

**Parecer**

**sobre a**

**Conta Geral do Estado 2011**

(aprovado em Plenário do CES a 26/09/2012)

**Relator:** *Conselheiro João Ferreira do Amaral*

**LISBOA, 2012**

## Índice

1. Enquadramento	3
2. Os objetivos da política orçamental e a evolução macroeconómica em 2011	3
3. Evolução das receitas	8
4. Evolução das despesas	10
5. Investimento público	12
6. Dívida pública	13
7. Parcerias Público Privadas	14
8. Prazos de Pagamento a Fornecedores da Administração Pública	15
9. Dívida Pública	16



## **1. ENQUADRAMENTO**

A emissão do presente parecer sobre Conta Geral do Estado 2011 (CGE 2011), insere-se no âmbito das competências do CES, designadamente das que estão associadas à sua natureza de órgão de consulta e concertação no domínio das políticas económicas e sociais.

À semelhança dos anos anteriores, o CES reitera a relevância que atribui a esta solicitação por parte da Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública da Assembleia da República, já que reflecte a valorização política que se passou a atribuir ao exercício de avaliação da execução orçamental, agora ainda mais reforçada no actual quadro de austeridade económica e de consolidação orçamental.

Face à situação de grande dificuldade económica e de acentuada degradação social que o País atravessa, o presente parecer, para além de abordar, como habitualmente, os temas relacionados com os desvios entre o orçamentado e o realizado, irá dar particular atenção às questões que considera serem mais relevantes para permitir uma melhor avaliação do presente e do futuro da actual política de consolidação orçamental.

## **2. OS OBJECTIVOS DA POLÍTICA ORÇAMENTAL E A EVOLUÇÃO MACROECONÓMICA EM 2011**

A política orçamental de 2011 esteve subordinada aos objectivos de redução do défice orçamental já apontados no Orçamento de Estado para 2011 e, a partir de Maio, com mais intensidade, no programa de assistência económica e financeira acordado pelo governo português com a Comissão Europeia, o Banco Central Europeu e o Fundo Monetário Internacional.



Neste contexto, foram aprovadas, durante o ano de 2011, duas alterações à lei do Orçamento do Estado para 2011 (lei nº 55-A/2010 de 31 de Dezembro):

A primeira, através da Lei nº 48/2011, de 26 de Agosto, no âmbito do cumprimento do Memorando de Entendimento e teve como objetivo o reforço da estabilidade financeira.

A segunda alteração consubstanciou-se através da Lei n.º 60-A/2011, de 30 de Novembro, que aprovou um conjunto de medidas adicionais de redução da despesa com vista à consolidação orçamental prevista no Programa de Estabilidade e Crescimento (PEC) para 2010-2013

Desta forma, face às dificuldades de financiamento do Estado e da economia no seu conjunto e mesmo antes do referido programa, a prioridade da política económica para 2011 foi a de conseguir uma forte redução do défice público num período de tempo relativamente curto.

O CES, sem prejuízo de considerar que as necessidades de financiamento da economia e do Estado impunham uma redução significativa do referido défice, alertou em devido tempo para o perigo de se poderem verificar disfunções importantes na economia e na sociedade portuguesas caso os objectivos de redução do défice e o respectivo calendário, por demasiado ambiciosos, se revelassem desajustados à situação económica e social portuguesa, à partida débil e que ainda não se encontrava refeita da recessão de 2009.

Com efeito, no seu parecer sobre o OE 2011 (pág. 21/35) o CES alertava para que “Um dos aspectos que, neste contexto, não pode deixar de



ser considerado é o perigo de entrada no ciclo vicioso de défice – recessão - mais défice, por ausência de receitas fiscais resultantes da falta de crescimento económico”.

A evolução económica registada em 2011 sofreu um impacte recessivo muito significativo decorrente da política orçamental restritiva que foi seguida.

Por outro lado, o CES salienta que o esforço de consolidação orçamental e redução do défice recaiu fundamentalmente sobre os trabalhadores e os pensionistas, com medidas que tiveram como consequência a quebra de poder de compra das famílias e que se repercutiu de uma forma negativa na actividade das empresas.

