CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

Parecer sobre a

Conta Geral do Estado de 2023

(Aprovado na Reunião do Plenário do CES de 03/10/2024)

Relator: *Conselheiro Óscar Gaspar*

Lisboa, 2024

ÍNDICE

1. ÂMBITO E TERMOS DO PARECER 3

2. CONSIDERAÇÕES GERAIS 4

2.1. Considerações gerais sobre o exercício de 2023 4

2.2. Considerações gerais sobre a CGE 2023 9

3. EVOLUÇÃO MACROECONÓMICA 10

3.1. Caraterização geral 10

3.2. Análise dos desvios face às previsões 17

4. EVOLUÇÃO DAS CONTAS DAS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS 19

4.1. Execução orçamental e saldo das Administrações Públicas 19

4.1.1. Execução orçamental em 2023 19

4.1.2. Execução da Despesa 23

4.1.3. Execução da Receita 28

4.2. Dívida pública 32

4.3. Análise dos desvios face às previsões 37

5. CONTA DA SEGURANÇA SOCIAL 40

6. SÍNTESE CONCLUSIVA E RECOMENDAÇÕES 44

7. DECLARAÇÕES DE VOTO 47

1. ÂMBITO E TERMOS DO PARECER

O presente Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2023 (CGE 2023) foi solicitado pela Comissão Parlamentar de Orçamento, Finanças e Administração Pública 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 107.º e na Lei de Enquadramento Orçamental (LEO), no artigo 66.º. Nos termos deste artigo, o Governo submete à Assembleia da República (AR), até 15 de maio do ano seguinte, a documentação integrante da CGE. A AR aprecia a CGE até 31 de dezembro seguinte.

O CES reafirma, como consta em anteriores Pareceres, a importância da CGE como documento sobre a atividade financeira do Estado, o qual vai muito além do cumprimento dos preceitos legais previstos na LEO, nomeadamente no que se refere às normas e quadros contabilísticos, seguindo o bom princípio do dever e responsabilidade pela prestação de contas[1].

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 em termos de política orçamental e evolução 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 2023 tem por base a Lei do Orçamento do Estado (LOE) para o exercício (Lei n.º 24-D/2022, de 30 de dezembro), o Parecer do

[1] O que na terminologia anglo-saxónica se designa habitualmente por *accountability*.

CES sobre a proposta de LOE, incluindo o respetivo Relatório, e outros documentos elaborados por instituições nacionais e internacionais.

O Parecer encontra-se estruturado em 6 capítulos. Depois deste capítulo introdutório de âmbito e termos do Parecer, segue-se o segundo de considerações gerais, designadamente sobre o exercício de 2023 e sobre a CGE 2023. No terceiro capítulo analisa-se a evolução macroeconómica de Portugal em 2023, destacando-se a comparação de determinados indicadores com o observado em 2022 e com o previsto no Orçamento do Estado para 2023 (OE 2023). No quarto capítulo examina-se a evolução das contas das Administrações Públicas, em particular ao nível do saldo orçamental, da despesa, da receita e da dívida pública, discutindo-se os respetivos desvios face ao orçamentado. No quinto capítulo avalia-se a execução orçamental da Conta da Segurança Social e, por fim, no sexto capítulo apresenta-se a síntese conclusiva do Parecer e recomendações do CES.

2. CONSIDERAÇÕES GERAIS

2.1. Considerações gerais sobre o exercício de 2023

Se 2022 tinha sido antecipado genericamente como o ano da recuperação face ao caráter disruptivo da COVID-19 que assolou o mundo a partir de março de 2020, 2023 era suposto ser o ano do regresso a alguma normalidade (até em relação aos abruptos baixos e altos das taxas de crescimento pretéritas), mas os continuados impactos da invasão militar da Ucrânia pela Rússia (que começou em fevereiro de 2022) e as medidas globais para combate à inflação, nomeadamente através do aumento das taxas de juro, arrefeceram fortemente a economia, especialmente na Europa.

A situação de guerra na Ucrânia e as consequências da política de sanções, a par com outras deflagrações militares, como a que levou à gravíssima crise

humanitária na faixa de Gaza e que de forma imprudente se alarga a outras zonas da região, e algumas ameaças alteraram mesmo as perspetivas geoestratégicas, com impactos sociais, económicos e orçamentais inevitáveis. O apelo ao reforço das despesas militares é outro fator com potenciais implicações orçamentais.

Neste contexto, o impacto do choque geopolítico e do choque energético fez-se sentir à escala global, com o PIB da economia mundial a desacelerar de 3,5% para 3,1% em 2023, com impacto muito mais profundo na Europa. De facto, a zona euro teve um tombo no crescimento, de 3,4% para 0,4%, e aquele que tem sido apelidado de motor da Europa, a Alemanha, apresentou mesmo uma redução real do PIB em 0,4%.

Para a economia portuguesa, o ano de 2023 acabou por se revelar positivo, superando as previsões e expetativas de base. Assim, a economia portuguesa acabou o ano com um crescimento de 2,3%, bastante acima da média europeia (0,4%). A CGE justifica o diferente desempenho na zona euro, referindo que "Esta dispersão está associada, em parte, às diferenças nas estruturas produtivas, tendo sido as economias mais centradas na indústria as mais afetadas por choques adversos, dado que os serviços se mostraram mais resilientes"[2].

Em termos económicos, verificou-se um novo aumento dos lucros dos grandes grupos económicos, com 19 destes a obterem resultados líquidos diários superiores a 28 milhões de euros. Ao mesmo tempo, a atividade e a vida das empresas e dos cidadãos foram muito marcadas pela inflação e pelas medidas tomadas para o seu controlo. Um tema da maior preocupação e relevância foi o da habitação, quer em termos de disponibilidade, quer em termos de custo, nomeadamente nas maiores cidades, pelo que o CES entende que devem ser levadas a cabo políticas públicas que permitam

[2] CGE 2023, Volume I - Tomo 1, p. 2.

aumentar a oferta de habitação, incluindo a oferta pública, e criar as condições para que o direito à habitação possa ser uma realidade no nosso país.

A taxa de inflação, após ter atingido um máximo histórico em 2022, apresentou uma trajetória descendente ao longo de 2023 na generalidade das economias avançadas e também em Portugal, a qual se fixou abaixo da média europeia. Em 2023, a taxa de inflação medida pelo Índice Harmonizado de Preços no Consumidor (IHPC) foi de 5,3%, abaixo da registada na União Europeia (6,4%) e na zona euro (5,4%).

Recorde-se que na zona euro o Banco Central Europeu (BCE) tem a incumbência de garantir a estabilidade de preços, entendendo-se como tal que a inflação a médio prazo deve ser de 2%[3]. Na realidade, a inflação na área do euro foi de 8,4% em 2022 (tendo mesmo ultrapassado os 10% em outubro) e, embora descendo e com tendência de queda, fixou-se em 5,4% na média do ano de 2023.

Neste contexto, assistiu-se a uma alteração da política monetária por parte dos principais bancos centrais, com o aumento progressivo das taxas de juro diretoras enquanto estratégia de contenção daquele aumento. Na área do euro, a política monetária tornou-se ainda mais restritiva com o fim das compras líquidas do programa de compra de ativos.

Na área do euro, o BCE aumentou as taxas de juro diretoras em 450 pontos base em termos acumulados desde meados de 2022, dos quais 200 pontos base entre janeiro e setembro de 2023, após o que se assistiu à estabilização das mesmas. Assim, as taxas de juro aplicáveis às operações principais de refinanciamento, à facilidade permanente de cedência de liquidez e à

[3] https://www.ecb.europa.eu/mopo/intro/html/index.pt.html

facilidade permanente de depósito situavam-se, respetivamente, em 4,5%, 4,75% e 4% no final do ano.

A maior restritividade da política monetária refletiu-se num aumento dos custos de financiamento das dívidas soberanas, famílias e empresas, observando-se aumentos das taxas de juro de curto e longo prazos ao longo de 2023. A conjugação da elevada inflação e subida das taxas de juro foi especialmente impactante nas famílias, o que levou a que o Governo português, tal como a generalidade dos governos dos países europeus, tenha avançado com políticas de mitigação do impacto destes choques desde 2022. As medidas de política executadas para atenuar os choques geopolíticos ascenderam a 2.605 M€ em 2023.

Em termos de enquadramento, releva também que as regras do Tratado de Funcionamento da União Europeia relativas às contas públicas ainda estiveram suspensas em 2023 por decorrência dos impactos da pandemia de COVID-19[4].

De notar que, em vésperas da apresentação do OE2023, foi assinado entre o Governo, a UGT e as confederações patronais, em sede de Concertação Social, um "Acordo de Médio Prazo de Melhoria de Rendimentos, dos Salários e da Competitividade".

O CES regista a assinatura do "Acordo plurianual de valorização dos trabalhadores da administração pública"[5].

Em 2023, o Plano de Recuperação de Resiliência (PRR) teve o seu terceiro ano de implementação, caraterizado pela aceleração em termos de operação e materialização de projetos, pela concretização de dois Pedidos de

[4] As novas regras foram aprovadas em abril de 2024 e podem ser consultadas em Regulation (EU) 2024/1263 (https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj) e Regulation 2024/1264 (https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2024/1264/oj)

[5] https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=%3d%3dBQAAAB%2bLCAAAAAAABAAzNDY2MAQAZFxIEAUAAAA%3d

Pagamento e pelo ajustamento às novas condições, sendo que "o programa Repower passou a ser a 21.ª Componente do PRR e representa cerca de 855 M€"[6]."

Segundo o Relatório Anual 2023 da Estrutura de Missão Recuperar Portugal, "a 31 de dezembro de 2023, já tinha sido lançado um montante de 14.530 milhões de euros em avisos de abertura de concursos e 2.084 milhões de euros em concursos públicos"[7].

O PRR terá sido um dos elementos preponderantes para que, em 2023, os fluxos financeiros com a UE tenham sido favoráveis a Portugal em 6.037,3 milhões de euros (um acréscimo de 2.545 milhões de euros face a 2022).

O enquadramento político do exercício de 2023 tinha um elemento conhecido, mas, no final o ano, foi absolutamente marcado por um facto totalmente inesperado e com profundos efeitos. Na realidade, as eleições legislativas de março de 2022 levaram à tomada de posse de um Governo com maioria absoluta e, tendo em conta que o Orçamento de 2022 foi aprovado a meio do exercício, 2023 seria o primeiro ano orçamental completo de uma nova legislatura (e correspondentes prioridades políticas e financeiras). Sucede que, no dia 7 de novembro de 2023, o Primeiro-Ministro apresenta a sua demissão[8] e, em seguida, o Presidente da República decide dissolver a Assembleia da República e convocar novas eleições legislativas para 10 de março de 2024[9]. De qualquer forma, foi assumido que o Orçamento do Estado para 2024 seria votado antes da exoneração formal do Primeiro-Ministro. A execução orçamental dos últimos meses de 2023 sucede,

[6] Mensagem do Presidente da Estrutura de Missão Recuperar Portugal no Relatório Anual 2023
[7] Relatório Anual 2023 da Estrutura de Missão Recuperar Portugal, p. 22 (https://recuperarportugal.gov.pt/wp-content/uploads/2024/09/Relatorio-Anual-2023.pdf)
[8] https://www.portugal.gov.pt/pt/gc23/comunicacao/noticia?i=dignidade-da-funcao-de-primeiro-ministro-nao-e-compativel-suspeicao-sobre-a-sua-integridade
[9] https://www.presidencia.pt/atualidade/toda-a-atualidade/2023/11/comunicacao-ao-pais-do-presidente-da-republica/

portanto, em ambiente de mudança de ciclo e certeza de eleições a curto prazo.

2.2. Considerações gerais sobre a CGE 2023

O CES considera relevante o facto de a CGE ser o principal documento de prestação anual de contas do Estado Português e releva a sua entrega atempada à AR e respetiva publicação no sítio próprio da Direção-Geral do Orçamento.[10] Também se saúda o esforço em produzir não só os documentos legais e técnicos, mas também outros elementos que permitam um maior acesso dos cidadãos e das cidadãs à evolução das contas públicas.[11]

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 das contas públicas.

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 2023.

Igualmente, como já foi apontado em anos anteriores, ainda é deficiente a apresentação das contas das empresas públicas e do seu contributo para o apuramento do saldo global[12].

[10] https://www.dgo.gov.pt/politicaorcamental/Paginas/Conta-Geral-do-Estado.aspx?Ano=2023
[11] https://online.dgo.gov.pt/DadosCidadao/Orcamento_CG.Entrada.aspx
[12] A título de exemplo, a única referência à Inapa consta da página 55 do Volume I - Tomo I da CGE 2023, onde se refere que a Parpública detém 44,9% da empresa, com uma participação de 80.862.652€, e em julho de 2024 a entidade apresenta-se à insolvência com notícias da notificação anterior de dificuldades financeiras.

