



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE SEGURANÇA SOCIAL E TRABALHO

Exmo. Senhor

Presidente da Comissão de Orçamento, Finanças
e Administração Pública

N.º único 205883 P
N/Referência: 45 /10.ª CSST/2013

Data: 06 mar 2013

Assunto: Parecer sobre a Conta Geral do Estado 2011.

Nos termos da alínea c) do n.º1 do artigo 206.º do RAR, junto se remete o parecer da Conta Geral do Estado 2011, aprovado por unanimidade na reunião realizada por esta Comissão no dia 06 de março de 2013.

Com os melhores cumprimentos,

O PRESIDENTE DA COMISSÃO,

José Manuel Canavarro



Comissão de Segurança Social e Trabalho

**PARECER DA COMISSÃO DE SEGURANÇA SOCIAL
E TRABALHO
CONTA GERAL DO ESTADO [CGE] DE 2011**

Autor: Deputado Nuno
Sá (PS)



Comissão de Segurança Social e Trabalho

ÍNDICE

PARTE I - NOTA INTRODUTÓRIA

PARTE II – CONSIDERANDOS

PARTE III - POSIÇÃO DO AUTOR

PARTE IV - CONCLUSÕES

PARTE V- PARECER



Comissão de Segurança Social e Trabalho

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 pessoas coletivas 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 2011 [CGE/2011], o Tribunal de Contas 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 2011, incluindo a Conta da Segurança Social [CSS].

Por seu turno, a Unidade Técnica de Apoio Orçamental [UTAO] disponibilizou o Parecer Técnico n.º 7/2012, intitulado «*Análise da Conta Geral do Estado de 2011*», e o Conselho Económico e Social [CES] enviou à Assembleia da República o «*Parecer sobre a Conta Geral do Estado 2011*» emitido no âmbito das suas competências próprias e aprovado pelo Plenário do CES em 26 de setembro de 2012.

Em 16 de janeiro de 2013, a Comissão Parlamentar de Orçamento, Finanças e Administração Pública [COFAP] solicitou à Comissão Parlamentar de Segurança Social e Trabalho [CSST], 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/2011, incluindo a parte atinente à segurança social, a remeter a COFAP até ao dia 27 de fevereiro de 2013, de forma a poder ser integrado no relatório daquela Comissão Parlamentar.

De modo a corresponder ao solicitado pela COFAP é emitido o presente Parecer, que incide exclusivamente sobre as matérias do âmbito específico de intervenção da CSST, incluídas na CGE/2011, em especial as atinentes ao Emprego e Segurança Social.

Na elaboração do presente Parecer foram tidos em conta o Documento CGE/2011, incluindo a CSS, apresentado pelo Governo, bem assim como os Pareceres do TC, da UTAO e do CES já aqui sinalizados.

PARTE II – CONSIDERANDOS

O ano de 2011 foi caracterizado pelo clima de incerteza quanto à evolução da atividade económica e sujeito a condicionalismos de vária ordem, nomeadamente as opções de política orçamental traçadas, que tiveram reflexo evidente no plano da execução orçamental.

A CGE/2011, incluindo a CSS, objeto do presente Parecer, espelha os objetivos de política orçamental traçados para o ano de 2011 e põe em evidência a evolução macroeconómica registada nesse período. Assim,

a) Principais indicadores da evolução macroeconómica

A evolução económica registada em Portugal no ano de 2011 foi fortemente condicionada pelos objetivos inscritos no Programa de Assistência Económica e Financeira [PAEF] acordado, em Maio de 2011, pelo governo de Portugal com a Comissão Europeia, o Banco Central Europeu e o Fundo Monetário Internacional.

Relembra-se, aqui, que o esforço de consolidação das contas públicas recaiu, sobretudo, sobre as despesas com pessoal e prestações sociais, o que veio a ter reflexos no plano do desempenho da nossa economia, em particular, no que tange à evolução do desemprego e à trajetória da despesa social.