Com efeito, no que respeita ao rendimento disponível, uma avaliação *ex-post* aponta para um impacte negativo da política orçamental no rendimento disponível de cerca 2,6 mil milhões de euros, representando um efeito negativo de 2,3 % sobre o rendimento disponível de 2010. Este impacte resulta de uma aumento de mil milhões na cobrança de impostos directos e de contribuições para a segurança social, da diminuição de 1,5 mil milhões das despesas com pessoal do Estado e de uma quase estagnação das transferências para as famílias. O impacte negativo no consumo privado terá sido da mesma ordem de grandeza. A diminuição do consumo privado está fortemente associada à queda do rendimento disponível das famílias e portanto a factores como a não actualização do salário mínimo e das pensões mínimas, o reduzido ou quase inexistente aumento de salários em muitos sectores ou ainda a subida da carga fiscal sobre as famílias.

No que respeita à formação bruta de capital fixo (FBCF), a mesma terá diminuído de 5.652,8 milhões de euros em 2010 (CGE 2010, vol.1, quadro



19, pág. 47), para 4.428,4 milhões de euros em 2011 (CGE 2011, vol.1, quadro 17, pág. 57). Assim sendo, verifica-se que a FBCF com origem no Estado diminuiu 21,6% em termos nominais, representando cerca de 37,8% da quebra do total da FBCF da economia portuguesa, na comparação entre os dois anos em causa, ou seja um impacte significativamente superior ao peso - que atingiu 14,3% - da FBCF pública no valor total da FBCF nacional.

Face a estes valores, o CES considera também que a política orçamental de 2011, avaliada meramente em termos *ex-post* e com todas as limitações que tal avaliação acarreta, terá tido um impacte muito significativo na queda da procura interna e portanto do PIB que desceram, respectivamente -5,7% e -1.6% em 2011. Este efeito recessivo veio a traduzir-se num aumento da taxa de desemprego, de 10,8% em 2010 para 12,7% em 2011. O CES não pode deixar de expressar a sua preocupação quanto a estes impactos muito negativos no desemprego, destacando que a taxa de desemprego em 2011 ultrapassa, uma vez mais, as previsões inicialmente avançadas pelo Governo.

A referida queda da procura interna teve uma maior incidência nas actividades que dependem mais do mercado interno, como o comércio, a restauração e a construção e obras públicas. Com efeitos não apenas no agravamento do desemprego mas também na diminuição do emprego (-2,8%) e no aumento do número de indivíduos em situações que não são de verdadeiro emprego mas que, estatisticamente, não são considerados desempregados, fazendo com que a expressão real do desemprego seja superior à que resulta da sua medida oficial.



Importa notar, no entanto, que existiram também outros impactes negativos sobre a actividade económica para além dos decorrentes da política orçamental, nomeadamente os resultantes das restrições de financiamento, cujo impacte se fez sentir não só em termos de um ajustamento mais forte do mercado doméstico, mas também ao nível das empresas exportadoras, impedindo-as, em vários casos, de investir e empregar trabalhadores para responder a mais encomendas do exterior.

O CES considera ainda que a evolução económica registada em 2011 exemplifica os limites das políticas drásticas de redução de défices públicos. Apesar de todo o impacte negativo sobre a economia e sobre o emprego que a política de 2011 acarretou, o défice público sem o recurso à transferência de fundos de pensões da banca, cujo carácter de receita efectiva do Estado é duvidoso, não desceu além de 7,7 % do PIB (na óptica da Contabilidade Nacional), uma queda de 2.1 pontos percentuais do PIB relativamente a 2010, mas que se alarga para 3.6 pontos expurgando, nesse ano, 1,5% do PIB (2600 milhões de euros) de receita irrepetível relativa à transferência do fundo de Pensões da PT.

Incluindo o recurso à transferência dos fundos de pensões da banca, o défice público na óptica da Contabilidade Nacional situou-se, em 2011, em 4,2% do PIB (que compara com 4,6% na proposta de orçamento inicial e um limite de 5,9% no PAEF), menos 9687,6 milhões de euros do que o valor do défice verificado em 2010 (9.8% do PIB). (CGE, Vol. I, pág.21, quadro 7).

Para esta redução do défice, o aumento das receitas contribui com 50,2% e a redução da despesa com 49,8%. Não contabilizando as receitas dos fundos de pensões em 2011 e 2010, o défice teria sido



reduzido em 23,4% por aumento da receita e em 76,6% pela diminuição da despesa.

Face aos valores referidos, verifica-se que, efectivamente, o maior esforço da redução do défice foi do lado da despesa, embora tenha havido um importante recurso a receitas extraordinárias.

O total da despesa pública representava em 2011 83631,6 milhões de euros, ou seja, cerca de 48,9% do PIB. Este valor era inferior ao da média da zona euro (49,1%) e ao da média da União Europeia (49,4%) depois de ter sido superior em 2010 (51,3%, face a 51% na zona euro e 50,6% na UE).

