

Parecer
sobre a
Conta Geral do Estado de 2013

(Aprovado em Plenário a 12/01/2015)

Relator: *Conselheiro Adriano Pimpão*

Lisboa, 2015

ÍNDICE

1.	Enquadramento do Parecer	3
2.	Nota introdutória	4
3.	Evolução macroeconómica	5
4.	Evolução das Contas das Administrações Públicas	7
5.	Conta da Segurança Social	10
6.	Síntese conclusiva	12
7.	Anexo	14
8.	Declarações de voto	14



1. ENQUADRAMENTO DO PARECER

A emissão do presente parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2013 (CGE 2013) insere-se no âmbito das competências constitucionais e legais do Conselho Económico e Social (CES).

O calendário da emissão deste parecer está condicionado pela data em que foi requerido ao CES pelo Parlamento, ou seja, início de dezembro de 2014.

O CES não pode deixar de referir que a análise sobre a CGE 2013 surge condicionada pela existência de dois orçamentos rectificativos nos quais a informação sobre os pressupostos macroeconómicos e a sua relação com a orçamentação-execução de receitas e despesas ao longo do exercício orçamental é insuficiente.

Aquela análise surge ainda mais dificultada pela ausência de informação sobre o impacto orçamental (estimado e real) das medidas adicionais de consolidação orçamental introduzidas.

Assim a análise da Conta Geral do Estado deve ser feita pelo confronto com o Orçamento do Estado (OE) de 2013 (Lei nº 66B/2012) e as duas retificações de que foi objeto, ocorridas em julho (Lei nº 51/2013) e dezembro (Lei nº 83/2013), tendo ainda como referência e suporte o parecer do CES sobre a proposta de OE para 2013. Utilizou-se igualmente a informação constante do relatório que acompanha a proposta de Lei do OE 2014.

Idealmente a comparação deveria ser feita principalmente com o Orçamento original, dado que é esta versão apresentada no Parlamento em outubro (em conjunto com as Grandes Opções do Plano) que constitui o instrumento definidor da política económica e social para o ano em causa e que deveria igualmente ter um carácter ativo e não reativo.



2. NOTA INTRODUTÓRIA

A estrutura e o conteúdo da CGE 2013 mantém o esforço de tornar mais legível o documento, numa ótica que o CES sempre recomendou de democratizar o acesso de todos à compreensão dos documentos de finanças públicas, os quais são fortemente condicionadores da vida dos cidadãos, das empresas e da sociedade portuguesa em geral.

Apesar disso o CES recomenda que este contínuo aperfeiçoamento possa incluir quadros comparativos das execuções orçamentais com o orçamento e as eventuais retificações e que estas comparações abranjam as variáveis macroeconómicas, as contas das administrações públicas e a dívida pública. Os quadros síntese deste tipo poderiam ser incluídos no fim do Sumário Executivo.

Também o calendário sobre a análise da CGE devia ser cuidadosamente ajustado. Neste sentido o parecer do CES sobre a CGE do ano n devia ser posterior ao parecer do Tribunal de Contas sobre a CGE do mesmo ano e estar concluído antes do parecer deste Conselho sobre a Proposta do Orçamento do Estado do ano $n+2$.

O CES considera ainda que se deve prosseguir no esforço de criar mais transparência e legibilidade em relação a outras matérias como é o caso da despesa fiscal, nomeadamente no que se refere às Sociedades Gestoras de Participações Sociais (SGPS) e às entidades não residentes. Aliás, esta recomendação já tinha sido feita pelo Tribunal de Contas em relação à CGE 2012. Outra informação que está omissa é o resultado da aplicação do regime excecional de regularização de dívidas, aprovado pelo Decreto-Lei nº 151-A/2013, de 31 de outubro, nomeadamente a receita que foi cobrada e a que deixou de ser obtida, apresentadas de forma discriminada.



3. EVOLUÇÃO MACROECONÓMICA

A evolução macroeconómica em 2013 e a sua interação com a consolidação orçamental dominam a avaliação que o CES entende ser um dos pontos fundamentais do parecer sobre a CGE 2013. Aliás, quando do parecer sobre as GOP e o OE 2013 esta questão foi central na análise, tendo sido também objeto de debate na audição do CES na Assembleia da República.