Ainda de realçar que não é suficientemente clara a informação relativa à aplicação territorial e setorial do investimento público e às 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.

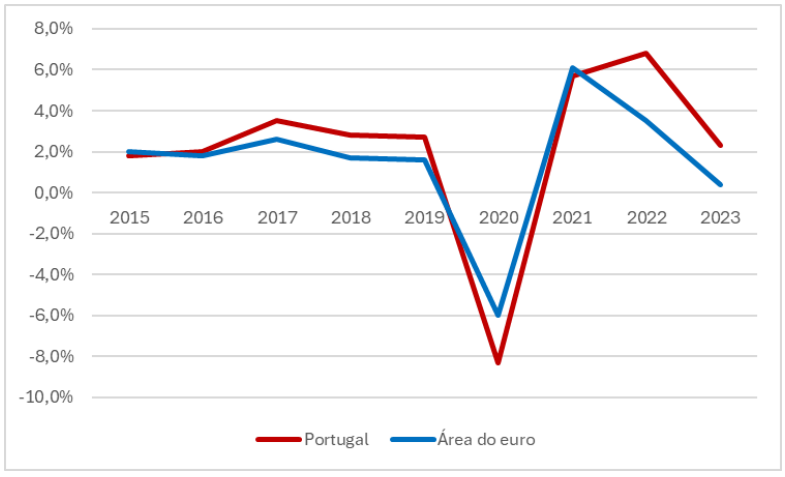
O CES assinala a publicação atempada do Decreto-Lei de Execução Orçamental para 2023, através do Decreto-Lei n.º 10/2023, de 8 de fevereiro.

3. EVOLUÇÃO MACROECONÓMICA

3.1. Caraterização geral

Em 2023, a economia portuguesa cresceu 2,3% em termos reais, num desempenho acima do previsto (1,3%). Este crescimento suplantou em muito o registado na área do euro (0,4%), pelo que se consolida o processo de convergência de Portugal com a UE que a COVID-19 tinha interrompido:

Figura 1 – Taxa de variação real do PIB de Portugal e da área do euro



Fonte: Eurostat

O Quadro 1 evidencia que o maior contributo para o crescimento do PIB em 2023 resultou da procura interna (1,4%), verificando-se um crescimento de 1,7% no consumo privado e 2,5% na formação bruta de capital fixo (FBCF), sendo que o consumo público não ultrapassou os 1% de variação.

QUADRO 1 – Evolução e desvio face ao orçamentado dos principais indicadores macroeconómicos e agregados

	2022	2023		Variação da execução	Desvio exec
	Valores Efetivos	Valores Efetivos	OE2023	2023/2022	face OE2023
	1	2	3	4=2-1	5=2-3
Contexto Internacional					
PIB real mundial	3,5	3,1		-0,4	nd
PIB real da área euro	3,4	0,4	0,9	-3,0	-0,5
Taxa de Inflação da área do euro - IHPC (%)	8,4	5,4		-3,0	nd
Taxa de desemprego área do euo (% da população ativa)	6,7	6,5		-0,2	nd
Preço do Barril de brent (USD, média do ano)	97,6	82	77,8	-15,6	4,2
Portugal					
PIB e Componentes da Despesa (em termos reais)					
PIB	6,8	2,3	1,3	-4,6	1,0
Consumo privado	5,6	1,7	0,7	-3,9	1,0
Consumo público	1,4	1,0	2,3	-0,4	-1,3
Investimento (FBCF)	3,0	2,5	3,6	-0,4	-1,1
Exportações de bens e serviços	17,4	4,1	3,7	-13,3	0,4
Importações de bens e serviços	11,1	2,2	4,0	-8,8	-1,8
Contributos para a variação real do PIB (pp)					
Procura interna	4,4	1,4	1,6	-3,0	-0,2
Procura externa líquida	2,4	0,9	-0,3	-1,5	1,2
Preços (taxa de variação, %)					
Deflator do PIB	5,0	7,1	3,6	2,1	3,5
IHPC	8,1	5,3	4,0	-2,8	1,3
Mercado de trabalho					
Emprego (ótica de contas nacionais)	1,5	0,9	0,4	-0,7	0,5
Taxa de desemprego (% da população ativa)	6,1	6,5	5,6	0,4	0,9
Produtividade aparente do trabalho	5,2	1,4	0,9	-3,8	0,5
Saldo das balanças corrente e de capital (% do PIB)					
Necessidade (-)/Capacidade (+) de financiamento	-0,4	2,6	1,5	3,0	1,1
Saldo da balança corrente	-1,3	1,3	-1,1	2,6	2,4
da qual Saldo da balança de bens e serviços	-2,4	0,8	-2,6	3,2	3,4
Saldo da balança de capital	0,9	1,3	2,6	0,4	-1,3

Fonte: CGE 2023: Quadro 1.2. (Vol. I Tomo I). Cálculos do relator: variação da execução e desvio 2023.[13]

[13] Note-se que os valores do mercado de trabalho foram oficialmente revistos após publicação da CGE2023. No 2.º trimestre de 2024, os ponderadores do Inquérito ao Emprego foram calibrados tendo por referência as estimativas da população residente calculadas a partir dos resultados definitivos dos Censos 2021. As séries retrospetivas (trimestrais e anuais, do 1.º trimestre de 2011 ao 1.º trimestre de 2024 e de 2011 a 2023) das estimativas divulgadas no âmbito das Estatísticas do Emprego foram revistas e encontram-se disponíveis no Portal das Estatísticas Oficiais.“Nota sobre a revisão das estimativas do Inquérito ao Emprego” publicada em conjunto com o Destaque “Estatísticas do Emprego – 2.º trimestre de 2024”.

A CGE2023 realça que "para a desaceleração do investimento (FBCF) contribuiu essencialmente a queda do investimento no setor da construção em 0,4%, resultante de uma forte diminuição de 2,1% no primeiro semestre, que não foi completamente compensada pela dinâmica positiva na segunda metade do ano. Os obstáculos à atividade relacionados com a falta de mão de obra, materiais e equipamento, bem como as dificuldades na obtenção de financiamento, terão contribuído para a retração da construção"[14].

A procura externa líquida também deu um contributo positivo (+0,9%) para o crescimento do PIB, dado que quer as exportações, quer as importações desaceleraram, mas as exportações de bens e serviços cresceram quase o dobro das importações (4,1% e 2,2%, respetivamente).

Em termos mais desagregados, constata-se que as exportações de bens aumentaram 1% em 2023, enquanto as exportações de serviços tiveram uma dinâmica mais positiva (+10,6%). Assim, apesar da desaceleração dos mercados emissores, a atividade turística em Portugal "atingiu valores históricos tanto no número de hóspedes quanto no número de dormidas, ultrapassando os valores pré-pandémicos em 10,7% e 10%, respetivamente".[15]

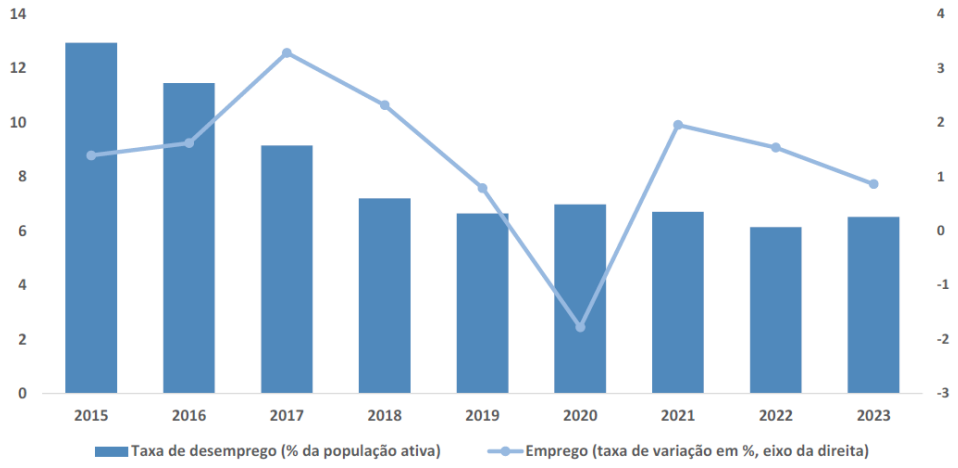
Em 2023, o emprego aumentou 2,3%, depois de já ter evidenciado um aumento de 3,3% em 2022. Por sua vez, a taxa de desemprego aumentou 0,4 pontos percentuais (pp) em relação a 2022, fixando-se em 6,5% (6,9% para as mulheres e 6,1% para os homens), exatamente a mesma taxa da média da área do euro.

Para citar diretamente a CGE2023: Em 2023, o mercado de trabalho manteve-se resiliente, com a população ativa e o emprego em novos máximos históricos.[16].

[14] CGE 2023, Volume I - Tomo I, p. 5
[15] CGE 2023, Volume I - Tomo I, p. 5
[16] CGE 2023, Volume I - Tomo I, p. 6

No ano de 2023, a média anual da população empregada foi estimada em históricos 5.051,2 milhares de indivíduos (2.565,7 milhares de homens e 2.485,5 milhares de mulheres), representando um aumento de 111,3 mil (2,3%) em relação ao ano anterior, enquanto a população desempregada foi estimada em 351,1 milhares de indivíduos (183,1 mil mulheres e 167,9 mil homens), traduzindo-se num aumento de 28,1 mil (8,7%) em relação a 2022.[17]

Figura 2 – Taxa de desemprego e emprego



Fonte: INE, reproduzido na CGE2023, Gráfico 1.4. (Vol. I Tomo I).

O CES realça que a taxa de desemprego de jovens (16 a 24 anos), já de si elevada, voltou a aumentar para 20,5%, mais 1,3 pp do que no ano anterior. Já o desemprego de longa duração teve uma evolução positiva, estimando-se em 37,7% do total dos desempregados em 2023, menos 7,2 pp do que no ano transato.

O CES manifesta a sua preocupação pelo aumento da taxa de risco de pobreza entre a população desempregada mesmo após transferências sociais (mais 3,3 pp entre 2021 e 2022, situando-se nos 46,7%).

[17] Fonte: INE. Estatísticas do Emprego. 2.º trimestre de 2024. Agosto de 2024. https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_destaques&DESTAQUESdest_boui=645506426&DESTAQUEStema=55574&DESTAQUESmodo=2

Segundo o Instituto Nacional de Estatística (INE), em 2023, a média anual da subutilização do trabalho abrangeu 648,66 mil pessoas, mais 3,5% (22,1 mil) do que em 2022, tendo a taxa de subutilização do trabalho sido de 11,7% (13,2% para as mulheres e 10,2% para os homens), superior em 0,2 pp à do ano anterior.

Em 2023, 17,4% da população empregada em Portugal tinha um contrato de trabalho não permanente (+0,8 pp face a 2022), o que corresponde a 723,2 mil pessoas[18], de acordo com dados do Eurostat, e representa um valor superior ao registado na área do euro (14,4%), passando do 4.º lugar em 2022 para o 2.º em 2023, atrás apenas dos Países Baixos (27,3%). Esta é uma situação preocupante sobretudo para aqueles que se veem obrigados a aceitar um vínculo de trabalho temporário de forma "involuntária", por não terem alternativa ou melhor proposta.
Acresce que sete em cada dez novos contratos de trabalho são não permanentes, de acordo com dados do Inquérito ao Emprego, do INE.

Para a análise do emprego não permanente em Portugal, importa ter em consideração a distribuição setorial do emprego e o peso das atividades sazonais. Segundo os dados do Eurostat, dos 723 mil contratos de trabalho não permanentes existentes em Portugal em 2023, 74 mil (10,3%) estão no setor do turismo, com um peso relativo 2,4 pp superior à média da UE. Se adicionado o setor do comércio (indiretamente relacionado com o turismo), estarão abrangidos 169,4 mil contratos de trabalho não permanentes (23,4% do total, com um peso relativo 3 pp superior ao da UE).

