



Orçamento do Estado 2021
Lisboa, Assembleia da República | 28 outubro 2020

Senhor Presidente, senhoras e senhores Deputados

No passado dia 2 março foi confirmado o primeiro caso de infeção por SARS-Cov 2 no nosso país. Nos escassos oito meses que decorreram desde então, a nossa vida coletiva tem sido essencialmente determinada pelo impacto da pandemia. Em Portugal, como no resto da Europa – como no resto do mundo – o combate à doença tornou-se central no modo como cada um de nós se relaciona com os outros, como as nossas empresas se organizam, como decidimos alocar os recursos do Estado.

Em todo o lado, os Governos procuraram conter a propagação da doença pelo método mais antigo conhecido: a quarentena, o confinamento. Em consequência, a atividade económica conheceu a mais abrupta e violenta contração desde que há registo. Uma crise de saúde pública converteu-se numa crise económica e social à escala global. Recursos inéditos em tempo de paz foram utilizados para reforçar a capacidade de resposta dos serviços de saúde; apoios massivos foram utilizados para apoiar as empresas e preservar o emprego; respostas novas foram utilizadas para proteger o rendimento daqueles que se viram privados de atividade profissional. A dívida pública em todo o mundo ocidental subiu para níveis que só encontram paralelo na Segunda Guerra Mundial.

Depois de uma contração intensa da economia no segundo trimestre deste ano, a procura mundial tem vindo a recuperar ao longo dos últimos meses. Por outro lado, sabemos hoje muito mais sobre este vírus: conhecemos melhor os seus mecanismos de propagação; melhorámos a capacidade de tratamento da doença que ele causa; e foi mobilizado um esforço inédito de investigação científica e industrial em todo o mundo, com vista a desenvolver, produzir e distribuir uma vacina segura e eficaz.

E, no entanto...

E, no entanto, este vírus continua a surpreender-nos e a condicionar toda a agenda política. Até ao momento, a doença já afetou 43 milhões de pessoas em todo o mundo, e o número de mortes já atinge 1,2 milhões. Uma segunda vaga que todos esperavam para o inverno surgiu umas semanas mais cedo, com uma intensidade e uma rapidez que surpreendeu populações e governos. Por toda a Europa e nos Estados Unidos, os números de novos contágios batem recordes todos os dias; os internamentos e óbitos ultrapassam os números desta primavera. Países que tinham sido relativamente poupados na primeira vaga figuram agora entre aqueles em que o crescimento é maior. Aquelas nações mais afetadas no início do ano voltam a ser fustigadas por novos casos de doença.

Perante este cenário, os governos procuram conter a progressão da doença e anunciam novas restrições, perante o cansaço dos povos e a oposição crescente de algumas franjas da opinião pública. Mas por toda a Europa, independentemente de sistema de governo ou de orientação partidária, os números crescem e as sociedades procuram responder à emergência. Entre a



população mundial, instala-se a ansiedade coletiva, que se alimenta do sofrimento, da perda de entes queridos, do desemprego e da insegurança económica.

Por isso, o combate à pandemia, na frente sanitária e na frente económica e social, continua a constituir a questão central que a nossa sociedade enfrenta, e a elaboração do próximo Orçamento de Estado não pôde deixar de ser por ele determinada. É isto que hoje está aqui em causa!

Na frente sanitária, o reflexo desse objetivo está no reforço substancial dos serviços públicos, com o SNS à cabeça; na frente económica e social, sublinha-se o reforço dos apoios ao emprego, dos estímulos às empresas e das políticas sociais inovadoras.

Durante este debate, muito se discutiu o modo como a proposta de lei do orçamento responde – mal, disseram alguns – às necessidades dos serviços públicos e aos problemas sociais. Agora, permitam-me que me detenha com mais atenção sobre a resposta na frente económica, cuja discussão me pareceu singularmente distorcida nestes dois dias.

E, para isso, tenho de partilhar com as senhoras e os senhores Deputados três notas distintas, que são também respostas a questões levantadas durante o debate. A primeira nota respeita ao diagnóstico da situação económica: qual o impacto desta crise sobre as empresas e qual a melhor forma de as apoiar. A segunda nota prende-se com os instrumentos à disposição do país para responder à crise e com o modo como os mesmos devem ser combinados. E a terceira nota, finalmente, serve para enunciar de que forma o Governo propõe que esses recursos sejam mobilizados nos tempos mais próximos.

