



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

# Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2022

(Parecer de iniciativa aprovado na Reunião do Plenário de 13/10/2023)

**Relator:** *Conselheiro João Carlos Aguiar Teixeira*

*Lisboa, 2023*



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

## ÍNDICE

<b>1. ÂMBITO E TERMOS DO PARECER.....</b>	<b>3</b>
<b>2. CONSIDERAÇÕES GERAIS .....</b>	<b>5</b>
2.1. Considerações gerais sobre o exercício de 2022.....	5
2.2. Considerações gerais sobre a CGE 2022.....	9
<b>3. EVOLUÇÃO MACROECONÓMICA .....</b>	<b>11</b>
3.1. Caracterização geral.....	11
3.2. Análise dos desvios face às previsões .....	18
<b>4. EVOLUÇÃO DAS CONTAS DAS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS .....</b>	<b>20</b>
4.1. Execução orçamental e saldo das Administrações Públicas .....	20
4.1.1. Execução orçamental em 2022 .....	20
4.1.2. Execução da Despesa .....	23
4.1.3. Execução da Receita .....	28
4.2. Dívida pública.....	34
4.3. Análise dos desvios face às previsões .....	39
<b>5. CONTA DA SEGURANÇA SOCIAL.....</b>	<b>41</b>
<b>6. SÍNTESE CONCLUSIVA. ....</b>	<b>45</b>
<b>7. DECLARAÇÕES DE VOTO .....</b>	<b>50</b>



## CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

### 1. ÂMBITO E TERMOS DO PARECER

O presente Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2022 (CGE 2022) foi solicitado pela Comissão Parlamentar do Orçamento e Finanças e insere-se nas competências constitucionais e legais do Conselho Económico e Social (CES).

A elaboração da CGE decorre do previsto na Constituição da República Portuguesa, no seu artigo 107.º e na Lei de Enquadramento Orçamental (LEO), no artigo 66.º. Nos termos deste artigo, o Governo submete à Assembleia da República (A.R.) até 15 de maio do ano seguinte a documentação integrante da CGE. A A.R. aprecia e aprova a CGE até 31 de dezembro seguinte.

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

A CGE é, igualmente, um relevante instrumento de avaliação *ex-post* da execução orçamental e uma oportunidade para a análise dos desvios entre a previsão e a execução e da interpretação das consequências desses desvios para a política orçamental e para a sua incidência na política macroeconómica. A CGE deveria mesmo ter uma versão “da e do cidadão”, menos técnica e com informação relevante sobre o grau de cumprimento das políticas orçamentais e setoriais aprovadas.

A presente análise da CGE 2022 tem por base a Lei do Orçamento do Estado (LOE) para o exercício (Lei n.º 12/2022, de 27 de junho), o Parecer do CES sobre a proposta de LOE e outros documentos elaborados por instituições nacionais e internacionais.

O Parecer encontra-se estruturado em seis capítulos. Depois deste capítulo introdutório de âmbito e termos do Parecer, segue-se o segundo de



## CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

considerações gerais, designadamente sobre o exercício de 2022 e sobre a CGE 2022. No terceiro capítulo analisa-se a evolução macroeconómica de Portugal em 2022, destacando-se a comparação de determinados indicadores com o observado em 2021 e com o previsto no Orçamento do Estado para 2022 (OE 2022). 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.



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

## 2. CONSIDERAÇÕES GERAIS

### 2.1. Considerações gerais sobre o exercício de 2022

O ano de 2022 ficou marcado, inevitavelmente, pela invasão militar da Ucrânia pela Rússia, que acentuou o choque energético e a disrupção das cadeias de abastecimento a nível global, provocando escassez de várias matérias-primas industriais e alimentares, essenciais à atividade económica. 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, registando um aumento real de 3,4%, depois de em 2021 ter crescido 6,2%. Na área do euro este abrandamento foi menor, situando-se o crescimento do PIB em 3,5%, face aos 5,4% de 2021, em parte devido à recuperação da atividade turística.<sup>1</sup>

A subida dos preços da energia (petróleo, gás natural e eletricidade), das matérias-primas e de produtos alimentares aumentou as pressões inflacionistas que já se faziam sentir em 2021, com a inflação na área do euro a atingir um máximo histórico de 10,6% em outubro, resultando num aumento médio anual de 8,4% (2,6% em 2021).<sup>2</sup>

Face ao reconhecimento de que o aumento da inflação não era temporário, assistiu-se a uma alteração da política monetária por parte dos principais bancos centrais, com o aumento progressivo das taxas de juro diretores 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. Este contexto de elevada inflação e de subida das taxas de juro foi especialmente impactante nas famílias, com o aumento das prestações dos créditos à habitação e ao consumo e a subida

<sup>1</sup> CGE 2022: Quadro 1.1. (Vol. I Tomo I). Principais indicadores da economia internacional.

<sup>2</sup> Fonte: [Eurostat](https://ec.europa.eu/eurostat/).



## CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

dos preços dos bens essenciais, não acompanhados, em média, por aumentos salariais que repusessem o poder de compra.

A par do choque geopolítico e da inflação, o ano de 2022 foi ainda afetado, em parte, pela pandemia de COVID-19, o que levou à generalidade dos países europeus a prosseguirem políticas de mitigação destes choques. Em Portugal, a CGE 2022 revela que o impacto orçamental das medidas de mitigação da COVID-19 (4.230 M€) aproxima-se do impacto orçamental do choque geopolítico e da inflação (4.595,4 M€).<sup>3</sup>

O ano de 2022 fica também marcado pela diminuição da proporção da população em risco de pobreza ou exclusão social, com este indicador a fixar-se em 20,1% (20,7% para as mulheres e 19,5% para os homens), menos 2,3 pontos percentuais (p.p.) do que em 2021 e em linha com o valor registado em 2020 (20%). Esta melhoria posicionou Portugal em 12.º lugar no conjunto dos 27 países da União Europeia (UE), abaixo da sua média (21,6%), face à 8.ª posição em 2021, em que estava acima da média.<sup>4</sup> Assinale-se, no entanto, alguma heterogeneidade deste indicador social a nível regional, com as Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira a registarem níveis muito preocupantes de 30,3 e 30,2%, respetivamente.<sup>5</sup> De referir ainda que os dados mais recentes revelam que, em Portugal, uma em cada dez crianças está em situação de privação material e social.<sup>6</sup>

Apesar da melhoria registada, as famílias monoparentais (tipo de agregado em que a figura parental é preponderantemente do sexo feminino) e as famílias com três ou mais crianças dependentes apresentavam as taxas de

---

<sup>3</sup> CGE 2022: Quadro 3.4 - Execução das medidas adotadas no âmbito da pandemia de COVID-19 e Quadro 3.5 - Execução das medidas adotadas no âmbito do choque geopolítico.

<sup>4</sup> Fonte: Eurostat. [Persons at risk of poverty or social exclusion](#).

<sup>5</sup> Fonte: Eurostat. [Persons at risk of poverty or social exclusion by NUTS 2 regions](#).

<sup>6</sup> Fonte: INE. [Condições de vida das crianças](#): módulos "Saúde e Privação Material das Crianças" e "Famílias separadas ou reconstituídas".



## CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

pobreza mais elevadas, permanecendo, portanto, particularmente vulneráveis à pobreza.

Importa ainda notar que os dados estatísticos referentes a 2022 resultam de um inquérito (ICOR 2022) realizado no primeiro semestre de 2022, antes da forte aceleração da inflação ocorrida na segunda metade do ano; no entanto, alguns indicadores de privação material e social permitem inferir alguma contração dos rendimentos reais das famílias associados à subida dos preços.<sup>7</sup>

Em 2022 acentuou-se a subida dos indexantes que servem de base às taxas de juro dos créditos à habitação, mas ainda assim registou-se uma melhoria da taxa de sobrecarga das despesas com habitação, que atingiu os 5%, face aos 5,9% de 2021. A taxa de sobrelotação também melhorou, baixando de 10,6% em 2021 para 9,4% em 2022.<sup>8</sup>

Grande parte dos e das trabalhadoras auferia baixos salários. Segundo dados da Segurança Social, em 2022, 73,7% do conjunto dos/as trabalhadores/as dependentes auferia uma remuneração base mensal igual ou inferior a 1.000 euros. Numa desagregação por sexo, verifica-se que para as trabalhadoras e para os trabalhadores esta percentagem se fixa em 75,5% e 72,2%, respetivamente, tal como evidencia a Figura 1. Assinale-se ainda que Portugal mantém-se acima da média da União Europeia no que diz respeito à percentagem de trabalhadores em risco de pobreza ou exclusão social, após transferências sociais (12,2%, mais 1,1 p.p. do que a média da UE, sendo 11,0% para as mulheres e 13,3% para os homens).<sup>9</sup> Sublinhe-se ainda que, no que se refere aos desempregados, este indicador fixou-se em 60,1% em 2022 (57,6%

---

<sup>7</sup> Para além de um agravamento da percentagem de famílias sem capacidade financeira para manter a casa adequadamente aquecida, verificou-se também um aumento do número de pessoas que viviam sem capacidade financeira para ter uma refeição de carne ou de peixe pelo menos de dois em dois dias. Fonte: FFMS, [A pobreza e a desigualdade estão a aumentar?](#)

<sup>8</sup> Fonte: INE, [Inquérito às condições de vida e rendimento](#).

<sup>9</sup> Fonte: Eurostat, [Persons at risk of poverty or social exclusion by most frequent activity status \(population aged 18 and over\) – Activity and employment status: Employed persons](#).

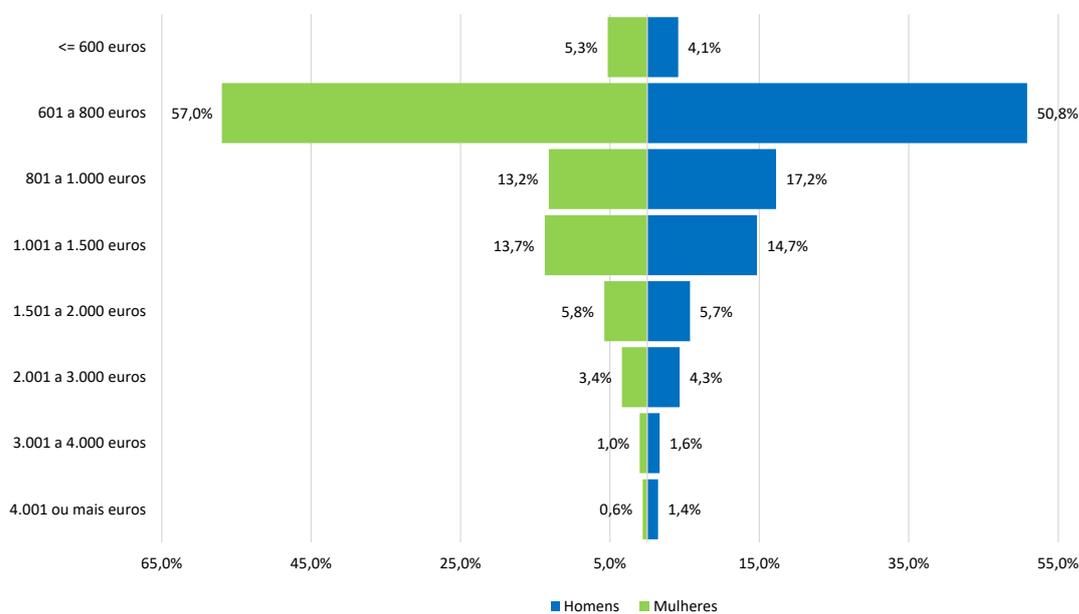


## CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

para as mulheres e 62,8% para os homens), embora neste caso abaixo da média da UE, que foi de 65,2%.<sup>10</sup>

Em 2022, o Plano de Recuperação de Resiliência (PRR) entra no segundo ano de implementação em Portugal, sendo que em janeiro é assinado o acordo operacional com a Comissão Europeia, o qual estabelece as suas regras de implementação. Como refere o relatório anual da Comissão Nacional de Acompanhamento do PRR, “foi durante este ano que inúmeros beneficiários diretos e intermediários iniciaram ou deram continuidade a um conjunto significativo de concursos, quer seja para construção de vários projetos e infraestruturas previstas, quer seja para a seleção dos beneficiários finais para implementar física e financeiramente os projetos no terreno.”<sup>11</sup>

**Figura 1 – Percentagem de trabalhadores/as dependentes por escalão de remuneração base em 2022, por sexo**



Fonte: Dados do Portal da Segurança Social: Estatísticas. Gestão de Remunerações. Dados anuais. Consulta [aqui](#). Cálculos do relator. As percentagens são relativas ao respetivo total de trabalhadores/as.

<sup>10</sup> Fonte: [Eurostat. Persons at risk of poverty or social exclusion by most frequent activity status \(population aged 18 and over\) – Activity and employment status: Unemployed persons.](#)

<sup>11</sup> Comissão Nacional de Acompanhamento do PRR. [Relatório Anual 2022.](#)



## CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

A nível político, o exercício de 2022 foi marcado pela realização das eleições legislativas a 30 de janeiro e a tomada de posse do novo governo a 30 de março. A lei orgânica do governo foi publicada a 9 de maio de 2022 e o Orçamento do Estado entrou em vigor no dia 28 de junho.