Outro aspeto que importa destacar prende-se com a percentagem de contratos de trabalho não permanentes nos imigrantes. Em 2023, 40,4% dos imigrantes em Portugal tinham um contrato de trabalho não permanente, ou

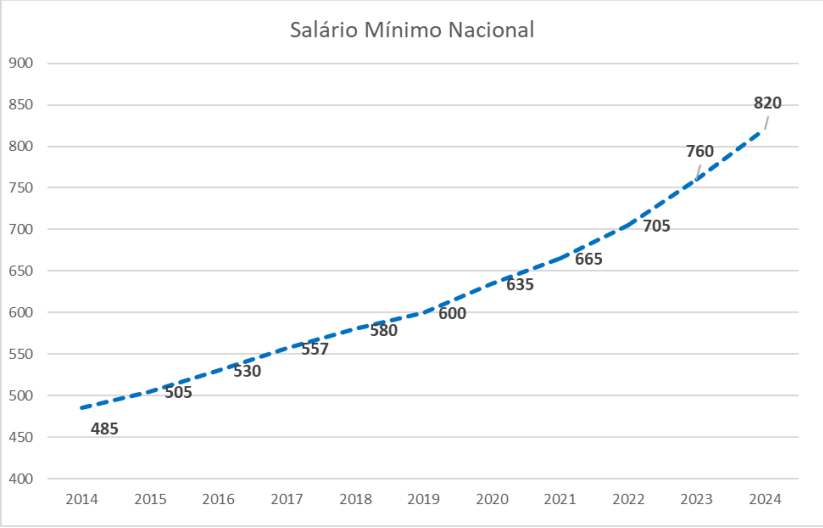
[18] Dados do Eurostat sendo que o INE atualizou recentemente para 751,7 mil pessoas

seja, o dobro da média europeia (20,2%). Este valor é ainda superior (42,3%) se forem considerados apenas imigrantes extra-UE.

Tal como em pareceres anteriores, o CES salienta que é essencial continuar a dar resposta às causas que conduzem à precariedade dos vínculos laborais.

A Retribuição Mínima Mensal Garantida (RMMG) para 2023 foi fixada nos 760 euros[19], em linha com o referido Acordo de Médio Prazo de Melhoria dos Rendimentos, dos Salários e da Competitividade. Recorde-se que o Salário Mínimo Nacional (SMN), após o congelamento que se verificou entre 1 de janeiro de 2011 e outubro de 2014, que não ocorreu na generalidade dos outros países da UE, aumentou 37% nos últimos 5 anos[20] e há o compromisso político de que atinja os 1.000 euros em 2028[21].

Figura 3 – Evolução do Salário Mínimo Nacional



Fonte: DGERT, gráfico do relator

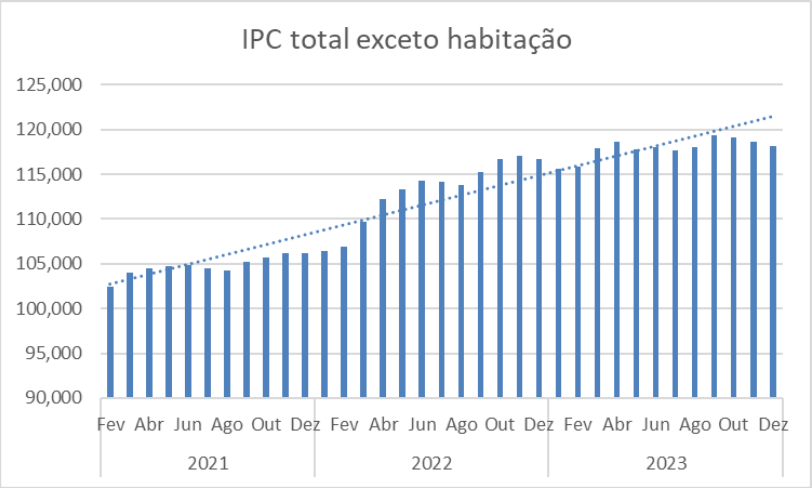
Tal como tinha ocorrido em 2022, embora com uma tendência já decrescente, a inflação foi um dos elementos que caraterizou e marcou o

[19] Decreto-Lei n.º 85-A/2022, de 22 de dezembro
[20] O salário mínimo nacional é de 820€ em 2024, na sequência de um acordo entre o Governo e alguns parceiros sociais, aumentando face aos 810€ previstos no Acordo ML prazo assinado em outubro de 2022
[21] https://www.portugal.gov.pt/gc24/programa-do-xxiv-governo-pdf.aspx

exercício de 2023. Assim, o Índice de Preços no Consumidor (IPC) registou uma variação de 4,3%, menos 3,5 pp do que a variação recorde ocorrida em 2022. Por sua vez, a inflação subjacente, que exclui do índice total os produtos alimentares não transformados e os produtos energéticos, atingiu o valor de 5% no conjunto dos meses de 2023, diminuindo também em 0,6 pp face a 2022. Comparativamente com a área do euro, Portugal registou uma inflação inferior em 0,2 pp (IHPC).

Note-se que a apresentação dos valores mensais ou anuais da inflação pode fazer parecer que no período mais recente houve alguma desaceleração, mas, na realidade, o nível geral de preços é hoje mais de 15% superior ao de há três anos[22]:

Figura 4 – Evolução do nível geral de preços



Fonte: INE, gráfico do relator

Refira-se também que bens essenciais, como os "produtos alimentares e bebidas não alcoólicas", subiram 23,6% entre janeiro de 2022 e junho de 2024. Já as prestações por crédito à habitação cresceram 52,5% entre dezembro de 2021 e junho de 2024 (dados do Banco de Portugal).

[22] Gráfico próprio com base nos dados do INE

Por seu turno, regista-se que as contas externas evidenciaram, em 2023, uma capacidade de financiamento de 2,6% do PIB (face a necessidades de 0,4% em 2022). Esta evolução está associada à melhoria quer do saldo da balança corrente para 1,3% do PIB (face a -1,3% em 2022), quer da balança de capital para 1,3% do PIB (face a 0,9% em 2022).

3.2. Análise dos desvios face às previsões

O CES tem repetidamente afirmado que seria relevante 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.

Relativamente à evolução efetiva dos principais indicadores macroeconómicos e agregados e à sua comparação com o previsto no Orçamento do Estado para 2023, regista-se, através da análise dos desvios do Quadro 1, que a economia portuguesa teve um desempenho melhor do que o previsto, com o PIB real a crescer mais 1 pp do que o antecipado. Note-se que um desvio significativo face às previsões inscritas nos Orçamentos do Estado se repete, já que, em 2022, se tinha registado um diferencial positivo de 1,8 pp[23], sendo que estas diferenças resultam de dinâmicas distintas também no mercado de trabalho e influenciam diretamente as variáveis de finanças públicas, nomeadamente através de maior receita fiscal e contributiva.

A procura interna registou um contributo para o acréscimo do PIB abaixo do previsto em 0,2 pp, sendo que das subcomponentes apenas o consumo privado foi mais forte do que o esperado. Foi do lado da procura externa que surgiu a maior surpresa, já que, de um contributo negativo previsto de 0,3%, se conseguiu um contributo positivo de 0,9%. Esta alteração de 1,2 pp face ao

[23] Conforme Parecer CES sobre CGE2022, página 18

previsto teve por base não só um crescimento das exportações mais forte do que antecipado (e já se referiu o bom momento do turismo nacional), mas também um crescimento das importações que ficou 1,8 pp abaixo do antecipado.

O mercado de trabalho excedeu o estimado ao nível da criação de emprego, pois o emprego cresceu 2,3% quando as previsões apontavam para 0,4%. Apesar desta evolução positiva, não se cumpriu o objetivo da redução da taxa de desemprego, que, ao invés de descer, aumentou 0,4 pp (um desvio de 0,9 pp face ao objetivo inscrito no OE 2023), dado que o aumento da população desempregada (8,6%) foi mais acentuado que o aumento da população ativa (2,4%).

Relativamente ao nível dos preços, há a registar que a desaceleração não foi tão forte como previsto no OE 2023, dado que se previa que o IHPC pudesse baixar até aos 4%. Ainda assim, fixou-se nos 5,3%.

Quanto às contas externas, o OE 2023 previa que o país evidenciasse capacidade de financiamento de 1,5% do PIB, com um saldo positivo da balança de capital (2,6% do PIB) que mais que suplantasse o saldo negativo da balança corrente (-1,1% do PIB), mas na realidade o contributo foi positivo nas duas balanças (de exatamente 1,3% em cada uma delas) e, como tal, a capacidade de financiamento superou as expetativas e fixou-se em 2,6% do PIB.

4. EVOLUÇÃO DAS CONTAS DAS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS

4.1. Execução orçamental e saldo das Administrações Públicas

4.1.1. Execução orçamental em 2023

A CGE 2023 apresenta a execução orçamental consolidada das Administrações Públicas em contabilidade nacional, conforme Quadro 2.

QUADRO 2 – Conta Consolidada das Administrações Públicas

(ótica da contabilidade nacional)

	Adm. Central	Adm. Local e Regional	Fundos Seg. Social	Administrações Públicas					
				2023	OE2023	2022	Tx var. % 2023/2022	2023 (% do PIB)	2022 (% do PIB)
1. Receita Fiscal	59 119,6	6 505,3	1 263,5	66 888,3	61 851,7	62 019,3	7,9	25,2	25,6
Impostos sobre a Produção e Importação	32 722,9	4 466,7	1 263,5	38 453,0	36 796,7	36 329,8	5,8	14,5	15,0
Impostos correntes sobre Rendimento e Património	26 396,7	2 038,6	0,0	28 435,3	25 055,0	25 689,5	10,7	10,7	10,6
2. Contribuições Sociais	6 563,5	792,2	25 364,6	32 720,4	30 652,4	29 641,5	10,4	12,3	12,2
Das quais: Contribuições Sociais Efetivas	2 301,0	0,0	25 327,0	27 628,0	25 650,6	24 734,4	11,7	10,4	10,2
3. Vendas	5 406,6	2 617,5	43,7	8 067,8	7 849,6	7 746,5	4,1	3,0	3,2
4. Outra Receita Corrente	5 619,2	5 784,4	10 938,4	5 446,4	6 776,2	5 207,5	4,6	2,1	2,1
5. Total da Receita Corrente (1+2+3+4)	**76 708,9**	**15 699,4**	**37 610,1**	**113 122,9**	**107 130,0**	**104 614,8**	**8,1**	**42,6**	**43,2**
6. Receita de Capital	**1 799,8**	**1 297,3**	**49,8**	**2 498,6**	**3 896,7**	**1 479,6**	**68,9**	**0,9**	**0,6**
7. Total da Receita (5+6)	**78 508,7**	**16 996,7**	**37 659,9**	**115 621,5**	**111 026,7**	**106 094,4**	**9,0**	**43,5**	**43,8**
8. Consumo Intermédio	9 449,2	4 505,3	89,3	14 043,8	14 822,5	13 370,0	5,0	5,3	5,5
9. Despesas com pessoal	21 545,2	5 919,4	322,5	27 787,0	27 212,3	25 825,1	7,6	10,5	10,7
10. Prestações Sociais	16 961,6	1 736,5	27 648,7	46 346,9	45 005,9	44 841,3	3,4	17,5	18,5
Das quais: não em espécie	13 070,6	1 177,7	27 491,0	41 739,3	39 969,6	40 100,5	4,1	15,7	16,5
11. Juros	5 944,4	139,9	0,0	5 751,6	6 256,6	4 664,2	23,3	2,2	1,9
12. Subsídios	1 483,1	376,1	141,8	2 001,0	1 436,6	2 685,1	-25,5	0,8	1,1
13. Outra Despesa Corrente	18 039,9	1 109,0	3 675,9	6 261,9	6 866,0	6 270,6	-0,1	2,4	2,6
14. Total da Despesa Corrente (8+9+10+11+12+13)	**73 423,3**	**13 786,2**	**31 878,2**	**102 192,2**	**101 599,9**	**97 656,3**	**4,6**	**38,5**	**40,3**
15. Formação Bruta Capital Fixo	3 611,9	3 072,5	58,4	6 742,8	8 617,9	5 773,1	16,8	2,5	2,4
16. Outra Despesa Capital	3 802,1	285,8	53,4	3 493,0	3 015,3	3 444,1	1,4	1,3	1,4
17. Despesa de Capital (15+16)	**7 414,0**	**3 358,3**	**111,8**	**10 235,8**	**11 633,3**	**9 217,2**	**11,1**	**3,9**	**3,8**
18. Total da Despesa (14+17)	**80 837,3**	**17 144,5**	**31 990,0**	**112 428,0**	**113 233,2**	**106 873,6**	**5,2**	**42,3**	**44,1**
19. Capacid. (+)/Nec. (-) Financ. Líquido (7-18)	**-2 328,6**	**-147,8**	**5 669,9**	**3 193,5**	**-2 206,6**	**-779,1**		**1,2**	**-0,3**
(em percentagem do PIB)	-0,9%	-0,1%	2,1%	1,2%	-0,9%	-0,3%			
Por memória:									
Saldo Primário	3 615,8	-7,9	5 669,9	8 945,1	4 050,0	3 885,1			
(em percentagem do PIB)	1,4%	0,0%	2,1%	3,4%	1,6%	1,6%			

Fonte: CGE 2023: Quadro 2.1. (Vol. I Tomo I).