Vejamos o primeiro ponto: como são afetadas as nossas empresas na frente económica? Para uma nação fortemente exportadora, como Portugal se tornou nos últimos anos, a quebra da procura nos nossos principais mercados determinou um impacto devastador. As exportações caíram, de janeiro a agosto, 23,6% em termos homólogos. O investimento privado, perante a incerteza da evolução da situação sanitária, decresceu significativamente no mesmo período. E o consumo privado, tendo em conta a quebra de rendimentos e o receio do futuro, contraiu para níveis de há vários anos.

Durante o debate, ouvimos alguns dos senhores deputados referirem que o orçamento se esqueceu da economia; que apenas *“distribui o que tem e o que não tem”* e se esquece da criação de riqueza; que as empresas é que investem e criam emprego; e que o governo devia ter optado por apoiar as empresas através da redução de impostos, ao invés de reforçar a despesa pública ou as transferências sociais.

Temos, no entanto, que ser francos. Se nos últimos cinco anos o crescimento da economia foi impulsionado pelas empresas – que investiram, exportaram e criaram emprego – a verdade é que nos próximos tempos, perante a incerteza da situação sanitária, não será o setor privado a puxar pela retoma. Perante uma economia que cai, as empresas, se entregues a si próprias, cortariam custos – a começar pelos custos do trabalho, despedindo ou reduzindo salários – e adiariam decisões de investimento. As empresas mais sólidas poderiam talvez aguentar, à espera de melhores dias. As demais, particularmente as micro, pequenas e médias empresas



que constituem 99% do nosso tecido empresarial, viriam a encerrar ou tornar-se insolventes, deixando de cumprir os seus compromissos com terceiros. Em qualquer caso, as consequências sociais e económicas seriam devastadoras: desemprego galopante, destruição de poupanças e de conhecimento acumulado, pobreza em crescimento e crise duradoura.

Perante uma economia que cai, as empresas não terão lucros; baixar o IRC, um imposto sobre os lucros, em ano em que a crise vai apagar a rentabilidade, seria não só inútil: seria mesmo uma ironia cruel.

Hoje, as empresas sabem que não encontram num mercado em retração a possibilidade de sustentar a sua atividade. Pelo contrário, empresas bem geridas, que vinham crescendo e criando empregos antes da pandemia, reclamam hoje – e bem! – apoios do Estado: apoios ao pagamento de salários; apoios à dinamização da sua atividade; apoios à sua capitalização; apoios à adaptação das suas instalações às novas regras sanitárias.

Por isso, senhoras e senhores Deputados, perante uma economia em contração e a incerteza sobre o seu comportamento no próximo ano, é necessário que a política económica sustente o tecido empresarial, de um modo que não pode vir do mercado. E é essa, precisamente, a opção do Governo. Ao contrário do que sucedeu na última crise, o Estado não irá agravar uma situação económica débil demitindo-se de apoiar a economia ou bastando-se com reduzir impostos que, em qualquer caso, não serão devidos. Pelo contrário, o Estado dispõe-se a aumentar a despesa, a transferir recursos para a economia, e a estimular a atividade económica, assumindo a vocação contracíclica deste orçamento.

A segunda nota prende-se com os instrumentos à nossa disposição para combate à crise. Os senhores deputados discutiram a proposta de Orçamento e encontraram nele faltas e insuficiências; que faltaria, sobretudo, apoio à economia. É normal: o Orçamento de Estado para 2021 não esgota os instrumentos à disposição do país para o combate à crise.

Os senhores deputados esqueceram, desde logo, a possibilidade de as empresas recuperarem integralmente os prejuízos fiscais incorridos em 2020 e 2021 nos doze anos seguintes – medida já aprovada no orçamento suplementar para 2020. Trata-se de uma medida que, por si só, corresponde à mais significativa redução do esforço fiscal das empresas das últimas décadas, que terá impacto não em 2021, mas ao longo dos próximos anos, quando as empresas regressarem aos lucros!

Mas por outro lado, para além dos recursos nacionais de que o orçamento é expressão, Portugal conta com um conjunto inédito de recursos da União Europeia para o combate à crise.

Num sinal inequívoco de que percebeu que a dimensão da crise exige uma resposta com ambição não vista – e de que da eficácia dessa resposta depende a sobrevivência das democracias europeias – a União Europeia foi capaz de mobilizar um montante inédito de recursos financeiros, financiado com dívida emitida a muito longo prazo. Entre esses recursos está o programa *Next Generation EU*, que inclui o Instrumento de Recuperação e Resiliência Europeu.