### **2.2. Considerações gerais sobre a CGE 2022**

O CES volta a relevar o facto da CGE ser o principal documento de prestação anual de contas do Estado Português e releva a sua entrega atempada à A.R. e respetiva publicação no sítio próprio da Direção Geral do Orçamento.<sup>12</sup>

Uma vez mais observámos melhorias significativas na apresentação da CGE, no sentido de tornar este documento mais detalhado sobre a informação relativa à execução orçamental e mais útil na análise à política e desempenho financeiro e orçamental das instituições e contas públicas.

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, uma vez mais, que a informação sobre o grau de execução das medidas orçamentais na CGE 2022 é ainda insuficiente, não permitindo uma comparação com o impacto total previsto no Orçamento de Estado (OE) para 2022.

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

---

<sup>12</sup> Consulta [aqui](#).



## CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

Volta a realçar-se que não é suficientemente clara a informação relativa à aplicação territorial e setorial do investimento público, nem sobre os impactos de género da execução orçamental.

O CES volta a registar as melhorias observadas 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 continuar a ser aprofundado no futuro.

Finalmente, 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.



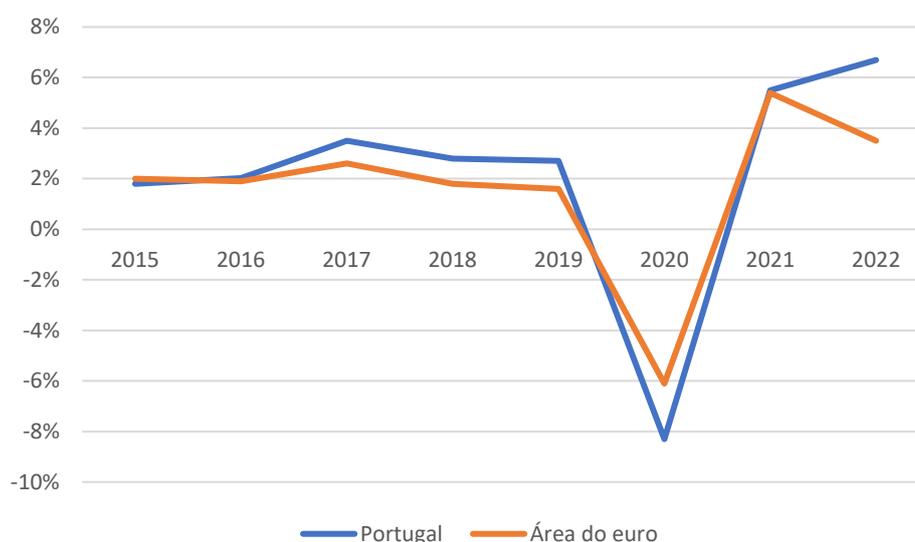
CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

### 3. EVOLUÇÃO MACROECONÓMICA

#### 3.1. Caracterização geral

Em 2022, a economia portuguesa cresceu 6,7% em termos reais, com o PIB a superar o nível pré-pandémico de 2019 em 3,2%. Este crescimento foi superior ao evidenciado em 2021 (5,5%) e quase o dobro do observado para a área do euro (3,5%), tal como ilustra a Figura 2. Depois de Portugal ter sido dos países europeus que maior queda do PIB registou em 2020, é de salientar a retoma de um processo de convergência com a economia europeia, não obstante os condicionalismos externos associados à crise energética e ao choque geopolítico. Apesar deste crescimento económico assinalável, as e os trabalhadores empobreceram, com os salários a não acompanhar a subida dos preços e a perder peso na distribuição funcional da riqueza (-1,6pp em relação a 2021), acentuando a desigualdade entre o trabalho e o capital.

**Figura 2 – Taxa de variação real do PIB de Portugal e da área do euro**



Fonte: INE – [Contas Nacionais](#).

De referir que o PIB *per capita* português, expresso em paridade de poder de compra, representava 77% da média da UE em 2022, uma melhoria de 2 p.p. em relação ao ano anterior, mas ainda 2 p.p. abaixo do valor alcançado em



## CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

2019, e 8 p.p. abaixo do valor máximo alcançado em 2000, 2005 e 2006.<sup>13</sup> O CES destaca que ao nível das regiões NUTS II ainda se verifica uma heterogeneidade neste indicador. No último ano com dados disponíveis, 2021, 3 regiões portuguesas tinham um PIB *per capita* inferior a 70% da média da UE, designadamente o Centro (66%), os Açores (66%) e o Norte (65%), pelo que o CES considera ser importante implementar políticas que promovam, com eficácia, a coesão económica, social e territorial do país.

O Quadro 1 evidencia que o maior contributo para o crescimento do PIB em 2022 resultou da procura interna (4,7 p.p. face aos 5,8 em 2021), verificando-se um crescimento de 5,7% no consumo privado, 2,4% no consumo público e 2,7% na formação bruta de capital fixo (FBCF). É notório o contributo mais significativo do consumo privado, com a realização de despesas adidas durante a pandemia, sobretudo de bens duradouros<sup>14</sup>, pois embora tenha aumentado o consumo público e a FBCF, estes agregados cresceram menos 2,2 e 6,0 p.p. do que em 2021, respetivamente.

A procura externa líquida passou a contribuir positivamente (2,1 p.p.) para o crescimento do PIB, com uma importante aceleração das exportações de bens e serviços (16,7%), acima do crescimento das importações (11%). Numa análise mais detalhada, verifica-se que as exportações de serviços, impulsionadas pelas receitas do turismo, contribuíram de forma decisiva para o crescimento de 6,7% do PIB em 2022, designadamente com 4,1 p.p., ou seja, representaram 61,2% desse crescimento.<sup>15</sup> A contribuição das exportações de bens não ultrapassou os 0,3 p.p. O CES considera positivo o crescimento continuado das exportações acima do PIB, tendo o seu peso ultrapassado os 50% em 2022<sup>16</sup>, salientando a importância de que esse aumento passe a ter tradução num aumento significativo nas exportações líquidas de importações,

<sup>13</sup> Fonte: Eurostat. Gross domestic product (GDP) at current market prices by NUTS 2 regions. Unit of measure: Purchasing power standard (PPS, EU27 from 2020), per inhabitant in percentage of the EU27 (from 2020) average. Dados de 2000 a 2021 disponíveis [aqui](#) e de 2022 ao nível do país [aqui](#).

<sup>14</sup> Fonte: Banco de Portugal. [Relatório do Conselho de Administração 2022](#), p.18.

<sup>15</sup> Fonte: Banco de Portugal. [Boletim Económico. Março de 2023](#).

<sup>16</sup> Fonte: INE; Pordata.



## CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

suportado em maior valor acrescentado nacional e numa menor componente de importações.

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

*Taxa de variação, a menos que sinalizado*

Indicador ou agregado	2021 Valores efetivos (1)	2022		Variação da execução 2022/21 (p.p.) (4)=(2)-(1)	Desvio 2022 face a OE 2022 (p.p.) (5)=(2)-(3)
		Valores efetivos (2)	OE 2022 (3)		
<b>Contexto internacional</b>					
PIB real mundial	6,2	3,4	n.d.	-2,8	n.d.
PIB real da área do euro	5,4	3,5	3,7	-1,9	-0,2
Preço do barril de brent (USD, média do ano)	70,9	100,9	104,6	30,0	-3,7
Taxa de inflação da área do euro - IHPC (%)	2,6	8,4	4,0	5,8	4,4
<b>Portugal</b>					
<b>PIB e componentes da despesa (em termos reais)</b>					
<b>PIB</b>	5,5	6,7	4,9	1,2	1,8
Consumo privado	4,7	5,7	3,8	1,0	1,9
Consumo público	4,6	2,4	1,3	-2,2	1,1
Investimento (FBCF)	8,7	2,7	7,9	-6,0	-5,2
Exportações de bens e serviços	13,4	16,7	13,1	3,3	3,6
Importações de bens e serviços	13,2	11	11,1	-2,2	-0,1
<b>Contributos para a variação real do PIB (pp)</b>					
Procura interna	5,8	4,7	4,3	-1,1	0,4
Procura externa líquida	-0,3	2,1	0,6	2,4	1,5
<b>Preços (taxa de variação, %)</b>					
Deflator do PIB	1,5	4,5	2,5	3,0	2,0
Taxa de inflação (IPC)	1,3	7,8	3,7	6,5	4,1
IHPC	0,9	8,1	4,0	7,2	4,1
<b>Mercado de trabalho</b>					
Emprego (ótica das contas nacionais)	2,7	2,0	1,3	-0,7	0,7
Taxa de desemprego (média do ano)	6,6	6,0	6,0	-0,6	0,0
<b>Saldo das balanças corrente e de capital (% do PIB)</b>					
Necessidades (-)/Capacidade (+) de financiamento	0,9	-0,6	1,6	-1,5	-2,2
Saldo da balança corrente	-0,8	-1,5	-1,7	-0,7	0,2
da qual saldo da balança de bens e serviços	-2,9	-2,5	-3,4	0,4	0,9
Saldo da balança de capital	1,7	1,0	3,3	-0,7	-2,3

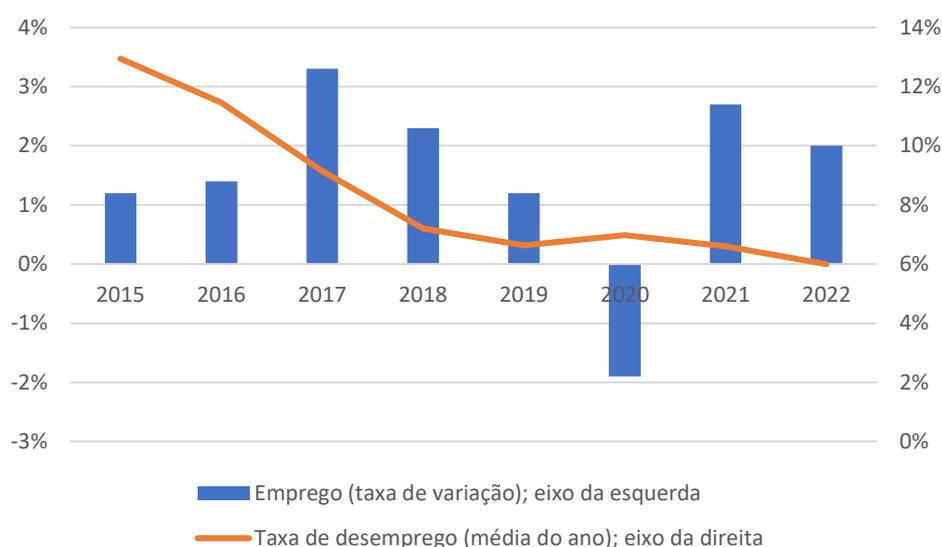
Fonte: CGE 2022: Quadro 1.2. (Vol. I Tomo I). Cálculos do relator: variação da execução e desvio 2022.



## CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

Em 2022, o mercado de trabalho continuou a demonstrar uma dinâmica positiva, com o emprego a aumentar 2%, depois de já ter evidenciado um aumento de 2,7% em 2021, tal como demonstra a Figura 3. Este dinamismo foi mais evidente no setor do alojamento, restauração e similares, em função do bom desempenho do setor do turismo. Por sua vez, a taxa de desemprego diminuiu 0,6 p.p. em relação a 2021, fixando-se em 6,0% (6,5% para as mulheres e 5,6% para os homens), a taxa mais baixa desde 2002 e apenas 0,2 p.p. acima da média da União Europeia.<sup>17</sup>

**Figura 3 – Taxa de variação do emprego e taxa de desemprego**



Fonte: INE. Inquérito ao Emprego.

No ano de 2022, a média anual da população empregada foi estimada em 4.908,7 milhares de pessoas (2.470,1 milhares de homens e 2 438,6 milhares de mulheres), representando um aumento de 96,4 mil (2,0%) em relação ao ano anterior, enquanto a população desempregada foi estimada em 313,9 milhares de pessoas (169,0 mil mulheres e 145,0 mil homens), traduzindo-se numa diminuição de 24,9 mil (7,3%) em relação a 2021.<sup>18</sup>

<sup>17</sup> Fonte: Eurostat. [Unemployment by sex and age – annual data](#).

<sup>18</sup> Fonte: INE. [Estatísticas do Emprego. 4.º trimestre de 2022](#). Fevereiro de 2023.



## CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

Ainda assim, o CES destaca o elevado nível do desemprego de longa duração, população desempregada que estava nesta condição há 12 ou mais meses, que em 2022 representou 2,7% da população ativa (3% para as mulheres e 2,4% para os homens), um registo acima da média europeia (2,4%), apesar de mais baixo em 0,3 p.p. do que em 2021.<sup>19</sup> Regista também, em 2022, uma taxa de desemprego jovem (15-24 anos de idade) de 19%, acima da média da União Europeia (14,5%), embora evidenciando uma redução de 4,4 p.p. face a 2021. Mantém-se a sua maior prevalência junto das mulheres jovens do que dos homens jovens (20,5 e 17,8%, respetivamente).<sup>20</sup>

Por sua vez, em 2022, a percentagem de contratos a termo (ou emprego temporário) no emprego total prosseguiu a trajetória descendente iniciada em 2019, fixando-se em 16,6% (16,5% nos homens e 16,6% nas mulheres), permitindo atenuar o diferencial face à média da União Europeia (14%).<sup>21</sup> Ainda assim, neste ano, Portugal era o 4.º país da União Europeia com a maior percentagem de trabalhadores/as com contratos não permanentes. Assinale-se adicionalmente que no caso dos/as trabalhadores/as menores de 25 anos não se registou a tendência de redução da percentagem de contratos a termo, com esta a aumentar em 2022, tanto em Portugal como na União Europeia. Em Portugal subiu de 58,2 para 59,6%, um valor claramente acima da média da União Europeia (49,9%). Em termos de fluxos no mercado de trabalho, regista-se que os fluxos dos/as trabalhadores/as por conta de outrem de contratos com termo ou outro tipo de contrato para contratos sem termo foi, entre 2021 e 2022, de 36,4% (esta percentagem tinha sido de 35,6% entre 2020 e 2021).<sup>22</sup> Tal como em Pareceres anteriores, o CES salienta que é essencial continuar a dar resposta às causas que conduzem à precariedade dos vínculos laborais.

<sup>19</sup> Fonte: Eurostat. [Long-term unemployment rate by sex](#).

<sup>20</sup> Fonte: Eurostat. [Youth unemployment rate by sex](#).

<sup>21</sup> Fonte: Eurostat. [Temporary employees as percentage of the total number of employees, by sex, age and citizenship](#).

<sup>22</sup> Fonte: INE. Estatísticas de fluxos entre os estados do mercado de trabalho. Entre 2021 e 2022, disponível [aqui](#), e entre 2021 e 2022 disponível [aqui](#).



## CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

O CES salienta ainda a melhoria da taxa de subutilização do trabalho, que manteve a trajetória descendente iniciada em 2013 e que havia sido temporariamente interrompida nos meses mais agudos da pandemia, em 2020. Em 2022, o valor médio deste indicador fixou-se em 11,4% (12,7% para as mulheres e 10,1% para os homens), menos 1 p.p. do que o valor médio observado em 2020.<sup>23</sup>

A Retribuição Mínima Mensal Garantida (RMMG) para 2022 foi fixada nos 705 euros<sup>24</sup>, traduzindo um aumento de 6,0%. Segundo o INE, em 2022, “a remuneração bruta total mensal média por trabalhador/a aumentou, em relação a 2021, 3,6% para 1.411 euros, a sua componente regular aumentou 3,1% para 1.140 euros e a componente base aumentou 3,0% para 1.070 euros. Em termos reais, e em relação a 2021, os três tipos de remuneração diminuíram: 4,0%, 4,4% e 4,5%, respetivamente.”<sup>25</sup> O CES alerta para as implicações sociais e económicas negativas que resultaram desta perda real de remuneração média, decorrente do aumento da inflação, sendo que esta perda foi significativamente mais intensa no setor público do que no setor privado.

No que se refere à inflação anual em Portugal, o Índice de Preços no Consumidor (IPC) registou uma variação positiva bastante significativa de 7,8%, mais 6,5 p.p. do que a variação ocorrida em 2021 e o valor mais elevado desde 1992. Por sua vez, a inflação subjacente, que exclui do índice total os produtos alimentares não transformados e os produtos energéticos, atingiu o valor de 5,6% no conjunto dos meses de 2022, neste caso um valor máximo desde 1994, evidenciando que os efeitos da inflação foram transversais à economia.<sup>26</sup>

<sup>23</sup> Fonte: INE. Taxa de subutilização do trabalho (Série 2021 - %) por Sexo; Anual. [Inquérito ao emprego](#) (Séries - 2021).

<sup>24</sup> Decreto-Lei n.º 109-B/2021, de 7 de dezembro.

<sup>25</sup> Fonte: INE. [Remuneração bruta mensal média por trabalhador/a](#). Dezembro de 2022. Disponibilizado em 9 de fevereiro de 2023.

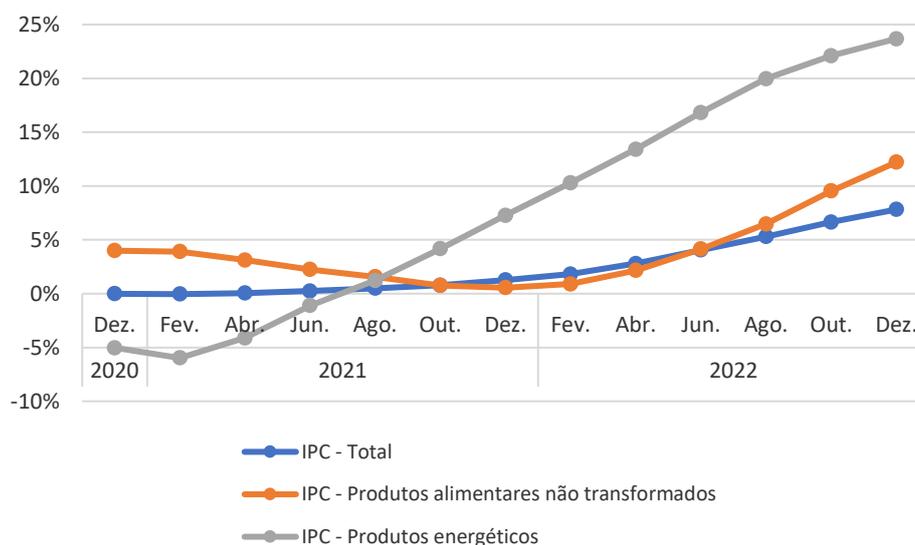
<sup>26</sup> Fonte: INE. Contas Nacionais.



## CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

Importa destacar que as classes de produtos alimentares e bebidas não alcoólicas e a habitação, água, eletricidade, gás e outros combustíveis registaram taxas de inflação homologas acima dos 12% em 2022, o que pressionou a gestão dos orçamentos das famílias de menores rendimentos e a atividade produtiva de um modo geral. A Figura 4 reporta a evolução do IPC, IPC de produtos alimentares não transformados e IPC de produtos energéticos, onde é evidente a subida dos preços no ano de 2022.

**Figura 4 – Taxa de variação do IPC, IPC de produtos alimentares não transformados e IPC de produtos energéticos**



Fonte: INE – Destaque. Índice de Preços no Consumidor (IPC) | Os valores reportam-se à taxa de variação média dos últimos 12 meses – Base 2012.

Analisando o diferencial com a área do euro, apesar de em 2021 e 2022 Portugal ter registado uma inflação anual inferior, quando medida pela variação do Índice Harmonizado de Preços no Consumidor (IHPC), sublinha-se o esbatimento deste diferencial, passando de 1,7 p.p. em 2021 para apenas 0,3 p.p. em 2022 (em 2022, a variação do IHPC em Portugal e na área do euro situou-se em 8,1 e 8,4%, respetivamente).

Por fim, regista-se que as contas externas evidenciaram, em 2022, necessidades de financiamento que corresponderam a 0,6% do PIB (medidas pelo saldo conjunto das balanças corrente e de capital), enquanto em 2021



## CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

apresentaram capacidade de financiamento de 0,9%. Embora tenha ocorrido uma melhoria no saldo da balança de bens e serviços em 0,4 p.p., esta continuou deficitária, cifrando-se em 2,5 % do PIB. Por sua vez, assistiu-se à deterioração dos saldos das balanças corrente e de capital em 0,7 p.p., fixando-se os seus saldos em -1,5 e 1,0% do PIB, respetivamente. Refira-se ainda a depreciação significativa do euro face ao dólar, que agravou a perda de termos de troca.

### **3.2. Análise dos desvios face às previsões**

O CES tem repetidamente afirmado que gostaria que as CGE tivessem uma análise mais exaustiva dos desvios face às previsões. Tal ajudaria a perceber melhor a execução das políticas definidas no OE (relativo ao mesmo exercício) e a justificar opções que possam ser propostas para os OE de exercícios seguintes.

Relativamente à evolução efetiva dos principais indicadores macroeconómicos e agregados e a sua comparação com o previsto no Orçamento do Estado para 2022 regista-se, através da análise dos desvios do Quadro 1, que a economia portuguesa teve um desempenho acima do previsto, com o PIB real a crescer mais 1,8 p.p. do que o antecipado. Tanto a procura interna como a procura externa registaram contributos para o acréscimo do PIB acima do previsto, designadamente de 0,4 e 1,5 p.p., respetivamente.

De entre as várias componentes do PIB, assinala-se os desvios positivos na variação face ao previsto do consumo privado (1,9 p.p.), consumo público (1,1 p.p.) e exportação de bens e serviços (3,6 p.p.). Em sentido contrário, o CES assinala com preocupação o facto do acréscimo da FBCF se ter situado em 2,7%, quando o OE 2022 previa um expressivo aumento de 7,9%. O crescimento previsto para as importações registou um pequeno desvio negativo de 0,1 p.p.



## CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

O mercado de trabalho excedeu o estimado ao nível da criação de emprego, pois o emprego cresceu 2%, quando as previsões apontavam para 1,3%. Assinale-se que a CGE confirmou a descida da taxa de desemprego já prevista no OE 2022, não se registando desvios a este nível.

Naturalmente que ao nível dos preços os valores previstos no OE 2022 foram amplamente suplantados, com a taxa de inflação média (IPC) a exceder o previsto em 4,1 p.p.

Por fim, assinala-se que o OE 2022 previa que as contas externas evidenciassem capacidade de financiamento de 1,6% do PIB, quando no final de 2022 resultaram necessidades de financiamento correspondentes a 0,6% do PIB.



## CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

### 4. EVOLUÇÃO DAS CONTAS DAS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS

#### 4.1. Execução orçamental e saldo das Administrações Públicas

##### 4.1.1. Execução orçamental em 2022

A CGE 2022 apresenta a execução orçamental consolidada das Administrações Públicas, em contabilidade nacional – Quadro 2.

**QUADRO 2 – Conta Consolidada das Administrações Públicas**  
(ótica da contabilidade nacional)

*Em milhões de euros, a menos que sinalizado*

	Adm. Central	Adm. Local e Regional	Fundos Seg. Social	Administrações Públicas					
				2022	OE2022	2021	Tx var. %	2022	2021
							2022/2021	(% do PIB)	(% do PIB)
1. Receita Fiscal	54 529,6	6 149,4	1 200,3	61 879,3	56 309,9	53 054,3	16,6	25,9	24,7
Impostos sobre a Produção e Importação	30 583,8	4 394,0	1 200,3	36 178,1	34 484,5	32 346,6	11,8	15,1	15,1
Impostos correntes sobre Rendimento e Património	23 945,8	1 755,4	0,0	25 701,2	21 825,4	20 707,7	24,1	10,7	9,6
2. Contribuições Sociais	6 287,4	747,7	22 562,8	29 597,9	28 399,7	27 266,6	8,5	12,4	12,7
Das quais: Contribuições Sociais Efetivas	2 166,5	0,0	22 527,4	24 693,9	23 505,4	22 403,5	10,2	10,3	10,4
3. Vendas	5 251,8	2 171,8	36,5	7 460,1	7 033,2	6 686,0	11,6	3,1	3,1
4. Outra Receita Corrente	5 471,1	5 324,7	10 873,1	5 365,2	7 255,9	6 734,1	-20,3	2,2	3,1
5. Total da Receita Corrente (1+2+3+4)	71 540,0	14 393,6	34 672,7	104 302,5	98 998,8	93 741,0	11,3	43,6	43,7
6. Receita de Capital	894,4	1 424,4	42,1	1 836,8	2 476,3	2 580,5	-28,8	0,8	1,2
7. Total da Receita (5+6)	72 434,4	15 818,0	34 714,8	106 139,3	101 475,1	96 321,5	10,2	44,4	44,9
8. Consumo Intermédio	9 301,3	4 154,9	79,2	13 535,5	12 688,4	12 434,5	8,9	5,7	5,8
9. Despesas com pessoal	20 302,1	5 235,6	303,5	25 841,2	25 781,7	24 974,8	3,5	10,8	11,6
10. Prestações Sociais	16 776,0	1 704,6	26 213,2	44 693,8	43 003,8	41 608,5	7,4	18,7	19,4
Das quais: não em espécie	12 820,8	1 105,1	26 058,8	39 984,8	38 456,1	37 413,6	6,9	16,7	17,4
11. Juros	4 936,9	106,1	0,0	4 686,7	4 999,6	5 170,5	-9,4	2,0	2,4
12. Subsídios	2 013,0	353,3	181,2	2 547,4	1 986,8	4 275,9	-40,4	1,1	2,0
13. Outra Despesa Corrente	17 733,0	927,6	3 582,3	6 295,4	6 300,8	5 823,7	8,1	2,6	2,7
14. Total da Despesa Corrente (8+9+10+11+12+13)	71 062,3	12 482,1	30 359,4	97 600,0	94 761,1	94 287,8	3,5	40,8	43,9
15. Formação Bruta Capital Fixo	3 086,3	2 771,1	54,1	5 911,4	7 327,5	5 520,0	7,1	2,5	2,6
16. Outra Despesa Capital	3 460,6	623,0	12,9	3 572,3	3 798,7	2 729,2	30,9	1,5	1,3
17. Despesa de Capital (15+16)	6 546,8	3 394,1	66,9	9 483,6	11 126,3	8 249,2	15,0	4,0	3,8
18. Total da Despesa (14+17)	77 609,1	15 876,1	30 426,3	107 083,6	105 887,3	102 536,9	4,4	44,8	47,7
19. Capacid. (+)/Nec. (-) Financ. Líquido (7-18)	-5 174,7	-58,1	4 288,5	-944,4	-4 412,2	-6 215,5		-0,4	-2,9
(em percentagem do PIB)	-2,2%	0,0%	1,8%	-0,4%	-1,9%	-2,9%			
<i>Por memória:</i>									
Saldo Primário	-237,8	47,9	4 288,5	3 742,3	587,4	-1 045,0			
(em percentagem do PIB)	-0,1%	0,0%	1,8%	1,6%	0,3%	-0,5%			

Fonte: CGE 2022: Quadro 2.1. (Vol. I Tomo I).