No cômputo das finanças públicas, o exercício de 2023 apresentou a seguinte desempenho em termos de défice e dívida[24]:

QUADRO 3 - *Saldo Orçamental e Dívida (% do PIB)*

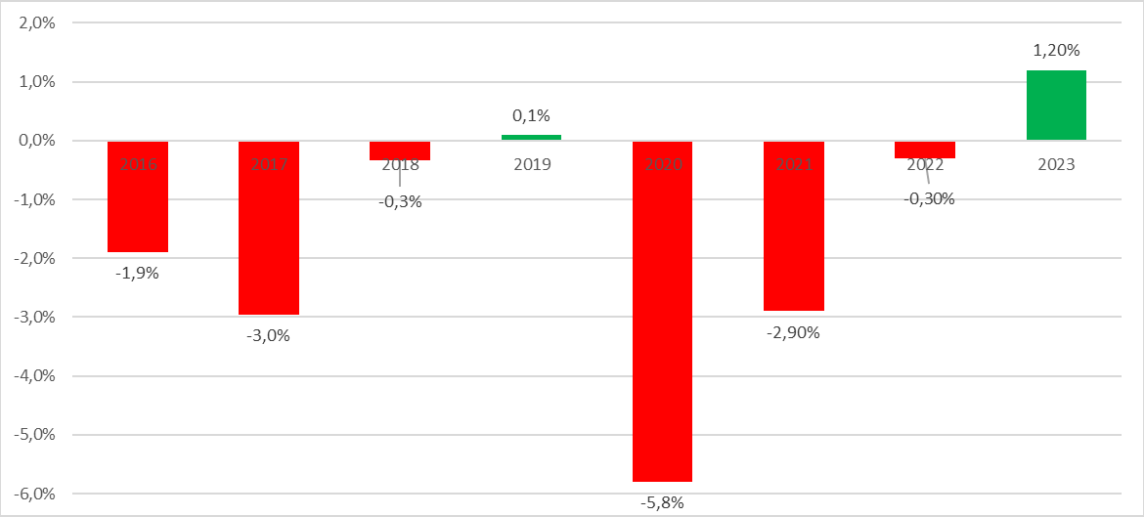
	2022	2023		Diferença (pp)	
	Valores Efetivos	Valores Efetivos	OE2023	2023/2022	face OE2023
	1	2	3	4=2-1	5=2-3
Saldo Orçamental	-0,3	1,2	-0,9	1,5	2,1
Dívida Pública	112,4	99,1	110,8	-13,3	-11,7

Fonte: CGE23 e OE23

Em 2023, o saldo orçamental das Administrações Públicas registou um superavit de 1,2% do PIB, com a Administração Central a apresentar um défice de 0,9%, as Administrações Regional e Local um défice marginal de 0,1% e os Fundos da Segurança Social um superavit de 2,1%. A Figura 8 ilustra a evolução do saldo orçamental desde 2016, sendo que o saldo de 2023 é o mais elevado dos últimos 50 anos.

[24] Em setembro de 2024 o INE vem atualizar estes valores e coloca o valor da dívida pública no final de 2023 em 97,9% do PIB
https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_destaques&DESTAQUESdest_boui=645949245&DESTAQUESmodo=2

Figura 5 – Evolução do saldo orçamental das Administrações Públicas em % do PIB



Fonte: INE - Procedimento dos Défices Excessivos.

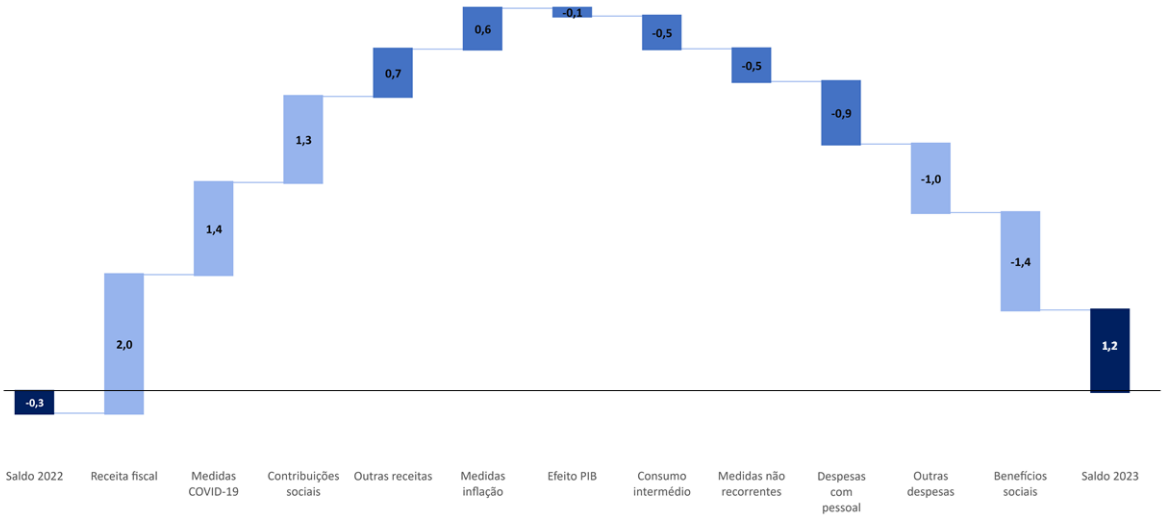
O registo do saldo orçamental das Administrações Públicas em 2023 representa uma melhoria de 1,5 pp do PIB face a 2022.

Em termos nominais, o saldo orçamental fixou-se em +3.193,5 milhões de euros.[25,26] Assim, o saldo global das Administrações Públicas melhorou em 3.972,6 milhões de euros entre 2022 e 2023, que resulta do efeito do aumento da receita de 9% suplantar largamente o crescimento da despesa (5,2%). De notar ainda que, em 2023, a taxa de crescimento da despesa de capital (11,1%) foi superior à da despesa corrente (4,6%), ao que não terá sido alheio o efeito PRR.

[25] Note-se que, conforme explica a CGE2023, o saldo das Administrações Públicas registou um superavit orçamental de 7586,8 milhões de euros em 2023 pela transferência, em março de 2023, da totalidade das responsabilidades do Fundo de Pensões da Caixa Geral de Depósitos (FPCGD) para a Caixa Geral de Aposentações (CGA).

[26] Como referido, o INE reviu os números em setembro de 2024 e colocou o valor provisório do saldo em 3.246,8M€

Figura 6 – Contributos para a variação do saldo das Administrações Públicas: 2022 e 2023 (% e pp do PIB)



Fonte: CGE 2023: Gráfico 2.1. (Vol. I Tomo I).

Esta evolução positiva do saldo orçamental resultou da dinâmica económica e do mercado de trabalho, com aumentos significativos na receita contributiva e fiscal, sendo que o Estado também beneficiou da conjuntura inflacionista (desde logo no IVA) e do aumento da massa salarial (que, conjugada com o aumento do emprego, fez com que as contribuições e quotizações para a segurança social aumentassem 12,4%, ou seja, 2.797 milhões de euros).

Como facto novo, houve a considerar as medidas extraordinárias adotadas num contexto de inflação para apoio aos rendimentos das famílias e às empresas, que totalizaram 2,6 mil milhões de euros, mas, em contrapartida, o saldo orçamental de 2023 beneficiou do fim das medidas relacionadas com a COVID-19.

A CGE 2023 assume que "a política orçamental, em 2023, assumiu um caráter restritivo, verificando-se uma melhoria do saldo estrutural primário num contexto de estabilização do crescimento do produto potencial".[27]

4.1.2. Execução da Despesa

A despesa pública cresceu 5,2% em 2023, substancialmente abaixo do observado para o PIB nominal, o que se traduziu num peso relativo deste agregado no PIB de 42,3%, inferior em 1,8 pp ao verificado em 2022. Em termos nominais, o valor da despesa ascendeu a 112.428 M€, traduzindo um aumento de 5.554,4 M€ – Quadro 4.

QUADRO 4 – Evolução e desvio face ao orçamentado da despesa das Administrações Públicas (ótica das contas nacionais)

	2022	2023		Variação 2023/2022	
	Valores Efetivos	Valores Efetivos	OE2023	M€	%
	1	2	3	4=2-1	5=4/1
Total da Despesa Corrente	**97656**	**102192**	**101599,9**	**4535,8**	**4,6%**
Despesas com pessoal	25 825,1	27 787,0	27 212,3	1 961,9	7,6%
Consumo Intermédio	13 370,0	14 043,8	14 822,5	673,8	5,0%
Prestações Sociais	44 841,3	46 346,9	45 005,9	1 505,5	3,4%
Das quais: não em espécie	40 100,5	41 739,3	39 969,6	1 638,8	4,1%
Juros	4 664,2	5 751,6	6 256,6	1 087,4	23,3%
Subsídios	2 685,1	2 001,0	1 436,6	-684,1	-25,5%
Outra Despesa Corrente	6 270,6	6 261,9	6 866,0	-8,7	-0,1%
Despesa de Capital	**9217**	**10236**	**11633,3**	**1018,6**	**11,1%**
Formação Bruta Capital Fixo	5 773,1	6 742,8	8617,9	969,7	16,8%
Outra Despesa Capital	3 444,1	3 493,0	3015,3	48,9	1,4%
Total da Despesa	**106873,6**	**112428,0**	**113233,2**	**5554,4**	**5,2%**

Fonte: CGE 2023 e OE 2023.

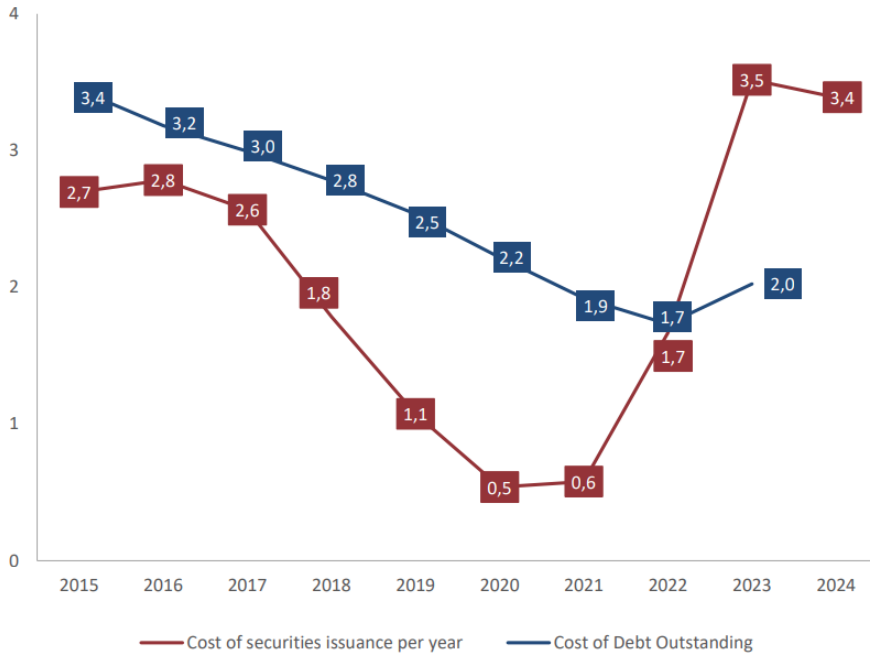
Para o aumento da despesa total contribuíram todas as suas componentes principais, designadamente a despesa corrente (4,6%) e a despesa de capital (11,1%), com crescimentos absolutos de 4.535,8 e 1.018,6 M€, respetivamente.

[27] CGE 2023, Volume I - Tomo I, p. 16

Numa análise mais desagregada, registou-se um aumento em todas as rubricas da despesa, com exceção dos subsídios.

