

Parecer
sobre a
Conta Geral do Estado de 2018

Relatora: Conselheira Francisca Guedes de Oliveira

Índice

1. Introdução	3
2. Considerações Gerais	4
3. Evolução Macroeconómica	7
3.1 Caracterização Geral	8
3.2 Análise dos Desvios Face às Previsões	10
4. Evolução das Contas da Administração Pública	13
4.1 Défice (Saldo Global)	13
4.2 Dívida Pública	17
5. Conta da Segurança Social	20
6. Síntese Conclusiva	22

1. Introdução

O presente parecer sobre a Conta Geral do Estado 2018 (CGE 2018) foi solicitado pela Comissão Parlamentar de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa e insere-se nas competências constitucionais e legais do Conselho Económico e Social.

A elaboração da Conta Geral do Estado decorre do previsto na Constituição da República Portuguesa, no seu art.º 107º e na Lei de Enquadramento Orçamental (LEO) no art.º 69º. Nos termos deste artigo o Governo submete à Assembleia da República até 30 de junho do ano seguinte a documentação que integra a CGE.

A Assembleia da República aprecia e aprova a CGE até 31 de dezembro seguinte.

A CGE 2018 tem data de entrada na Comissão parlamentar supra referida no dia 02-07-2019.

O CES reafirma, como tem feito em anteriores pareceres, a importância da CGE como documento de prestação de contas, que vai muito para além do cumprimento dos preceitos legais previstos na LEO, nomeadamente no que se refere às normas e quadros contabilísticos.

O CES congratula-se com o facto de este ano, o documento ter sido enviado ao Conselho para apreciação a 20 de julho dando o tempo necessário a este órgão para analisar o documento e redigir o parecer que agora se apresenta.

A CGE é também, e de forma muito relevante, um instrumento de avaliação *ex-post* da execução orçamental e uma oportunidade para análise dos desvios entre previsão (Orçamento do Estado) e execução (CGE) e da interpretação das consequências desses desvios para a política orçamental e para a sua incidência na política macroeconómica.

A análise da CGE 2018 é feita com base na comparação com a proposta de Lei do Orçamento de Estado para 2018 (OE 2018), e nos pareceres do CES sobre esta proposta de Lei, sobre a CGE 2017 e os demais pareceres, entretanto, elaborados por outras instituições nacionais.

Tal como o CES referiu no seu parecer sobre o OE 2018, 2017 fica registado como o ano em que Portugal retoma um percurso de convergência com a União Europeia (UE). Congratulando-se com este facto, o CES não deixa, contudo, de notar que tal não foi suficiente para acompanhar o ritmo de crescimento de vários países com níveis de desenvolvimento mais semelhante ao nosso. Nesse contexto, o CES reafirma neste parecer a posição expressa já anteriormente de crítica sobre os critérios e metas fixados pela UE, que restringem a gestão do OE no aproveitamento da inversão de ciclo iniciada em 2017 e continuada em 2018.

No contexto de saída de procedimento por défice excessivo e de observância dos procedimentos preventivos é fixado, para Portugal, um ajustamento estrutural anual de, no mínimo, 0.6% do PIB; uma taxa de crescimento nominal das despesas primárias líquidas que não pode ultrapassar 0.1%. O Objetivo de Médio Prazo fixado para o nosso país não são os 0.5% de défice estrutural constantes do Tratado Orçamental, mas um superavit de saldo estrutural de 0.25% do PIB a atingir em 2020¹.

2. Considerações Gerais

O CES considera que um dos aspetos mais relevantes da CGE é o facto de ser o principal documento de prestação de contas do Estado Português. Nesse sentido, deveria por um lado, servir de base a um debate alargado na sociedade e, por outro, permitir o controlo da

¹ Conforme considerando 6 da recomendação do Conselho relativa ao Programa Nacional de Reformas de Portugal para 2018 de 13 de julho de 2018.

política orçamental através de uma clara comparabilidade entre as políticas públicas implícitas no OE e a sua execução patente na CGE. O CES considera que a CGE 2018 continua a ter limitações na prossecução destes dois objetivos.