Em 2022, o défice orçamental das Administrações Públicas fixou-se em 0,4% do PIB, com a Administração Central a apresentar um défice de 2,2%, as Administrações Local e Regional uma situação de equilíbrio orçamental e os



## CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

Fundos da Segurança Social um superavit de 1,8%. A Figura 5 ilustra a evolução do saldo orçamental desde 2015.<sup>27</sup>

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



Fonte: INE - Procedimento dos Défices Excessivos.

O registo do défice orçamental das Administrações Públicas em 2022 representa uma melhoria de 2,5 p.p. do PIB face a 2021, conferido uma margem de segurança maior relativamente ao limite de 3% do PIB fixado no Tratado de Funcionamento da União Europeia, limite esse que se encontra suspenso por decorrência dos impactos da pandemia. Em termos nominais, o défice ascendeu a 944,4 M€, menos 5.271,1 M€ do em 2021 – Quadro 3.

O saldo orçamental em 2022 foi claramente melhor do que o antecipado no Orçamento de Estado: superou o previsto em 1,5 p.p., o que corresponde a 3.467,8 M€. Esta melhoria resultou de um aumento da receita de 10,2%, superior ao aumento da despesa de 4,4%. De destacar ainda a evolução

<sup>27</sup> A 2.ª notificação de 2023 (de setembro) de Procedimento de Défice Excessivo, do INE, revela uma atualização dos valores do défice orçamental das Administrações Públicas e do rácio da dívida pública, que se situaram em 0,3 e 112,4% do PIB, respetivamente. Não obstante a publicação destes valores atualizados, o presente Parecer terá por base os dados constantes da CGE 2022. 2.ª notificação de Procedimento de Défice Excessivo disponível [aqui](#).



## CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

positiva do saldo primário, que exclui os juros, o qual voltou a uma situação de excedente, atingindo 1,6% do PIB (melhoria de 2,1 p.p. face a 2021).

### QUADRO 3 – Evolução e desvio face ao orçamentado do saldo orçamental e da dívida pública

#### Painel A – Em valor

*Em milhões de euros*

Agregado	2021	2022		Variação da execução 2021/22 (valor) (4)=(2)-(1)	Desvio 2022 face a OE 2022 (valor) (5)=(2)-(3)
	Valores efetivos (1)	Valores efetivos (2)	OE 2022 (3)		
<b>Saldo orçamental</b>	<b>-6 215,5</b>	<b>-944,4</b>	<b>-4 412,2</b>	<b>5 271,1</b>	<b>3 467,8</b>
Saldo primário	-1 045,0	3 742,3	587,4	4 787,3	3 154,9
<b>Dívida pública</b>	<b>269 248,0</b>	<b>272 585,7</b>	<b>n.d.</b>	<b>3 337,7</b>	<b>n.d.</b>

#### Painel B – Em % do PIB

*Valores em % do PIB, a menos que sinalizado*

Agregado	2021	2022		Variação da execução 2022/21 (p.p.) (4)=(2)-(1)	Desvio 2022 face a OE 2022 (p.p.) (5)=(2)-(3)
	Valores efetivos (1)	Valores efetivos (2)	OE 2022 (3)		
<b>Saldo orçamental</b>	<b>-2,9</b>	<b>-0,4</b>	<b>-1,9</b>	<b>2,5</b>	<b>1,5</b>
Saldo primário	-0,5	1,6	0,3	2,1	1,3
<b>Dívida pública</b>	<b>125,4</b>	<b>113,9</b>	<b>120,7</b>	<b>-11,5</b>	<b>-6,8</b>

Fonte: CGE 2022 e OE 2022. | Cálculos do relator: variação da execução e desvio 2022

Para a melhoria do saldo orçamental contribuiu, essencialmente, o incremento significativo da receita fiscal, o aumento das contribuições sociais decorrente do dinamismo do mercado de trabalho, conjugado com a dissipação das medidas orçamentais de combate à pandemia de COVID-19 e o aumento menos expressivo da atualização salarial da função pública (0,9%)<sup>28</sup>, muito abaixo da taxa de inflação. No que se refere ao incremento das receitas fiscais, assinala-se o aumento quase automático das receitas do IVA por via da elevada inflação, o aumento do IRC derivado do crescimento

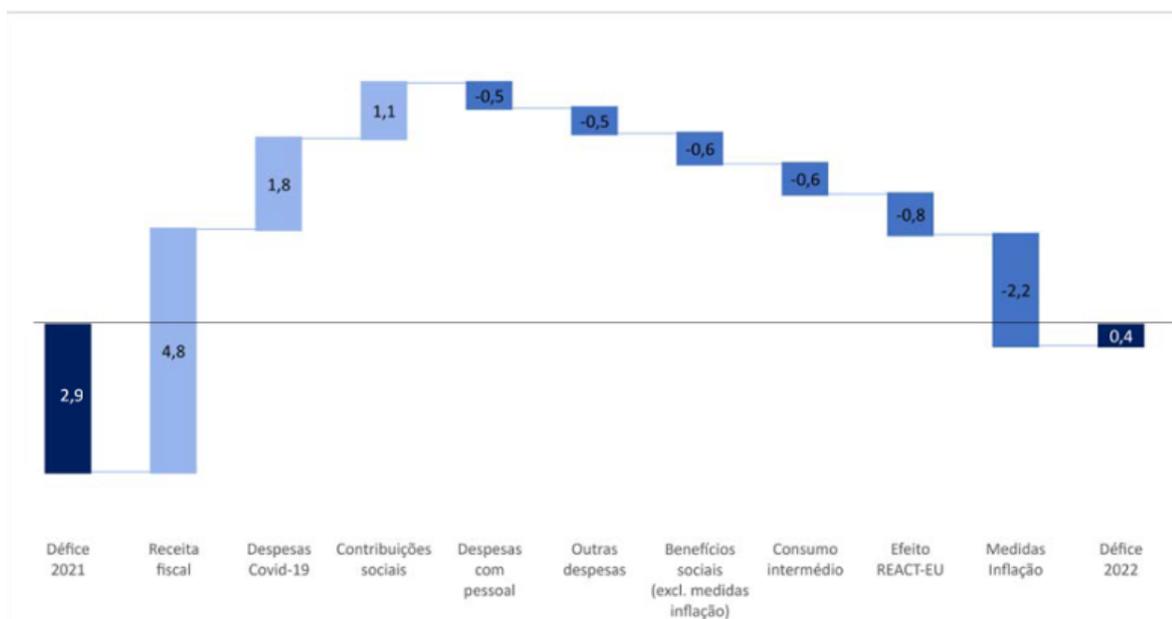
<sup>28</sup> Decreto-Lei n.º 109-A/2021.



## CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

da atividade económica acima das expectativas e o aumento do IRS. A Figura 6 sumariza os contributos reportados na CGE 2022.

**Figura 6 – Contributos para a variação do saldo das Administrações Públicas: 2021 e 2022 (% e p.p. do PIB)**



Fonte: CGE 2022: Gráfico 2.1. (Vol. I Tomo I).

Como refere a CGE 2022, a política orçamental em 2022 refletiu uma natureza restritiva e contracíclica, resultado da melhoria do saldo estrutural primário num contexto de forte crescimento económico.

### 4.1.2. Execução da Despesa

A despesa pública cresceu 4,4% em 2022, substancialmente abaixo do observado para o PIB nominal (11,4%), o que se traduziu num peso deste agregado no PIB de 44,8%, inferior em 2,9 p.p. ao verificado em 2021. Em termos nominais, o valor da despesa ascendeu a 107.083,6 M€, traduzindo um aumento de 4.546,7 M€ – Quadro 4.



## CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

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

#### Painel A – Em valor e em %

Em milhões de euros e em %

Agregado	2021	2022		Variação 2022/21		Desvio face a OE 2022	
	Valores efetivos (1)	Valores efetivos	OE 2022	Valor	%	Valor	%
		(2)	(3)	(4)=(2)-(1)	(5)=(4)/(1)	(6)=(2)-(3)	(7)=(6)/(3)
<b>Despesa corrente</b>	<b>94 287,8</b>	<b>97 600,0</b>	<b>94 761,1</b>	<b>3 312,2</b>	<b>3,5%</b>	<b>2 838,9</b>	<b>3,0%</b>
Consumo intermédio	12 434,5	13 535,5	12 688,4	1 101,0	8,9%	847,1	6,7%
Despesas com pessoal	24 974,8	25 841,2	25 781,7	866,4	3,5%	59,5	0,2%
Prestações sociais	41 608,5	44 693,8	43 003,8	3 085,3	7,4%	1 690,0	3,9%
Juros	5 170,5	4 686,7	4 999,6	-483,8	-9,4%	-312,9	-6,3%
Subsídios	4 275,9	2 547,4	1 986,8	-1 728,5	-40,4%	560,6	28,2%
Outra despesa corrente	5 823,7	6 295,4	6 300,8	471,7	8,1%	-5,4	-0,1%
<b>Despesa de capital</b>	<b>8 249,2</b>	<b>9 483,6</b>	<b>11 126,0</b>	<b>1 234,4</b>	<b>15,0%</b>	<b>-1 642,4</b>	<b>-14,8%</b>
Formação Bruta de Capital Fixo	5 520,0	5 911,4	7 327,5	391,4	7,1%	-1 416,1	-19,3%
Outras despesas de capital	2 729,2	3 572,3	3 798,7	843,1	30,9%	-226,4	-6,0%
<b>Despesa total</b>	<b>102 536,9</b>	<b>107 083,6</b>	<b>105 887,3</b>	<b>4 546,7</b>	<b>4,4%</b>	<b>1 196,3</b>	<b>1,1%</b>

#### Painel B – Em % do PIB

Valores em % do PIB, a menos que sinalizado

Agregado	2021	2022		Variação da execução 2022/21 (p.p.) (4)=(2)-(1)	Desvio 2022 face a OE 2022 (p.p.) (5)=(2)-(3)
	Valores efetivos (1)	Valores efetivos	OE 2022		
		(2)	(3)		
<b>Despesa Corrente</b>	<b>43,9</b>	<b>40,8</b>	<b>41,7</b>	<b>-3,1</b>	<b>-0,9</b>
Consumo intermédio	5,8	5,7	5,6	-0,1	0,1
Despesas com pessoal	11,6	10,8	11,4	-0,8	-0,6
Prestações sociais	19,4	18,7	18,9	-0,7	-0,2
Juros	2,4	2,0	2,2	-0,4	-0,2
Subsídios	2,0	1,1	0,9	-0,9	0,2
Outra despesa corrente	2,7	2,6	2,8	-0,1	-0,2
<b>Despesa de capital</b>	<b>3,8</b>	<b>4,0</b>	<b>4,9</b>	<b>0,2</b>	<b>-0,9</b>
Formação Bruta de Capital Fixo	2,6	2,5	3,2	-0,1	-0,7
Outras despesas de capital	1,3	1,3	1,7	0,0	-0,4
<b>Despesa total</b>	<b>47,7</b>	<b>44,8</b>	<b>46,6</b>	<b>-2,9</b>	<b>-1,8</b>

Fonte: CGE 2022 e OE 2022. | Cálculos do relator: variação da execução e desvio 2022.

Para o aumento da despesa total contribuíram todas as suas componentes principais, designadamente a despesa corrente (3,5%) e a despesa de capital (15,0%), com crescimentos absolutos de 3.312,2 e 1.234,4 M€, respetivamente.



## CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

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

Refere a CGE que o aumento da despesa corrente em 3,5% incorpora os encargos com as medidas adotadas para mitigar os efeitos do choque geopolítico e do aumento dos preços. O aumento de 7,4% nas prestações sociais correspondeu a 3.085,3 M€, o valor mais expressivo de crescimento da despesa corrente, que representa mais do dobro do crescimento médio anual de 1.454 M€ observado no triénio anterior.<sup>29</sup> Este resultou dos encargos com os apoios aos rendimentos das famílias, abrangendo o complemento excecional para a população idosa, o apoio extraordinário a titulares de rendimentos e os apoios às famílias vulneráveis.

Por sua vez, o acréscimo de 8,9% do consumo intermédio traduz, essencialmente, a subida generalizada dos preços, com destaque para o nível dos combustíveis e da energia, e dos encargos na saúde ainda relacionados com a pandemia COVID-19. O aumento de 3,5% nas despesas com pessoal deriva das atualizações salariais e valorizações remuneratórias na Administração Pública.

O CES salienta, no entanto, que apesar das despesas com pessoal terem aumentado 3,5%, as remunerações dos e das trabalhadoras da Administração Pública sofreram uma atualização de apenas 0,9%, abaixo da taxa de inflação média prevista no Orçamento de Estado para 2022 e dos 7,8% efetivamente observados em 2022, o que representa uma perda significativa do poder de compra. Tal como referido no Parecer sobre a Proposta de Orçamento de Estado para 2022, o CES considera que a valorização dos salários e carreiras é um dos fatores relevantes para a melhoria dos serviços públicos, porque aumenta a motivação dos e das trabalhadoras e permite atrair e reter profissionais qualificados/as necessários/as à modernização dos

---

<sup>29</sup> CFP (2023). Evolução Orçamental das Administrações Públicas em 2022, p.30.



## CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

serviços. Desta forma, o CES congratula-se com a assinatura do Acordo Plurianual para a Administração Pública, cujo objetivo principal é a valorização das e dos trabalhadores deste setor.

Por fim, o crescimento de 8,1% da outra despesa corrente resulta, em particular, da concessão do apoio excecional a crianças e jovens, do reforço das transferências para as instituições sem fins lucrativos no âmbito da ação social, e das correções financeiras aplicadas no âmbito dos fundos europeus.

Pelo contrário, a redução dos subsídios em 40,4% resultou, fundamentalmente, da diminuição do impacto das medidas orçamentais associadas ao combate à COVID-19, enquanto a redução em 9,4% dos encargos com juros beneficiou da menor despesa com juros dos empréstimos no âmbito do Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF).

Em 2022, apesar de se ter verificado uma dissipação do impacto das medidas de mitigação aos efeitos provocados pela COVID-19, há ainda a destacar efeitos orçamentais de dimensão muito significativa resultantes destas medidas. A CGE refere uma diminuição da receita em 476 M€ e um acréscimo da despesa total em 3.754 M€, o que perfaz um impacto global de 4.230 M€. <sup>30</sup>

De facto, o impacto orçamental das medidas de mitigação da COVID-19 aproxima-se do impacto orçamental do choque geopolítico e da inflação, caracterizado pelo aumento generalizado dos custos suportados pelas famílias e empresas, na sequência do conflito armado na Ucrânia. A CGE revela que o impacto orçamental do choque geopolítico ascendeu a 5.582,4 M€, dos quais 2.144,8 correspondentes à redução da receita e 3.437,6 ao aumento da despesa total. Expurgando da despesa o valor de 987 M€ associado ao complemento excecional de pensão, dado tratar-se de um adiantamento de meia pensão aos pensionistas por conta da pensão a

---

<sup>30</sup> CGE 2022: Quadro 3.4. Execução das medidas adotadas no âmbito da pandemia de COVID-19.



## CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

receber em 2023, o impacto orçamental global deste choque ascende a 4.595,4 M€.<sup>31</sup>

O crescimento muito assinalável do PIB nominal, acima do crescimento das várias rúbricas da despesa corrente, traduziu-se numa redução do seu peso em percentagem do PIB. De destacar a diminuição em 3,1 p.p. da despesa corrente, que incorpora uma diminuição de 0,9 p.p. dos subsídios, de 0,8 p.p. das despesas com pessoal e de 0,7 p.p. das prestações sociais.

No que se refere à despesa de capital, o aumento de 15% foi superior ao da despesa corrente (3,5%), com a FBCF a crescer 7,1% (391,4 M€) e as outras despesas de capital 30,9% (843,1 M€). Mais de dois terços do aumento da despesa de capital resultou do crescimento das outras despesas de capital.

Apesar de a FBCF ter aumentado pelo sexto ano consecutivo, tendo atingido 5.911,4 M€ em 2022, regista-se um abrandamento deste crescimento. Em percentagem do PIB, a FBCF diminuiu 0,1 p.p. em 2022, passando a representar 2,5% do PIB, um valor muito aquém do previsto no Orçamento de Estado (3,2%).

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. Sobre esta matéria, o Conselho de Finanças Públicas salienta que, desde 2012, o nível de desgaste de stock de capital suplanta a despesa nominal em FBCF, tendo-se esta situação agravado em 2022 e interrompido a recuperação iniciada em 2017.<sup>32</sup>

Relativamente a outras despesas de capital, refere a CGE que o expressivo aumento desta rúbrica se deveu a operações extraordinárias, sendo as mais

<sup>31</sup> CGE 2022: Quadro 3.5. Execução das medidas adotadas no âmbito do choque geopolítico.

<sup>32</sup> CFP (2023). Evolução Orçamental das Administrações Públicas em 2022, p.37.



## CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

relevantes a dotação de capital do grupo TAP (990 M€) e a conversão de empréstimos concedidos ao abrigo das linhas de crédito COVID-19 em apoios não reembolsáveis (307 M€).

Uma questão que tem caracterizado a execução orçamental é a política de cativações. Em 2022, o montante consolidado de cativos foi de 1.013,3 M€, um valor praticamente idêntico ao registado em 2021, assistindo-se, no entanto, a um menor valor objeto de descativação em 2022 (595,2 milhões, menos 111,7 M€ do que em 2021). A CGE também reporta um reforço dos orçamentos em 2022 de 247 M€, através da utilização da reserva orçamental, quando em 2021 este reforço ascendeu a 242,3 M€. O CES reitera a posição de que o recurso a cativações significativas tem um impacto negativo no normal funcionamento dos serviços públicos e pode desvirtuar o OE, tal como aprovado pela Assembleia da República.

O CES salienta também os encargos que representam para as contas dos Estado as parcerias público-privadas (PPP). Em 2022, os encargos das Administrações Públicas com as PPP ascenderam a 1.355,7 M€, um valor 6% abaixo do previsto no OE para 2022 e 12,1% inferior ao executado em 2021, sendo ainda o mais baixo desde 2014.<sup>33</sup> Para o decréscimo em 2022 contribuiu uma diminuição do setor rodoviário (113,4 M€) e do setor da saúde (78,3 M€).

### **4.1.3. Execução da Receita**

No que respeita à receita pública, verificou-se, face ao executado em 2021, um aumento muito significativo de 10,2%, superior ao de 4,4% registado na despesa e ligeiramente inferior ao observado para o PIB nominal (11,4%), implicando que a percentagem deste agregado no PIB se situasse em 44,4, menos 0,5 p.p. do verificado em 2021. Em termos nominais, a receita aumentou 9.817,8 M€, ascendendo a 106.139,3 M€ – Quadro 5.

---

<sup>33</sup> CFP (2023). Evolução Orçamental das Administrações Públicas em 2022, p.38.



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

**QUADRO 5 – Evolução e desvio face ao orçamentado da receita das  
Administrações Públicas  
(ótica das contas nacionais)**

**Painel A – Em valor e em %**

*Em milhões de euros e em %*

Agregado	2021	2022		Variação 2022/21		Desvio face a OE 2022	
	Valores efetivos (1)	Valores efetivos (2)	OE 2022 (3)	Valor		Valor	
				(4)=(2)-(1)	(5)=(4)/(1)	(6)=(2)-(3)	(7)=(6)/(3)
<b>Receita corrente</b>	<b>93 741,0</b>	<b>104 302,5</b>	<b>98 998,8</b>	<b>10 561,5</b>	<b>11,3%</b>	<b>5 303,7</b>	<b>5,4%</b>
Receita fiscal	53 054,3	61 879,3	56 309,9	8 825,0	16,6%	5 569,4	9,9%
Impostos sobre a produção e importação	32 346,6	36 178,1	34 484,5	3 831,5	11,8%	1 693,6	4,9%
Impostos correntes s/ rend. e património	20 707,7	25 701,2	21 825,4	4 993,5	24,1%	3 875,8	17,8%
Contribuições sociais	27 266,6	29 597,9	28 399,7	2 331,3	8,6%	1 198,2	4,2%
Vendas	6 686,0	7 460,1	7 033,2	774,1	11,6%	426,9	6,1%
Outra receita corrente	6 734,1	5 365,2	7 255,9	-1 368,9	-20,3%	-1 890,7	-26,1%
<b>Receita de capital</b>	<b>2 580,5</b>	<b>1 836,8</b>	<b>2 476,3</b>	<b>-743,7</b>	<b>-28,8%</b>	<b>-639,5</b>	<b>-25,8%</b>
<b>Receita total</b>	<b>96 321,5</b>	<b>106 139,3</b>	<b>101 475,1</b>	<b>9 817,8</b>	<b>10,2%</b>	<b>4 664,2</b>	<b>4,6%</b>

**Painel B – Em % do PIB**

*Valores em % do PIB, a menos que sinalizado*

Agregado	2021	2022		Variação da execução 2022/21 (p.p.) (4)=(2)-(1)	Desvio 2022 face a OE 2022 (p.p.) (5)=(2)-(3)
	Valores efetivos (1)	Valores efetivos (2)	OE 2022 (3)		
Receita fiscal	24,7	25,9	24,8	1,2	1,1
Impostos sobre a produção e importação	15,1	15,1	15,2	0,0	-0,1
Impostos correntes s/ rendimento e património	9,6	10,7	9,6	1,1	1,1
Contribuições sociais	12,7	12,4	12,5	-0,3	-0,1
Vendas	3,1	3,1	3,1	0,0	0,0
Outra receita corrente	3,1	2,2	3,2	-0,9	-1,0
<b>Receita de capital</b>	<b>1,2</b>	<b>0,8</b>	<b>1,1</b>	<b>-0,4</b>	<b>-0,3</b>
<b>Receita total</b>	<b>44,9</b>	<b>44,4</b>	<b>44,7</b>	<b>-0,5</b>	<b>-0,3</b>

Fonte: CGE 2022 e OE 2022. | Cálculos do relator: variação da execução e desvio 2022.

O principal contributo para o aumento da receita adveio da receita fiscal, no montante de 8.825 M€ (+16,6%), e das contribuições sociais, no montante de 2.331,3 M€ (+24,1%), como resultado da recuperação da atividade económica, do contexto de elevada inflação e do dinamismo do mercado



## CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

de trabalho. O Banco de Portugal estima que cerca de 30% do aumento da receita fiscal e contributiva em 2022 resultou do aumento da inflação.<sup>34</sup>

Importa destacar que mais de metade do aumento da receita fiscal derivou dos impostos diretos, que evidenciaram um crescimento de 4.993,5 M€ (24,1%). Refira-se a forte recuperação da receita de IRC, com um crescimento de 57,7%, correspondendo a 2.975 M€.<sup>35</sup> Esta recuperação era expectável, depois de dois anos de constrangimentos na atividade económica associados à pandemia de COVID-19. Assinale-se, no entanto, a preocupação do CES pelo aumento da dívida em sede de IRC em 5,5%, atingindo 6.416,2 M€, 28% da qual classificada como incobrável (1.782,3 M€), uma subida de 16,8% face a 2021, apelando ao reforço de meios e orientações para aumentar a cobrança da dívida. Preocupante é também o elevado montante de verbas transferidas para paraísos fiscais (num total de 7,4 mil M€, mais 10,6% que em 2021)<sup>36</sup>, problemas ao qual, no entender do CES, é necessário dar resposta.

Relativamente aos benefícios fiscais, o CES acompanha as observações do Parecer do Tribunal de Contas sobre a CGE 2022, assinalando a importância da adoção de metodologias que permitam a avaliação sistemática e global dos mesmos, designadamente através da definição de critérios, para além da caducidade, que conduzam à seleção dos benefícios fiscais a avaliar em cada ano.

Assinale-se ainda o desempenho do IRS, que aumentou 1.925 M€ (12,8%), em virtude da evolução positiva do montante das remunerações pagas no total da economia (9,7%)<sup>37</sup> e da não atualização dos escalões de IRS pelo valor da inflação. O Conselho de Finanças Públicas estima que a não atualização dos escalões de IRS em 2022 terá tido um efeito positivo sobre a receita de IRS de

<sup>34</sup> Fonte: Banco de Portugal. Boletim Económico. Junho de 2023. Caixa 5.

<sup>35</sup> A CGE 2022 não disponibiliza a desagregação dos impostos diretos e indiretos para o conjunto das Administrações Públicas. Apenas a disponibiliza para a Administração Central (Quadros 3.13 e 3.14), pelo que os valores relativos ao IRC, IRS, IVA e outros impostos reportados no presente Parecer para o conjunto das Administrações Públicas têm como fonte o INE – Contas Nacionais.

