta-se um valor do chamado investimento estruturante de cerca de 2 262 milhões de euros, representando um acréscimo de cerca de 580



## CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

milhões face ao ano anterior. Para este acréscimo, contribuíram de forma significativa os investimentos nas áreas dos transportes, da saúde e da segurança social, bem como do ambiente e da agricultura.

Em termos quantitativos, destaca-se o investimento previsto na área ferroviária (Ferrovia 2020, expansão das redes de metropolitano e aquisição de frota) com um montante global de 1 572 milhões de euros, representando 69,4% do total e um acréscimo relativamente a 2022 de 113%. Para esta evolução contribuiu fortemente o investimento previsto na ferrovia pesada.

Segue-se o investimento na Defesa e Segurança Interna, com um investimento previsto de 332 milhões de euros, representando 14,7% do total e um acréscimo relativamente a 2022 de 31,7%. O investimento é justificado, sobretudo, no contexto da Defesa, incluindo a Lei de Programação Militar que mobiliza praticamente a totalidade do investimento previsto (331 milhões) e dentro desta a aquisição de Aeronaves KC – 390 (163 milhões). O que sobra tem a ver com os novos radares ANSR.

Na área da Educação e o Ensino Superior, o investimento previsto é de 163 milhões de euros, representando 7,2% do total, o que se traduz numa redução de 71% face a 2022. Esta deve-se fundamentalmente à redução do investimento na Universalização da Escola Digital (menos 71,6%), em resultado da concretização do projeto ao longo dos dois anos precedentes.

Na área da Saúde e Segurança Social, o investimento previsto é de 100 milhões de euros, um acréscimo de 57 milhões face a 2022 (133%), explicado fundamentalmente pelos investimentos no Novo Hospital de Lisboa Oriental (10 milhões), construído em regime de PPP, no Novo Hospital Central do Alentejo (53



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

milhões de euros), no Novo Hospital de Proximidade de Sintra (12 milhões) e no Centro Hospitalar de Setúbal (17 milhões de euros).

Nas áreas do Ambiente e Agricultura o investimento previsto é de 52 milhões de euros, representando cerca de 2,2% do total e um acréscimo de 30% face ao investimento de 2022. O investimento destina-se a dois projetos: um de Regadio (27 milhões), uma parcela de um investimento global de 440 milhões; o outro no quadro do Plano de Ação Mondego Mais Seguro (25 milhões de um total de 36 milhões).

Finalmente, o setor Rodoviário, que mobiliza a parcela menor do investimento (43 milhões de euros que compara com 40 milhões em 2020). Investimento fundamentalmente de manutenção ou de expansão da rede existente. Não se verifica nenhum projeto verdadeiramente estrutural, no sentido de ter impactos significativos a longo prazo na economia do país.

De salientar que, não obstante o PRR ser referido neste quadro do investimento público, não é apresentada uma quantificação da aplicação dos seus recursos, apenas dizendo-se que se encontra estruturado em três dimensões fulcrais – a Resiliência, a Transição Climática e a Transição Digital —, e que as duas últimas se propõem, complementarmente aos investimentos já em curso, designadamente ao nível da mobilidade sustentável, alavancar a capacidade de intervenção sobre a questão climática e sobre as exigências da modernidade ao nível do digital, representando um terço do investimento previsto no PRR. A dimensão Resiliência, por sua vez, propõe-se atender às vulnerabilidades sociais, à resiliência económica e à resiliência territorial, absorvendo dois terços dos recursos do PRR.



## CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

Em termos de comentários gerais, considera-se positiva a preocupação com o investimento público, que tem sido bastante reduzido nos últimos anos, ficando sistematicamente abaixo do orçamentado (em 2022 o diferencial é superior a mil milhões de euros) e, segundo o Parecer do CES sobre o OE de 2022, de 2016 a 2021 não foram executados cerca de 4,4 mil M€ dos valores orçamentados para o investimento público.<sup>5</sup> Ainda, o investimento público não tem exercido convenientemente o seu papel de modernização do país, particularmente no plano infraestrutural, seja no que concerne às necessidades internas, seja no que concerne às articulações internacionais.