No que se refere ao défice estrutural, que expurga as receitas extraordinária e os efeitos do ciclo económico, verificou-se uma redução de 2,3 pontos, conforme é referido no sumário executivo. No entanto, na CGE, não se encontra explicitado o valor do défice estrutural.

### **3. EVOLUÇÃO DAS RECEITAS**

A receita efetiva do Estado, em 2011, foi superior ao previsto na 2ª alteração ao OE para 2011 e aumentou 14,8% face a 2010, tendo o contributo da receita não fiscal sido de 9,1 p.p.

Quanto à receita fiscal, esta aumentou 6,4% face a 2010, devendo-se essencialmente ao desempenho dos impostos diretos, cujas receitas aumentaram 10,9%. Para este aumento contribuiu, em particular, a sobretaxa extraordinária do IRS, a retenção na fonte sobre o subsídio de Natal, a prestação adicional correspondente ao 13º mês, assim como o efeito conjunto do aumento da receita bruta de IRC (+7,1%) com a



diminuição dos reembolsos / restituições pagas em sede de IRC (-16,9%), e a limitação dos benefícios e deduções fiscais.

Já quanto aos impostos indirectos, apesar do aumento de dois pontos percentuais da taxa normal do IVA e do aumento de outros impostos indirectos, a cobrança não foi além de um aumento de 3,2% em relação a 2010, sofrendo assim uma desaceleração pronunciada e ilustrando a dificuldade das políticas orçamentais de redução do défice que têm um impacte demasiado negativo na economia.

Também as contribuições para a segurança social apresentaram um resultado bastante modesto (crescimento de 2,0% relativamente a 2010) apesar da integração no regime geral dos trabalhadores do sector bancário e de outras medidas de aumento de receita. De novo, o impacte negativo da política orçamental sobre a actividade económica e a conseqüente redução no nível de emprego tiveram forte responsabilidade nesta evolução pouco favorável das receitas da segurança social.

A este impacte negativo da política orçamental acrescem aspectos como o elevado volume de dívida fiscal, bem como o que respeita às prescrições fiscais, sobre os quais o CES tem vindo a chamar a atenção. O saldo de receitas por cobrar agravou-se em 4494,4 milhões de euros – tendo o maior contributo sido dado pelo IRC e IVA – e o volume de prescrições fiscais mantém-se num nível muito elevado. A CGE 2011 refere que as prescrições de IVA resultam fundamentalmente de contribuintes que não existem ou que não exercem actividade. O CES observa, no entanto, que o volume médio de prescrições no período 2006-2011 é de 694 milhões de euros, o que é três vezes superior ao verificado em 2005.



O CES alerta ainda para a necessidade de uma intervenção mais sistemática e intensa em termos de combate à fraude e à evasão fiscais, fenómenos que tendem a aumentar em períodos de crise e de aumento de impostos.

#### **4. EVOLUÇÃO DAS DESPESAS**

No seu conjunto as despesas sofreram um decréscimo de 4,4 % em termos nominais entre 2010 e 2011.

É de relevar a quebra já referida na formação bruta de capital fixo (FBCF, - 21,7%) no consumo intermédio (- 11,2%) e das despesas com pessoal (- 8,2%)<sup>1</sup>.

Apesar do forte aumento do desemprego, as prestações sociais quase não aumentaram (0,4%). Aliás, as despesas da segurança social em subsídio ao desemprego e apoio ao emprego tiveram um decréscimo de 5,3% (CGE 2011, vol. I quadro 94, pág. 183) e *per capita*, em relação ao número de desempregados, reduziram-se de 23,6%.

O CES não pode deixar de registar preocupação pela redução das despesas em áreas fundamentais como a Saúde, a Educação e a Protecção Social, a qual, se não corresponder a ganhos de eficiência, nomeadamente através da eliminação de desperdícios, terá consequências negativas em termos da qualidade dos serviços prestados e do acesso aos mesmos por parte dos utentes, pondo em causa a coesão económica, social e territorial.

---

<sup>1</sup> Valores obtidos por comparação entre o Quadro 17 e o Quadro 19 respectivamente da CGE, vol. I de 2011 e da CGE, vol. I de 2010



O CES chama ainda a atenção para a diminuição significativa de transferências destinadas ao cumprimento da Lei de Bases da Segurança Social (13%), a qual afectou o financiamento do sistema de Protecção Social de Cidadania, o qual, lembra, é dirigido para o apoio às famílias e aos sectores mais vulneráveis da população. No âmbito deste sistema, salienta a redução da despesa com o abono de família (30%) e com o rendimento social de inserção (20%).