<sup>36</sup> [Autoridade Tributária e Aduaneira](#).

<sup>37</sup> Fonte: INE. Síntese Económica de Conjuntura. Julho de 2023. Crescimento das remunerações pagas no total da economia.



## CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

523 M€, o equivalente a 0,2% do PIB.<sup>38</sup> O CES considera que esta não atualização dos escalões do IRS, conjugada com o aumento significativo dos preços, potenciou uma perda de rendimentos em 2022.

Refira-se que o crescimento de 9,7% do montante das remunerações pagas no total da economia em 2022 não foi equivalente ao crescimento médio das remunerações por trabalhador, que se cifrou em 6,1%<sup>39</sup>, abaixo da taxa média de inflação de 7,8%.

Na tributação indireta, cujo aumento atingiu 3.831,5 M€ (11,8%), salienta-se a contribuição positiva de 3.455 M€ do IVA (+18,1%), um valor fortemente influenciado pela elevada inflação e pela recuperação do consumo privado. Em sentido contrário, o ISP regista uma diminuição de 757 M€ (-21,3%), em parte explicada pelas medidas orçamentais adotadas no âmbito da mitigação do choque geopolítico.

O expressivo incremento da receita fiscal, em especial dos impostos diretos, contribuiu para a manutenção da tendência de crescimento da carga fiscal, medida pela receita das contribuições sociais efetivas e impostos, tendo sido atingido um novo máximo histórico de 36,4% do PIB, mais 1,1 p.p. do que em 2021, tal como evidencia a Figura 7. No último ano com informação disponível para a União Europeia, 2021, se excluirmos os impostos recebidos pelas Instituições da União Europeia, Portugal continua a apresentar uma carga fiscal (35,1%) inferior à média da União Europeia (40,5%).<sup>40</sup>

<sup>38</sup> CFP (2023). Evolução Orçamental das Administrações Públicas em 2022, p.28.

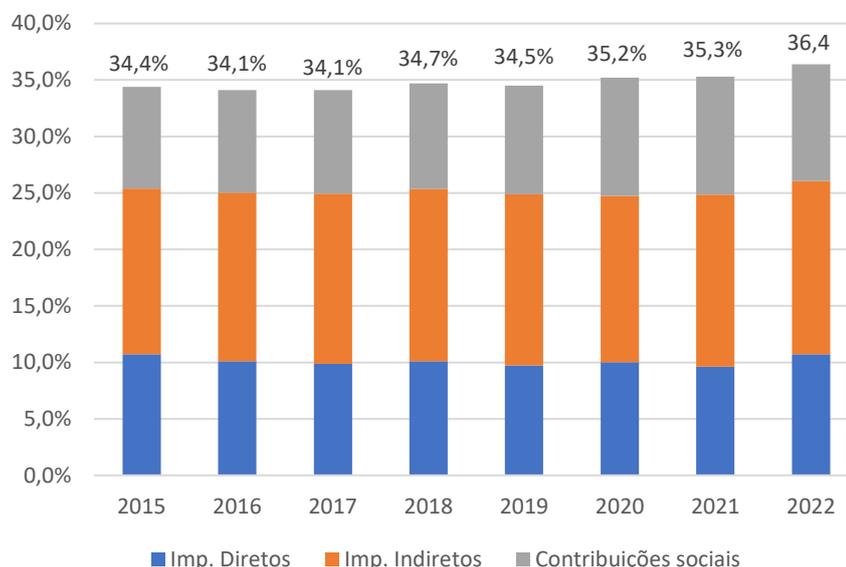
<sup>39</sup> Fonte: [Banco de Portugal. Boletim Económico. Junho de 2023](#), p. 11.

<sup>40</sup> Fonte: [INE](#).



## CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

**Figura 7 – Evolução da carga fiscal das Administrações públicas e das suas componentes em % do PIB**



Fonte: [INE](#).

O peso dos impostos diretos das Administrações Públicas passou de 9,6% do PIB em 2021 para 10,7% em 2022, em grande parte pelo facto do IRS e do IRC terem evidenciado taxas de crescimento acima do PIB nominal. Quanto aos impostos indiretos, o seu peso manteve-se constante em 15,1% do PIB.

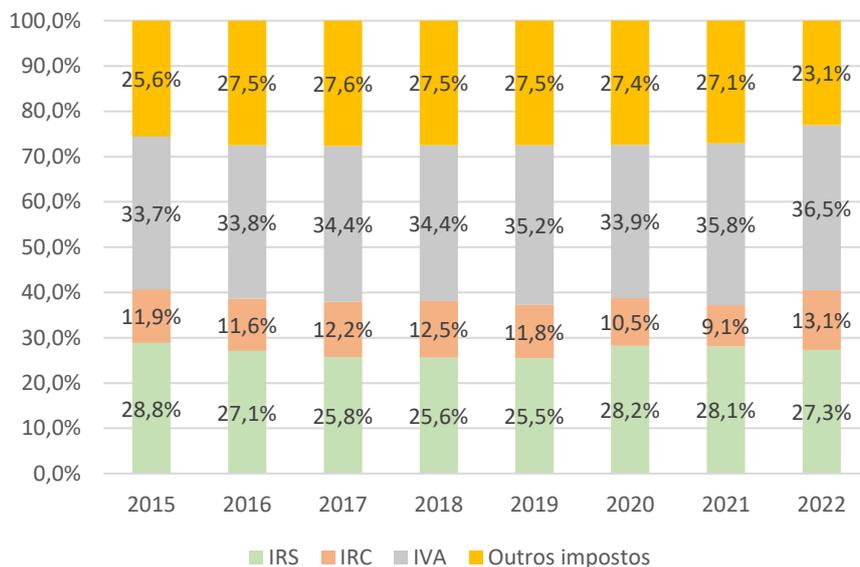
A Figura 8 ilustra a evolução do peso relativo dos IRS, IRC, IVA e outros impostos no conjunto da receita fiscal, sendo de assinalar o aumento, em 2022, da representatividade do IVA e do IRC.

O CES recomenda, em linha com o defendido no parecer à CGE 2021, prosseguir com medidas que garantam uma maior justiça e equidade fiscais, proteção social, combate à fraude e evasão fiscais, um maior equilíbrio na tributação dos diferentes rendimentos e consumos, reconhecendo como prioritário o desagravamento dos impostos sobre os rendimentos do trabalho, nomeadamente o IRS, assim estimulando o emprego, o investimento e o bem-estar.



## CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

**Figura 8 – Evolução da composição da receita fiscal das Administrações Públicas**



Fonte: [INE – Contas Nacionais](#).

Relativamente à receita não fiscal e não contributiva, assistiu-se a uma evolução, em 2022, em sentido contrário, designadamente com a diminuição de 1.368,9 M€ (-20,3%) na outra receita corrente e de 743,7 M€ na receita de capital. A diminuição da outra receita corrente deriva da redução dos fundos europeus destinados ao financiamento das medidas de mitigação da pandemia de COVID-19, enquanto o decréscimo da receita de capital decorre, essencialmente, de um efeito de base associado à devolução, em 2021, pelo Fundo Europeu de Estabilização Financeira do Estado, da margem pré-paga pelo Estado Português aquando da concessão do empréstimo no âmbito do Programa de Assistência Económica e Financeira.

Considerando a relevância histórica dos fluxos financeiros entre Portugal e a União Europeia, importa analisar os principais destaques da CGE neste âmbito. Em 2022, no computo global, o saldo destes fluxos foi favorável a Portugal em 3.491,3 M€, o que representa um decréscimo de 2.015,6 M€ face a 2021 (-36,6%).<sup>41</sup> Para este resultado contribuiu significativamente uma variação

<sup>41</sup> CGE 2022: Quadro 3.52. Transferências Financeiras entre Portugal e a União Europeia.



## CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

negativa de 1.254,5 M€ nas transferências do PRR, Plano este que se encontrava, em 2022, no segundo ano de implementação. Refere a CGE que este decréscimo resulta do facto de a segunda tranche do PRR só ter sido transferida para Portugal em 2023, na sequência de constrangimentos administrativos.

A este desvio significativo nas transferências da União Europeia em 2022 acresce o facto do OE 2022 prever 3.203 M€ de investimento público e outra despesa no âmbito do PRR, representando 1,4% do PIB<sup>42</sup>, quando a CGE revela que a execução se fixou apenas em 795 M€<sup>43</sup>, menos 2.408 milhões, equivalente a 24,8% do valor previsto para 2022, um registo manifestamente insuficiente para impulsionar o investimento público.

O CES manifesta a sua preocupação com este baixo nível de execução do PRR, especialmente porque o investimento público foi apresentado no OE 2022 como um dos principais fatores dinamizadores do crescimento económico em 2022 e atendendo à dependência do país dos fundos europeus para a realização do mesmo.

Por fim, sublinha-se que, no seu relatório anual<sup>44</sup>, a Comissão Nacional de Acompanhamento do PRR revela que, no final de 2022, o montante global de projetos aprovados ascendia a 10.949 M€, correspondendo a uma taxa de aprovação global de 66%. Por sua vez, o montante pago cifrava-se nos 1.410 M€, mais 1.056 milhões do que em 2021, traduzindo-se numa percentagem de pagamentos efetuados face aos projetos aprovados de 13%.

### **4.2. Dívida pública**

Em 2022, o rácio da dívida pública das Administrações Públicas prosseguiu numa trajetória descendente, diminuindo para 113,9% do PIB, menos 11,5 p.p.

---

<sup>42</sup> OE 2022: Quadro 3.3. Principais medidas de política orçamental em 2022.

<sup>43</sup> CGE 2022: Quadro 2.4. Despesa: principais medidas de política orçamental com impacto em 2022.

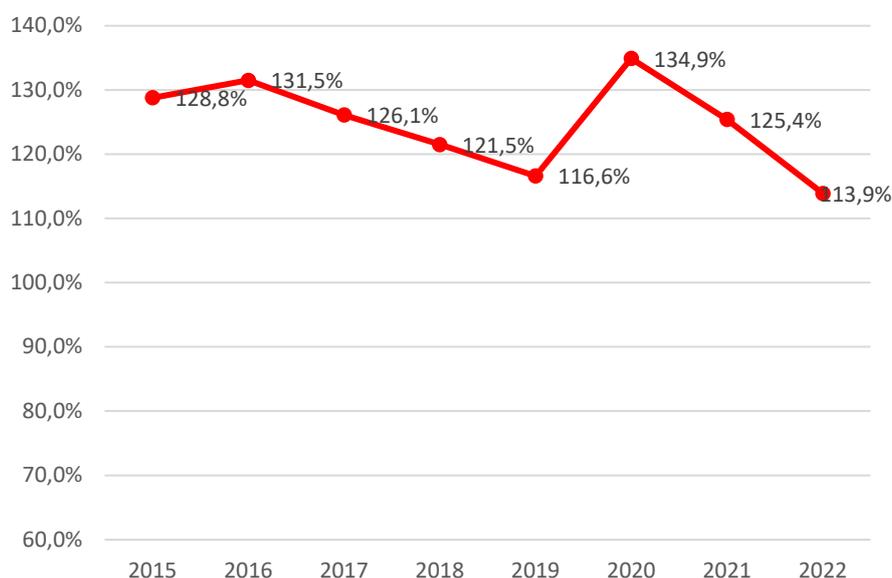
<sup>44</sup> Comissão Nacional de Acompanhamento do PRR. [Relatório Anual 2022](#).



## CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

do que em 2021, atingindo um valor inferior ao registado em 2019, como ilustra a Figura 9. Uma parte substancial da redução em 2022 reflete o efeito do denominador (acréscimo do PIB nominal, influenciado pela inflação), pois em termos nominais, a dívida pública aumentou 3.337,7 milhões face a 2021, ascendendo a 272.6 mil M€ – Quadro 3.

**Figura 9 – Evolução da dívida pública das Administrações Públicas em % do PIB**



Fonte: INE – Procedimento dos Défices Excessivos.

O percurso estrutural de redução do rácio da dívida pública foi acelerado, pois este rácio ficou 6,8 p.p. abaixo do previsto no OE 2022. Assinale-se que o retorno à trajetória de redução do rácio da dívida pública contribuiu para uma melhoria do *rating* da República. Depois da subida do *rating* por parte da agência Moody's em 2021, seguiu-se a subida por parte da Fitch, Standard & Poor's e DBRS em 2022.<sup>45</sup>

De referir, no entanto, que o ano de 2022 foi caracterizado por um conjunto de fatores que aumentaram a pressão sobre o mercado da dívida. A perceção de uma inflação persistente levou ao aumento das taxas de juro de referência por parte do Banco Central Europeu, da Reserva Federal, entre

<sup>45</sup> Fonte: Ministério das Finanças. Gabinete de Estratégia e Estudos. [Boletim Trimestral de Economia Portuguesa](#). Janeiro 2023.