As GO 2022-2026 apontam a necessidade de investimento nos/as profissionais da escola pública, admitindo que o diagnóstico de falta de docentes a curto e médio prazo requer maior esforço neste domínio. De facto, o cruzamento das previsões sobre a aposentação de docentes e o número de diplomados/as em cursos de formação de professores/as, comprova que o impacto da falta de docentes será galopante. De 110 mil estudantes sem professores em 2023 passar-se-á para 250 mil em 2025, isto é, mais de metade dos estudantes do 7.º aos 12.º anos de ensino estarão nessa altura sem aulas, pelo menos a uma disciplina.<sup>6</sup>

No entanto, no orçamento para 2023, verifica-se uma diminuição de 7,6% da despesa total consolidada na educação básica e secundária, o que coloca o país abaixo da média do que os países da OCDE gastam por aluno nestes níveis de ensino.

No que concerne à saúde, o CES alerta para a necessidade de investimento nos serviços públicos e da valorização dos e das profissionais de saúde, bem

---

<sup>5</sup> Parecer do CES sobre o OE de 2022. Consulta [aqui](#).

<sup>6</sup> <https://www.ffms.pt/blog/artigo/578/quantos-alunos-estarao-sem-aulas-daqui-a-1-ano>



como o cumprimento dos indicadores de população com médico/a e enfermeiro/a de família atribuídos/as.

No contexto nacional, caracterizado por uma baixa taxa de investimento no PIB (de 20,3% em 2021, de 20,1% estimados para 2022 e 20,4% previstos para 2023, abaixo da média da UE, com 22,45% em 2021), para além de efeitos de natureza específica relacionados com objetivos de carácter nacional, o investimento público poderá exercer um forte efeito de *crowding in* do investimento privado, desde que convenientemente planeado e executado, em articulação com o próprio investimento privado e poderá ser um instrumento de incentivo à transformação do tecido empresarial português.<sup>7</sup>

Neste sentido, continua a sentir-se a falta de projetos globais estruturantes que possam mobilizar e dar confiança ao setor empresarial privado, no sentido de ele próprio pensar a prazo a sua própria transformação e aquisição de competitividade.

## 6. SÍNTESE CONCLUSIVA

1. A arquitetura orçamental proposta para 2023 revela da parte do governo a adoção de uma postura cautelosa. O CES assinala, contudo, que uma prudência orçamental excessiva trará repercussões evidentes em termos de disponibilização de apoios internos aos diferentes agentes económicos, para fazerem face às consequências mais gravosas da crise e também em termos de maiores apostas na dinamização das transformações que o país necessita.

---

<sup>7</sup> Eurostat e Ameco.



2. O relativo otimismo do cenário macroeconómico apresentado pelo governo português para 2023 poderá justificar-se tendo em conta a evolução da economia portuguesa em 2022. Mas os riscos de não concretização são elevados e mostram tendência a aumentar ainda mais, tendo em conta a evolução mais recente da situação internacional e os seus impactos nos mercados da energia.
3. O CES verifica que a proposta de OE incorpora os compromissos assumidos no recente Acordo de Médio Prazo de Melhoria dos Rendimentos, dos Salários e da Competitividade, assinado pelas quatro confederações patronais e pela UGT, com efeitos em áreas como a fiscalidade, e que se repercutem direta ou indiretamente nos objetivos de valorização de rendimentos, de mitigação do aumento de preços ou de redução de custos de contexto e da criação de um enquadramento mais favorável à competitividade, podendo contribuir para uma maior eficiência da ação governativa e da mitigação dos impactos da deterioração da situação económica sobre as famílias e as empresas.
4. As medidas direcionadas para a atualização de pensões levantam várias reservas. Desde logo o modo como será calculada a atualização de pensões a partir de 2023, tendo em conta a fórmula legal de atualização. A opção da proposta de OE significa uma perda do valor futuro das pensões, já que o complemento excecional não integrará o valor das pensões que serão objeto de aumentos em 2023, além de que as percentagens de atualização serão muito inferiores às que resultam aplicação da fórmula legal. Mas, também a referência de 4% para a taxa de inflação em 2023 que está longe de ser uma previsão consensualizada.