Assim a evolução menos negativa do rendimento disponível do que a prevista inicialmente no OE 2013 poderá ser responsável por um reajustamento do défice para 4,9%, após o agravamento do seu valor em julho (1º Orçamento Retificativo) para cerca de 5,5%.

Os valores apresentados pela evolução da economia e os resultados da execução orçamental confirmam os efeitos atrás referidos. De facto, os valores constantes do relatório do 1º Orçamento Retificativo para 2013 (julho 2013) já previam uma queda acentuada do PIB de 2,3%, mais do dobro do valor da proposta do OE 2013, na linha do efeito recessivo das medidas de austeridade constantes daquela proposta.

Esta evolução foi sendo alterada tendo o valor de evolução do PIB sido fixado em -1,4%, acima do valor da proposta do OE 2013. A explicação para esta evolução foi a da “melhoria das expectativas das famílias e das empresas”. Embora não seja justificada a causa da melhoria das expectativas, tal resulta pela leitura do relatório do “1º Retificativo” do aumento do rendimento disponível das famílias, derivado da reposição de salários e subsídios determinado pelo Tribunal Constitucional.

O CES regista como positiva a evolução das exportações, sublinhando, no entanto, que é importante uma ação continuada de valorização da exportação de bens e serviços com elevado valor acrescentado e de apoio ao investimento voltado para o aumento da capacidade exportadora.



Embora se deva considerar o efeito do aumento da procura interna na evolução das receitas fiscais, o valor do défice global das Administrações Públicas assentou sobretudo no aumento do IRS sobre os rendimentos do trabalho e de pensões, com a diminuição do número de escalões de IRS, com o aumento das respetivas taxas e a criação da sobretaxa de 3,5%.

O CES sublinha o reconhecimento por parte do Governo na CGE 2013 da necessidade de ajustar o défice a limites que evitem “custos económicos e sociais excessivamente elevados”. Regista no entanto que não se assiste à conceção e implementação de políticas coerentes com esta preocupação.

Existe ainda uma variável cuja evolução permanece pouco sensível a perspetivas que não estejam consolidadas, como é o caso do investimento que permanece com taxas negativas desde -4,2%, constante da proposta de OE 2013, até -6,6%, referido na CGE 2013 (após um decréscimo de 14,4% em 2012). Desagregando os diversos contributos, verifica-se no entanto um crescimento positivo do investimento em bens de equipamento nos dois últimos trimestres de 2013.

De referir ainda o nível da taxa de desemprego que atingiu valores elevados (16,2%), bem como a descida do emprego em 2,6% - num quadro de diminuição da população ativa, por um lado devido à forte emigração, sobretudo de população jovem, e por outro lado devido ao aumento do número de desempregados desencorajados e de desempregados abrangidos por programas do IEFP, o que se reflete em termos da situação social e na evolução do rendimento da população. De facto, não é possível fazer uma avaliação das contas públicas em 2013 sem medir os efeitos na estrutura económica e social do País.



4. EVOLUÇÃO DAS CONTAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Da análise destas contas (na ótica da contabilidade nacional) ressalta, como já foi referido no ponto anterior, o aumento das receitas fiscais, nomeadamente os impostos sobre o rendimento e o património, com uma subida da carga fiscal, provocada por cerca de 3,2 mil milhões de euros em IRS e de 800 milhões de euros em IRC.

Esta evolução (apesar do crescimento das despesas com o pessoal, devido à reposição dos subsídios) permitiu baixar o saldo primário de -2,1% para -0,6% do PIB. Apesar da melhoria deste saldo com efeitos positivos na evolução da dívida pública, esta ainda cresce de 124,1% do PIB para 129% devido sobretudo ao efeito dos juros, que ascenderam a 7,64 mil milhões de euros (quase equivalente à despesa do Estado em educação em 2013). Esta evolução confirma as preocupações manifestadas pelo CES em anteriores pareceres sobre a necessidade de concertar esforços a nível nacional e internacional para a alteração estrutural da dívida, garantindo a desoneração da dívida pública e a canalização dessas poupanças para a convergência real da economia e da sociedade portuguesas, bem como níveis de redução da dívida pública compatíveis com os objetivos de crescimento e de desenvolvimento do País.