Apesar de se verificarem melhorias significativas do ponto de vista da legibilidade do documento e do acolhimento de algumas das preocupações levantadas em pareceres anteriores, o CES renova apelos no sentido de serem ultrapassadas algumas limitações, nomeadamente:

- a) O Sumário Executivo deve ser redigido de forma a ser acessível a um público não especializado em matéria económica e financeira.

A linguagem mais técnica encontra-se de forma generalizada no documento, mas é particularmente desnecessária no sumário executivo. Este deve permitir uma visão sumária e clara da execução do OE para alimentar o debate e acompanhamento pela sociedade portuguesa em geral;

- b) Tal como referido anteriormente existem bastantes limitações na comparabilidade entre as políticas definidas no OE e a sua execução, patente na CGE.

Esta limitação também se estende às variáveis macroeconómicas em que, a comparação entre o cenário traçado no OE e a realidade da economia portuguesa é insuficiente não havendo, conseqüentemente, suficiente justificação para os desvios;

- c) A Conta da Segurança Social dever ser apresentada de um modo mais acessível e mais transparente;

- d) Tal como no parecer da CGE 2016 e no parecer da CGE 2017, o CES continua a considerar deficiente a apresentação das contas das empresas públicas e do seu contributo para efeito do apuramento do saldo global;
- e) Também seguindo os pareceres anteriores, o CES continua a não encontrar informação clara sobre a aplicação territorial e setorial do investimento público.

Esta limitação segue o procedimento já verificado no OE 2018, e nos anteriores OE;

- f) O CES considera que a informação sobre o grau de execução das medidas orçamentais é insuficiente.

Esta insuficiência não permite, mais uma vez, uma comparação com o impacto previsto no OE 2018.

O quadro 8 do Relatório da CGE apresenta este impacto, mas apenas para medidas temporárias e não recorrentes;

- g) No ano de 2018, o Estado português assumiu a obrigatoriedade de instituir relatórios anuais de análise orçamental com impacto de género (artigo 17º da Lei do Orçamento do Estado nº114/2017, de 29 de dezembro). Neste contexto, o CES lamenta a não existência, na CGE, de referência ao cumprimento desta obrigação.

3. Evolução Macroeconómica

Nesta secção pretende-se fazer uma apresentação sumária da evolução dos principais agregados macroeconómicos em Portugal e a nível mundial. Esta apresentação permite o enquadramento do exercício de execução orçamental em análise, comparando os valores reais de 2018, com os valores de 2017 e também com os valores previstos no OE 2018.

Em 23 de setembro de 2019, foram disponibilizadas pelo INE as Contas Nacionais Anuais finais para 2017 e provisórias para 2018, tendo como referência a base de 2016 que substitui a anterior base de 2011.

Pode ler-se no comunicado feito à comunicação social pelo INE: “Esta mudança de base insere-se nas revisões regulares, que se realizam de 5 em 5 anos, com o objetivo de introduzir desenvolvimentos metodológicos e incorporar resultados de fontes cuja disponibilização de informação tem uma frequência mais baixa que a anual, visando dessa forma obter uma representação mais exata da atividade económica.”

De acordo com os novos dados o crescimento económico é revisto em alta para 3,5% em 2017 e 2,4% em 2018. Em ambos os anos, o maior contributo para o crescimento é dado pelo Investimento que segue, tal como as exportações, um padrão de aceleração acentuada em 2017 e uma desaceleração em 2018.

Embora não pretendendo ignorar esta informação, que traz uma nova perspetiva ao contexto macroeconómico, este parecer é sobre a CGE 2018 enquanto instrumento de análise da execução da política orçamental patente no OE 2018. Ora, ambos os documentos, CGE 2018

e OE 2018, reportam números e fazem previsões com base nos dados publicados tendo como referência a base 2011.

Nesse sentido, para garantir a consistência do parecer com os dois documentos e a comparabilidade dos números apresentados, a análise efetuada no restante documento reporta-se sempre às séries com a base 2011.

3.1 Caracterização Geral

Em 2018, a atividade económica e o comércio mundiais desaceleraram para 3,6% e 3,8% respetivamente. Para esta evolução contribuiu sobretudo o abrandamento dos países emergentes e o crescimento mais contido da UE e do conjunto da área do euro (AE), sobretudo da Alemanha, França e Itália.

