



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

Conta Geral do Estado de 2008

Parecer

(Aprovado no Plenário de 7 de Maio de 2010)

Relator: *Conselheiro Adriano Pimpão*

ÍNDICE

I. Enquadramento	3
II. Introdução	3
III. Evolução Macro-Económica	5
IV. Execução das receitas e despesas	7
V. Execução do PIDDAC	8
VI. Execução do Orçamento da Segurança Social	9
VII. Dívida Pública	11
VIII. Receita e Despesa Pública registada fora do OE e da CGE	12
a) Estradas de Portugal, SA	12
b) Hospitais EPE	12
c) Parcerias Público-Privadas	13

I. Enquadramento

A emissão do presente Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2008 (CGE 2008) insere-se no âmbito das competências do CES, no que se refere ao pronunciamento sobre a execução das políticas económicas e sociais.

O CES considera muito relevante esta solicitação da Comissão Parlamentar de Orçamento e Finanças, pois a mesma revela uma valorização política da avaliação da execução orçamental.

O parecer incidirá sobre receitas, despesas e transferências, as quais devem ser confrontadas com as que se encontravam programadas no Orçamento de Estado (OE) 2008, procurando igualmente contribuir com recomendações para uma maior transparência das Contas Públicas, incluindo uma mais correcta delimitação do seu universo.

II. Introdução

Sendo o Orçamento de Estado o documento de viabilização financeira das políticas públicas, a Conta Geral do Estado permite analisar a concretização dessas políticas. As referências serão também as Grandes Opções do Plano de Médio Prazo (2005-2009) e as Grandes Opções do Plano para 2008, bem como o que decorre dos Pareceres do CES sobre estes documentos, entretanto já emitidos.

Tal como já se referiu no Parecer de 2007, o CES continua a chamar a atenção para a opacidade do conteúdo do documento CGE, o qual não permite uma apresentação das contas de leitura fácil pelos cidadãos, com uma linguagem menos técnica, mais consistente e que possibilite a adequada comparabilidade com o OE.

De facto, considerando que a Conta Geral do Estado é um documento que traduz a execução do respectivo Orçamento, a sua estrutura e mesmo o

conteúdo revelam um elevado nível de endogamia técnico-administrativa, traduzido numa linguagem por vezes demasiado hermética.

De referir, contudo, que a recomendação do CES contida no Parecer de 2007 propondo a existência de um sumário executivo foi acolhida, o que já permite uma leitura menos codificada do documento.

Também a apresentação de uma Conta Consolidada da Administração Central e da Segurança Social reforça a transparência das contas. O CES sugere que esta consolidação possa ser estendida à Administração Regional e Local e a algumas empresas do Sector Empresarial do Estado. Ainda que compreendendo que os registos no “perímetro” CGE sejam na óptica da contabilidade pública e respeitando a autonomia orçamental dos outros sub-sectores nada impede que possa haver registos na óptica da contabilidade nacional. As contas das empresas com capitais públicos a considerar deverão ser aquelas que de acordo com o “critério Eurostat” são consideradas para efeito do PDE (Procedimento de Défice Excessivo). Esta sugestão vem na linha do contributo para uma progressiva adequação das Contas Públicas às regras da unidade e da universalidade que devem estar presentes no OE e na CGE (como aliás decorre dos artigos 5º e seguintes da Lei do Enquadramento Orçamental)

O CES insiste que o documento contenha quadros de comparabilidade entre o orçamentado e o executado, nas duas ópticas contabilísticas. A comparação para detecção de desvios e suas causas é aliás prática corrente ao nível dos relatórios e contas das empresas e de outras instituições.

O Estado como tutela máxima dos agentes económicos e da forma como traduzem a sua “accountability”, deve ser um exemplo de transparência e legibilidade na utilização dos recursos, neste caso dinheiros públicos.

