



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE TRABALHO E SEGURANÇA SOCIAL

Exmo. Senhor

Presidente da Comissão de Orçamento e Finanças

**Deputado Filipe Neto Brandão**

N.º único: 656068

N/Referência: 35/10.ª CTSS/2020

Data: 21 de maio de 2020

**Assunto: Parecer sobre a Conta Geral do Estado 2018.**

Nos termos da alínea c) do n.º 1 do artigo 206.º do RAR, junto se remete o parecer da Conta Geral do Estado 2018, **aprovado por unanimidade** na reunião realizada por esta Comissão no dia 20 de maio de 2020.

Com os melhores cumprimentos,

O PRESIDENTE DA COMISSÃO



Pedro Roque





Comissão de Trabalho e Segurança Social

---

**PARECER**  
**Conta Geral do Estado de 2018**

**Autor:** Deputada  
Cristina Moreira (PS)

---



Comissão de Trabalho e Segurança Social

---

## **ÍNDICE**

**PARTE I – NOTA INTRODUTÓRIA**

**PARTE II - CONSIDERANDOS**

**PARTE III – OPINIÃO DA DEPUTADA AUTORA DO PARECER**

**PARTE IV – CONCLUSÕES**

## **PARTE I – NOTA INTRODUTÓRIA**

Compete à Assembleia da República, nos termos e para os efeitos do disposto na alínea *d*) do artigo 162.º da Constituição da República Portuguesa (CRP), «tomar as contas do Estado e das demais entidades públicas que a lei determinar (...), com o parecer do Tribunal de Contas e os demais elementos necessários à sua apreciação».

Após apresentação pelo Governo da Conta Geral do Estado de 2018 (CGE 2018), o Tribunal de Contas (TC) emitiu, ao abrigo do disposto na alínea *a*) do n.º 1 do artigo 214.º da CRP, o competente parecer sobre a CGE de 2018, incluindo a Conta da Segurança Social (CSS).

Por seu turno, a Unidade Técnica de Apoio Orçamental (UTAO) disponibilizou o Parecer Técnico n.º 4/2020, intitulado «Apreciação da Conta Geral do Estado de 2018», e o Conselho Económico e Social (CES) enviou à Assembleia da República o «Parecer sobre a Conta Geral do Estado 2018», emitido no âmbito das suas competências próprias e aprovado pelo Plenário do CES de 15 de outubro de 2019, que foi apresentado em audição na Comissão Parlamentar de Orçamento e Finanças (COF) no dia 13 de maio de 2020.

Em 6 de março de 2018, a COF solicitou à Comissão Parlamentar de Segurança Social e Trabalho (CTSS), nos termos e para os efeitos do disposto nos artigos 205.º e 206.º do Regimento da Assembleia da República (RAR), a emissão, em razão da matéria, de Parecer sobre a CGE 2018, incluindo a parte atinente à Segurança Social, a remeter à COF até ao dia 22 de maio de 2020, de forma a poder ser integrado no relatório daquela Comissão Parlamentar.

A CTSS distribuiu a elaboração do Parecer à Senhora Deputada Cristina Moreira, do Grupo Parlamentar do Partido Socialista.

De modo a corresponder ao solicitado pela COF, é emitido o presente Parecer, que incide exclusivamente sobre as matérias do âmbito específico de intervenção da CTSS incluídas na CGE 2018, em especial as atinentes ao Emprego e Segurança Social.

Na elaboração do presente Parecer foram tidos em conta o Documento CGE 2018, incluindo a CSS, apresentado pelo Governo, bem assim como os Pareceres do TC, da UTAO e do CES já aqui sinalizados.

## PARTE II – CONSIDERANDOS

### 1. Enquadramento Macroeconómico

A nível internacional, em 2018, a economia mundial registou um crescimento de 3,6%, representando um abrandamento face a 2017 (3,8%), explicado em parte pelas tensões comerciais globais associadas ao início de políticas protecionistas por parte dos EUA e pela desaceleração das economias dos países emergentes e em desenvolvimento.

Na Zona Euro, em 2018, houve um abrandamento para os 1,9%, depois de em 2017 se ter atingido os 2,4%, devido sobretudo a desaceleração das exportações de bens e serviços (3,1%, que compara com 5,2% em 2017), refletindo o comportamento da procura externa provocado pelo abrandamento das trocas comerciais mundiais.