O crescimento do PIB da AE desacelerou para 1,9%, o emprego aumentou em 1% e a taxa de desemprego diminuiu para 7,9%. Ainda na AE a inflação subiu para 1,8% refletindo sobretudo o aumento dos preços da energia.

A política monetária da AE manteve, em 2018, a orientação expansionista continuando a proporcionar uma maior liquidez aos bancos numa tentativa de facilitar o financiamento da economia.

A taxa de câmbio do euro face ao dólar depreciou-se em 4,5% e do euro face à libra esterlina apreciou-se em 0,8%.

Esta evolução da economia mundial traduziu-se numa desaceleração da procura externa dirigida à economia Portuguesa.

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 investimento² e em clara desaceleração face a 2017.

Ainda assim, o investimento foi a componente mais dinâmica da procura interna com um crescimento de 4,4% em 2018.

O consumo final das famílias acelerou ligeiramente (0,2 p.p.) com um aumento de 2,5%³.

As exportações cresceram 3,6%, valor bastante inferior aos 7,8% de 2017⁴. Uma evolução explicada pela dinâmica das exportações tanto de bens como de serviços. No caso dos bens, esta desaceleração é justificada pelo desempenho mais fraco das exportações no segundo semestre de 2018, que poderá estar, em parte, ligada às restrições de produção de automóveis na Autoeuropa e à greve dos estivadores dos portos. As importações cresceram 4,9%, também abaixo dos 8,1% registados em 2017. Este abrandamento deve-se a uma forte redução do crescimento das importações de combustíveis e de metais comuns. Nas importações de serviços também se verifica uma desaceleração das importações de serviços de transporte e de serviços de viagem e turismo.

De acordo com os dados do INE 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%).

² Note-se que, na Base 2016, a taxa de crescimento da FBCF foi de 5,8% e a das Exportações 3,8%. Embora mais elevados do que na Base 2011, estes valores estão, ambos abaixo das previsões feitas no OE2018 (que, como é óbvio, foi feito com a Base 2011).

³ Com a base de 2016 regista-se uma desaceleração do consumo privado de 2,6 para 2,1%.

⁴ Valores que, na base 2016, são, respetivamente para 2017 e 2018, de 8,1% e de 3,8% confirmando a desaceleração significativa das exportações.

A taxa de inflação calculada com base no crescimento do Índice de Preços no Consumidor (IPC) foi de 1%, abaixo dos 1,4% registados em 2017.

A produtividade aparente do trabalho⁵ diminuiu 0,2% em 2018, o que se justifica, em parte, por um crescimento do emprego mais dinâmico do que o crescimento do PIB⁶.

A balança corrente registou um défice de 0,9% do PIB, mas com uma evolução díspar das suas sub-balanças. A Balança de bens registou um défice maior em 2018 do que em 2017, e a balança de serviços apresentou uma melhoria clara do seu excedente. A balança de rendimentos secundários melhorou, mas a balança de rendimentos primários⁷ viu o seu défice a aumentar.

3.2 Análise dos Desvios Face às Previsões

O CES gostaria de ver nas próximas CGE, uma análise dos desvios face às previsões. Uma ou várias tabelas com os desvios face ao ano anterior e face ao OE ajudaria a perceber melhor a execução das políticas definidas no OE 2018 e a justificar as opções feitas para o OE dos anos seguintes.

⁵ Produtividade aparente do trabalho = Valor Acrescentado Bruto a custo de fatores/pessoal ao serviço.
Fonte INE: https://www.ine.pt/bddXplorer/htdocs/minfo.jsp?var_cd=0007388&lingua=PT

⁶ Com a base 2016, e ainda com dados provisórios, a taxa de crescimento do PIB em 2018 foi de 2,4% e a do Emprego 2,3. Ou seja o PIB foi mais dinâmico que o emprego.

⁷ Na Balança de Rendimentos Primários registam-se os fluxos de rendimentos do trabalho e do investimento (juros e dividendos); Na Balança de Rendimentos Secundários registam-se fluxos sem contrapartida económica, i.e., as remessas de emigrantes e imigrantes, as pensões e as reformas dos migrantes que regressam definitivamente ao seu país, algumas transferências correntes com a UE e os fluxos financeiros relativos à cooperação com outros estados.