A relação entre a subida das receitas fiscais, o crescimento do rendimento disponível, derivado da reposição dos subsídios (Acórdão do Tribunal Constitucional), e o combate à evasão e fraude fiscais, justificaria na CGE uma análise segmentada da causa-efeito da evolução destas variáveis.

Com efeito, não existe na CGE 2013 informação suficiente no que se refere aos acréscimos de receita fiscal decorrentes da ação inspetiva e da recuperação de créditos. Na ausência de tal informação, não pode ser efetuada uma avaliação efetiva dos resultados do combate à fraude e evasão fiscais nesse ano.



Por outro lado, o CES não pode deixar de expressar a sua apreensão pelo agravamento do peso da economia informal estimado por alguns estudos, como os desenvolvidos regularmente pelo Observatório de Economia e Gestão de Fraude (OBEGEF), da Universidade do Porto.

O défice das administrações públicas em percentagem do PIB desceu de 6,4%, em 2012, para 4,9%, em 2013. No entanto, excluído o impacto das medidas pontuais a redução do défice foi pouco significativa, apenas 0,5% do PIB, de 5,8%, em 2012, para 5,3%, 2013.

Desde 2011, a redução do défice excluindo medidas pontuais, foi apenas de 2% do PIB, de 7,3%, registados em 2011, para os já mencionados 5,3%, em 2013.

O CES, tal como já mencionou no seu parecer sobre o OE 2015, considera que esta redução é muito insuficiente face aos profundos efeitos negativos que a política de austeridade provocou sobre a situação económica e social do País, demonstrando que uma política de consolidação orçamental que passa pelo prolongamento do impacto recessivo sobre a economia não obtém resultados satisfatórios.

De realçar ainda que a partir da desagregação da conta consolidada das Administrações Públicas (ótica das contas nacionais) é possível verificar que é ao nível da Administração Central que se localiza o maior contributo para a rigidez na convergência do saldo global e do saldo primário, já que tanto a Administração Local e Regional e a Segurança Social contribuem com saldos positivos.

Na CGE 2013 esta análise é feita numa outra perspetiva que é a do contributo relativo para a melhoria do défice global das Administrações Públicas. Nesta abordagem a Administração Central foi a que mais contribuiu em termos relativos face ao PIB, dado que o respetivo saldo



passou de -7,1% do PIB, em 2012, para -5,4% do PIB, em 2013, enquanto que o contributo da Administração Regional e Local passou de 0,5% para 0,2%.

Embora tal não caiba no âmbito restrito da prestação de contas constante da CGE, seria também interessante verificar se existe relação entre os níveis de autonomia na Administração Pública e o contributo para o reequilíbrio orçamental, dado que o governo tem justificado uma maior centralização na gestão orçamental com a necessidade de maior controlo sobre as operações de consolidação orçamental.

O CES recomenda que a CGE contenha mais informação devidamente organizada sobre a incidência da atividade do Estado nas áreas mais “limítrofes” do “perímetro público” como é o caso do Sector Empresarial do Estado (SEE) e das Parcerias Público-Privadas (PPP).

Em relação ao SEE recomenda-se uma maior explicitação das causas do aumento do endividamento em mais de mil milhões de euros, face a 2012, das empresas públicas reclassificadas, incluindo as consequências dos contratos “swap”.

Sobre as PPP, o CES assinala a necessidade de ampliar a informação por concessão sobre os valores orçamentados e os valores executados, relativos aos encargos líquidos com as PPP.

Relativamente ao que é referido sobre as PPP no âmbito dos Riscos das Responsabilidades Contingentes, o CES considera que os encargos financeiros que os diferendos em curso (renegociação dos contratos) possam acarretar para anos futuros deviam ser quantificados e avaliado o seu impacto nos encargos plurianuais para 2014 e anos seguintes.

Também para assegurar mais transparência na prestação de contas nesta matéria tão sensível das PPP, o CES recomenda que seja explicitado para



cada contrato a existência de eventuais alterações no âmbito do serviço público prestado nas várias concessões em regime de PPP ou equivalente.