Sem surpresa face ao enquadramento conjuntural, a rubrica de despesa que mais aumentou em termos relativos foi a dos juros, com um aumento de 23,3%, o que representou um esforço acrescido de mais de mil milhões de euros. Este efeito decorreu do aumento generalizado das taxas de juro, com impacto também nas dívidas soberanas. As taxas de juro da dívida portuguesa começaram a aumentar de forma súbita no início de 2022 e, em 2023, a taxa de juro da dívida emitida nesse ano (3,5%) mais do que duplicou face à do ano anterior (1,7%). Apesar deste aumento na dívida emitida, a taxa de juro implícita no *stock* da dívida pública teve uma evolução mais ténue, embora aumentando (ao contrário do que se vinha a registar há anos):

Figura 7 – Evolução do custo da dívida pública portuguesa



Fonte: IGCP.[28]

[28] https://www.igcp.pt/fotos/editor2/2024/Notas_ao_Investidor/IP_20240830.pdf

Em contrapartida, a rubrica de despesa com maior redução relativa em 2023 foi a dos subsídios, com uma redução de mais de 25%, que correspondem a 684 milhões de euros. A CGE2023 assume que este efeito decorre da dissipação das medidas de combate à pandemia e do choque geopolítico, nomeadamente o reforço das verbas para o Sistema Elétrico Nacional para a redução das tarifas de eletricidade. No âmbito da segurança social, refere-se explicitamente a redução das despesas extraordinárias de manutenção de emprego na sequência da COVID-19 e o decréscimo dos subsídios na vertente da formação profissional concedidos pela Segurança Social.

Quanto às rubricas com maior peso relativo, há a realçar o aumento de 7,6% das despesas com o pessoal, ou seja, 1.961,9 milhões de euros, justificado pelo aumento das remunerações dos trabalhadores e trabalhadoras da Administração Pública e do subsídio de refeição, com aumentos em janeiro e maio de 2023, e pela política de progressões e promoções na Administração Pública, em linha com o Acordo Plurianual para a Administração Pública celebrado.

É de assinalar negativamente a perda acumulada de poder de compra desde 2010 e, em particular, em 2022 entre os trabalhadores deste setor, situação insustentável que põe em causa a provisão dos serviços públicos em qualidade e quantidade.

Por sua vez, os acréscimos de 5% do consumo intermédio e de 3,4% das prestações sociais ficaram abaixo da desvalorização monetária e, como tal, tiveram mesmo uma redução em termos reais.

O CES considera que, num contexto de dificuldades económicas e sociais e de degradação dos serviços públicos, a resposta aos problemas das populações e do país tem de ser uma prioridade, seja ao nível do Serviço Nacional de Saúde (SNS), da escola pública (de modo a atingir o valor recomendado pela OCDE de investimento de 6% do PIB em educação), do

acesso à habitação, seja nos demais serviços públicos previstos na Constituição.

Como referido, em 2023 extinguiram-se as medidas de mitigação aos efeitos provocados pela COVID-19, mas ganharam expressão as de combate ao choque geopolítico e à inflação. No quadro abaixo desagregam-se as medidas de política executadas em 2023 para atenuar os choques geopolíticos, sendo de realçar que as mesmas ascenderam a 2.605 M€. Em 2022, esse esforço tinha determinado uma redução da receita de 2.144,8 milhões de euros e uma despesa total de 3.437,6 milhões de euros.[29]

QUADRO 5 – Execução de medidas para atenuar impacto "choque geopolítico" (M€)

Medida do Impacto do Choque Geopolítico	Total	Adm. Central	Seg. Social
Redução do ISP equivalente à descida do IVA para 13%	660,8	660,8	
IVA Zero Alimentar	265,9	265,9	
Devolução da receita adicional de IVA via ISP	242,6	242,6	
Suspensão da taxa de carbono ISP	137,7	137,7	
Suspensão da taxa de carbono IVA	31,7	31,7	
Apoio setor agrícola	26,8	26,8	
Apoio extraordinário às famílias	6,1	6,1	
Total da Receita efetiva	**1 371,6**	**1 371,6**	**0,0**
Apoio extraordinário famílias mais vulneráveis	346,6		346,6
Apoio extraordinário à renda	268,8		268,8
Apoios a setores de produção agrícola	201,6	201,6	
Complemento ao apoio extraordinário para crianças e jovens	199,3		199,3
Apoio Extraordinário ao gás natural	52,5	52,5	
Programa de Apoio à Redução Tarifária nos transportes públicos	50,0	50,0	
Apoios ao setor das pescas	33,9	33,9	
Apoio extraordinário a Instituições Particulares de Solidariedade Social	27,4		27,4
Complemento excecional de pensão	16,2	10,8	5,4
Apoio para alimentação das famílias mais carenciadas	13,0		13,0
Apoio a projetos de produção de energia renovável e armazenamento de eletricidade	11,9	11,9	
Apoio extraordinário a titulares de rendimentos e prestações sociais e por pessoa dependente	2,8		2,8
Bonificação de juros	1,8	1,8	
Outros encargos	7,6	7,6	
Total da Despesa Efetiva	**1 233,4**	**370,1**	**863,3**
Montante Global de despesa	**1 233,4**	**370,1**	**863,3**

Fonte: CGE 2023: Quadro 3.5

[29] CGE 2022, Tomo I: página 64

No que se refere à despesa de capital, o aumento de 11,1% foi superior ao da despesa corrente (4,6%), com a FBCF a crescer 16,8% (969,7 M€) e as outras despesas de capital 1,4% (48,9 M€). A FBCF aumentou pelo sétimo ano consecutivo, tendo atingido 6.742,8 M€ em 2023 e passou a representar 2,5% em percentagem do PIB, com investimentos ao nível de infraestruturas de transportes (ferroviárias, rodoviárias e expansão das linhas dos metropolitanos), entregas de equipamentos (material circulante e uma aeronave KC-390) e investimentos por parte da Administração Local.

O CES tem alertado para a necessidade de se elevar o volume de FBCF em percentagem do PIB, pois, com o insuficiente investimento para fazer face sequer à reposição de capital fixo que se tem verificado nos últimos anos, contribui-se para a degradação da qualidade dos serviços públicos.

As outras despesas de capital, num total de 3.493 milhões de euros, dizem respeito aos apoios a projetos enquadrados no âmbito do PRR, em particular as "Agendas Mobilizadoras e Verdes", bem como a diversas operações extraordinárias[30].

O CES assinala que as dotações de capital registaram um aumento significativo em 2023 para 4.893 milhões de euros, ainda que 1.919 milhões de euros digam respeito a aumento de capital em espécie da CP - Comboios de Portugal, EPE por conversão de créditos. Em termos de numerário, as principais operações correspondem às injeções de capital na IP - Infraestruturas de Portugal, SA (1.434,5 M€), nas instituições do SNS (1.098 M€), no Metro do Porto, SA (223,9 M€), no Metropolitano de Lisboa, EPE (57,5 M€), na CP (54 M€) e na EDIA, SA (64 M€).[31]

Relativamente às Parcerias Público-Privadas (PPP), há a registar que, em 2023, os encargos das Administrações Públicas totalizaram 1.254,9 milhões de euros,

[30] Ver CGE2023, Tomo I Volume 1, página 12
[31] CGE de 2023. Quadro 3.32. Dotações de capital e outros ativos financeiros, p. 129

o que corresponde a uma redução de 7,4% (-100,8 milhões de euros) face à execução de 2022, salientando-se uma redução de todos os setores, sobretudo da saúde, com exceção do ferroviário, que registou um aumento de 5,4% dos encargos líquidos.

4.1.3. Execução da Receita

No que respeita à receita pública, verificou-se um aumento muito significativo de 9%, superior ao de 5,2% registado na despesa, ainda que ligeiramente inferior ao observado para o PIB nominal (9,6%), implicando que a percentagem deste agregado no PIB se situasse em 43,5%, menos 0,3 pp do verificado em 2022. Em termos nominais, a receita aumentou 9.527 M€, ascendendo a 115.621,5 M€ – Quadro 6.

QUADRO 6 – Evolução e desvio face ao orçamentado da receita das Administrações Públicas (ótica das contas nacionais)

	2022	2023		Variação 2023/2022	
	Valores Efetivos	Valores Efetivos	0E2023	M€	%
	1	2	3	4=2-1	5=4/1
Total da Receita Corrente	**104614,8**	**113122,9**	**107130,0**	**8508,1**	**8,1%**
Receita Fiscal	62 019,3	66 888,3	61 851,7	4 869,0	7,9%
Impostos sobre a Produção e Importação	36 329,8	38 453,0	36 796,7	2 123,2	5,8%
Impostos correntes sobre Rendimento e Patrir	25 689,5	28 435,3	25 055,0	2 745,8	10,7%
Contribuições Sociais	29 641,5	32 720,4	30 652,4	3 078,9	10,4%
Das quais: Contribuições Sociais Efetivas	24 734,4	27 628,0	25 650,6	2 893,6	11,7%
Vendas	7 746,5	8 067,8	7 849,6	321,3	4,1%
Outra Receita Corrente	5 207,5	5 446,4	6 776,2	238,9	4,6%
Receita de Capital	**1479,6**	**2498,6**	**3896,7**	**1018,9**	**68,9%**
Total da Receita	**106 094,4**	**115 621,5**	**111026,7**	**9527,0**	**9,0%**

Fonte: CGE 2023 e OE 2023

Tendo em conta o crescimento da economia e a dinâmica do mercado de trabalho, não surpreende que as Contribuições Sociais, nomeadamente as Contribuições Sociais efetivas, tenham constituído a maior fonte de acréscimo de receita. Assim, o aumento das Contribuições Sociais Efetivas para a

Segurança Social e CGA ascendeu a 2.893,6 milhões de euros, ou seja, mais 11,7% do que em 2022 e quase 2 mil milhões de euros acima do previsto. Note-se que as Contribuições Sociais correspondem a mais de 28% do total das receitas públicas.

Do lado da receita fiscal registou-se um aumento de 4.869 M€ (+7,9%), sendo que, enquanto as receitas dos impostos sobre a produção e a importação cresceram 5,8%, as receitas dos impostos sobre o rendimento e o património tiveram um crescimento mais significativo na ordem dos 10,7%.

Analisando a receita fiscal no âmbito da Administração Central constata-se um significativo aumento do IRC e crescimentos elevados (acima do crescimento nominal da economia) do ISP, IRS e IUC, sendo que, em termos nominais, as receitas do IRS e do IVA foram as que tiveram maiores aumentos:

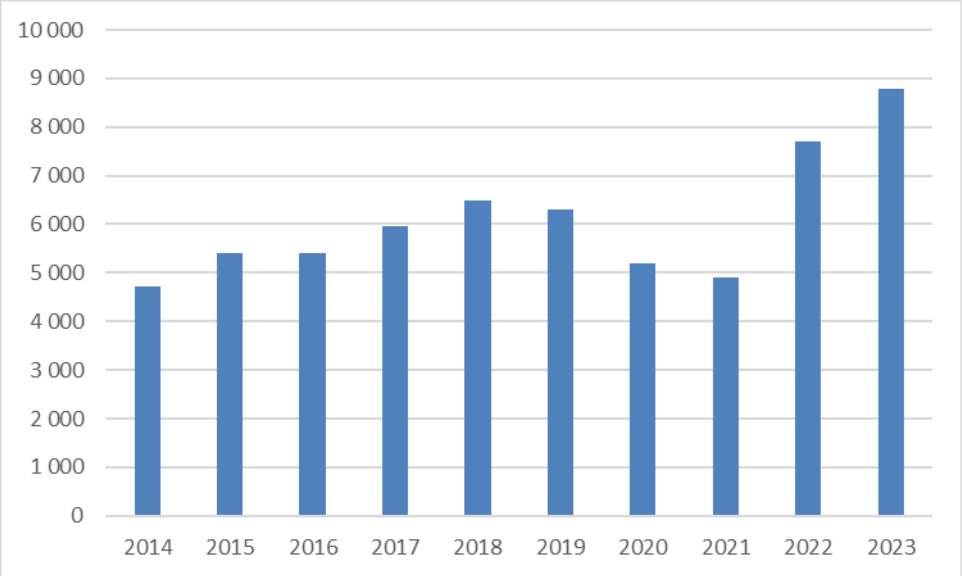
QUADRO 7 – Evolução das Receitas Fiscais

Designação	2022	2023	Variação em 2023/2022	
	Valor	Valor	Valor	%
Impostos Indiretos	**29 500,9**	**32 512,6**	**3 011,7**	**10,2**
Imposto sobre os Produtos Petrolíferos e Energéticos (ISP)	2 746,6	3 153,8	407,2	14,8
Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA)	21 289,6	23 521,8	2 232,2	10,5
Imposto sobre Veículos (ISV)	445,5	465,8	20,3	4,6
Imposto sobre o Tabaco (IT)	1 466,2	1 562,6	96,4	6,6
Imposto sobre o Álcool e as Bebidas Alcoólicas (IABA)	314,7	330,0	15,4	4,9
Imposto do Selo	1 894,8	1 965,3	70,6	3,7
Imposto Único de Circulação (IUC)	441,2	487,6	46,4	10,5
Outros	902,4	1 025,6	123,2	13,7
Impostos Diretos	**23 382,9**	**27 128,9**	**3 746,0**	**16,0**
Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRS)	15 787,5	17 929,3	2 141,8	13,6
Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas (IRC)	7 100,2	8 685,3	1 585,1	22,3
Outros impostos diretos	495,2	514,2	19,0	3,8
TOTAL	**52 883,8**	**59 641,5**	**6 757,7**	**12,8**

Fonte: CGE 2023, quadros 3.13 e 3.14

De realçar que o aumento da receita de IRC em 22,3% (+1.585,1 milhões de euros) sucedeu a um acréscimo de mais de 50% registado em 2022, num contexto de acréscimo do excedente bruto de exploração das sociedades não financeiras registado no pós-COVID19. A receita de IRC está assim em níveis historicamente elevados. De acordo com o Dossier Estatístico de IRC 2020-2022, divulgado pela Autoridade Tributária, em 2022, de um total de 562.049 declarações apresentadas, as estatísticas indicam que 61,3% das empresas pagaram imposto[32] e que 75% das empresas com volume de negócios, em 2022, pagaram IRC.