Cumpre assinalar, desde logo, que a atividade económica na zona euro em 2011 apresentou uma quebra quando comparada face ao ano anterior. Assim, após o crescimento do PIB de 2% em 2010, a atividade económica continuou a expandir-se em 2011, mas a um ritmo mais lento, registando um crescimento do PIB em 1,4%.

Comissão de Segurança Social e Trabalho

Tabela 1 – Crescimento económico mundial
(taxa de variação real, em percentagem)

	2009	2010	2011	Δ p.p. 2011/10
Economia mundial	-0,6	5,1	3,8	-1,3
Economias avançadas	-3,6	3,0	1,6	-1,4
Área do euro	-4,3	2,0	1,4	-0,6
EUA	-3,5	2,4	1,0	-1,4
Japão	-5,5	4,5	-0,8	-5,3
Economias de mercado emergentes e em desenvolvimento	2,8	7,4	6,2	-1,2

Fonte: FMI (*World Economic Outlook*, outubro de 2012).

Num contexto marcado pelo agravamento da crise da dívida soberana na zona euro, a economia portuguesa registou uma significativa contração da atividade económica em 2011. Com efeito, contrastando com o crescimento inicialmente previsto no OE/2011, a atividade económica registou uma quebra significativa, com o PIB a cair - 1,6% em termos reais, após um crescimento de 1,9% em 2010. Esta quebra está intimamente associada a uma acentuada redução do investimento (- 14,4%), à contração das despesas de consumo final das famílias (- 3,9%) e à queda, também, do consumo público (- 3,9%).

Importa, ainda assim, sinalizar o contributo dos fluxos internacionais que se revelou mais dinâmico que o previsto no OE/2011 e permitiu compensar a retração da procura interna, com as exportações a registarem um crescimento real na ordem dos 7,4% e as importações a registarem uma quebra de - 5,5%, o que contribuiu para a redução do défice externo.

Comissão de Segurança Social e Trabalho

Quadro 1 – PIB e principais componentes

	2009	2010	2011	2010				2011			
				I	II	III	IV	I	II	III	IV
Taxa de crescimento homólogo real (%)											
PIB	-2,9	1,4	-1,6	1,7	1,7	1,3	1,0	-0,6	-1,1	-1,9	-2,8
Consumo Privado	-2,3	2,1	-3,9	2,4	3,1	1,8	1,2	-2,3	-3,3	-3,4	-6,5
Consumo Público	4,7	0,9	-3,9	0,7	4,1	-2,6	1,5	-3,8	-4,5	-1,4	-5,7
Formação Bruta de Capital Fixo	-8,6	-4,1	-11,4	-1,3	-4,5	-6,9	-3,7	-7,1	-10,5	-12,1	-16,1
Procura Interna	-3,3	0,8	-5,7	1,4	2,3	-0,7	0,2	-3,3	-5,2	-4,9	-9,5
Exportações	-10,9	8,8	7,4	9,5	9,6	8,4	7,7	8,4	8,8	6,7	5,8
Mercadorias	-12,4	9,7	7,6	12,8	10,8	7,7	8,1	8,2	9,0	6,6	6,7
Serviços	-6,6	6,3	6,8	1,6	6,3	10,6	6,9	9,0	8,3	7,0	3,3
Procura Global	-5,1	2,5	-2,7	3,1	3,9	1,3	1,9	-0,7	-2,0	-2,2	-6,0
Importações	-10,0	5,4	-5,5	6,8	9,8	1,3	4,1	-1,1	-4,3	-2,7	-13,5
Mercadorias	-10,6	5,7	-6,9	7,9	11,2	0,5	3,9	-1,4	-6,4	-3,7	-15,7
Serviços	-6,3	3,6	3,1	0,7	1,9	6,5	5,5	0,6	8,4	3,0	0,2
Contributos para o crescimento do PIB (pontos percentuais)											
Procura Interna	-3,6	0,9	-6,2	1,5	2,5	-0,8	0,2	-3,5	-5,6	-5,3	-10,3
Procura Externa Líquida	0,6	0,5	4,6	0,2	-0,9	2,1	0,7	3,0	4,5	3,3	7,5

Fonte: INE - Contas Nacionais Trimestrais

b) Evolução do mercado de emprego e dos salários

O ambiente recessivo da economia portuguesa vivido em 2011 teve, também, reflexos significativos ao nível da evolução do mercado de trabalho e traduziu-se em variações acentuadas do emprego e da taxa de desemprego face ao previsto no OE/2011.