Outra matéria de relevância na relação entre a atividade do Estado e o funcionamento da economia é a que se refere aos pagamentos a fornecedores.

Sobre os pagamentos em atraso e não obstante o carácter positivo dos programas de regularização extraordinária de dívidas, ao abrigo dos quais foi possível que o total de dívidas por pagar há mais de 90 dias se tenha reduzido em 1094 milhões de euros, face a 2012, o CES considera preocupante que em 2013 se tenha verificado a criação de novos pagamentos em atraso no valor de 256 milhões de euros.

Assinala-se positivamente a redução em 28 dias dos prazos médios de pagamento (PMP) das entidades da Administração Pública em geral, mas não pode deixar de realçar-se que se trata de uma redução ainda insuficiente, já que um PMP de 113 dias é ainda um patamar muito elevado e inoportável para as empresas fornecedoras, particularmente no contexto difícil em que a economia ainda se encontra. Se por um lado se distinguiu a evolução do PMP da Administração Central, que se reduziu de 47 para 27 dias, é preocupante constatar que o PMP da Administração Regional ainda se situa em 743 dias e que o PMP do Sector Empresarial do Estado aumentou de 171 dias para 175 dias.

5. CONTA DA SEGURANÇA SOCIAL

A análise da Conta da Segurança Social, nos termos em que é apresentada na CGE, origina dificuldades na interpretação do alcance das medidas de carácter social que são o objeto desta área da Administração Pública. Tratando-se de uma fonte de financiamento específica, compreende-se a prevalência da ótica contabilística. Contudo e apesar da discriminação das



componentes da variação das receitas e das despesas não é apresentada uma correspondência com as medidas atrás referidas.

A este respeito a Conta da Segurança Social registou uma diminuição de várias prestações sociais, entre as quais o abono de família e o complemento solidário para idosos, num período de agravamento das condições de vida e aumento da pobreza, sobretudo entre as camadas mais fragilizadas da população.

Neste quadro, o CES considera particularmente gravosa a aplicação de um corte de 5% e 6% nos subsídios de doença e de desemprego, respetivamente, ficando por demonstrar se a poupança obtida compensa a aparente insensibilidade social de tal medida, não só pela situação especialmente frágil dos abrangidos pela mesma, como também pelo facto deste corte incidir sobre valores de subsídios já bastante baixos. Acresce ainda que estão em causa prestações contributivas, pelo que a legitimidade de tal corte (sob a forma de “contribuição”) era bastante duvidosa. Já em 2014, o Tribunal Constitucional veio a declarar a inconstitucionalidade da medida.

Neste sentido, o CES não pode deixar de manifestar a sua preocupação, reiteradamente referida em anteriores pareceres, sobre a diminuição dos níveis de proteção social e dos demais estabilizadores automáticos, bem como sobre a previsibilidade e a confiança nos contratos entre os cidadãos e o Estado no que se refere a contribuições e pagamentos de pensões.

No que respeita ainda à Conta da Segurança Social, o CES considera que preocupações e recomendações que têm vindo a ser apontadas pelo Tribunal de Contas sobre as CGE dos últimos anos, nomeadamente quanto à metodologia desajustada para a contabilização dos fluxos financeiros entre a Caixa Geral de Aposentações e a segurança social ou ainda quanto à fragilidade do exercício de consolidação de contas da segurança social são



problemas muito relevantes e relativamente aos quais a CGE 2013 ainda continua a não dar resposta.

O CES considera assim que deverá continuar a apostar-se na melhoria da qualidade de informação nesta área, nomeadamente por via de uma informação mais desagregada das despesas e receitas pelos sistemas e subsistemas de segurança social, que permita uma correta avaliação da situação e que sirva de apoio à tomada de decisões, evitando que continuem a ser adotadas medidas avulsas e pouco fundamentadas que, em nome de uma sustentabilidade financeira da segurança social, ponham em causa direitos e a adequada proteção social das pessoas.

6. SÍNTESE CONCLUSIVA

A CGE 2013 apresenta progressos no sentido duma maior legibilidade das contas públicas dando sequência ao sempre defendido pelo CES ao longo de vários pareceres. No entanto torna-se necessário prosseguir nesta linha muito especialmente no que se refere ao SEE e às PPP.