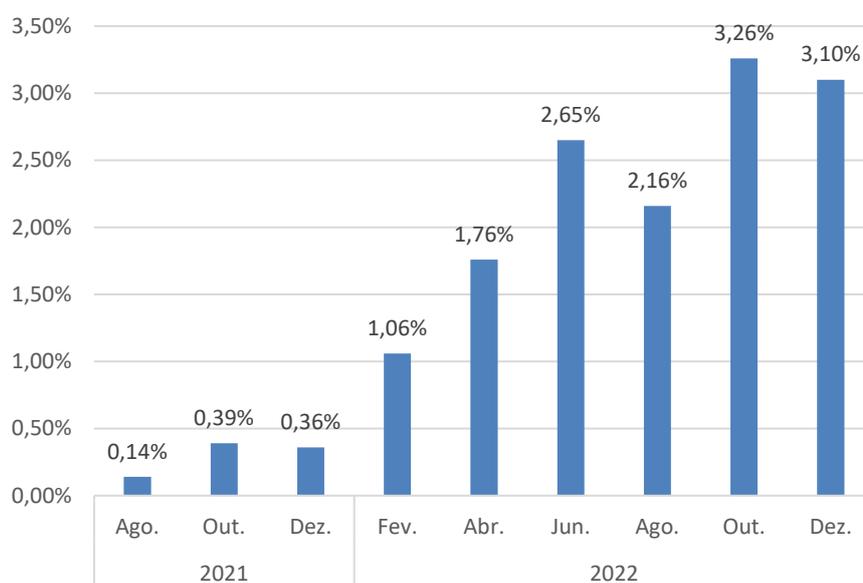


## CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

outros bancos centrais, e impulsionou ainda o fim das compras líquidas de ativos ao abrigo dos Asset Purchase Programmes (APP). Estes programas tiveram um impacto significativo para a diminuição progressiva dos juros das Administrações Públicas em anos anteriores e, conseqüentemente, para a taxa de juro implícita da dívida.

A Figura 10 evidencia que apesar de em 2022 a taxa de juro das Obrigações do Tesouro a 10 anos se ter situado em níveis historicamente baixos, esta registou um acréscimo em 2,74 p.p., na comparação entre dezembro de 2021 e dezembro de 2022. O CES sublinha com preocupação esta tendência, a qual causa especial pressão nos encargos com as novas emissões de dívida.

**Figura 10 – Evolução da taxa de rendibilidade das obrigações do tesouro a 10 anos**



Fonte: Banco de Portugal. [Média mensal das taxas de rendibilidade de obrigações do tesouro a 10 anos, a taxa fixa.](#)

Nestas circunstâncias, entende o CES 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,



## CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

no médio prazo, uma trajetória de descida do rácio da dívida pública em função do PIB.

Uma vez mais, a CGE não disponibiliza informação suficiente sobre os passivos não financeiros das Administrações Públicas. Em 2022, manteve-se a trajetória de redução dos pagamentos em atraso (dívidas por pagar há mais de 90 dias), iniciada em 2018, com o montante destes pagamentos a fixar-se em 256 M€, menos 44 milhões do que em 2021 (-17,2%).<sup>46</sup>

Esta evolução positiva contrasta, no entanto, com o aumento dos prazos médios de pagamento das unidades de saúde e das entidades do setor empresarial do Estado, de sete e três dias face a 2021, ascendendo a 109 e 102 dias, respetivamente.<sup>47</sup>

À semelhança do referido nos últimos pareceres do CES sobre a CGE, reforça-se que a manutenção 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 (SNS) afigura-se claro que o elevado valor da dívida não financeira tem sido causado por uma sistemática suborçamentação. No seu relatório anual sobre o desempenho do SNS, o Conselho de Finanças Públicas refere “a necessidade de assegurar uma forma de orçamentação ajustada face à execução da despesa que obvie à orçamentação de um défice inicial e o posterior surgimento de desvios, o que requer adequados mecanismos e informação de gestão, incluindo uma

<sup>46</sup> CGE 2022: Quadro 3.68. Pagamentos em atraso.

<sup>47</sup> CGE 2022: Quadro 3.69. Prazos médios de pagamento das entidades públicas por subsetor. Assinale-se que a CGE 2022 não disponibiliza informação sobre os prazos médios de pagamento para a totalidade das entidades públicas, por ausência de informação atualizada relativamente à Administração Local.



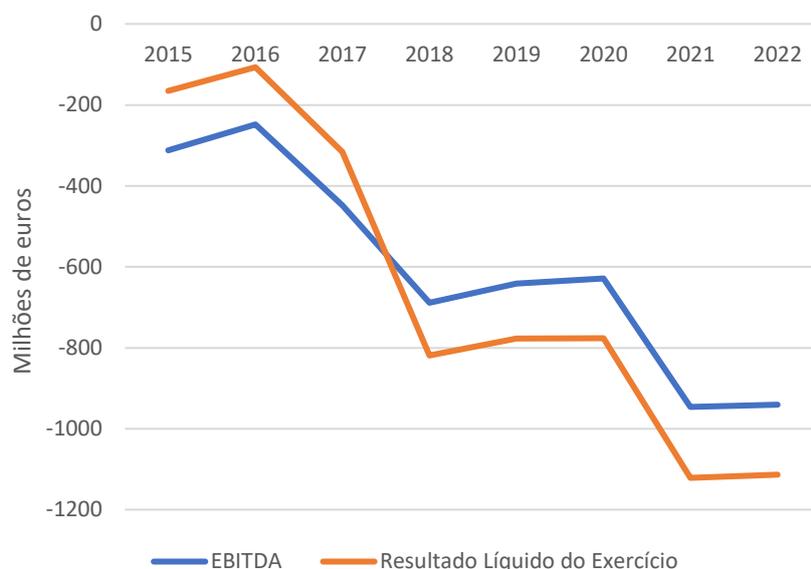
## CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

contabilidade de gestão fiável e tempestiva, que permitam um controlo efetivo.”<sup>48</sup>

Tal como no Parecer da CGE 2021, o CES realça que, para além de uma orçamentação adequada, urge reforçar os meios próprios do SNS, nomeadamente ao nível dos Cuidados Primários de Saúde (rastreios, exames, meios complementares de diagnóstico e terapêutica, equipamentos, entre outros), para garantir acesso aos cidadãos e às cidadãs. Urge também reforçar o SNS com os e as profissionais adequadas, o que exige uma valorização substancial dos salários, carreiras e profissões.

Os resultados negativos das empresas do setor da saúde têm repercussão, inevitavelmente, nas dívidas e prazos médios de pagamentos, sendo evidente, pela Figura 11, a expressiva degradação destes resultados nos últimos anos, por comparação com o ano de 2016.

**Figura 11 – Evolução dos resultados das empresas públicas do setor da saúde**



Fonte: CGE 2015 a 2022.

<sup>48</sup> CFP. [Evolução do Desempenho do Serviço Nacional de Saúde em 2022](#), p.6., junho de 2023.



## CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

Tal como em anos anteriores, o mecanismo a que se tem recorrido para satisfazer as dívidas decorrentes dos défices são as injeções de capital. Conforme refere a CGE 2022, destaca-se “a realização de entradas de capital para cobertura de prejuízos efetuadas nos Hospitais EPE, no montante global de 1.040,1 M€, destinadas ao pagamento de dívidas a fornecedores”.<sup>49</sup>

O CES assinala que, embora as dotações de capital tenham registado em 2022 uma diminuição de 1.111,7 M€ face a 2021, estas ascendem ainda a um montante significativo de 2.866,1 M€, não só para satisfazer as necessidades de tesouraria do SNS, mas também para financiar diversas empresas públicas, como o Metropolitano de Lisboa, EPE (181,4 M€) e a IP — Infraestruturas de Portugal, S.A. (1.282 M€). De registar ainda o aumento de capital, no montante de 294 M€, da TAP — Transportes Aéreos Portugueses, S.A.<sup>50</sup>

### **4.3. Análise dos desvios face às previsões**

Numa análise global à execução orçamental em 2022, tal como já referenciado anteriormente, destaca-se o desempenho do saldo orçamental e do rácio da dívida pública claramente melhor do que o previsto no OE 2022. O saldo orçamental foi mais favorável face ao previsto em 1,5 p.p., enquanto o rácio da dívida pública, em percentagem do PIB, diminuiu 6,8 p.p. face ao que se antecipava – Quadro 3.

A despesa total excedeu o orçamentado em 1.196,3 M€ (+1,1%), essencialmente devido aos aumentos acima do esperado de rubricas da despesa corrente, como as prestações sociais (1.690 M€), o consumo intermédio (847,1 M€) e os subsídios (560,6 M€) – Quadro 4. Os desvios nas prestações sociais e nos subsídios resultaram, em grande parte, da implementação de medidas de mitigação do choque geopolítico e da inflação que o OE 2022 não previa na totalidade. Em sentido contrário,

<sup>49</sup> CGE 2022, p. 109.

<sup>50</sup> CGE de 2022. Quadro 3.32. Dotações de capital e outros ativos financeiros, p. 110.



## CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

assinale-se a evolução dos encargos com juros abaixo do previsto (-312,9 M€). Ao nível da despesa de capital, tal como já assinalado anteriormente, saliente-se o reduzido nível de execução do investimento (FBCF), com menos 1.416,1 M€ (-19,3%) do que o inscrito no OE 2022, num contexto de elevada carência de investimento público e condições ímpares para o seu financiamento através do PRR.

Relativamente à receita das Administrações Públicas, o seu acréscimo em 2022 (10,2%) foi quase duas vezes superior ao previsto no OE 2022 (5,4%) – Quadro 5. Para o desvio positivo de 4.664,2 M€ contribuiu, essencialmente, a execução acima do esperado das receitas fiscais (+5.569,4 M€), com destaque para as receitas dos impostos diretos, e das contribuições sociais (+1.198,2 M€).

O CES sublinha que os resultados acima do projetado no Orçamento de Estado para 2022, 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.



## CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

### 5. CONTA DA SEGURANÇA SOCIAL

Em 2022, o saldo de execução orçamental da Segurança Social foi de 4.068 M€, representando uma melhoria de 1.739,8 M€ face a 2021 (74,72%), mais 87,9% do que o previsto.<sup>51</sup>

O maior contributo para este resultado adveio do lado da receita efetiva, que aumentou 1.960,8 M€ (5,8%), acima do aumento da despesa efetiva, que se cifrou nos 221,1 M€ (0,7%). No global, em 2022, a receita e a despesa efetiva ascenderam a 35.527,4 e 31.459,4 M€, respetivamente.

Para o aumento da receita assinala-se o crescimento de 11,8% da receita de contribuições e quotizações, correspondendo a 2.362,4 M€, resultante da criação líquida de emprego, fruto do bom desempenho da economia portuguesa, com o aumento real do PIB de 6,7%, bem como do aumento da retribuição mínima mensal garantida em 40 euros, que alargou a base de incidência de contribuições e quotizações. A receita de contribuições e quotizações representou 62,8% da receita efetiva em 2022, reforçando o seu peso face a 2021 (59,4% em 2021). Em menor escala saliente-se o contributo de rubricas cujo valor depende da receita proveniente de impostos, como o IVA Social (+54,9 M€) e o adicional ao IMI (+19,9 M€). Em sentido contrário, registre-se a diminuição das receitas provenientes da consignação de IRC (-40 M€).

O comportamento da despesa efetiva é influenciado por várias medidas ainda relativas à atenuação do choque da pandemia COVID-19, bem como por novas medidas associadas à mitigação do choque geopolítico. As medidas do choque da pandemia COVID-19 ascendem a 599,2 M€, um montante naturalmente inferior ao registado em 2021 (-1.320,8 M€,

---

<sup>51</sup> Fonte: CGE 2022. Conta da Segurança Social.



## CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

correspondendo a -68,8%). Por sua vez, as medidas destinadas a mitigar o choque geopolítico fixam-se em 1.309,6 M€.

No incremento da despesa efetiva destaca-se o aumento das despesas com pensões em 1.260,8 M€ (+6,8%), dos quais 647,9 do complemento excecional de pensão, 406,2 da pensão de velhice (+2,9%) e 149,2 da parcela de atualização extraordinária de pensões (+20%). Segue-se o aumento das outras prestações em 484,9 M€ (+123,1%), as quais incorporam as medidas de mitigação do choque geopolítico, com realce para a ação social, com um incremento de 224,9 M€ (+11%). Em sentido contrário, assinala-se a diminuição em 315,6 M€ (-19,8%) das prestações de desemprego, reflexo da recuperação económica e da diminuição da taxa de desemprego, e em 300,9 M€ das verbas afetas a ações de formação profissional, maioritariamente financiadas com suporte no Fundo Social Europeu.

No global, o CES valoriza o excedente orçamental da conta da Segurança Social, notando, porém, que este não deve ser sobrevalorizado na análise das contas do sistema, designadamente na aferição da sustentabilidade da Segurança Social, pois esta não deve ser determinada por evoluções conjunturais positivas ou negativas.

A este propósito, e com o fim de avaliar as opções tomadas, teria sido útil poder dispor na CGE 2022 de indicações sobre o destino a ser dado ao saldo da Segurança Social e, nomeadamente, à parcela prevista transferir em 2023 para o Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (FEFSS).