O CES considera que, não ignorando a redução efectivada nas despesas de consumo intermédio, existia em 2011 margem para um esforço adicional de redução destas despesas, a qual poderia ter evitado uma quebra tão acentuada de despesas de forte impacte social - como sejam as prestações sociais - ou económico, como seja a FBCF.

Os juros da dívida pública tiveram um aumento de 27,4% e atingiram um valor superior ao da FBCF pública.

As despesas com pessoal, ao descerem 8,2%, reduziram o seu peso para 11,3% do PIB, valor pouco superior ao da média da zona euro (10,6%) e da União Europeia (10,8%) e que será significativamente inferior a estes valores no final do corrente ano.

O CES considera que, mais do que um eventual excesso das despesas com pessoal, cumpre sobretudo avaliar as recentes reduções de tais despesas à luz dos seus impactos na qualidade dos serviços públicos prestados e no funcionamento eficiente da Administração Pública.

Em relação às despesas de funcionamento por programas especialmente importantes como sejam a saúde, a educação e a investigação e ensino superior registaram-se reduções significativas em



todos eles relativamente a 2010 sendo essa quebra de -7,1% na saúde, de -6,6% na educação e de -4,7 % na investigação e ensino superior<sup>2</sup>.

No total e segundo o quadro 42 da CGE 2011, vol. I, o Estado terá gasto cerca de 9172 milhões de euros em saúde (5,3% do PIB) e de 7879 milhões de euros em educação (4,6% do PIB).

## **5. INVESTIMENTO PÚBLICO**

Não existe na CGE 2011 informação sobre os investimentos realizados por entidades empresariais públicas, em particular na área dos transportes, que fazem parte do perímetro das administrações públicas. O CES considera que na medida em que estas entidades fazem parte do perímetro das administrações públicas, a informação referente à sua actividade financeira deveria constar da CGE.

No relatório do Banco de Portugal “A Economia Portuguesa em 2011”, pág. 107, refere-se que o investimento das Estradas de Portugal terá descido 66,1% e o da Parque Escolar 32,1% mas não são referidos dados para outras empresas importantes. Quanto à administração local o quadro 91 da CGE 2011, vol. I, refere que a aquisição de bens de capital terá caído 5,7%.

A nível do investimento realizado no âmbito do antigo PIDDAC, contudo, é possível dispor de mais elementos.

Assim, o valor total realizado em PIDDAC em 2011 foi de 1982 milhões de euros o que representa uma quebra de 9,8%, em termos nominais, relativamente a 2010.

---

<sup>2</sup> Obtido por comparação ente o quadro 28 da CGE 2010, vol. I e o quadro 27 da CGE 2011, vol. I.



A percentagem de financiamento comunitário deste montante foi de 51,1 % representando um valor mais favorável do que aquele que foi atingido em 2010 (45,2%).

O destino do investimento foi, por ordem decrescente de peso, a agricultura e pescas (34,4%) a investigação e ensino superior (21,8%) a economia inovação e desenvolvimento (18,1%) e o ambiente e ordenamento do território (5,1%). Os restantes sectores, em conjunto, não foram além dos 20,8%.

Em relação a 2010 a ordem dos sectores não se alterou, embora a agricultura e pescas tenha visto reforçada a sua posição e se tenha registado uma redução relativa da investigação e ensino superior.

O CES considera que a distribuição por sectores (e na medida em que grande parte do investimento em infra-estruturas não faz parte deste programa) é, em geral, adequada, uma vez que atribui prioridade a sectores fundamentais da actividade económica portuguesa e à investigação e ensino superior, que é um factor essencial na melhoria, a prazo, de qualidade e da competitividade da nossa estrutura produtiva. O entanto, o CES não pode deixar de salientar que o valor de 1982 milhões de euros realizado em 2011 é muito reduzido, não indo além de 1,2% do PIB, valor que, manifestamente, não se encontra adequado às necessidades de reformulação rápida da nossa estrutura produtiva nem aos incentivos correspondentes a prestar por parte do Estado e da União Europeia para que essa reformulação se faça a ritmo adequado.