No que tange ao mercado de trabalho, o emprego registou quebra de 1,5% em 2011, mantendo a tendência de queda dos anos anteriores e que foi de 2,8% e 1,5% respetivamente em 2009 e 2010.

Por seu turno, a taxa de desemprego aumentou em 2011 de forma significativa atingindo os 12,7% no seu conjunto contra 10,8% em 2010, tendo a taxa de desemprego dos jovens entre os 15 e 24 anos atingido os 30,1%.

Comissão de Segurança Social e Trabalho

Quadro 2 – População ativa, emprego e desemprego

(taxas de variação homóloga, em %)

	2010	2011	2010				2011			
			I	II	III	IV	I	II	III	IV
População Ativa	0.0	-0.7	0.1	0.0	0.1	-0.3	-0.8	-0.2	-0.5	-1.1
Emprego Total	-1.5	-2.8	-1.8	-1.7	-1.1	-1.5	-2.8	-2.0	-2.2	-4.3
Taxa de desemprego (%)	10.8	12.7	10.6	10.6	10.9	11.1	12.4	12.1	12.4	14.0
Desemprego de longa duração em % do total	54.3	53.1	51.5	55.3	55.7	54.5	53.0	55.2	51.7	52.6

Fonte: INE, Inquérito Trimestral ao Emprego

Quadro 3 – Indicadores do mercado de trabalho

	2009	2010	2011
Emprego total (tv em %)	-2,8	-1,5	-1,5
Taxa de desemprego (%)	9,5	10,8	12,7
Desemprego longa duração (a)	46,5	54,3	53,2
Diferencial da taxa de desemprego entre Portugal e Área do euro (em p.p.)	-0,1	0,7	2,5

(a) Em % do desemprego total.

Fonte: INE e BdP.

Finalmente, no que respeita à remuneração dos trabalhadores verifica-se em 2011 uma queda na ordem dos 0,8%, situação que, de acordo com o Parecer do TC, em larga medida, resulta da diminuição das despesas com remunerações no setor das administrações públicas.

c) Condicionalismos estruturais das finanças públicas

De acordo com o Parecer emitido pelo Tribunal de Contas, a evolução futura das finanças públicas portuguesas está condicionada não só pelas exigências impostas pelo cumprimento do PAEF, como pelo impacto da evolução demográfica e, de igual modo, pela sustentabilidade económica e social da segurança social.

Comissão de Segurança Social e Trabalho

É amplamente reconhecido que o envelhecimento da população gera impactes de ordem económica, orçamental e social para um significativo conjunto de países, entre os quais Portugal, nomeadamente ao nível da sustentabilidade dos sistemas de proteção social.

Com efeito, hoje sabe-se que a estrutura etária da população da União Europeia vai alterar-se nas próximas décadas, em resultado do decréscimo da fertilidade, do aumento da esperança média de vida e das variações dos fluxos migratórios. Acresce que, de acordo com os dados do Eurostat, o rácio de dependência económica da terceira idade crescerá substancialmente até 2060. Na zona euro esse rácio de dependência era em 2010 de 42% prevendo-se que venha a ser de 72% em 2060. Já no caso de Portugal, que segue a tendência europeia, aquele rácio sobe de 37% em 2010 para 73% em 2060.

Neste contexto, cumpre ter presente os impactes deste envelhecimento da população em termos de finanças públicas. A este respeito, recomenda-se a consulta do último relatório elaborado pela Comissão Europeia [2012 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the 27 EU Member States (2010-2060) – Versão provisória] apresenta uma projeção do aumento médio da despesa pública (pensões, cuidados de saúde, cuidados continuados) em termos de PIB até 2060 em resultado do efeito do envelhecimento da população.