Gráfico 1 – Crescimento Económico Mundial



Dados CGE 2018

Em 2018, Portugal apresentou um crescimento de 2,1% em termos reais, um crescimento inferior ao alcançado em 2017 (0,7 p.p. abaixo). Esta desaceleração deveu-se ao comportamento menos favorável das exportações de bens e serviços e do investimento.

Comissão de Trabalho e Segurança Social

**Quadro 1 - PIB e Principais Componentes**

*(taxas de variação homóloga, em %)*

	2016	2017	2018	2017				2018				
				I	II	III	IV	I	II	III	IV	
Taxa de crescimento homólogo real (%)												
<b>PIB</b>	<b>1,9</b>	<b>2,8</b>	<b>2,1</b>	<b>3,1</b>	<b>3,1</b>	<b>2,5</b>	<b>2,5</b>	<b>2,2</b>	<b>2,5</b>	<b>2,1</b>	<b>1,7</b>	
Consumo Privado	2,4	2,3	2,5	2,5	2,0	2,7	2,2	2,2	2,8	2,3	2,8	
Consumo Público	0,8	0,2	0,8	-0,1	-0,3	0,6	0,7	0,9	1,1	0,8	0,7	
Formação Bruta de Capital Fixo	2,3	9,2	4,4	10,2	11,3	9,3	6,1	4,5	4,7	5,0	3,5	
Exportações	4,4	7,8	3,6	9,7	8,2	6,2	7,2	4,9	4,9	4,9	4,9	
Importações	4,7	8,1	4,9	8,9	7,7	8,7	7,2	5,6	7,5	3,4	3,3	
Contributos para o crescimento do PIB (pontos percentuais)												
Procura Interna	2,0	3,1	2,8	2,9	3,0	3,8	2,7	2,7	2,9	2,5	3,3	
Procura Externa Líquida	-0,2	-0,3	-0,7	0,1	0,0	-1,3	-0,2	-0,5	-0,4	-0,3	-1,6	

Fonte: Instituto Nacional de Estatística, Contas Nacionais Trimestrais

**Nota:** Os dados do PIB real presentes neste quadro já sofreram alteração: segundo os dados do INE divulgados em 28 de fevereiro de 2020, o crescimento real do PIB foi de 2,6 % em 2018 (2,1% na CGE) e de 3,5 % em 2017 (2,8% na CGE).

Apesar de a «evolução da economia mundial traduzir-se numa desaceleração da procura externa dirigida à economia Portuguesa», o parecer do CES afirma que «o PIB Português cresceu, em termos reais, 2,1%, ligeiramente abaixo do previsto no OE 2018 - 2,2%, diferença justificada sobretudo pelo comportamento menos positivo das exportações e do investimento», mas «ainda assim, o investimento foi a componente mais dinâmica da procura interna com um crescimento de 4,4% em 2018.»<sup>1</sup>

<sup>1</sup> CES - Parecer sobre a Conta Geral do Estado 2018, pág. 8 e 9.

## 2. Evolução do Mercado do Emprego e dos Salários

O Desemprego apresentou melhorias, tendo a taxa de desemprego em 2018 ficado nos 7,0% (inferior aos 8,6% previstos no OE2018), uma redução de 1,9 p.p. face a 2017.

O rácio de desemprego de longa duração diminuiu 6,4 p.p., e o desemprego jovem continua com valores altos, mas a taxa desceu 3,6 p.p. fixando-se nos 20,3%.

Quadro 2 – Mercado Laboral

*(taxas de variação homóloga, em %)*

	2016	2017	2018	2017				2018			
				I	II	III	IV	I	II	III	IV
População Ativa	-0,3	0,8	0,3	0,6	1,2	0,7	0,8	0,7	0,1	0,2	0,1
Emprego Total	1,6	3,3	2,3	3,2	3,6	3,1	3,3	3,1	2,2	2,1	1,9
Taxa de Desemprego (%)	11,1	8,9	7,0	10,1	8,8	8,5	8,1	7,9	6,7	6,7	6,7
Desemprego de longa duração (% total)	62,1	57,5	51,1	58,9	59,2	57,3	54,0	53,8	52,2	50,0	47,8
Taxa de desemprego jovem (% 15-24)	27,9	23,9	20,3	25,1	22,7	24,3	23,4	21,8	19,4	20,0	19,9

Fonte: Instituto Nacional de Estatística, Inquérito Trimestral ao Emprego

A população desempregada sofreu uma redução média anual de 20,9% (-19,2% em 2017), tendo havido um aumento da população empregada de 2,3% (3,3% em 2017) e um aumento da população ativa de 0,3%.