5. A valorização salarial da AP é um dos problemas estruturais da sociedade portuguesa a que é importante dar uma resposta profunda e articulada com o objetivo de modernização da AP, de rejuvenescimento e qualificação de quadros, de atratividade e de perspetiva de realização profissional e de introdução de uma cultura moderna de serviço público.
6. No que respeita à redução transversal do IRS, e reconhecendo o CES que se prevê em 2023 uma redução de imposto para todos os escalões e um acréscimo de rendimento líquido disponível das famílias, ainda assim a proposta orçamental parece ficar aquém do que se justificaria no atual contexto, carecendo de maior visão estratégica relativamente à necessidade de adaptação do sistema fiscal às necessidades de dinamização da sociedade portuguesa e da própria economia. Ainda, dado o peso absoluto e relativo que o IRS continua a assumir na receita fiscal, e não obstante as alterações agora introduzidas, o CES defende este imposto deve merecer uma atenção prioritária no sentido da sua redução, sem prejuízo da sua função de equidade social.
7. Uma medida que se justifica plenamente é a reformulação das regras do mínimo de existência, tendo em conta os riscos de pobreza que existem na sociedade portuguesa, que se acentuaram de acordo com os últimos dados conhecidos e que terão tendência a acentuar-se em 2023.
8. A redução do IRS para os e as jovens é, sem qualquer dúvida, uma medida ajustadíssima à situação atual, de injustiça da sociedade relativamente às camadas jovens, recomendando o CES o reforço das taxas de isenção nos cinco anos previstos. Um plano que pretenda aumentar a competitividade do país não pode deixar de pôr no centro das suas atenções as gerações



mais jovens que, nos últimos tempos, têm emigrado em grande número, particularmente os e as mais qualificadas.

9. Em relação aos apoios ao alojamento dos e das estudantes universitárias deslocadas, será tempo de pensar em medidas de natureza mais estrutural, como a criação de cidades universitárias à semelhança do que existe noutros países.
10. No que diz respeito às medidas de mitigação dos preços e dos juros, estas consideram-se positivas no seu conjunto, podendo pecar por timidez, particularmente no que diz respeito às medidas mais dirigidas às famílias.
11. De realçar, pela positiva, a aplicação do mecanismo excecional e temporário de ajuste dos custos de produção de energia elétrica, que parece estar a produzir resultados em termos do controle de preços e que a própria UE parece estar a caminho de generalizar a toda a Europa.
12. As medidas previstas no quadro da transição energética e climática inserem-se no compromisso do governo de atingir a neutralidade carbónica em 2050. Importa repensar toda a estratégia neste domínio, em sintonia com o que forem as orientações europeias.
13. As principais medidas de política orçamental terão impacto significativo no orçamento. Observando o valor que as prioridades da estratégia orçamental representam em termos globais não podemos deixar de nos interrogar sobre os impactos efetivos que estas medidas terão na evolução da situação económica em 2023, vindo ao de cima a característica de precaução que enforma toda a arquitetura orçamental.



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

14. A proposta de orçamento dá atenção especial ao reforço da credibilidade orçamental através de um conjunto de medidas específicas, que não podem deixar de ser consideradas como positivas pelo CES. Sobretudo se não estiverem prisioneiras de burocracias excessivas e se traduzirem em respostas mais ágeis e flexíveis.
15. No que respeita à sustentabilidade da Segurança Social a longo prazo, as previsões apontam para saldos negativos a partir de 2030, mantendo-se até ao final do período de projeção (2060), ainda que menos negativos, na casa dos 0,3% do PIB.

Como aspetos positivos do quadro apresentado da Segurança Social destacam-se no imediato a evolução muito positiva do saldo orçamental previsto para 2023. Contudo, é necessário ter presente que as tendências gerais de natureza estrutural se mantêm, e irão acentuar-se, pelo que importa ter uma atitude permanente de atenção ao problema. O CES defende que deverão ser equacionadas medidas de diversificação das fontes de financiamento da Segurança Social que garantam a sua sustentabilidade.

No longo prazo, as perspetivas de evolução de receitas e despesas não revelam evoluções dramáticas, dando tempo para preparar medidas de ajustamento que se revelarem necessárias.

Como elemento estrutural importante, a carteira 765 de ativos do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (FEFSS) no final de 2022 será de 22,2 mil milhões de euros (9,3% do PIB), correspondendo a quase 143,4% dos gastos anuais com pensões do Sistema Previdencial, estimando-se que o fundo não se esgote até ao final da projeção (2060).



O CES salienta ainda a necessidade de acompanhar a evolução e as mudanças de fatores como a demografia, a estrutura do mercado de trabalho, as mudanças tecnológicas, os rendimentos e sua distribuição e o desenvolvimento económico, tendo em vista a necessidade de garantir um sistema que, simultaneamente, seja sustentável e garanta níveis adequados de proteção.