O CES sugere que na elaboração da CGE sejam apresentadas para todas as variáveis relevantes tabelas idênticas à que aqui se apresenta a título exemplificativo:

Variável	2017	2018		Diferença	
		Valores Efetivos	OE 2018	ano anterior	OE
Contexto Internacional					
PIB	3,7	3,6	3,7	-0,1	-0,1
PIB AE	2,4	1,9		-0,5	
Preço do barril de <i>brent</i> (USD, média ano)	52,86	72	54,8	19,14	17,2
Euribor a 3 meses	-0,33	-0,32	-0,3	0,01	-0,02
Taxa de câmbio Eur/USD (média ano)	1,16	1,15	1,18	-0,0102	-0,03
Portugal					
PIB	2,8	2,1	2,2	-0,7	-0,1
Consumo privado	2,3	2,5	1,9	0,2	0,6
Consumo público	0,2	0,8	-0,6	0,6	1,4
Formação Bruta de Capital Fixo	9,2	4,4	5,9	-4,8	-1,5
Exportações	7,8	3,7	5,4	-4,1	-1,7
Importações	8,1	4,9	5,2	-3,2	-0,3
Índice de preços no Consumidor	1,4	1,0	1,7	-0,4	-0,7
Emprego	3,3	2,3	0,9	-1	1,4
Taxa de desemprego (média ano)	8,9	7,00	8,6	-1,9	-1,6

Nas componentes da despesa, com exceção do consumo privado e do consumo público, podemos ver que a evolução da economia portuguesa em 2018 apresentou taxas de crescimento mais baixas do que aquelas que estavam previstas no OE⁸. O destaque vai para as exportações que cresceram menos 1,7pp do que o previsto⁹.

O principal contributo para o crescimento do PIB continuou a ser a procura interna com a procura externa líquida a pesar negativamente

⁸ Se a comparação fosse feita com os dados na base 2016 apenas no caso das exportações o valor efetivo de 2018 é mais baixo do que o previsto no OE 2018.

⁹ Com a alteração de base o valor da taxa de variação das exportações em 2018 altera-se de 3,7 para 3,8%

no crescimento da economia¹⁰ (contra o previsto no OE que previa um contributo nulo da procura externa líquida).

O desvio na taxa de crescimento do consumo público é também de assinalar. Com um crescimento positivo de 0,8% este valor afastou-se consideravelmente do valor previsto: um decréscimo no consumo público em 0,6%.

No mercado de trabalho a realidade foi melhor do que as previsões. O emprego cresceu 2,3%, bem acima dos 0,9% previstos no OE, e a taxa de desemprego ficou pelos 7,0%, 1,6 pp abaixo das previsões iniciais (ainda que a taxa de desemprego das mulheres tenha sido 7,4%).

Este facto não impede que o CES manifeste, mais uma vez, a sua preocupação com a qualidade do emprego um dos fatores que condicionam a evolução da produtividade.

¹⁰ Com a base 2016 o contributo da procura externa fica muito próximo de zero.

4. Evolução das Contas da Administração Pública

Neste ponto analisa-se a evolução das principais rubricas orçamentais na sua execução em 2018, comparando com os valores inscritos no OE 2018 e interpretando os desvios observados e as suas implicações.

Tal como no capítulo anterior o CES considera que a apresentação dos valores observados do ano em análise, do ano anterior e os valores previstos no OE ajudam a uma análise mais clara, facilitando as comparações necessárias.

Variável ¹¹	2017	2018		Diferenças	
		Valores Efetivos	OE 2018	ano anterior	OE
Saldo Orçamental (% PIB)	-1,0	-0,5	-1,1	0,5	0,6
Dívida (% PIB)	124,8	121,5	123,5	-3,3	-2

4.1 Défice (Saldo Global)

Em 2018, o saldo orçamental das Administrações Públicas fixou-se em -0,5% do PIB, superando a meta orçamental de -1,1%. Este saldo traduz uma melhoria de cerca de 0,5 pp face a 2017.

Esta evolução favorável do saldo global deveu-se a um aumento da receita total (0,8 pp do PIB) que mais do que compensou o acréscimo da despesa efetiva (0,3 pp).

¹¹ Os dados apresentados não consideram os valores revistos e publicados na 2ª Notificação de 2019 do procedimento por défices excessivos, já consistentes com a base 2016. Nesta 2ª notificação, o défice de 2018 correspondeu a 0,4% do PIB e a dívida bruta das Administrações Públicas terá atingido 122,2% do PIB. Mais uma vez, o Conselho considera que a análise deve ser feita tendo como referência os dados utilizados na CGE 2018.