Saliente-se ainda que, em 2018, o aumento do emprego foi maior no setor privado (2,5%), suportado pelo aumento registado no setor dos serviços e da indústria transformadora, do que no setor público (1,4%).

O Relatório do CES refere que «a taxa de desemprego desceu 1,9 p.p. para 7% o que significa um desvio significativo face ao valor previsto no OE 2018 (8,6%).»<sup>2</sup>

Durante 2018, as remunerações por trabalhador aumentaram 2 %, depois de em 2017 terem crescido 1,6 %. A produtividade aparente do trabalho em 2018 contraiu 0,2%, o que segundo o CES «se justifica, em parte, por um crescimento do emprego mais dinâmico do que o crescimento do PIB»<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> CES - Parecer sobre a Conta Geral do Estado 2018, pág. 9

<sup>3</sup> CES - Parecer sobre a Conta Geral do Estado 2018, pág. 10



### **3. Conta da Segurança Social**

Em 31 de dezembro de 2018, o saldo da execução do Orçamento do Sistema de Segurança Social, na ótica de Contabilidade Pública, no valor de 1.977,4 milhões de euros, reflete um decréscimo de 108,5 milhões de euros, isto é, -5,2 % que em igual período do ano anterior.

Da análise à execução orçamental do ano de 2018 constata-se, em termos gerais, que a receita efetiva evidencia um acréscimo de 2,2 % (+ 582,2 milhões de euros) em relação ao período homólogo de 2017, totalizando 27.275,5 milhões de euros, e um aumento da despesa efetiva, ligeiramente superior ao aumento da receita efetiva, de 2,8 % (+ 690,8 milhões de euros) em relação ao ano de 2017, atingindo os 25.298,1 milhões de euros.

Mas na comparação do saldo da execução do Orçamento do Sistema de Segurança Social, bem como da receita efetiva, entre 2018 e 2017, é importante ter em conta que em 2018 não foi executada nenhuma transferência extraordinária do OE para compensar o défice do Sistema de Segurança Social, que em 2017 ainda tinha atingido os 429,6 milhões de euros.

Deste modo, ao excluirmos o impacto da transferência extraordinária do OE para o OSS efetuada em 2017, podemos concluir que o saldo da execução do Orçamento do Sistema de Segurança Social teve uma evolução positiva de 19,4% (+ 321,1 milhões de euros) de 2017 para 2018, sendo que a receita efetiva, analisada pela mesma perspetiva, evidencia um acréscimo de 3,9% (1.011,8 milhões de euros).

Comissão de Trabalho e Segurança Social

Quadro 2 – Execução da Conta OSS

(milhões de euros)