- 16.** No campo do investimento público, a projeção de investimento para 2023 ascende a 3,5% do PIB, representando um aumento de 36,9% face a 2022. No contexto nacional, caracterizado por uma baixa taxa de investimento no PIB, o investimento público poderá exercer um forte efeito de *crowding in* do investimento privado.
- 17.** De um modo geral, está-se em presença de uma proposta de OE para 2023, tímida nas medidas de apoio aos efeitos económicos e sociais, em curso e previstos, da guerra na Ucrânia; cautelosa em relação à evolução europeia na resposta à crise, a começar pela política monetária; mas com margem de manobra para fazer face às repercussões internas de um eventual agravamento da situação internacional. O CES considera que o governo deverá adotar uma postura flexível e dinâmica na execução orçamental, respondendo com prontidão às situações mais imprevistas, designadamente em termos de um reforço dos apoios às famílias e às empresas.



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

## 7. DECLARAÇÕES DE VOTO



### **Parecer do CES sobre a Proposta de Orçamento do Estado para 2023**

#### Declaração de voto

1. A grave crise económica que atravessa a economia internacional requer políticas públicas que associem o rigor e uma clara definição de prioridades, com a necessária flexibilidade que permita enfrentar riscos futuros, salvaguardando os equilíbrios sócio-económicos que são essenciais.
2. Neste plano, não podemos equivocarmo-nos nem quanto aos aspectos essenciais da crise, nem quanto às respostas a serem dadas. É para nós claro que a inflação galopante e a ameaça de uma recessão que poderá vir a ser prolongada (configurando um cenário de «estagflação» próximo do que vivemos nos anos 70 do século passado), são as maiores preocupações que devem estar presentes no desenho das políticas públicas.
3. As políticas do BCE e de gestão da dívida pública portuguesa exercidas nos últimos anos, têm sido, no essencial, as mais adequadas, permitindo afastar um cenário semelhante ao que teve lugar no início da década passada, com a crise das dívidas soberanas da zona euro e com a incapacidade do nosso país em poder cumprir, sem o apoio externo, os seus compromissos financeiros. A mudança de política operada pelo BCE com o aumento das taxas de juro, parece acautelar possíveis situações de «fragmentação» dos países do euro, embora tenha elevados custos económicos e não seja garantido que, por si só, consiga fazer regredir a taxa de inflação para um valor próximo dos 2%, que constitui missão do próprio BCE.
4. A nível nacional, a política orçamental constitui um instrumento essencial das políticas públicas e não pode passar ao lado das preocupações e riscos que assinalámos: a possibilidade de uma recessão prolongada e de uma inflação continuada. Ou seja, sem questionar o prosseguimento de uma política de consolidação das contas públicas, importa não cair na tentação de querer ir sempre além do previsto e afirmarmo-nos como os «campeões» da redução da dívida e da eliminação dos défices orçamentais, esquecendo que as finanças públicas não podem ser geridas independentemente da evolução da economia.



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

5. Assim, consideramos que o parecer do CES deveria assumir uma posição mais clara e incisiva em três pontos essenciais:
- a) Afirmar que, devido quer à política do BCE, quer à credibilidade assegurada pela política financeira do país, desde a crise das dívidas soberanas, no que em especial diz respeito à boa gestão que vem sendo feita da dívida pública, não se perspectiva o risco de uma ruptura financeira do país ou a repetição de um cenário de bancarrota e que agitar o espectro de um colapso financeiros nos próximos tempos não faz qualquer sentido e só contribui para o agravamento da crise;
  - b) Afirmar que o OE para 2023 deve ser dotado de suficiente flexibilidade para contrariar os dois riscos que assinalámos: o da inflação e o da recessão. Ou seja, não podemos classificar de justificadamente prudente (expressão muito pouco rigorosa) a P.O.E. e pretender ter uma política de rendimentos que prossiga o objectivo de recuperar integralmente as perdas de rendimentos resultantes da inflação, contribuindo com isso para o aumento da própria inflação e com a certeza de que esse caminho levaria ainda a maior perda de rendimentos das famílias. Como não podemos aceitar uma P.O.E. que se apresenta contraccionista e próciclica (expressão do relatório da UTAO), e que com isso não se constitui num travão a um real risco de recessão que, a acontecer, teria graves consequências para a nossa débil economia e para o nível de vida futuro dos cidadãos.
  - c) Afirmar com o devido ênfase que o maior risco da actual política dos bancos centrais e do BCE não está tanto no aumento do custo dos juros da dívida (podendo a gestão desta suportar os aumentos esperados dos juros) com o seu efeito no financiamento das empresas, a grande maioria ainda fortemente endividadas e no recurso ao crédito pelas famílias (desde logo na habitação), e que estes são dois pontos que nenhum conceito de «prudência» deve em matéria de O.E. deixar de salvaguardar.
6. Na opinião da CCP, o parecer do CES – num momento particularmente grave da vida do país e em que todos devemos falar claro e assumirmos no pleno a responsabilidade das nossas opções e escolhas - não vinca suficientemente os três pontos que assinalámos, razão pela qual, mesmo concordando com uma grande parte do conteúdo do parecer, não podemos votar favoravelmente, tendo esta Confederação, na votação final global, votado abstenção.