Os resultados da execução orçamental em 2013 permitem confirmar o elevado risco das medidas de execução orçamental no que se refere à sua interação com a recessão/recuperação da atividade económica e as inevitáveis consequências de ordem social.

Outra conclusão refere-se à subida da carga fiscal em 2013 e à necessidade de segmentar e quantificar as componentes relativas à subida das taxas dos impostos e aos resultados do combate à fraude e evasões fiscais.

Duma forma mais geral, o CES considera que a CGE deverá ser, para além de um documento de prestação de contas na ótica contabilística e financeira, um instrumento político que permita igualmente avaliar a forma como as medidas de política foram executadas, tendo como referência os



compromissos assumidos no correspondente Orçamento do Estado e os seus efeitos económicos e sociais.

Por último, considerando que em 2013 nos encontramos já perto do final do Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF), o CES entende ser oportuno lembrar os alertas que fez repetidas vezes durante a aplicação do programa, designadamente quanto às consequências, no plano económico e social, das medidas de acentuado carácter recessivo, de que são exemplo o encerramento de empresas, o aumento do desemprego e o empobrecimento das famílias.

O CES não pode deixar de concluir que essas medidas não só agravaram os constrangimentos que impediram que fossem atingidas as metas previstas, com particular evidência no débil crescimento económico, como determinaram o agravamento das condições de vida da população, quer pela redução dos rendimentos, quer pela deterioração e encarecimento dos serviços públicos em geral, pelo que os enormes sacrifícios impostos de uma forma especial às pessoas que dependem dos salários e das pensões, não trouxeram (como foi reiteradamente referido nos pareceres do CES referentes ao OE 2013 e ao DEO 2014-2018) quaisquer melhorias nos rendimentos e nas condições laborais e de entrada no mercado de trabalho.

O CES reforça ainda as críticas expressas em anteriores pareceres, de que a manutenção das políticas que têm vindo a ser adotadas, e que são previstas para os próximos exercícios, têm como consequência uma maior desigualdade na distribuição do rendimento, situação especialmente grave num quadro em que Portugal era já um dos países mais desiguais da União Europeia, o que sugere que o PAEF e a orientação política subjacente a este programa constituíram sérios obstáculos ao desenvolvimento do País e à melhoria das condições de vida da população portuguesa.



7. Anexo

Quadro de Cenários macroeconómicos 2013

Taxa Var (%)	2012	OE 2013	OE 2013 R1	OE 2013 R2	CGE 2013
PIB	-3,2	-1,0	-2,3	-1,8	-1,4
Cons. Privado	-5,3	-2,2	-3,2	-2,5	-1,7
Cons. Público	-4,7	-3,5	-4,2	-4,0	-1,8
FBCF	-14,4	-4,2	-7,6	-8,5	-6,6
Export.	3,2	3,6	0,8	5,8	6,1
Import.	-6,6	-1,4	-3,9	0,8	2,8
Produtividade	1,0	0,7	1,7	2,2	1,5
Desemprego	15,7	16,4	18,2	17,4	16,2
Saldo Global AP (% PIB)	-6,4	-4,5	-5,5	-5,8	-4,9

Fonte: Ministério das Finanças e UTAO

8. DECLARAÇÕES DE VOTO



**Declaração de Voto dos Representantes do Governo ao Parecer
do Conselho Económico e Social sobre a Conta Geral do Estado de 2013**

12 de janeiro de 2015

Embora reconhecendo o importante papel do Conselho Económico e Social (CES) na promoção do diálogo e do consenso, o Governo decidiu votar contra o Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2013 (CGE2013). A decisão baseia-se numa discordância profunda com as conclusões gerais apresentadas pelo CES e é explicitada na presente declaração de voto.

O Governo rejeita com veemência que *“o [Programa de Ajustamento Económico e Financeiro] e a orientação política subjacente a este programa constituem sérios obstáculos ao desenvolvimento do País e à melhoria das condições de vida da população portuguesa”*.