## **6. SETOR EMPRESARIAL DO ESTADO**

No que se refere ao Setor Empresarial do Estado (SEE), importa referir que em 2011 aumentou o seu peso na economia para 3,3% do PIB (3,1%



em 2010). Por outro lado aumentaram também as transferências do Estado para o SEE: o acréscimo de fluxos financeiros do Estado para o conjunto das empresas públicas, empresas privadas prestadoras de serviço público e fundos, face a 2010, foi de 5.358,9 milhões de euros, num total de 6.947,3 milhões de euros transferidos. A CGE 2011 não permite analisar este acréscimo por sector de actividade, melhoria que o CES recomenda seja introduzida nos próximos Relatórios da CGE.

O montante de indemnizações compensatórias a empresas públicas e privadas prestadoras de serviço público, de 471,9 milhões de euros, pelo contrário, reflectiu uma redução de 22,6 milhões de euros, mas também a este respeito não é possível identificar a evolução nos diferentes sectores do SEE.

O CES salienta as afirmações que o Tribunal de Contas vem fazendo no sentido da insuficiência das indemnizações compensatórias, o que tem conduzido ao recurso ao endividamento, degradando a situação financeira das empresas.

## **7. PARCERIAS PÚBLICO PRIVADAS E CONCESSÕES**

De modo semelhante, também sobre as Parcerias Público Privadas (PPP) o CES considera a informação apresentada na CGE ainda insuficiente para retratar com transparência e objetividade a sua situação.

Os Encargos Plurianuais das PPP e Concessões que na CGE 2010 eram projectados até 2050, passaram na CGE 2011 a ser projectados até 2041, e não são explicadas as diferentes projecções apresentadas, designadamente o facto de passarem a ter sido previstos encargos líquidos positivos entre 2029 e 2038, período durante o qual as projecções de há um ano atrás apresentavam encargos líquidos



crescentemente negativos e que agora, como se disse, se apresentam positivos, com valores entre 114 e 249 milhões de euros.

## **8. PRAZOS DE PAGAMENTO A FORNECEDORES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

O Relatório da CGE 2011, contrariamente ao da CGE 2010, não contém informação sobre a evolução dos prazos de pagamento a fornecedores da Administração Pública. Contudo, analisando a situação mesmo sem esse indicador, constata-se que o montante total de encargos assumidos e não pagos, em 2011, excluindo o Sistema Nacional de Saúde, foi de 253,4 milhões de euros, 120 milhões acima do verificado em 2010 e que a dívida a fornecedores por parte das instituições do SNS integradas no perímetro das Administrações Públicas se manteve muito elevado, tendo totalizado 848,4 milhões de euros (mais 1,1% que no final de 2010).

Atendendo à asfixia financeira que os atrasos dos pagamentos dos organismos públicos aos respectivos fornecedores geram, situação ainda mais agravada pela extrema dificuldade de acesso a meios de financiamento alternativos, designadamente ao crédito bancário, por parte das empresas, o CES recomenda que esta matéria seja apresentada de forma mais detalhada, não só integrando os prazos de pagamento, como disponibilizando informação ao nível de cada ministério.

O CES considera que no atual contexto de crise económica, com uma evolução crescente do número de encerramentos de empresas, a análise mais completa da situação no âmbito da CGE revela-se ainda mais pertinente, tanto mais que a informação disponibilizada mensalmente pela DGO, no âmbito da iniciativa “Pagar a Tempo e Horas”, é insuficiente para avaliar o problema em toda a sua abrangência, não disponibilizando, designadamente informação sobre



os montantes de dívida em atraso por parte dos organismos que detêm prazos de pagamento superiores a 90 dias.

## **9. DÍVIDA PÚBLICA**

A dívida direta das Administrações Públicas atingia no final de 2011, um valor correspondente a 107,8 % do PIB, mais 14,4 pontos percentuais do que no final de 2010, sendo que, deste aumento, 3,9% do PIB têm a ver com pagamentos de juros da dívida existente, 0,9% com o efeito de redução do PIB nominal e 0,4 % do saldo primário, ainda negativo, embora de reduzida dimensão.

O CES considera que uma descida do peso da dívida pública no PIB só será possível a um ritmo satisfatório quando for, também, satisfatório o crescimento do PIB, o que não sucedeu em 2011 em que o crescimento nominal do PIB foi negativo (- 0,9%).

Desta forma, o CES alerta, mais uma vez, para a possibilidade de políticas de ajustamento orçamental demasiado ambiciosas terem efeitos contraproducentes sobre o peso do défice e da dívida pública na economia nacional e consequentemente na deterioração das condições de vida dos portugueses.

No ano de 2011, os dados constantes da CGE 2011 apontam para alguns indícios de que tal poderia estar já a acontecer, situação que o CES considera estar agora a verificar-se em 2012.