No que respeita à sustentabilidade da segurança social portuguesa, as projeções da Comissão Europeia dão conta do aumento do número de pensionistas do sistema público de 2,6 para 3,8 milhões em 2050, prevendo-se que as despesas com pensões venham a atingir 13,2% do PIB em 2030 e 12,7% em 2060.

Quadro 4 – Despesa pública com pensões em % do PIB

	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050	2055	2060
Portugal	13,3	13,5	13,4	13,2	13,1	13,1	13,2	13,1	12,9	12,7
UE 27	11,2	11,3	11,5	11,9	12,3	12,6	12,7	12,8	12,9	12,9
Área do euro	12,1	12,3	12,6	13,1	13,5	13,9	14,2	14,3	14,2	14,1

Fonte: Comissão Europeia.

Comissão de Segurança Social e Trabalho

Por outro lado, de acordo com as referidas projeções, o efeito do envelhecimento da população far-se-á sentir, também, do lado da receita, prevendo-se uma diminuição continuada das contribuições.

Finalmente, de acordo com as mesmas projeções, o número de pessoas desempregadas deverá diminuir no longo prazo, prevendo-se, de igual modo, uma redução das despesas sociais em percentagem do PIB com o subsídio de desemprego.

Quadro 5 – Despesa com subsídio de desemprego em % do PIB

	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050	2055	2060
Portugal	1,5	1,3	1,1	1,0	0,9	0,9	0,8	0,8	0,8	0,8
UE 27	1,1	1,0	1,0	0,9	0,8	0,8	0,8	0,7	0,7	0,7
Área do euro	1,2	1,2	1,1	1,0	1,0	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9

Fonte: Comissão Europeia.

d) Da execução orçamental da Conta da Segurança Social em 2011

No que tange à execução orçamental da CSS de 2011, verifica-se que a receita total ascendeu a 30.082,8 M€ - que inclui 1.092,5 M€ de parte dos saldos de gerências anteriores – ou seja, 79,2% do previsto no Orçamento da Segurança Social corrigido e menos 6,9% - 2.237,7 M€ - que em 2010. A despesa total foi de 29.356,9 M€, isto é, 78,6% do previsto e menos 5,6% - 1.737,0 M€ - face ao ano anterior.

Da execução orçamental ocorrida resultou um saldo de 725,9M€, inferior em 40,8% ao ano anterior, o que determinou uma diminuição de 14,5% no saldo final acumulado. De acordo com os valores efetivos, a receita diminuiu 1,3% e a despesa 0,3%, tendo-se verificado uma taxa de execução efetiva do OSS na ordem dos 97,8% na receita e 97,7% na despesa.