Para Portugal, este programa transfere cerca de 13 mil milhões de euros em subvenções já a partir do próximo ano. A esta verba se somam os recursos do Programa REACT, no valor de 1,8 mil milhões, e ainda as verbas do *Just Transition Fund* e do PDR, que somam 445 milhões. E ainda o envelope nacional do programa *Invest EU*, a ser canalizado para as empresas através do Banco Português de Fomento. Todas estas são verbas que, ao serem disponibilizadas aos Estados Membros sem contrapartida nacional e sob a forma de subvenções, permitem apoiar a retoma sem disparidades entre países nas condições de financiamento nos mercados.

E não esqueçamos os montantes disponíveis para o país ao abrigo do próximo quadro financeiro plurianual – cerca de 30 mil milhões já disponíveis a partir do próximo mês de janeiro – e ainda as verbas remanescentes do PT2020.

Juntem-se a estes instrumentos o Programa SURE, que financia as respostas dos Estados Membros à crise sanitária e social, designadamente em programas para manutenção do emprego pelas empresas. Ao abrigo deste programa, a União Europeia já afetou a Portugal 5,9 mil milhões de euros que continuarão a suportar, por exemplo, os programas de apoio ao emprego – como o *lay off* simplificado ou o apoio à retoma progressiva, que contam com 900 milhões de euros estimados no próximo orçamento.

No PRR, constam recursos para ajudar as empresas a recuperar o seu papel como criadoras de emprego e de investimento após a normalização da economia, designadamente os apoios à capitalização das empresas, à sua transição digital, à descarbonização dos seus processos e da sua atividade, à formação dos seus recursos humanos e à modernização da nossa indústria, num total de cerca de 4,2 mil milhões de euros em apoios diretos às empresas.

Perante a retração da procura, cumpre também ao Estado dinamizar a economia, através do investimento público, financiado por recursos nacionais, mas sobretudo europeus. E, neste caso, através investimentos que são consensuais. São investimentos reprodutivos e capazes de melhorar a produtividade das nossas empresas: é o caso do investimento na ferrovia, nas ligações das áreas de localização empresarial às grandes infraestruturas de transporte, ou na melhoria da justiça económica e fiscal e na redução dos custos de contexto. Mas são também outros investimentos que, servindo objetivos de longo prazo da nossa comunidade, contribuem no imediato para a dinamização das nossas empresas e a criação de emprego, como sucede com o investimento em lares e creches, com a melhoria da eficiência energética nos edifícios privados, com a eliminação de barreiras arquitetónicas nos edifícios públicos, ou com o reforço do parque habitacional público, que contará com o maior envelope financeiro da história da nossa democracia.

Este é um orçamento contracíclico; em que a despesa primária aumenta pelo menos 4% relativamente ao ano transato – sem contar com os apoios sociais extraordinários; mas, como vimos, a despesa pública financiada pelo orçamento de Estado está longe de esgotar – antes pelo contrário – os recursos que serão colocados ao dispor da economia para estimular o crescimento económico. Todos estes recursos estarão ao dispor do país já a partir do próximo ano e, por forma a que eles possam ser utilizados o mais cedo possível ao serviço dos cidadãos e das empresas em Portugal, a proposta de Lei do Orçamento de Estado prevê que possa ser antecipada despesa por conta desses fundos até 1,2 mil milhões de euros.



A minha terceira nota serve para referir o modo como o Governo propõe que os recursos públicos sejam mobilizados nos próximos tempos. A proposta de Orçamento de Estado assume uma clara opção de resposta à crise, e essa opção é determinada pelos valores que perfilhamos.

Esses valores são antes de tudo, os da solidariedade e da proteção coletiva da dignidade de todos os cidadãos, independentemente das circunstâncias da economia. Uma sociedade decente mobiliza-se sempre, e em particular em tempos de crise, para proteger os mais frágeis e apoiar aqueles que ficam subitamente privados do seu trabalho.

Por isso, a proposta de Orçamento propõe a criação de uma prestação social extraordinária, que assegura que aqueles que se veem privados de outras fontes de rendimentos não ficam abaixo do limiar de pobreza. Houve quem, a este propósito, falasse de *“subsídios para quem não quer trabalhar”*. Que horrível expressão! Estamos a falar de trabalhadores independentes que deixaram de encontrar no mercado a possibilidade de angariarem o sustento próprio e o das suas famílias; estamos a falar de jovens trabalhadores que caíram no desemprego antes de reunirem o tempo necessário para receber o respetivo subsídio; estamos a falar de trabalhadores do serviço doméstico que perderam rendimentos nesta altura.