Figura 8 – Evolução das receitas de IRC



Fonte: INE, Estatísticas das Receitas Fiscais[33]

Quanto ao IRS, a sua evolução também foi significativa, com o duplo efeito do aumento de emprego e aumento das remunerações, com um aumento de 13,6%. No cômputo geral dos impostos diretos, o acréscimo de receita cifrou-se em 16%, ou seja, mais 3.746 milhões de euros.

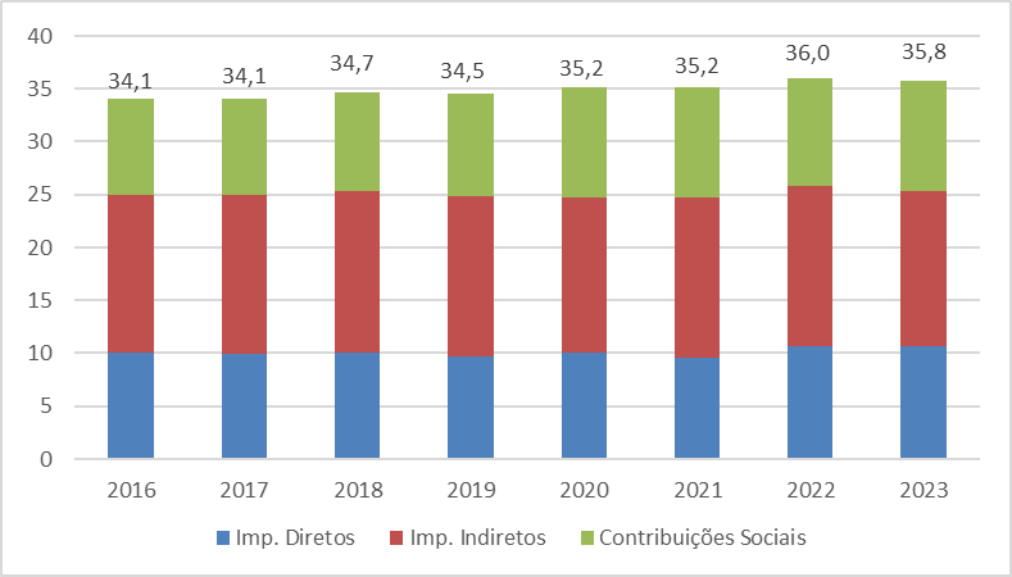
[32] IRC pago = IRC liquidado - Pagamento por Conta e Retenções + Derrama + Tributações autónomas

[33] https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_destaques&DESTAQUESdest_boui=643867939&DESTAQUESmodo=2

Na tributação indireta, cujo aumento atingiu 3.011,7 M€ (10,2%), salienta-se um crescimento da receita de ISP em 14,8% (que em 2022 tinha caído mais de 20% em resultado das medidas implementadas pelo Governo de mitigação do aumento dos preços dos combustíveis) e o crescimento do IVA e do IUC em 10,5%.

A carga fiscal (receita fiscal e contributiva) em percentagem do PIB reduziu-se para 35,8% em 2023 (36,0% no ano anterior), invertendo a tendência de crescimento que se verificava desde 2019, tal como evidencia a Figura 9. Em percentagem do PIB, a receita fiscal e contributiva continua abaixo da média da UE.

Figura 9 – Evolução da carga fiscal das Administrações públicas e das suas componentes em % do PIB

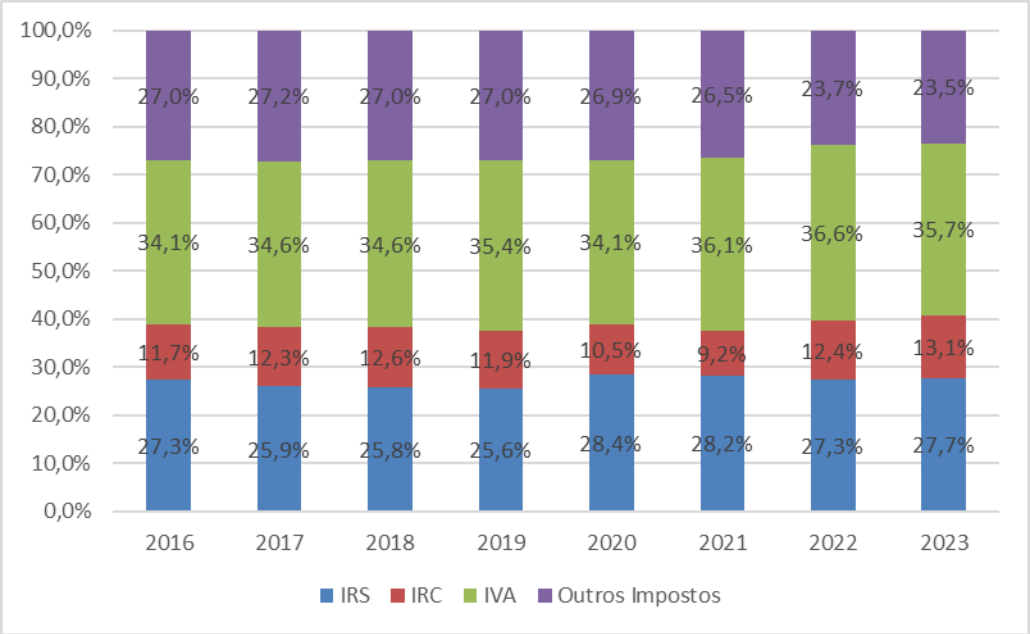


Fonte: INE – Estatísticas das Receitas Fiscais

O peso relativo dos impostos diretos das Administrações Públicas passou de 10,6% do PIB em 2022 para 10,7% em 2023, enquanto os impostos indiretos tiveram uma quebra de 15,2% para 14,6% e as Contribuições Sociais subiram de 10,2% para 10,4% do PIB.

A Figura 10 ilustra a evolução do peso relativo do IRS, IRC, IVA e outros impostos no conjunto da receita fiscal, sendo de assinalar o aumento, em 2023, da representatividade do IRC e do IRS.

Figura 10 – Evolução da composição da receita fiscal das Administrações Públicas



Fonte: INE – Contas Nacionais.

O CES reitera recomendações feitas em pareceres anteriores relativamente à necessidade de avaliar e alterar os benefícios fiscais em vigor.

Relativamente à receita não fiscal e não contributiva, o elemento de maior destaque vai, sem sombra de dúvida, para a receita de capital, com um acréscimo de 68,9%, ou seja, de 1.018,9 milhões de euros, muito marcado pelo aumento das receitas de fundos europeus, designadamente do PRR, uma oportunidade única de financiamento para o país até 2026.

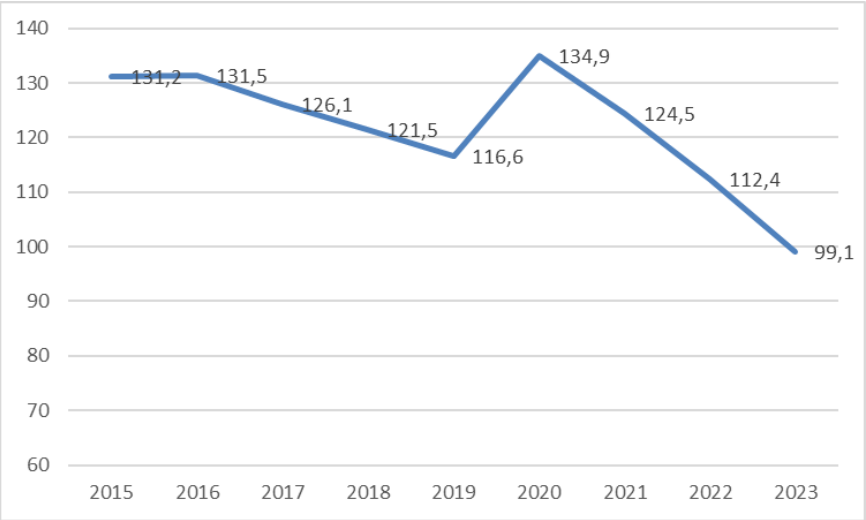
4.2. Dívida pública

Um dos factos mais notórios e impactantes da condução das finanças públicas em 2023 foi a intenção de reduzir a dívida pública. Assim, o rácio da dívida pública das Administrações Públicas não apenas prosseguiu a trajetória

descendente, como ultrapassou largamente a meta prevista no Orçamento do Estado para 2023 e conseguiu mesmo voltar a um nível inferior a 100%.

No final de 2023, a dívida pública situou-se em 99,1% do PIB (ótica de Maastricht)[34], o que representa uma redução de 13,3 pp face aos 112,4% do PIB registados no final de 2022.

Figura 11 – Evolução da dívida pública das Administrações Públicas em % do PIB

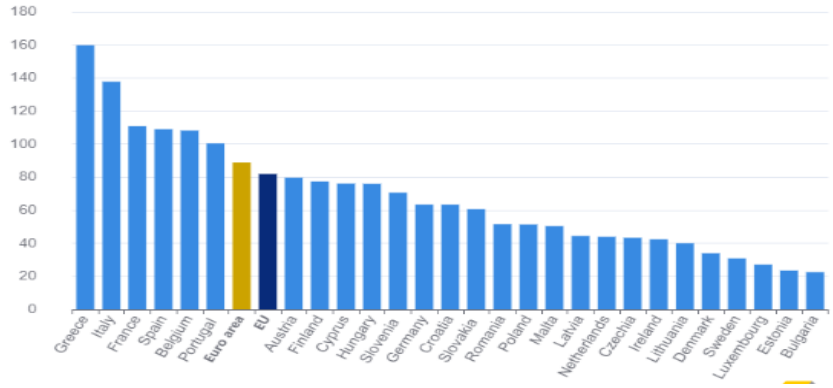


Fonte: Banco de Portugal[35]

Esta evolução acelerada foi bastante celebrada[36], nomeadamente porque permitiu a Portugal sair do top 5 dos países com maior dívida pública:

[34] Como referido, em setembro de 2024 o INE reviu este valor para 97,9% do PIB
[35] https://bpstat.bportugal.pt/serie/12561512
[36] https://www.rtp.pt/noticias/economia/medina-explica-reducao-da-divida-publica-em-2023_n1571292

Figura 12 – Dívida Pública dos países da EU (% PIB)



Fonte: Eurostat[37]

Uma consequência da evolução das finanças públicas e da sustentabilidade da dívida foi o sistemático e sucessivo *upgrade* do *rating* da República:

Figura 13 – Evolução dos ratings da República

Agência	Curto Prazo Notação	Longo Prazo (LP) Notação	*Outlook* (LP)	Última Alteração de *Rating* (LP)
DBRS	R-1 (*low*)	A	Positivo	21-jul-2023 *Upgrade* (A (*low*) p/ *A*)
Fitch Ratings	F1	A-	Estável	29-set-2023 *Upgrade* (BBB+ p/A-)
Moody's	P2	A3	Estável	17-nov-2023 *Upgrade* (Baa2 p/ A3)
Standard & Poor's	A-2	A-	Positivo	1-mar-2024 *Upgrade* (BBB+ p/A-)

Fonte: IGCP[38]

Como corolário, apesar da tendência de alta das taxas de juro em 2023, Portugal beneficiou, em termos de exigência dos mercados financeiros, face a congéneres europeus:

[37] https://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-euro-indicators/w/2-22072024-AP
[38] https://www.igcp.pt/pt/menu-lateral/gestao-da-divida-publica/ratings/

Quadro 8 – Relação da Yield das OT a 10 anos

COUNTRY	YIELD
Germany »	2.44%
United Kingdom »	4.15%
France	3.15%
Italy	3.79%
Spain	3.26%
Netherlands	2.72%
Portugal	3.06%
Greece	3.46%
Switzerland	0.46%

Fonte: Bloomberg[39]

Como referido anteriormente, as taxas de juro apresentam uma tendência de alta desde 2022 e não é expetável que num futuro próximo voltemos a assistir a taxas no limiar do zero ou mesmo negativas. Neste contexto e até tendo em conta as novas regras orçamentais da UE, o CES reitera que é prioritário assegurar as condições para 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 relação ao PIB, sempre compatibilizada com os objetivos de crescimento económico e desenvolvimento social e territorial.