Neste sentido torna-se também necessário a utilização de critérios normalizados para o registo contabilístico. Assim, o CES recomenda a

aceleração da aplicação do POCP – Plano Oficial da Contabilidade Pública a todos os serviços públicos, como forma de facilitar a gestão e contribuir para melhorar a fiabilidade e transparência das contas públicas.

A apresentação da Conta Geral do Estado releva essencialmente a legalidade e o rigor contabilístico, o que é correcto tendo em conta o quadro normativo da Lei do Enquadramento Orçamental e demais legislação aplicável. O CES considera, contudo, que a Conta deverá ser também e até, primordialmente, o documento de avaliação da eficiência económica da despesa pública e dos resultados das políticas públicas.

O CES recomenda assim, mais uma vez, que a apresentação dos registos contabilísticos nas ópticas da contabilidade pública e da contabilidade nacional seja apresentada e explicada de forma explícita em cada um dos quadros publicados. Aliás, a limitação da explicitação sobre o universo das Administrações Públicas é reconhecido no volume I da CGE (pág. 31).

Neste contexto sugere-se que a conta consolidada, acima referida, seja também apresentada na óptica da contabilidade nacional, visto ser esta a que é considerada para efeitos da análise dos défices das contas públicas., nos termos do Pacto de Estabilidade e Crescimento

III. Evolução Macro-Económica

A evolução das principais variáveis macroeconómicas condiciona as opções em matéria orçamental e as políticas de distribuição de rendimentos. Neste sentido, a comparação entre os valores do OE e da CGE permite aprofundar a explicação na variação dos pressupostos, que justificam ou não desvios na execução do OE.

No plano macroeconómico, a comparação entre os valores constantes na CGE e os valores do OE retrata a forma como evoluiu a situação no ano de 2008 relativamente às previsões.

Quadro 1 – Variáveis macroeconómicas

		CGE 2008 ⁽¹⁾	OE 2008 ⁽²⁾
PIB	Taxa de variação real, em %	0.0	2.2
Consumo Privado		1.6	1.4
Consumo Público		0.5	-1.1
FBCF		-1.1	4.0
Exportações		-0.5	6.7
Importações		2.1	3.9
<hr/>			
Taxa de desemprego	em %	7.6	7.6
Taxa de inflação (IPC)		2.6	2.1

Fonte: (1) CGE 2008, volume I, pag 22 ; (2) OE 2008, Relatório, pag92.

A execução do OE 2008 ficou aquém do programado, justificada, em parte, pelo período de recessão que caracterizou 2008.

As quebras acentuadas no investimento e nas exportações, foram atenuadas pela evolução dos consumos privado e público. A sustentação da economia com base na procura interna, como a que ocorreu em 2008, deverá conduzir a uma reflexão mais aprofundada sobre o adequado equilíbrio entre mercado interno e mercado externo, no que se refere à prioridade das políticas dirigidas às empresas. De realçar, no entanto, que se deverá ter em atenção a competitividade no mercado dos bens transaccionáveis e o conteúdo (directo e indirecto) de importações tanto no consumo interno como nas exportações.

Mais uma vez se sublinha a subavaliação da taxa de inflação, cuja persistência nos vários cenários constantes nas previsões orçamentais tem acarretado consequências negativas nas políticas de distribuição dos rendimentos e na orientação da política económica em geral.

IV. Execução das receitas e despesas

A evolução histórica da despesa pública denota uma diminuição, nomeadamente nas despesas com o pessoal nos Serviços e Fundos Autónomos.

Tal deve-se essencialmente à empresarialização dos hospitais, na continuação, aliás, do ocorrido em 2007. De acordo com dados fornecidos ao CES pela DGO, neste ano passaram a EPE 14 hospitais, o que significou uma diminuição de custos com pessoal da ordem de 80,5 milhões de euros. Em 2008 foram empresarializados 5 hospitais ao longo do ano o que representou uma diminuição de custos registados na CGE de 91,7 milhões de euros. No conjunto a diminuição assim contabilizada (no chamado "perímetro" da Administração Central – óptica da contabilidade pública) ascendeu a 172,2 milhões de euros, mesmo assim inferior aos 267 milhões de euros de redução neste subsector.