Do lado da receita destaca-se o aumento da receita fiscal (impostos mais contribuições para a segurança social) que excedem, largamente, o previsto no OE 2018. A receita fiscal e as contribuições sociais efetivas cresceram 6,4% e 6,6%, respetivamente, o que refletiu uma dinâmica positiva do mercado de trabalho com o aumento do emprego e um crescimento das remunerações. Do lado da despesa salienta-se a diminuição dos encargos com juros.

A injeção de capital no Novo Banco e o aumento do investimento público representaram os principais contributos para o aumento da despesa efetiva.

O Investimento público aumentou 11,3% face ao ano anterior, um valor que, ainda assim, ficou muito aquém (quase metade) do que estaria previsto no OE2018. De facto, o desvio entre o valor efetivo e o previsto representou mais de 600 milhões de €, um valor, que adicionado aos desvios já verificados em 2016 e 2017 totaliza mais de 2 mil milhões de euros e uma execução orçamental no triénio de -18% em relação ao orçamentado.

O CES considera que, apesar do crescimento desta rubrica, o facto de o valor continuar a ficar aquém dos valores apresentados no passado, não pode deixar de suscitar preocupação, na perspetiva de uma estratégia sustentada de crescimento.

Em geral, a importância da Formação Bruta de Capital Fixo no PIB registou uma diminuição desde 2011 (3,5%) até 2018 (2,0%), com ligeiras oscilações em alguns dos anos. Este valor iguala o valor de 2014, estando ainda longe dos valores do início da década e dos que seriam desejáveis.

Reitera-se aqui a opinião, já manifestada no parecer da CGE 2017, de que a evolução do investimento público, conjugada com a do investimento privado, é, desde 2012, insuficiente para fazer face à reposição necessária de capital fixo por parte das entidades públicas e privadas, contribuindo para a degradação da qualidade do serviço público prestado às populações.

A despesa corrente aumentou de 80 286 milhões de € para 82 173 milhões mas o seu peso no PIB diminuiu de 41,3 para 40,8%(peso inferior ao previsto no OE 2018).

O CES continua a sublinhar que o montante total de impostos e as contribuições para a segurança social pagos, mantém uma pressão relativamente elevada sobre muitas empresas e famílias. De acordo com dados do INE, em 2018, a receita de impostos e contribuições aumentou 6,5% em termos nominais, atingindo 71,4 mil milhões de euros, o que corresponde a 35,4% do PIB (34,4% no ano anterior) que compara com 39,4% para a UE28, sendo inferior ao da maioria dos países. A receita nominal aumentou sensivelmente na mesma proporção em cada uma das suas grandes componentes: 6,5%, nos impostos diretos, 6,4% nos impostos indiretos e 6,6% nas contribuições sociais. É de sublinhar que o aumento destas contribuições revela, como já foi referido, uma dinâmica positiva do mercado de trabalho. Por outro lado, para além de refletir o maior crescimento do PIB, o aumento da receita nos impostos indiretos esteve, em parte, associado a uma menor fuga fiscal o que é claramente positivo.

O CES mantém a sua recomendação, expressa em pareceres anteriores de se prosseguir com medidas que garantam uma maior justiça fiscal e

um maior equilíbrio na tributação dos diversos fatores produtivos, desagravando em termos relativos os rendimentos do trabalho.

Por último, o CES chama mais uma vez a atenção para os valores das cativações e da reserva orçamental descritos na CGE 2018.

As cativações (apresentadas com esta designação na Lei do Orçamento do Estado e, portanto, aprovadas pela Assembleia da República) registaram um valor inicial de 1057 milhões dos quais quase metade, corresponderam à rubrica aquisição de bens e serviços. Destes, perto de um terço ficou por gastar. Se a estes somarmos a mobilização de 311,7 milhões de Reserva (dos mais de 430 milhões iniciais) temos um valor de aplicação dos descativados e utilizados de cerca de 75% dos valores iniciais.

O CES considera que a definição (com critérios nem sempre claros) de valores de cativação iniciais muito elevados pode ter impactos negativos na gestão orçamental e, conseqüentemente, no funcionamento previsível e adequado dos serviços públicos.