Uma vez mais, a CGE não disponibiliza informação suficiente sobre os passivos não financeiros das Administrações Públicas.

Em 2023, os pagamentos em atraso (*arrears*) das entidades públicas situaram-se em 453 milhões de euros, registando-se um aumento de 225 milhões de euros face a 2022. Este aumento foi transversal a todos os subsetores, nomeadamente na área da saúde (+122 milhões de euros), na Administração Regional (+64 milhões de euros) e na Administração Central. Em

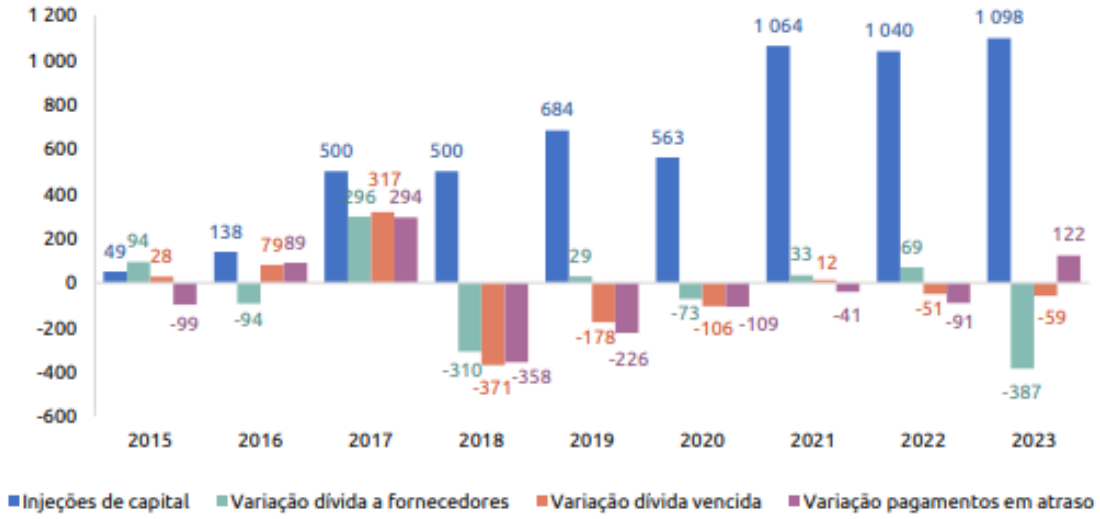
[39] https://www.bloomberg.com/markets/rates-bonds

contrapartida, o prazo médio de pagamento a fornecedores (PMP) para a totalidade das entidades públicas foi de 42 dias, reduzindo-se seis dias face ao verificado em 2022, sendo que apenas a Administração Regional contrariou esta tendência e aumentou PMP de 84 para 107 dias.

À semelhança do referido nos últimos pareceres do CES sobre a CGE, reforça-se que a ocorrência de prazos médios de pagamento elevados penaliza a tesouraria dos/as vários/as fornecedores/as 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 Serviço Nacional de Saúde, afigura-se claro que o elevado valor da dívida não financeira tem sido causado por uma sistemática suborçamentação. No seu relatório anual sobre do desempenho do SNS, o Conselho das Finanças Públicas salienta que houve uma melhoria do PMP, mas que, ainda assim, a injeção sucessiva de capital foi "incapaz de contribuir para a redução estrutural da dívida do SNS. O ano de 2023, à semelhança de anos anteriores, evidencia claramente esta incapacidade, uma vez que o reforço de capital superior a mil M€ foi, na sua maioria, destinado a cobertura de prejuízos, enquanto a dívida a fornecedores externos se reduziu em apenas 387 M€".

Figura 14 – Injeções de capital e variação da dívida SNS (M€)



Fonte: Conselho de Finanças Públicas[40]

Tal como nos pareceres a Contas Gerais do Estado anteriores, o CES realça que, para além de uma orçamentação adequada, urge reforçar os meios próprios do SNS, nomeadamente ao nível da Prevenção e dos Cuidados Primários de Saúde (rastreios, exames, meios complementares de diagnóstico e terapêutica, equipamentos, entre outros), para garantir o acesso aos cidadãos e às cidadãs.

4.3. Análise dos desvios face às previsões

A análise global das finanças públicas face às previsões resume-se muito rapidamente: saldo orçamental substancialmente melhor do que antecipado, redução da dívida pública muito mais rápida do que estava prevista no OE2023 e um nível de execução do investimento público muito baixo.

[40] CFP. Evolução do Desempenho do Serviço Nacional de Saúde em 2023 Disponível em: https://www.cfp.pt/pt/publicacoes/sectores-das-administracoes-publicas/evolucao-do-desempenho-do-servico-nacional-de-saude-em-2023

O saldo orçamental superou o previsto em 2,1 pp, enquanto o rácio da dívida pública, em percentagem do PIB, diminuiu mais 11,7 pp do que se antecipava, conforme Quadro 9.

QUADRO 9 – Desvio face ao orçamentado nas Administrações Públicas (ótica das contas nacionais)

	2022	2023		Desvio face OE2023	
	Valores Efetivos	Valores Efetivos	OE2023	M€	%
	1	2	3	6=2-3	7=6/3
Total da Receita Corrente	**104614,8**	**113122,9**	**107130,0**	**5992,9**	**5,6%**
Receita Fiscal	62 019,3	66 888,3	61 851,7	5 036,6	8,1%
Impostos sobre a Produção e Importaçã	36 329,8	38 453,0	36 796,7	1 656,3	4,5%
Impostos correntes sobre Rendimento	25 689,5	28 435,3	25 055,0	3 380,3	13,5%
Contribuições Sociais	29 641,5	32 720,4	30 652,4	2 068,0	6,7%
Das quais: Contribuições Sociais Efe	24 734,4	27 628,0	25 650,6	1 977,5	7,7%
Vendas	7 746,5	8 067,8	7 849,6	218,2	2,8%
Outra Receita Corrente	5 207,5	5 446,4	6 776,2	-1 329,8	-19,6%
Receita de Capital	**1 479,63**	**2 498,58**	**3 896,69**	**- 1 398,11**	**-35,9%**
Total da Receita	**106 094,42**	**115 621,47**	**111 026,67**	**4 594,80**	**4,1%**
Total da Despesa Corrente	**97656**	**102192**	**101599,9**	**592,2**	**0,6%**
Despesas com pessoal	25 825,1	27 787,0	27 212,3	574,7	2,1%
Consumo Intermédio	13 370,0	14 043,8	14 822,5	-778,7	-5,3%
Prestações Sociais	44 841,3	46 346,9	45 005,9	1 340,9	3,0%
Juros	4 664,2	5 751,6	6 256,6	-505,0	-8,1%
Subsídios	2 685,1	2 001,0	1 436,6	564,4	39,3%
Outra Despesa Corrente	6 270,6	6 261,9	6 866,0	-604,1	-8,8%
Despesa de Capital	**9217**	**10236**	**11633,3**	**-1397,5**	**-12,0%**
Formação Bruta Capital Fixo	5 773,1	6 742,8	8617,9	-1 875,1	-21,8%
Outra Despesa Capital	3 444,1	3 493,0	3015,3	477,6	15,8%
Total da Despesa	**106 873,6**	**112 428,0**	**113 233,2**	**-805,3**	**-0,7%**
Saldo	**- 779,1**	**3 193,5**	**- 2 206,6**	5 400,1	-244,7%

Fonte: CGE 2023 e OE 2023. | Cálculos do relator: desvio 2023.

Assim, o saldo orçamental em 2023 apresentou uma melhoria de 5.400,1 M€ face ao antecipado no Orçamento do Estado 2023, que resultou de um aumento da receita de 4,1% face ao orçamentado, enquanto a despesa ficou 0,7% abaixo do previsto. De destacar ainda a evolução positiva do saldo primário, com um excedente de 8.945,1 M€, ou seja, 3,4% do PIB, o que corresponde a mais do dobro do que o previsto (4.050 M€).

Para a melhoria do saldo orçamental face ao projetado contribuiu, essencialmente, o incremento significativo da receita fiscal com mais 5.036,6 M€ do que o previsto, em especial do IRC, e o aumento das contribuições sociais decorrente do dinamismo do mercado de trabalho, em volume, mas também da massa salarial acima do previsto.

A despesa total ficou abaixo do orçamentado em 805,3 M€ (-0,7%), essencialmente devido aos consumos intermédios (-778,7 M€) e aos juros (-505 M€). Em sentido contrário, tiveram uma execução orçamental acima do inicialmente previsto as prestações sociais não em espécie (+1.769,7 M€), as despesas com o pessoal (+574,7 M€) e os subsídios (+564,4 M€). Ao nível da despesa de capital, tal como já assinalado anteriormente, saliente-se o reduzido nível de execução do investimento (FBCF), com menos 1.875,1 M€ (21,8%) do que o inscrito no OE 2023, num contexto de elevada carência de investimento público e condições ímpares para o seu financiamento através do PRR.

O CES manifesta a sua preocupação com este baixo nível de execução do PRR, especialmente porque o investimento público foi apresentado no OE 2023 como um dos principais fatores dinamizadores do crescimento económico e da transformação estrutural do país.

Sublinha-se que, no seu mais recente relatório[41], a Comissão Nacional de Acompanhamento do PRR conclui que:

"A apreciação dos vários investimentos analisados, quando comparamos os dois últimos relatórios, revelam:

i. 5% dos investimentos estão concluídos;

[41] https://cnaprr.pt/wp-content/uploads/2024/07/Relatorio-1_2024-CNAPRR_CI.pdf

ii. Crescimento dos investimentos apreciados como "Preocupante" e "Crítico", que passaram de 26% para 39% dos investimentos analisados;

iii. Diminuição dos investimentos apreciados como "Alinhados com o Planeamento" e "Necessário Acompanhamento", que passaram de 74% para 56% dos investimentos analisados"

O CES sublinha que os resultados acima do projetado no Orçamento do Estado para 2023, ao nível da melhoria do saldo orçamental e da redução do rácio da dívida pública, se ficaram a dever aos desvios positivos na receita fiscal e contributiva e negativos no investimento público, desvios esses que tornaram a política orçamental, na sua execução, menos favorável às prioridades assumidas pelo CES de um crescimento robusto, socialmente justo e sustentável da economia, com incremento da produtividade, dos rendimentos e das condições de vida e de trabalho e de serviços públicos que vão ao encontro das necessidades sociais.

5. CONTA DA SEGURANÇA SOCIAL

Em 2023, o saldo de execução orçamental da Segurança Social foi de 5.477,4 M€, representando uma melhoria de 1.409,4 M€ face a 2022 (+34,6%), mais 47,5% do que o previsto.[42]

O maior contributo para este resultado adveio do lado da receita efetiva, que aumentou 2.804,5 M€ (7,9%), acima do aumento da despesa efetiva, que se cifrou nos 1.395,1 M€ (4,4%). No global, em 2023, a receita e a despesa efetiva ascenderam a 38.331,9 e 32.854,5 M€, respetivamente.

Para o aumento da receita assinale-se o crescimento de 12,5% da receita de contribuições e quotizações, correspondendo a 2.797,2 M€, resultante da criação líquida de emprego, bem como do aumento da retribuição mínima

[42] Fonte: CGE 2023. Conta da Segurança Social.

mensal e do aumento médio dos salários. A receita de contribuições e quotizações representou 65,5% da receita efetiva em 2023, reforçando o seu peso relativo face a 2022 (62,8%). Em menor escala, saliente-se o contributo de rubricas cujo valor depende da receita proveniente de impostos, como a consignação de receitas do IRC (+142,9 M€, com um crescimento de 48,1%) e o IVA Social (+58,4 M€), mas também a transferência do OE ao abrigo da Lei de Bases da Segurança Social (+534,5 M€) e as Transferências da União Europeia - Plano de Recuperação e Resiliência (+61,2 M€). Em sentido contrário, as Transferências do Fundo Social Europeu retraem-se em 190,1 M€.