Quadro 2 – Despesa e Receita Pública

	CGE 2008 ⁽¹⁾	OE 2008 ⁽²⁾	CGE-OE
Despesa total (milhões de euros)	76.212	76.940	-728
Receita total (milhões de euros)	71.872	72.849	-977
Saldo (milhões de euros)	-4.340	-4.091	-
Défice público (em % do PIB)	-2.7	-2.4	-
Dívida pública (em % do PIB)	66.4	64.1	-

Fonte: (1) CGE 2008, volume I, pag 29 ; (2) OE 2008 , Relatório,pag 95

Utilizando a comparação das contas públicas referentes ao Sector Público Administrativo na óptica da Contabilidade Nacional (considerada para efeitos da contabilização do défice), conclui-se que a meta do défice não foi cumprida, sobretudo devido à diminuição da receita, o que também se explica pela avaliação do quadro macroeconómico, nomeadamente pelo não crescimento do PIB.

No quadro seguinte encontram-se os elementos mais significativos referentes à evolução da receita das Administrações Públicas em 2008 (óptica da Contabilidade Nacional).

Quadro 3 – Receita Fiscal

(milhões de euros)

	CGE 2008 ⁽¹⁾	OE 2008 ⁽²⁾
Impostos Indirectos	24.265	26.350
Impostos Directos	16.524	15.933
Contribuições SS	21.546	21.090
Total Impostos e contribuições SS	14.763,1	13.420

Fontes: (1) CGE 2008, volume I, pag 29 ; (2) OE 2008, Relatório, pag 95

Apesar da diminuição da receita total executada realce-se, contudo, o aumento das contribuições sociais. No que se refere à evolução menos positiva dos impostos, nomeadamente dos indirectos, tal foi também devido a uma diminuição da eficiência fiscal em relação ao nível de 2007.

V. Execução do PIDDAC

Em 2008 dever-se-á ter em atenção o processo de comparação da execução do PIDDAC com a dos anos anteriores, devido à alteração da contabilização das Estradas de Portugal. Com efeito, os investimentos desta entidade (que passou a empresarial) deixaram de ter financiamento proveniente directamente do OE, pois foi criada uma nova fonte de receita designada por “contribuição de serviço rodoviário”.

Por isso a incidência da análise foi sobre o desvio entre o orçamentado e o executado. Assim, o total orçamentado foi de 3591 milhões de euros e o executado de 2881 milhões de euros, o que significa 80% de execução. Se considerarmos que mais de 1/3 corresponde a transferências, contabilizando-se os saldos existentes nas entidades destinatárias como execução, nomeadamente quando o destinatário está fora da

Administração Central, poderemos ter aqui uma dificuldade na avaliação rigorosa da taxa de execução do investimento público.

Será útil, neste âmbito, fazer alguma reflexão sobre determinadas regras de gestão do investimento público. Questões como a cativação, o desbloquear tardio das verbas, a própria regulamentação do QREN e do PRODER e o recurso de última hora a "cortes orçamentais" são condicionantes fortes a uma boa execução orçamental do PIDDAC (em sentido amplo, incluindo o financiamento comunitário).

VI. Execução do Orçamento da Segurança Social

A execução financeira da Segurança Social já ocorreu no contexto da nova legislação sobre segurança social.

O CES regista que o saldo corrente da Segurança Social atingiu, em 2007, o valor de 1.485 milhões de euros, superior ao do ano anterior em cerca de 25% (que compara com um crescimento de 41,9% entre 2006 e 2007). Tal evolução resulta dum crescimento das receitas correntes de 5,9% e dum crescimento das despesas correntes de 4,7%.