No Parecer em análise, o CES recupera e insiste em críticas que estabelecem uma relação de causalidade direta e unívoca entre as políticas aplicadas desde meados de 2011 e a totalidade dos custos económicos e sociais do ajustamento português. Esta conclusão, porém, não só é baseada numa análise de caráter redutor, como é desprovida da necessária fundamentação. Mais uma vez, o CES abstém-se de considerar o contrafactual da execução do PAEF – isto é, o que teria acontecido se o pedido de ajuda externa não tivesse ocorrido e se não tivessem sido aplicadas quaisquer medidas. Sendo certo que este cenário é impossível de conhecer, as circunstâncias extremas do início de 2011 impedem que a política seguida por este Governo seja apontada como único fator na origem das dificuldades sentidas pelos Portugueses.

Há sensivelmente quatro anos, Portugal encontrava-se numa situação de bancarrota iminente – com necessidades de financiamento crescentes num quadro de clara e rápida deterioração das condições de financiamento externas, quer a nível de preço, quer a nível de quantidade. A deterioração das condições de financiamento foi sem dúvida afetada por uma conjuntura internacional especialmente desfavorável, mas deveu-se sobretudo à fragilidade que a economia portuguesa já apresentava, decorrente da acumulação de desequilíbrios profundos durante vários anos. O endividamento público, privado e externo, conjugado com a fraca competitividade e a concentração de recursos nos setores não transacionáveis, já ditavam – em 2010 – um ajustamento profundo da economia portuguesa. A execução do PAEF foi decisiva para assegurar o desembolso das tranches de financiamento oficial e, dessa forma, evitar um processo de ajustamento ainda mais abrupto para corrigir os desequilíbrios económicos acumulados. O cumprimento do Programa foi igualmente decisivo para recuperar a credibilidade do País e, por essa via, as condições de financiamento do Tesouro, assegurando a conclusão do PAEF no tempo previsto, sem necessidade de apoio financeiro adicional. Este resultado por si só afasta irrefutavelmente qualquer caracterização do PAEF e das políticas seguidas no período de vigência do mesmo como *“obstáculos ao desenvolvimento do País”*.



Adicionalmente, as críticas apresentadas pelo CES no que respeita ao incumprimento dos objetivos de recuperação económica são descontextualizadas na análise de um documento referente a 2013 – ano em que os progressos se manifestaram com maior expressão.

Importa, a este respeito, recordar que em 2013:

- O Produto Interno Bruto (PIB) iniciou uma trajetória de crescimento em termos trimestrais, sinalizando a recuperação da atividade económica;
- A taxa de desemprego começou a diminuir, após atingir o seu máximo no primeiro trimestre do ano;
- Portugal alcançou uma capacidade de financiamento face ao resto do mundo de 1,3% do PIB após décadas de défices persistentes, abrindo caminho à redução da dívida externa;
- O esforço de consolidação orçamental assegurou o registo de um excedente orçamental primário, marcando um passo decisivo para a redução do nível de dívida pública;
- A recuperação da credibilidade do País contribuiu para a redução das taxas de juro da dívida pública, tendo-se retomado a emissão de dívida de médio e longo prazo no primeiro semestre de 2013.

A estes resultados acrescem ainda os benefícios decorrentes das inúmeras reformas estruturais concretizadas. Embora a totalidade dos seus efeitos potenciais apenas se possa observar no médio e longo prazo, o contributo para o crescimento económico é já visível.

O Governo discorda ainda das acusações de *“insensibilidade social”* e lamenta o não reconhecimento das inúmeras medidas dirigidas à proteção dos mais desfavorecidos.

Embora se discorde da causalidade direta e unívoca entre as políticas aplicadas desde meados de 2011 e a totalidade dos custos económicos e sociais do ajustamento, o Governo reconhece que estes custos existiram e que ainda se fazem sentir. Por essa mesma razão, no desenho das políticas a aplicar, sempre salvaguardou os Portugueses com menor rendimento. Esta preocupação é visível, nomeadamente: na atualização anual das pensões mínimas, sociais e rurais; no acentuar da progressividade e na manutenção do mínimo de existência aquando das alterações ao IRS no Orçamento do Estado para 2013; no estabelecimento de limites inferiores para aplicação da redução remuneratória e sujeição à Contribuição Extraordinária de Solidariedade; e na fixação de cláusulas de salvaguarda.