Designação	Execução Orçamental	OSS Revisão	Execução Orçamental	Grau de Execução em 2018	Variação em 2018-2017	
	2017	2018	2018	%	Valor	%
<b>Receita corrente</b>	<b>26 681,8</b>	<b>28 084,3</b>	<b>27 269,6</b>	<b>97,1</b>	<b>587,7</b>	<b>2,2</b>
Impostos indiretos	240,5	221,8	241,5	108,9	1,1	0,4
Contribuições e quotizações	15 714,4	16 509,9	16 906,4	102,4	1 192,0	7,6
Transferências correntes da Administração Central das quais:	8 950,7	8 511,0	8 509,4	99,7	-441,7	-4,9
Transferências do OE	8 619,1	8 176,7	8 172,6	99,9	446,5	-5,2
Financiamento da Lei de Bases da Segurança Social	6 736,9	6 654,2	6 654,2	100,0	-82,7	-1,2
Compensação do défice do sistema de Segurança Social	429,6	,0	,0	,0	-429,6	100,0
Restantes transferências ao abrigo da LBS	131,2	116,8	116,8	100,0	-20,4	-14,9
IVA Social	796,8	823,9	823,9	100,0	27,1	3,4
Adicional ao IIM	50,0	50,0	50,0	100,0	,0	0,0
IRC	,0	70,0	70,0	100,0	70,0	,0
Pensões bancárias	468,6	461,9	457,7	99,1	-10,8	-2,3
Transferências do Fundo Social Europeu	1 006,4	1 955,4	774,5	39,6	-231,9	-23,0
Transferências do Fundo Europeu de Auxílio às Pessoas Mais Carenciadas - FEAC	1,5	38,8	35,0	38,8	13,5	90,0
Outras transferências	1,6	1,7	1,5	86,5	-1,1	-5,4
Outras receitas correntes das quais:	766,8	825,6	821,1	99,5	54,3	7,1
Vendas de bens de investimento associado ao fundo "Administração"	,0	,0	,0	,0	,0	,0
<b>Receita de capital</b>	<b>11,4</b>	<b>12,7</b>	<b>6,9</b>	<b>47,0</b>	<b>-5,5</b>	<b>-47,8</b>
Transferências do Orçamento de Estado	1,2	1,9	1,1	58,8	-1	-16,7
Outras receitas de capital	10,2	10,8	4,9	45,0	-5,3	-51,3
<b>Receita líquida</b>	<b>26 693,2</b>	<b>28 097,0</b>	<b>27 275,5</b>	<b>97,1</b>	<b>582,3</b>	<b>2,2</b>
<b>Despesa corrente</b>	<b>24 580,8</b>	<b>25 783,9</b>	<b>25 272,2</b>	<b>94,4</b>	<b>691,4</b>	<b>2,8</b>
<b>Prestações Sociais</b>	<b>21 596,1</b>	<b>22 632,9</b>	<b>22 461,2</b>	<b>99,2</b>	<b>864,9</b>	<b>4,0</b>
<b>Pensões</b>	<b>16 031,3</b>	<b>16 517,4</b>	<b>16 498,1</b>	<b>99,9</b>	<b>486,8</b>	<b>3,0</b>
Sobrevivência	2 768,1	2 346,5	2 344,1	99,9	-76,0	-2,8
Velhice	1 256,6	1 089,5	1 084,9	99,6	-171,6	-13,7
Beneficiários dos antigos combatentes	12 369,9	12 822,7	12 821,1	99,9	451,2	3,6
Beneficiários dos antigos combatentes	39,4	41,1	41,0	99,8	1,6	4,0
Parcela de atualização extraordinária de pensões	77,1	207,8	206,9	99,6	129,5	167,5
Subsídio familiar a crianças e jovens	875,5	719,1	717,5	99,8	-42,0	-6,2
Subsídio por doença	511,8	575,5	560,1	97,3	48,8	9,5
Prestações de desemprego	1 312,2	1 287,5	1 234,1	95,8	-78,2	-6,0
Complemento Solidário para Idosos	208,1	215,0	214,3	99,7	6,2	3,0
Prestação Social para a Inclusão	12,1	264,7	264,5	99,9	252,2	204,0
Prestações de parentalidade	498,0	553,4	547,3	98,9	49,1	9,9
Outras prestações	322,9	348,4	341,6	98,1	18,7	5,8
Ação social	1 700,5	1 790,8	1 723,3	96,2	27,8	1,3
Rendimento Social de Inserção	344,1	360,8	360,4	99,9	16,1	4,7
Pensão velhice do regime substitutivo dos bancários - BPN-CARRIS	474,2	470,7	466,4	99,1	7,8	-1,6
Administração	282,8	329,0	291,9	88,7	8,9	3,2
Outras despesas correntes das quais:	1 370,8	1 266,2	1 232,1	97,3	61,3	5,2
Transferências correntes	1 170,8	1 266,2	1 232,1	97,3	61,3	5,2
Ações de Formação Profissional	1 012,8	1 868,3	709,8	38,0	-303,0	-29,9
Outras:						
Com suporte no Fundo Social Europeu	969,9	1 768,3	650,9	36,9	-319,0	-32,9
Subsídios Correntes - Outros POP 2020	43,2	210,9	109,7	52,0	66,5	154,0
Subsídios Correntes - Programa Operacional de Apoio às Pessoas Mais Carenciadas - POP PNC	,0	6,1	1,1	18,6	-5	-88,9
<b>Despesa de capital</b>	<b>26,6</b>	<b>53,4</b>	<b>26,0</b>	<b>48,6</b>	<b>-6</b>	<b>-24</b>
PIDDAC	1,2	1,9	,4	23,8	-0,8	-63,8
Outras	25,4	51,6	25,5	49,3	-2	-6,6
<b>Despesa líquida</b>	<b>24 607,4</b>	<b>25 817,4</b>	<b>25 298,1</b>	<b>94,1</b>	<b>690,8</b>	<b>2,8</b>
<b>Saldo global</b>	<b>2 085,9</b>	<b>1 279,6</b>	<b>1 977,4</b>			
Ativos financeiros líquidos de reembolsos	831,9	2 348,2	3 944,7			
Alienação de partes de Capital						
Passivos financeiros líquidos de amortizações	-4	3,0	-1			
Reserva (-)/Utilização (+) de saldo da gestão anterior	1 453,6	1 091,6	1 997,8			

Fonte: Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP

Nota: Valores consolidados — são excluídas transferências intrasetoriais.