Comissão de Segurança Social e Trabalho

Quadro 6 – Execução Orçamental da Conta da Segurança Social

Unidade: Milhões de Euros

	Execução Orçamental 2010	OS Revisão 2011	Execução Orçamental 2011	Grau de Execução % 2011	Execução Orçamental 2011/2010	
					Variação absoluta em valores absolutos	Variação percentual em %
Receita corrente	22.829,8	24.018,5	23.535,8	97,99	-293,5	-1,23
Contribuições e quotas	13.883,3	14.111,8	13.746,3	97,41	-263,0	-1,95
IVA Social	697,6	713,2	713,2	100,00	17,4	2,50
Transferências Correntes da Administração Central	7.904,0	6.948,9	6.973,8	100,36	-930,2	-11,77
Transferências da Lei de Bases da Segurança Social	7.728,9	6.721,7	6.721,3	100,00	-1.005,9	-13,01
Transferências do Fundo Social Europeu	910,3	1.345,3	1.130,7	85,13	-240,5	-25,42
Outras receitas correntes	324,1	897,3	949,8	105,88	113,8	13,85
Receita de capital	38,0	42,4	6,7	13,87	-21,3	-56,04
Transferências do Orçamento do Estado	4,0	7,3	3,7	36,84	-1,3	-11,72
Outras receitas de capital	34,1	35,1	4,0	11,41	-20,3	-43,33
Receita efetiva	23.867,4	24.061,0	23.542,6	97,85	-314,8	-1,30
Despesa corrente	23.135,2	23.802,5	23.873,1	97,78	42,3	0,23
Pensões	14.011,9	14.322,1	14.448,7	99,49	436,8	3,12
Suporte médico	2.027,7	1.966,6	1.955,1	99,42	-72,6	-3,58
Investimentos	1.407,7	1.407,3	1.399,5	99,11	-1,2	-0,07
Valor	10.347,8	11.107,4	11.052,8	99,51	-116,5	-1,03
Benefícios de Aposentação Complementar	29,3	40,6	34,3	84,45	5,1	17,41
Assento de família	366,2	681,8	674,6	98,91	-199,8	-30,35
Suporte de doença	446,9	431,8	430,5	99,29	-3,6	-0,80
Suporte de doença grave e apoio ao emprego	2.221,1	2.122,4	2.109,8	99,17	-117,3	-5,28
Salutamento de idosos para idosos	763,2	776,6	772,7	99,50	-7,5	-0,94
Outras prestações	808,2	855,7	838,8	98,02	-30,6	-3,78
Ação social	1.611,4	1.638,9	1.548,9	94,87	-62,5	-3,88
Regresso Social de Inserção	3.158,9	420,0	414,8	98,66	-105,5	-20,30
Administração	375,7	290,9	337,6	88,37	-39,0	-10,13
Outras despesas correntes	698,9	644,1	596,1	92,16	-102,9	-14,71
Transferências e autarquias correntes	898,9	644,1	596,1	92,56	-107,8	-14,71
Ajuda de Formação Profissional	1.207,6	1.398,2	1.347,1	105,79	149,5	14,86
Ajuda social	982,4	1.397,9	1.159,5	84,77	-177,1	-18,23
Com o apoio do Fundo Social Europeu						
Despesa de capital	33,1	53,3	38,1	56,44	-3,9	-6,89
PCIDAC	12,6	7,3	2,6	33,39	-16,0	-49,58
Outras	14,5	46,0	27,5	59,78	-13,0	-89,79
Despesa efetiva	23.168,3	23.855,8	23.183,2	97,66	-68,1	-0,28
Saldo global	699,1	405,1	459,4	108,47	-249,7	-36,34
Por membros						
Ação de Financiamento Social de Membros	723,6	889,8	908,0	82,4	11,39	1,28
Participação em empresas e outras atividades	0	0	0	0	0	0
Participação em atividades de saúde de âmbito exterior	34,5	-481,8	-348,8	-101,3	-383,3	-96,15

Fonte: Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P.

Relembra-se que no ano de 2011 entrou em vigor o Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial da Segurança Social, aprovado pela Lei n.º 110/2009, de 16 de setembro, que implicou nomeadamente o alargamento da base de incidência contributiva, a revisão das taxas contributivas e do regime dos trabalhadores independentes; ocorreu a integração no Regime Geral de Segurança Social dos trabalhadores do setor bancário; e foram adotadas medidas visando a redução das despesas com prestações sociais o que, tudo somado, teve naturalmente reflexos ao nível da execução orçamental traduzidos nomeadamente no aumento das contribuições e na redução da despesa social.

Do lado da receita, cumpre destacar em 2011, designadamente:

- O crescimento das contribuições face a 2010, cifrado em mais 263,0 M€, o que corresponde a um aumento de 1.95%, totalizando 13.746,3M€ e que resultou dos fatores já atrás mencionados;
- A diminuição de 930,2 M€ (-11,77%) das transferências correntes da administração central face a 2010;

Comissão de Segurança Social e Trabalho

- O aumento de 26,42% nas transferências do exterior para financiamento de ações de formação profissional;

- O aumento em 115,8M€ (+ 13,88%) ao nível da rubrica «outras receitas correntes», incluindo nomeadamente os valores relativos à recuperação de prestações sociais indevidamente pagas.