Visando também uma maior transparência sobre a execução orçamental no domínio da proteção social, teria sido útil a inclusão de forma detalhada dos dados referentes ao sistema convergente de proteção social, gerido pela Caixa Geral de Aposentações.



## CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

Ainda a favor de uma maior transparência na análise dos dados da execução orçamental, teria sido útil a inclusão de maior detalhe nos dados referentes ao subsistema previdencial-capitalização, a fim de acompanhar a evolução da sustentabilidade da Segurança Social.

O CES salienta ainda o facto das medidas excepcionais de mitigação da COVID-19 (599,2 M€) terem sido financiadas, na íntegra, por transferências do Orçamento de Estado, ao contrário do que se observou na execução do OE 2021, na qual este financiamento foi apenas parcial. Chama a atenção, no entanto, para o facto dos dados da execução orçamental em 2022 não permitirem identificar se o Orçamento de Estado também financiou as medidas de mitigação do choque geopolítico (1.320,8 M€). Tal como em anos anteriores, o CES faz notar que o financiamento de medidas excepcionais da Segurança Social por parte do Orçamento de Estado constitui a metodologia mais adequada para situações desta natureza. O CES propõe que a execução orçamental publicada mensalmente pelo Instituto da Gestão Financeira da Segurança Social (IGFSS) explicita todas estas medidas e o respetivo financiamento pelo OE, com o detalhe adequado, de modo a tornar as contas da Segurança Social mais transparentes.

O CES reitera a sua preocupação com o elevado montante das dívidas dos e das contribuintes. Em 2022, as dívidas de médio e longo prazo aumentaram 26,43%, para 2.240 M€, e as dívidas de curto prazo aumentaram 15,74%, para 3.748,8 M€.

O valor bruto das dívidas de terceiros/as, que abrange os/as contribuintes, outros/as devedores/as e prestações sociais a repor é muito significativo, ascendendo a 16.840,2 M€, o que corresponde a 6,9% do valor do PIB provisório para 2022. Este valor de dívida encontra-se provisionado em 8.325,4 M€ (49,4%) tendo em conta o risco de cobrança e elevada maturidade, sendo que este provisionamento representa um aumento de 2 p.p. face a 2021. O CES constata que o ano de 2022 interrompe uma trajetória de crescimento



## CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

modesto na recuperação da dívida, embora a esta evolução não sejam alheios os choques geopolítico e pandémico, e preconiza o reforço de medidas para acelerar essa recuperação.

Do balanço consolidado da Segurança Social resulta que as disponibilidades aumentam 485,9 M€ (1,56%) em relação a 2021, fixando-se em 31.651,9 M€, dos quais 81,5% estão aplicados em títulos negociáveis, em particular em títulos da dívida pública portuguesa.

O CES deve assinalar, acompanhando as observações do Parecer do Tribunal de Contas sobre a CGE 2022<sup>52</sup>, os resultados do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social em 2022, o qual registou uma desvalorização de 188 M€ em 2022 (-0,8%), com uma taxa de rentabilidade global de -13,04%, menos 16,74 p.p. do que em 2021 (3,70%).

No final de 2022 o valor do Fundo passou a corresponder a 144,3% (151,3%, em 2021) da despesa anual com pensões suportada pelo sistema previdencial-repartição, contrariando a tendência de crescimento que se manifestou nos últimos 10 anos, traduzindo-se numa capacidade de resposta de apenas 17,3 meses destes encargos, inferior ao ano anterior (18,2 meses) e aquém do objetivo de cobertura de 24 meses.

---

<sup>52</sup> [Parecer do Tribunal de Contas sobre a CGE 2022.](#)



## CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

### 6. SÍNTESE CONCLUSIVA

- 6.1 O CES assinala o crescimento significativo da economia portuguesa em 2022, de 6,7% em termos reais, mais 1,8 pontos percentuais do que o previsto no Orçamento de Estado para 2022 e quase o dobro do observado para a área do euro (3,5%).
- 6.2 O CES considera positiva a retoma de um processo de convergência com a economia da União Europeia em 2022, com o aumento em 2 pontos percentuais do PIB *per capita*, em paridade de poder de compra, não obstante os condicionalismos externos associados à crise energética e ao choque geopolítico.
- 6.3 Apesar deste crescimento económico assinalável, as e os trabalhadores empobreceram, com os salários em média a não acompanhar a subida dos preços e a perder peso na distribuição funcional da riqueza (-1,6pp em relação a 2021), acentuando a desigualdade entre o trabalho e o capital.
- 6.4 O CES considera ser importante prosseguir o reforço de políticas que promovam, a nível regional, a coesão económica e social, pois ao nível das regiões NUTS II ainda se verifica uma heterogeneidade no processo de convergência com a economia europeia, com 3 regiões a evidenciarem um PIB *per capita*, em paridade de poder de compra, inferior a 70% da média europeia, designadamente o Centro (66%), os Açores (66%) e o Norte (65%).
- 6.5 O CES considera positivo o crescimento continuado das exportações acima do PIB, tendo o seu peso ultrapassado os 50% em 2022, alertando para a necessidade desse aumento se passar a traduzir também num aumento efetivo das exportações líquidas de importações, com um maior valor acrescentado nacional incorporado.
- 6.6 O CES sublinha a dinâmica positiva evidenciada pelo mercado de trabalho em 2022, com o emprego a aumentar 2% e a taxa de desemprego a diminuir 0,6 pontos percentuais em relação a 2021.



## CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

- 6.7 O CES destaca, no entanto, o elevado nível do desemprego de longa duração, que em 2022 representou 2,7% da população ativa (afetando mais mulheres do que homens), um registo acima da média europeia (2,4%), apesar de mais baixo em 0,3 pontos percentuais do que em 2021, e regista também a taxa de desemprego jovem, que se situou em 19% (sendo esta taxa mais elevada no caso das mulheres jovens do que no dos homens jovens), acima da média europeia (14,5%), embora evidenciando uma redução de 4,4 pontos percentuais face a 2021.
- 6.8 O CES considera positivo a prossecução da trajetória de diminuição da percentagem de contratos a termo no emprego total, que se fixou em 16,6% em 2022, permitindo atenuar o diferencial face à média da União Europeia (14%), assinalando, no entanto, que esta percentagem ainda se mantinha elevada (Portugal ocupava a 4.ª posição no conjunto dos países da União Europeia) e que no caso dos/as trabalhadores/as menores de 25 anos não se registou esta tendência, com a percentagem a aumentar em 2022, pelo que o CES reitera ser essencial continuar a dar resposta às causas que conduzem à precariedade dos vínculos laborais.
- 6.9 O CES sublinha a diminuição da proporção da população em risco de pobreza e exclusão social em 2022, com este indicador a fixar-se em 20,1% (proporção essa que é mais elevada entre as mulheres do que entre os homens), menos 2,3 pontos percentuais do que em 2021.
- 6.10 O CES assinala, no entanto, alguma heterogeneidade regional da proporção da população em risco de pobreza e exclusão social em 2022, com as Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira a registarem níveis muito preocupantes de 30,3 e 30,2%, respetivamente.
- 6.11 O CES realça que não obstante a melhoria de alguns indicadores sociais em 2022, grande parte dos/das trabalhadores/as auferia baixos salários, sendo que 73,7% do conjunto dos/as trabalhadores/as dependentes e, de modo particular as mulheres trabalhadoras dependentes, auferia uma remuneração base mensal igual ou inferior a 1.000 euros, mantendo-se



## CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

- Portugal acima da média da União Europeia no que diz respeito à percentagem de trabalhadores em risco de pobreza ou exclusão social.
- 6.12 O CES sublinha o aumento expressivo dos preços em 2022, com a taxa de inflação média anual (IPC) a situar-se em 7,8%, mais 6,5 pontos percentuais do que o registado em 2021, e alerta para as implicações sociais e económicas negativas que resultaram da redução real das remunerações brutas médias por trabalhador/a (e.g.: -4,0% na remuneração bruta total média por trabalhador/a).
- 6.13 O CES salienta o registo de um saldo orçamental das Administrações Públicas de 0,4% do PIB em 2022, que traduz uma melhoria de 2,5 pontos percentuais face a 2021 e uma superação do antecipado no Orçamento de Estado em 1,5 pontos percentuais.
- 6.14 O CES destaca a redução do rácio da dívida pública, que se cifrou em 113,9% do PIB, menos 11,5 pontos percentuais do que em 2021 e menos 6,8 pontos percentuais do que o previsto no Orçamento de Estado.
- 6.15 O CES realça o impacto orçamental significativo, em 2022, das medidas de mitigação da COVID-19 (4.230 M€) e do choque geopolítico e da inflação (4.595,4 M€).
- 6.16 O CES realça o desvio significativo observado na execução da Formação Bruta de Capital Fixo, a qual representou 2,5% do PIB em 2022, um valor muito aquém do previsto no Orçamento de Estado (3,2%).
- 6.17 O CES manifesta a sua preocupação com o baixo nível de execução do valor previsto para 2022 do Plano de Recuperação e Resiliência (24,8%), especialmente porque o investimento público foi apresentado no Orçamento de 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.
- 6.18 O CES sublinha o expressivo incremento da receita fiscal em 2022, em especial dos impostos diretos, o qual contribuiu para a manutenção da



## CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

- tendência de crescimento da carga fiscal, tendo sido atingido um novo máximo histórico de 36,4% do PIB, mas ainda assim inferior à média da UE.
- 6.19 O CES recomenda prosseguir com medidas que garantam uma maior justiça e equidade fiscais, proteção social, combate à fraude e evasão fiscais, um maior equilíbrio na tributação dos diferentes rendimentos e consumos e o desagravamento fiscal, a começar pelo que incide direta e indiretamente sobre os rendimentos de quem trabalha e trabalhou, nomeadamente o IRS, assim estimulando o emprego, o investimento e o bem-estar.
- 6.20 O CES sublinha que os resultados acima do projetado no Orçamento de Estado para 2022, 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.
- 6.21 O CES realça a manutenção da trajetória de redução dos pagamentos em atraso das Administrações Públicas em 2022, embora tenha ocorrido um aumento dos prazos médios de pagamento das unidades de saúde e das entidades do setor empresarial do Estado.
- 6.22 O CES assinala que, embora as dotações de capital das Administrações Públicas tenham registado, em 2022, uma diminuição de 1.111,7 M€ face a 2021, estas ascendem ainda a um montante significativo de 2.866,1 M€.
- 6.23 O CES saúda o saldo positivo de execução orçamental da Segurança Social registado em 2022, que se traduziu numa melhoria de 1.739,8 M€ face a 2021 (+74,72%), mais 87,9% do que o orçamentado.
- 6.24 O CES salienta o facto de as medidas excecionais de mitigação da COVID-19 no âmbito da Segurança Social terem sido financiadas, na íntegra, por transferências do Orçamento de Estado, mas chama a



## CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

atenção para o facto da execução orçamental não permitir identificar se o Orçamento de Estado também financiou as medidas de mitigação do choque geopolítico.

- 6.25 O CES recomenda que a Conta da Segurança Social na 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 mais detalhados referentes ao subsistema previdencial-capitalização, a fim de acompanhar a evolução da sustentabilidade da Segurança Social.
- 6.26 O CES assinala, acompanhando as observações do Parecer do Tribunal de Contas sobre a CGE 2022, os resultados do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social em 2022, o qual registou uma desvalorização de 188 M€ (-0,8%), com uma taxa de rentabilidade global de -13,04%, menos 16,74 p.p. do que em 2021 (3,70%), contribuindo para que o valor do Fundo passe-se a corresponder a apenas 144,3% (151,3%, em 2021) da despesa anual com pensões suportada pelo sistema previdencial-repartição, contrariando a tendência de crescimento que se manifestou nos últimos 10 anos, traduzindo-se numa capacidade de resposta de apenas 17,3 meses destes encargos, inferior ao ano anterior (18,2 meses) e aquém do objetivo de cobertura de 24 meses.
- 6.27 O CES recomenda que a CGE reporte também o impacto de género da execução do Orçamento de Estado.
- 6.28 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.



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

## 7. DECLARAÇÕES DE VOTO



CONFEDERAÇÃO PORTUGUESA  
DAS ASSOCIAÇÕES  
DE DEFESA DO AMBIENTE

### DECLARAÇÃO DE VOTO

#### Parecer sobre a Conta Geral do Estado

Na impossibilidade de conseguirmos introduzir uma adição e contributos a acrescentar ao documento em análise, devido ao período temporal em que nos encontramos, vimos pelo presente enviar à consideração o contributo que identificamos.

#### PROPOSTA CPADA

A CPADA propõe que no capítulo da “Síntese Conclusiva” do Parecer em análise, seja acrescentado uma sugestão que este documento deverá futuramente indicar o valor que é usado em trabalhos de remediação de passivos ambientais ou minimização de impactes ambientais resultante de situações ilegais.

CPADA – Confederação Portuguesa das Associações de Defesa do Ambiente  
Lisboa, 16/10/2023