Uma última nota em relação à despesa fiscal (DF). É importante garantir que a despesa fiscal seja objeto do mesmo nível de análise e escrutínio que a despesa direta do Estado.

A secção dedicada a esta despesa no relatório do OE apresenta os dados por imposto e com classificação por três macro funções (assuntos económicos, proteção social e outros), o que nos parece insuficiente. Na CGE a análise não acrescenta detalhe (não fazendo sequer a discriminação por função), limitando-se a uma descrição da despesa por imposto e sem comparação com os valores previstos no OE.

Em rigor, deveria ser feita uma classificação orgânica e funcional da despesa fiscal, em sede do OE, para que possa haver uma mais fácil comparação com a despesa direta e para que se identifique, claramente, qual a receita negativa que está a ser gerada. O controlo da execução, na CGE, deve ser feito com igual grau de detalhe para se garantir um efetivo controlo da despesa fiscal.

No sentido da transparência, o CES congratula-se pela elaboração e divulgação do relatório da despesa fiscal de 2018 (divulgado em outubro de 2018) que, embora contenha apenas dados provisórios, apresenta a despesa fiscal global das Administrações Públicas, relativamente aos impostos administrados pela Autoridade Tributária e Aduaneira.

4.2 Dívida Pública

O rácio da dívida pública em percentagem do PIB baixou para 121,5% no final de 2018, menos 3,3 pp do que em 2017 e abaixo do previsto no OE 2018 – 123,5%.

Apesar da descida do rácio, em valor absoluto a dívida aumentou para 244,9 mil milhões de euros, um acréscimo de 2,1 mil milhões de euros face a 2017.

Segundo o Banco de Portugal, este aumento é justificado pelo acréscimo dos títulos de dívida (de 7,2 mil milhões de euros) e dos certificados do Tesouro (de 1,4 mil milhões de euros).

A diminuição do rácio é justificada pelo excedente primário e pelo facto de a despesa com juros ser mais do que compensada pela variação do PIB nominal.

De assinalar a diminuição dos encargos com juros de 0,4pp. Em 2018 os juros pagos ascenderam a 6 956 milhões €, um valor abaixo dos 7 437 milhões € de 2017, e abaixo dos 7 126 milhões € previstos no OE 2018.

Ainda assim, o CES alerta para os encargos com a dívida pública, que mantêm um peso ainda muito significativo no OE, apesar da gestão que vem sendo conduzida, substituindo-a por alternativas de menor custo.

Embora com uma diminuição visível (o total consolidado de pagamentos em atraso ascendeu em 2018 a 708M€, o que representa uma diminuição de 366M€ face a 2017), continuam a ser particularmente preocupantes os atrasos nos pagamentos a fornecedores por parte das Administrações Públicas. Esta prática, para além do seu significado enquanto (mau) exemplo, releva, também, pelo impacto económico na cadeia de transações, aumentando a incerteza e penalizando o crescimento económico.

Neste particular dos pagamentos em atraso, sobressaíram as entidades dependentes do Ministério da Saúde.

O prazo médio de pagamento (PMP) das entidades públicas, calculado em 60 dias, melhorou ligeiramente com uma diminuição de apenas 5 dias (pouco mais de 7%) entre 2017 e 2018.

De salientar que, dentro da administração pública, houve PMP muito dispares. Assim, a administração central teve um PMP de 24 dias enquanto o Setor Empresarial do Estado registou um PMP de 120 dias.

Apesar dessa melhoria é com preocupação que o CES assiste ao aumento do número de entidades cujo prazo de pagamentos foi superior a 60 dias: 16 em 2014, 44 em 2015, 48 em 2016, de 47 em 2017, e 52 em 2018.

Por último, no que diz respeito às Parcerias Público Privadas (PPP), o valor dos encargos líquidos em 2018 ascendeu a 1 678,5 milhões €, um aumento de 3% face ao ano anterior e uma redução de 1% face ao orçamentado. Este último desvio ficou a dever-se, fundamentalmente, ao setor rodoviário, cujo nível de encargos líquidos efetivamente suportado foi inferior ao valor estimado no OE2018.