Do lado da despesa, cumpre assinalar uma diminuição da despesa efetiva na ordem dos 65,1 M€ (- 0,28%) face a 2010 e que decorre nomeadamente dos seguintes fatores:

- A despesa com «Pensões», que totalizou 14.448,7 M€, representando uma variação de mais 3,12% face ao ano anterior;

- Os encargos com «Abono de Família» diminuíram em 293,8 M€ (-30,35%) face a 2010, em resultado das medidas legislativas adotadas, designadamente a consagração da “condição de recurso” para efeito de acesso às prestações sociais, a eliminação do pagamento do montante adicional a partir do 1.º escalão, a revogação do aumento extraordinário de 25% aos 1.º e 2.º escalões, a eliminação dos 4.º e 5.º escalões de rendimento para efeitos de atribuição de abono de família e a redução em metade do valor associado às bolsas de estudo;

- A diminuição da despesa com subsídios de desemprego e social de desemprego e apoio ao desemprego na ordem dos 5,28%;

- Redução da despesa com o Rendimento Social de Inserção em 105,5M€ (-20,30%) face ao ano anterior, resultante sobretudo da alteração das regras de cálculo da prestação e a aplicação de regras de elegibilidade mais restritivas;

- Aumento de 177,1M€ (+18,03%) da despesa com ações de formação profissional com suporte em FSE;

- Diminuição das despesas com administração do sistema de segurança social em 337,6 M€ (-10,13%) face a 2010 resultante sobretudo das reduções remuneratórias incluídas no OE/2011.

Em suma, em 2011, verificou-se uma forte contração nas despesas com as prestações sociais, nomeadamente no que tange à proteção no desemprego e às

Comissão de Segurança Social e Trabalho

prestações de combate à pobreza, não obstante a taxa de desemprego ter disparado e aumentado o número de pessoas em situação de vulnerabilidade económica.

e) Das recomendações do Tribunal de Contas

No Parecer que emitiu em torno da Conta Geral do Estado de 2011, o Tribunal de Contas formulou um total de 82 recomendações dirigidas à Assembleia da República e ao Governo que têm em vista a correção de erros e deficiências detetadas e a melhoria e fiabilidade da CGE.

Dessas recomendações, um número significativo dizem respeito à segurança social, afigurando-se, salvo melhor entendimento, adequado proceder à sua análise e ponderação com vista a aperfeiçoar-se os mecanismos de execução orçamental e a conferir maior rigor à CGE.

PARTE III – POSIÇÃO DO AUTOR

O autor do presente parecer reserva, nesta sede, a sua posição sobre a CGE/2011 para a discussão em Plenário da Assembleia da República.

PARTE IV – CONCLUSÕES

Face aos considerandos que antecedem, a Comissão de Segurança Social e Trabalho 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 pessoas coletivas que a lei*


Comissão de Segurança Social e Trabalho

determinar (...), com o parecer do Tribunal de Contas e os demais elementos necessários à sua apreciação».

2. Incumbe à Comissão de Segurança Social e Trabalho emitir, nos termos regimentais aplicáveis, o competente Parecer à Conta Geral do Estado de 2011, incluindo a relativa à da Segurança Social.
3. O presente Parecer incidiu exclusivamente sobre os domínios do âmbito específico de intervenção da CSST, incluídas na CGE/2011, 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, Finanças e Administração Pública.
4. Na elaboração do presente Parecer foram tidos em conta o Documento CGE/2011, incluindo a CSS, apresentado pelo Governo e os Pareceres do TC, da UTAO e do CES.
5. A Comissão de Segurança Social e Trabalho delibera, nos termos regimentais aplicáveis, remeter o presente parecer à Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

Assembleia da República, 26 de fevereiro de 2013.

O Deputado Autor



(Nuno Sá)

O Presidente da Comissão



(José Manuel Canavarro)