Falar em *“subsídios para quem não quer trabalhar”*, a este propósito, é uma expressão que nega os valores mais básicos de uma comunidade civilizada!

Mas ao avançar-se com a proposta desta prestação, não se está apenas a reafirmar valores essenciais de solidariedade com os nossos concidadãos: estas medidas são também boa política económica. Aprovar uma prestação social extraordinária que evite que muitos dos nossos concidadãos caiam na pobreza; reduzir as retenções na fonte; aumentar o salário mínimo – todas estas medidas permitem elevar o rendimento disponível e evitar uma queda do consumo interno, indispensável para sustentar as nossas micro, pequenas e médias empresas.

Senhor Presidente, senhoras e senhores Deputados,

Nos próximos meses, o país e o mundo continuarão focados no combate à pandemia. Não tenhamos dúvidas: a situação sanitária continuará a exigir-nos a adoção de medidas restritivas que terão impactos negativos sobre a economia e a sociedade. O Governo assume, com humildade, que a única coisa que podemos ter por segura é a incerteza sobre os próximos tempos.

Por isso, mais do que nunca, o Estado precisará de ter ferramentas para mitigar esse impacto e proteger as famílias, os trabalhadores e as empresas. O orçamento é uma dessas ferramentas, e o país não pode correr o risco de enfrentar esta crise sem essa ferramenta. Não é tempo de falhar!

Votar contra este orçamento não garante mais recursos, melhores respostas à crise, mais flexibilidade ou mais investimento – apenas condena o país a navegar os próximos tempos sem apoios para famílias, trabalhadores e empresas. E isso não assegura clarificação política, mas apenas mais incerteza, mais angústia, mais sofrimento. Há quem pense que pode retirar



vantagens políticas da degradação das condições sociais e económicas; e há quem, em momento de dificuldade, procure contribuir para prevenir essa degradação.

No nosso sistema democrático, compete ao Governo elaborar uma proposta de orçamento, e ao Parlamento discuti-la e aprová-la. Perante esta pandemia – surpreendente e avassaladora – e o seu impacto económico e social, o Governo apresenta à Assembleia da República uma proposta de orçamento que, conjugada com todos os demais recursos mobilizados, assume uma resposta à crise que é, assumidamente, oposta da de há dez anos.

Tenho a profunda convicção que a resposta à última crise – a famosa ideia da *“austeridade expansionista”* – agravou a situação económica do país, destruiu milhares de empresas e prolongou inutilmente o sofrimento de muitas famílias. O Governo oferece a esta Câmara a oportunidade de discutir e votar uma proposta de orçamento construída no diálogo com outras forças políticas, e que responde a esta crise de modo totalmente diverso.

Agora, as opções políticas refletidas na proposta de orçamento são simples e claras: reforçar as verbas necessárias à saúde pública e ao tratamento da pandemia; assegurar a manutenção do emprego através de apoios às empresas, permitindo a estas preservar a sua capacidade produtiva e os recursos humanos críticos; lançar apoios à liquidez e à solvência das empresas, evitando encerramentos generalizados; apoiar o rendimento daqueles que se viram privados do seu trabalho ou da sua atividade profissional independente.

Estas medidas devem manter-se durante tanto tempo quanto se mostre necessário, e ser alargadas na medida das necessidades, até à normalização da economia e à estabilização da situação sanitária. É simples e é claro!

Cabe agora aos senhores Deputados a próxima palavra, para decidir se pretendem apreciar esta proposta e prosseguir a discussão sobre ela, oferecendo assim ao país a oportunidade de atravessar a crise com um referencial de segurança. O Governo mantém toda a disponibilidade para continuar essa discussão, em benefício de Portugal.

E tenho toda a confiança que, ultrapassada esta pandemia que não criámos, demonstrando a determinação e o sentido de comunidade de que até agora temos dado provas, os portugueses venham uma vez mais a superar esta crise e a retomar o caminho sustentado de construção de uma sociedade mais justa, em que a nossa prosperidade coletiva assente na aposta nas qualificações e na inovação, e que oferece a todos a oportunidade de aqui realizarem as suas aspirações pessoais e profissionais. E esse, estou certo, é um propósito em que todos nos podemos reconhecer.