Embora se considere positivo este crescimento das receitas, assente sobretudo no crescimento das contribuições para a Segurança Social (+5,8%), seria interessante saber qual o acréscimo de receitas resultante da eventual recuperação de dívidas de anos anteriores, de que a Conta Geral do Estado de 2008 não dá qualquer informação.

Mais uma vez o CES chama a atenção para o facto de o saldo das contas do subsector Segurança Social resultar de diferentes subsistemas, alguns dos quais são financiados essencialmente por contribuições, enquanto outros são por impostos, pelo que seria de todo o interesse a desagregação por subsistemas das respectivas contas das receitas e sobretudo das despesas.

Refere-se que em 2008 (página 215 da CGE), o saldo orçamental, na óptica da Contabilidade Pública, é de 1.611 milhões de euros (desagregado pelo Sistema de Protecção Social de Cidadania: 290,6 milhões de euros; pelo Sistema Previdencial - Repartição: 557 milhões de euros e pelo Sistema Previdencial – Capitalização de 764 milhões de euros). Por outro lado, adianta-se que o saldo orçamental global apurado em 2008 é da ordem dos 2.482 milhões de euros. Seria também necessário uma melhor explicação da diferença destes saldos para uma avaliação mais adequada que a informação constante na Conta Geral do Estado de 2008 não permite.

O CES manifesta mais uma vez a sua preocupação quanto ao não cumprimento da Lei de Bases da Segurança Social, no que respeita à parte transferida das contribuições dos trabalhadores para o Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social. Também nesta matéria, e a exemplo do que tem feito em anos anteriores, o CES recomenda que a Conta Geral do Estado deva fornecer uma informação mais adequada relativa à evolução do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social.

Refira-se a ocorrência, em 2008, de um resultado financeiro negativo da ordem dos 309 milhões de euros do IGFCSS e que teve origem nas perdas com os contratos de futuros e forwards sobre moeda estrangeira e nas perdas em instrumentos financeiros. Apesar do resultado ser favorável no contexto da rentabilidade dos Fundos de Pensões portugueses, o CES recomenda que, na gestão dos recursos financeiros da Segurança Social, se privilegiem as aplicações financeiras de menor risco ainda que à custa de menores rendibilidades potenciais.

Também no âmbito da disponibilização dos dados pelo Sistema de Informação Financeira da Segurança Social, e dadas as reservas usuais que o Tribunal de Contas tem apresentado a essa informação sobre a execução orçamental, o CES recomenda medidas no sentido de reforçar os níveis de segurança e de fidedignidade, de forma a permitir uma mais rigorosa avaliação da sua execução. Nesta matéria, a desagregação de informação

fidedigna das receitas e despesas pelos vários regimes assume uma importância primordial.

O CES regista que as prestações de desemprego, no valor de 1.076 milhões euros, em 2008, foram inferiores às do ano anterior em 11,5%, o que não se coaduna com a situação do desemprego entretanto verificado nesse ano, admitindo-se, eventualmente, a influência da nova legislação entretanto publicada.

O CES manifesta ainda a sua preocupação pela diminuição dos subsídios às acções de formação profissional em 16,38%, dado que Portugal, no contexto dos países da OCDE, é dos que menos investe nesta área.

VII. Dívida Pública

A execução da dívida pública nos termos registados na CGE 2008 e no que se refere à dívida directa do Estado ascende a 118.462 milhões de euros dentro da previsão do OE2008 e da autorização dada pela AR ao Governo.

Com a mesma perspectiva de prestação integral de contas e de apresentação da dívida integrada, sugere-se a inclusão de registos referentes a duas componentes de dívida indirecta ou potencial (em termos de responsabilidade do Estado).

A primeira refere-se às garantias do Estado que cresceram 60% em 2008 (incluindo a operação BPN).

A segunda é a contabilização da dívida associada ao endividamento do Sector Empresarial do Estado, e aos encargos das concessões em regime de parcerias público-privadas. Um estudo recente da autoria do BPI considera, de forma bem documentada, que a dívida consolidada pode estar mais de 20% acima da dívida directa.