07.11.22



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL



### **Declaração de voto da CGTP-IN ao Parecer do CES sobre o Orçamento do Estado para 2023**

A CGTP-IN valoriza a discussão que teve lugar no Conselho Económico e Social sobre a proposta de Orçamento do Estado (OE), apesar dos prazos para apreciação serem muito exíguos.

Num quadro de grande incerteza quanto à concretização do cenário macroeconómico, o Parecer realça o papel fundamental do consumo privado no crescimento, prevendo-se a não recuperação do poder de compra dos salários em 2023 face a 2021 e a perda do valor futuro das pensões devido à forma de actualização adoptada; assinala o medíocre desempenho do consumo público e do investimento, incluindo do investimento público, bastante reduzido e sistematicamente abaixo do orçamentado nos últimos anos; e chama a atenção para a importância de apoiar a economia, bem como contrariar a dinâmica de quebra do poder de compra.

O CES alerta para a diminuição da capacidade de resposta da Administração Pública às necessidades das populações, chamando a atenção para as áreas da saúde, da educação, dos apoios aos idosos e da habitação. O CES sublinha ainda que a valorização salarial dos trabalhadores em funções públicas - num quadro de perda acentuada de poder de compra desde 2009 e que se prevê que continue em 2023 - é um dos problemas estruturais da sociedade portuguesa a que é importante dar uma resposta profunda e articulada com o objectivo de modernização, rejuvenescimento, atractividade e qualificação.

O CES chama ainda a atenção para o Parecer sobre natalidade onde se incluem recomendações no domínio do mercado de trabalho e do combate à precariedade, da valorização salarial e eliminação das desigualdades salariais entre homens e mulheres, na revisão da política das licenças parentais, na promoção da igualdade entre mulheres e homens na repartição do cuidado e políticas sociais de combate à pobreza.

No que diz respeito à fiscalidade, considera as medidas no IRS correm o risco de ficar aquém do que se justificaria no actual contexto.

No entanto, ao longo do Parecer está também presente uma aceitação e justificação das opções do Governo em sede de Orçamento. Há uma visão valorativa do denominado Acordo de Médio Prazo de Melhoria dos Rendimentos, dos Salários e da Competitividade, cujos conteúdos serão, na nossa apreciação, profundamente negativos.

O Parecer, ainda em sede fiscal, não faz a crítica às medidas previstas no OE em sede de IRC. Medidas que apostam no aprofundamento do regime de Benefícios Fiscais (BF), que, como o Tribunal de Contas vem alertando em matéria de BF, não tem “sido ainda possível incluir uma avaliação discriminada dos resultados efetivamente obtidos face aos objetivos inerentes à sua criação”, salientando ainda que a despesa fiscal (DF) “em IRC continua a evidenciar uma elevada concentração num reduzido número de



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

benefícios” e que se mantém “também a concentração num número reduzido de beneficiários, uma vez que 17,4% (164 M€) da DF resultante dos seis benefícios identificados é relativa aos dez maiores beneficiários de cada BF, o que também reflete a concentração da DF.” (Parecer sobre a Conta Geral do Estado 2021 do Tribunal de Contas, página 208).

Ainda em matéria dos constrangimentos induzidos pela perda de soberania no plano monetário, mas também orçamental, há a recusa de incluir a recomendação para que seja feita uma avaliação deste processo e o seu impacto para o desenvolvimento do país.

Assim, pelos motivos atrás expostos, a CGTP-IN vota contra o Parecer do CES sobre o Orçamento do Estado para 2023.

Lisboa, 7 de novembro de 2022

Os Representantes da CGTP-IN