Para o incremento da despesa efetiva destaca-se o aumento das despesas com pensões em +849 M€ (+4,3%), com um aumento da pensão de velhice, com mais 1.205,3 M€ (+8,4%), sendo que o complemento excecional de pensão quase se extingue, com menos 642,5 M€ de execução financeira. Na despesa destaca-se ainda o aumento da verba para abono de família em 168,4 M€ (+20,6%)[43], resultado da atualização dos escalões e dos montantes relativos à prestação familiar, uma vez que neste período se assistiu a uma redução do número de titulares (em cerca de 2%; dados do Instituto de Informática, IP). Também o complemento-creche teve um aumento de 60,6 M€ e a Garantia para a Infância, uma prestação pecuniária nova, de carácter regular, que complementa o abono de família, destinada a crianças e jovens com idade inferior a 18 anos, pertencentes a agregados familiares com rendimentos mais baixos, teve uma execução de 199,3 M€. A registar que a despesa com o Complemento Solidário para Idosos (CSI) teve um aumento de 18,1% (mais 36 M€), à qual está associado o acréscimo de 35,5% na prestação média mensal, com atualização do valor de referência em 11,4%, sendo que o número de beneficiários apresentou uma redução de 8,3% face a 2022. Já a Prestação Social para a Inclusão (PSI) e complemento apresentaram um acréscimo de 25,1%, ou seja, mais 118,9 M€ face a 2022,

[43] Resulta da implementação dos seguintes diplomas: o Decreto-Lei nº 56/2022, de 19 de agosto, Portaria n.º 224/2022, de 6 de setembro (com retroativos a julho/2022) e a Portaria nº 34/2023, de 25 de janeiro.

com atualização do valor de referência da componente base, convergência do valor de referência do complemento com o limiar de risco de pobreza e ainda um aumento do número de beneficiários acima dos dois dígitos (+12%).

Na componente da Ação Social - programas e prestações - registou-se um aumento de 224,7 M€ (+9,9%) face a 2022, com a atualização dos acordos de cooperação definidos no Memorando de Entendimento entre o MTSSS e o Setor Solidário 2023-2024, incluindo a antecipação parcial da atualização de 2024 e o alargamento das creches[44].

Caso particular na receita e na despesa da Segurança Social são as rubricas relativas às "medidas excecionais e temporárias (COVID-19)", que, extintas, a expressão se restringiu quase a zero em 2023.

O CES salienta que a CGE2023 não explicita exaustivamente a natureza das transferências do Orçamento do Estado para a Segurança Social nem o fim a que se destinam e assim reitera que a execução orçamental não permite identificar se o Orçamento do Estado financiou as medidas de mitigação do choque geopolítico (863,32 M€[45]). Tal como em anos anteriores, o CES faz notar que o financiamento de medidas excecionais da Segurança Social por parte do Orçamento do Estado é a metodologia adequada para situações desta natureza.

À semelhança do Parecer sobre a CGE 2022, o CES considera que os dados apresentados na CGE 2023 sobre a execução orçamental da conta da Segurança Social são insuficientes para uma compreensão cabal das orientações que nortearam as decisões de política orçamental neste domínio.

O CES considera necessário ser assegurada uma maior transparência acerca da execução orçamental de dois sistemas de natureza fundamentalmente

[44] Conforme o disposto na Portaria n.º 190-A/2023, de 5 de julho.
[45] Conforme quadro CSS5 , na CGE Tomo 1, Volume 1, página 448

diferente, um financiado por impostos – o sistema de proteção social de cidadania – e outro financiado sobretudo por contribuições sociais – o sistema previdencial. Assim, o CES considera que o quadro de execução orçamental da Segurança Social deveria apresentar separadamente sistemas e subsistemas, contemplando em cada um apenas as receitas e despesas respeitantes a proteção social previstas na Lei de Bases da Segurança Social. Por outro lado, as despesas de administração e outras despesas (ex.: Fundo Social Europeu, Formação Profissional) deveriam ser apresentadas também de forma separada, a fim de identificar objetivamente as despesas de proteção social.

Do mesmo modo, o CES considera ser insuficiente a clareza acerca das transferências internas ao sistema da Segurança Social, nomeadamente entre o sistema de proteção social de cidadania e o sistema previdencial. Por outro lado, é necessário reforçar a informação relativa a transferências para o Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social, nomeadamente do sistema previdencial, de modo a assegurar a sustentabilidade do sistema público de pensões, matéria a que o CES atribui a maior relevância.

Visando também uma maior transparência sobre a execução orçamental no domínio da proteção social e à semelhança de pareceres anteriores, o CES considera que para além da execução da Conta da Segurança Social, seria de muita utilidade a CGE incluir informação e dados detalhados referentes ao sistema convergente de proteção social gerido pela Caixa Geral de Aposentações.

O CES vê com preocupação a subsistência de um nível muito elevado de dívida de contribuições, fraude e de evasão contributivas. Em 2022, as dívidas à Segurança Social ascendiam a cerca de 17 mil milhões de euros, o equivalente a 6,9% do PIB (últimos dados disponíveis no Tribunal de Contas).

6. SÍNTESE CONCLUSIVA E RECOMENDAÇÕES

6.1 O CES assinala o crescimento da economia portuguesa em 2023, de 2,3% em termos reais, mais 1 ponto percentual do que o previsto no Orçamento do Estado para 2023 e muito superior ao observado para a área do euro (0,4%).

6.2 O CES considera positiva a prossecução do processo de convergência com a economia da União Europeia em 2023.

6.3 O CES sublinha o aumento do emprego em 2,3% em 2023, sendo que a taxa de desemprego também aumenta (+0,4 pp), com a população ativa a crescer 2,6%.

6.4 O CES realça que a taxa de desemprego de jovens (16 a 24 anos), já de si elevada, voltou a aumentar para 20,5%, mais 1,3 pp do que no ano anterior. Já o desemprego de longa duração teve uma evolução positiva, estimando-se em 37,7% do total de desempregados em 2023, menos 7,2 pp do que no ano transato.

6.5 O CES alerta para a percentagem de contratos de trabalho a termo no emprego total, que se fixou em 17,4% em 2023, uma percentagem superior à do conjunto dos países da União Europeia, uma situação especialmente preocupante para aqueles que se veem obrigados a aceitar um vínculo de trabalho temporário de forma "involuntária". Por conseguinte, o CES reitera ser essencial continuar a dar resposta às causas que conduzem à precariedade dos vínculos laborais.

6.6 O CES sublinha que o nível de preços voltou a ter um aumento significativo em 2023, com a taxa de inflação média anual (IPC) a situar-se em 4,3% e que, como elemento para o seu controlo, houve aumentos de taxa de juro com implicações sociais e económicas relevantes.

6.7 O CES realça que o Governo português, como os governos dos outros Estados-Membros, tomou algumas medidas para a mitigação do choque geopolítico, ainda que o esforço orçamental (2,6 mil M€) tenha sido

inferior ao registado no ano anterior com as medidas de combate aos efeitos da COVID-19 (4,2 mil M€).

6.8 O CES regista a assinatura do Acordo de Médio Prazo de Melhoria dos Rendimentos, dos Salários e da Competitividade em outubro de 2022.

6.9 O CES salienta o registo de um saldo orçamental das Administrações Públicas de 1,2% do PIB em 2023, que traduz uma melhoria de 1,5 pontos percentuais face a 2022 e uma superação do antecipado no Orçamento do Estado em 2,1 pontos percentuais.

6.10 O CES destaca a redução do rácio da dívida pública, que se cifrou em 99,1% do PIB, menos 13,3 pontos percentuais do que em 2022 e menos 11,7 pontos percentuais do que o previsto no Orçamento do Estado.

6.11 O CES realça o desvio significativo observado na execução da Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF), dado que ficaram por executar 1.875 M€, num desvio de 21,8% face ao previsto no OE2023.

6.12 O CES tem alertado para a necessidade de se elevar o volume de FBCF em percentagem do PIB, pois, com o insuficiente investimento para fazer face sequer à reposição de capital fixo que se tem verificado nos últimos anos, contribui-se para a degradação da qualidade dos serviços públicos.

6.13 O CES manifesta a sua preocupação com o baixo nível de execução do valor previsto para 2023 do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR), especialmente porque o investimento público foi apresentado no Orçamento do Estado como um dos principais fatores dinamizadores do crescimento económico neste ano e atendendo à dependência do país dos fundos europeus para a realização do mesmo.

6.14 O CES sublinha o expressivo incremento da receita fiscal em 2023, em especial dos impostos diretos (+16%), num contexto em que a receita fiscal e contributiva em percentagem do PIB diminuiu.

6.15 O CES sublinha que os resultados acima do projetado no Orçamento do Estado para 2023, ao nível da melhoria do saldo orçamental e da redução do rácio da dívida pública, se ficaram a dever aos desvios

positivos na receita fiscal e contributiva e negativos no investimento público, desvios esses que tornaram a política orçamental, na sua execução, menos favorável à prioridade assumida pelo CES de um crescimento robusto, socialmente justo e sustentável da economia, com incremento da produtividade, dos rendimentos e das condições de vida e de trabalho.

6.16 O CES assinala que as dotações de capital registaram um aumento muito significativo em 2023, para 4.893 milhões de euros, ainda que 1.919 milhões de euros digam respeito a aumento de capital por conversão de créditos.

6.17 O CES saúda o saldo muito positivo de execução orçamental da Segurança Social em 2023, atingindo os 5.477,4 M€, o que se traduz numa melhoria de 1.409,4 M€ face a 2022 (+34,6%), mais 47,5% do que o orçamentado.

6.18 O CES salienta que os dados da execução orçamental da Segurança Social não permitem identificar se o Orçamento do Estado financiou as medidas de mitigação do choque geopolítico no âmbito da Segurança Social. O CES recomenda que a CGE passe a incluir de forma detalhada, por um lado, dados referentes ao sistema convergente de proteção social gerido pela Caixa Geral de Aposentações e, por outro, dados específicos sobre as transferências efetuadas para o Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social e sua gestão.

6.19 O CES recomenda que a CGE reporte também o impacto de género da execução do Orçamento do Estado.

6.20 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.

7. DECLARAÇÕES DE VOTO

Declaração de voto ao Parecer do CES

sobre a CGE 2023

Por ser inédito, a CGTP-IN não pode deixar de denunciar o facto de a versão colocada à discussão no Plenário do CES não respeitar aquela que havíamos votado (favoravelmente) em sede Comissão Especializada. Esta situação, sinalizada no início da discussão, foi negligenciada pela presidência dos trabalhos, abrindo um precedente que não pode ter repetição.

Ainda nas questões da forma como decorreu o processo de elaboração do Parecer, sem prejuízo de constrangimentos externos ao funcionamento do CES, a CGTP-IN alerta para a redução do número de reuniões dos Grupos de Trabalho e para as dificuldades impostas pelo modelo de regime híbrido em que estas decorrem, que prejudicam o rigor, debate e o alcance de consensos.

Sendo estas matérias que consideramos inaceitáveis, é o conteúdo do Parecer que determina o sentido de voto da CGTP-IN.

Valorizamos, desde logo, considerações que, não só acompanhamos, como contribuímos para sua construção, como a que se refere aos lucros líquidos diários obtidos por 19 grandes grupos económicos em 2023, ou a que, em relação aos trabalhadores da Administração Pública, assinala "*negativamente a perda acumulada de poder de compra desde 2010, e em particular em 2022, entre os trabalhadores deste sector, situação insustentável que põe em causa a provisão dos serviços públicos em qualidade e quantidade.* Ainda no plano de conteúdos nos quais nos revemos destacamos, entre outros, a referência em que "o *CES considera que, num contexto de dificuldades económicas e sociais e de degradação dos serviços públicos, a resposta aos problemas das populações e do país tem de ser uma prioridade, seja ao nível do Serviço Nacional de Saúde, da escola pública (de modo a atingir o valor recomendado pela OCDE de investimento de 6% do PIB em educação), do acesso à habitação, seja nos demais serviços públicos previstos na Constituição.*"

No entanto, a referência feita em relação ao Acordo para a Administração Pública na parte em que se faz uma ligação entre este e as actualizações salariais naquele sector, para além de surgir de forma valorativa, na forma como é colocado, não corresponde à realidade, pelo que a CGTP-IN se abstém na aprovação do Parecer do CES sobre a Conta Geral do Estado 2023.

Lisboa 4 de Outubro 2024

Os Representantes da CGTP-IN

Confederação Geral dos Trabalhadores Portugueses

Rua Vitor Cordon, 1-2.º - 1249-102 Lisboa – Portugal – Tel.:+351 21 3236500 – Fax: +351 21 3236695 – email: cgtp@cgtp.pt