O aumento da Receita é explicável por uma evolução muito positiva de 7,6% das contribuições e quotizações (+1.192,0 milhões de euros), que foi provocada pela evolução positiva do Mercado de Trabalho, o aumento do Salário Mínimo Nacional e a evolução dos salários, que compensaram a redução de 5,2% das transferências correntes da administração central (-446,5 milhões de euros), em especial devido a eliminação da transferência extraordinária do OE para compensar o défice do Sistema de Segurança Social.



## Comissão de Trabalho e Segurança Social

Do lado da Despesa, o aumento é justificado por um aumento da Proteção Social com aumento de 3,0% na despesa paga em Pensões (+486,8 milhões de euros) e na Prestação Social de Inclusão (+252,2 milhões de euros), bem como o aumento das Prestações de Parentalidade (+9,9 %), nos Encargos com Abono de Família (+6,2 %) nas despesas com RSI (+4,7 %) e com o CSI (3,0%).

O Relatório do CES destaca que em 2018 o aumento da Despesa «ocorreu num contexto de continuada diminuição das prestações de desemprego, mas de um aumento muito significativo da prestação social para a inclusão em virtude da aplicação faseada, mas, progressivamente alargada, da mesma.»<sup>4</sup>

Em 2018, o valor da carteira de títulos do FEFSS ascendia a 17.378,5 milhões de euros, representando 16 meses da despesa paga com pensões do Sistema Previdencial, valor que se aproxima do «objetivo de dois anos estabelecido na Lei de Bases da Segurança Social».

### **PARTE III – OPINIÃO DA DEPUTADA AUTORA DO PARECER**

A Autora do presente parecer reserva, nesta sede, a sua posição sobre a Conta Geral do Estado de 2018 para a discussão em Plenário da Assembleia da República.

---

<sup>4</sup> CES - Parecer sobre a Conta Geral do Estado 2016, pág. 21



## Comissão de Trabalho e Segurança Social

---

### **PARTE IV – CONCLUSÕES**

Face aos considerandos que antecedem, a Comissão de Trabalho e Segurança Social conclui:

1. Compete à Assembleia da República, nos termos e para os efeitos do disposto na alínea *d*) do artigo 162.º da Constituição da República Portuguesa (CRP), «tomar as contas do Estado e das demais entidades públicas que a lei determinar (...), com o parecer do Tribunal de Contas e os demais elementos necessários à sua apreciação».
2. Incumbe à Comissão de Trabalho e Segurança Social emitir, nos termos regimentais aplicáveis, o competente Parecer à Conta Geral do Estado de 2018, incluindo a relativa à da Segurança Social.
3. O presente Parecer incidiu exclusivamente sobre os domínios do âmbito específico de intervenção da Comissão de Trabalho e Segurança Social incluídas na CGE 2018, em especial as atinentes ao Emprego e Segurança Social, e visa constituir um contributo para o Relatório final que se encontra em fase de elaboração na Comissão de Orçamento e Finanças.
4. Na elaboração do presente Parecer foram tidos em conta o Documento CGE 2018, incluindo a CSS, apresentado pelo Governo, e os Pareceres do TC, da UTAO e do CES.
5. A Comissão de Trabalho e Segurança Social delibera, nos termos regimentais aplicáveis, remeter o presente parecer à Comissão de Orçamento e Finanças.



Comissão de Trabalho e Segurança Social

---

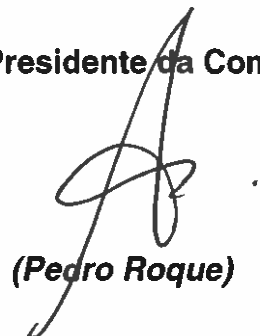
Palácio de São Bento, 20 de maio de 2020

**A Deputada Relatora**



**(Cristina Moreira)**

**O Presidente da Comissão**



**(Pedro Roque)**