VIII. Receita e Despesa Pública registada fora do OE e da CGE

Na comparabilidade entre o orçamentado e o executado (OE e CGE) e na evolução do executado (CGE de vários anos) considera-se que os casos das Estradas de Portugal, dos Hospitais EPE e das parcerias público-privadas (independentemente de outras situações semelhantes) merecem uma análise mais atenta.

Qualquer destes casos coloca o problema da sua identificação como despesa pública ou da incidência sobre a despesa pública. Deve-se considerar também a classificação do *Eurostat* sobre estes fluxos.

A análise que se segue vem na sequência das recomendações já anteriormente feitas pelo CES, como foi recentemente reafirmado no Parecer sobre o OE 2010.

a) Estradas de Portugal, SA

Esta entidade empresarial foi criada em substituição de uma outra entidade, pertencendo aos Fundos e Serviços Autónomos, incluída na Administração Central.

Apesar do modelo empresarial, esta entidade de capitais públicos é financiada por impostos (contribuição de serviço rodoviário, subtraído ao Imposto sobre Produtos Petrolíferos) e não vende produtos no mercado.

Nestes termos, não é perceptível que numa perspectiva de consolidação e integração não conste da CGE, apesar de numa estrita interpretação da LEO (Lei de Enquadramento Orçamental) a sua forma jurídica de empresa a colocar fora da Administração Central.

b) Hospitais EPE

Os Hospitais EPE passaram a ser financiados através de dotação de capital. Não estão contudo em sector concorrencial, nem os pagamentos são consideradas vendas, pelo que as receitas e despesas continuam a ser

componentes da receita e despesa pública. A sua não inclusão na CGE retira uma parte importante dos custos públicos deste documento.

Apesar de estarmos perante uma nova aplicação das definições da LEO, em termos da relação entre despesa pública e economia não se vislumbra diferença, para além do modelo de gestão.

c) Parcerias Público-Privadas

O problema das parcerias é diferente dos anteriores. A incidência não é no saldo das receitas e despesas efectivas, mas no fluxo e stock da dívida do Estado.

A dívida é sempre uma obrigação do Estado que tem de ser paga com receitas públicas ao longo da vida dos projectos, pelo que a sua inclusão no OE e CGE de cada ano é importante para uma correcta análise da solvabilidade desse mesmo Estado.

Esta inclusão deveria, para além do serviço da dívida, apresentar o Valor Líquido Actualizado de cada projecto, mediante uma taxa social de actualização definida oficialmente pelo Ministério das Finanças.

De acordo com informação da DGO ao CES, os encargos com as parcerias dos sectores da Saúde e Ferrovia são registados no OE e pressupõe-se na correspondente CGE (Ministérios da Saúde e Obras Públicas, Transportes e Comunicações). As Parcerias do sector rodoviário são da responsabilidade das Estradas de Portugal e não integradas na CGE.

O CES considera que as justificações de ordem legal não invalidam que prevaleça a interpretação económica na apresentação das Contas Públicas, pelo que reafirma a necessidade de revisão dos procedimentos neste sentido, tanto mais que as formas de o Estado cumprir as suas funções estão em grande mutação, alterando o universo do OE e da CGE. Os exemplos atrás referidos ilustram bem esta situação.

É neste quadro de referência que o CES considera e propõe que na próxima revisão da LEO seja tida em conta a necessidade de adequar o controlo orçamental ao universo das finanças públicas, pelo qual o Estado Português responde em termos de compromissos comunitários.

O CES deseja, contudo, ainda sublinhar que, no âmbito destes compromissos devem seguir-se as regras de registos contabilísticos para efeito dos procedimentos sobre os défices das Contas Públicas, nomeadamente as que têm como referência os critérios do EUROSTAT, obedecendo aos princípios da universalidade e da comparabilidade das contas públicas dos vários Estados que integram a União Económica e Monetária.