O CES manifesta a sua preocupação com a manutenção de elevados riscos orçamentais associados ao conjunto de litígios pendentes no âmbito das PPP, alguns já em processo arbitral, outros em fase pré-contenciosa, e do impacto orçamental que poderão vir a exercer sobre as futuras contas públicas. Destaca, em particular, os que estão associados a PPP do sector rodoviário e do sector ferroviário, pelos elevados valores dos pedidos de reposição do equilíbrio financeiro dos contratos, bem como de pedidos de indemnização, cujo pagamento poderá vir a ser imposto judicialmente ao Estado português.

5. Conta da Segurança Social

No que se refere à Conta da Segurança Social, com base na informação contida nos quadros CSS2 e 3, o saldo global na ótica da contabilidade pública, em 2018, ascendeu a 1977.4 milhões € o que representou um decréscimo de 5,2% face ao valor reportado em 2017.

O valor executado representou, contudo, uma melhoria face ao valor inscrito no Orçamento da Segurança Social Revisto para 2018 (1259,6 milhões €).

A receita efetiva aumentou face a 2017 o que reflete, essencialmente, o aumento das contribuições e quotizações (com uma variação positiva de 7,6%).

Ainda do lado das receitas, registou-se uma diminuição das transferências do OE que reflete não só a eliminação da transferência extraordinária do OE para financiamento do défice do sistema de Segurança Social mas também uma diminuição das restantes transferências para cumprimento da Lei de Bases do Sistema de Segurança Social.

Em 2018 registou-se pela primeira vez o impacto positivo da consignação faseada das receitas de IRC, prevista no OE.

Do lado da despesa verificou-se um aumento de cerca de 2,8% face a 2017, mas uma diminuição de quase 6% face ao previsto em orçamento.

Este aumento 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.

O CES alerta ainda para o facto de um número significativo dos desempregados, no ano de 2018, não aceder ao subsídio de desemprego nem ao subsídio social de desemprego.

Situação preocupante é a das dívidas de contribuintes à segurança social. A dívida é elevada e tem crescido nos últimos anos, ou seja, num período de crescimento económico. O valor bruto da dívida atingiu 12698 M€ (milhões de euros) em 2018; a dívida de contribuintes, a qual constitui o seu núcleo essencial, passou de 8.982 M€ em 2013 para 9.901 M€ em 2018, sendo que a parte que corresponde a cobrança duvidosa tem vindo a subir.

Num contexto de diminuição do saldo global é de assinalar o aumento das disponibilidades de 20781.9M€, em 2017, para 22343M€, em 2018. É também de destacar a exposição crescente aos títulos de dívida pública portuguesa nas aplicações em títulos negociáveis (cerca de 72%).

O CES não pode deixar de reiterar a chamada de atenção relativa à insuficiente informação aos utentes e cidadãos em geral: o relatório analítico da conta geral da segurança social de 2017, já aprovada, foi publicado apenas em outubro de 2019 e o de 2018 ainda não se encontra publicado.

As questões de transparência e de prestação de contas são particularmente caras a este Conselho, pelo que, esta disponibilização da informação, deve ser resolvida com atenção prioritária.

6. Síntese Conclusiva

6.1. A CGE foi concluída, e enviada ao CES, bastante mais cedo do que em anos anteriores, facilitando esta avaliação. A CGE apresenta, também, melhorias do ponto de vista da clareza embora, em algumas secções (nomeadamente no sumário executivo) mantenha um nível de tecnicidade demasiado elevado. Este aspeto não contribui para a utilização do documento como um verdadeiro mecanismo de controlo e compreensão da política orçamental implementada.

6.2. A CGE continua a apresentar deficiências do ponto de vista da comparabilidade entre os valores inscritos no OE e os valores efetivos, quer no que diz respeito ao cenário macroeconómico quer no que diz respeito à execução das políticas definidas em sede de OE.

6.3. Do ponto de vista do contexto macroeconómico regista-se uma evolução favorável da economia embora em desaceleração face a 2017. O crescimento do PIB continua a estar assente na evolução da procura interna.

6.4. O mercado de trabalho registou melhorias notórias com a descida da taxa de desemprego que se fixou nos 7% (valor francamente abaixo dos 8,6% previstos em orçamento) e o aumento da população empregada.

6.5. Tal como o contexto Macro, as contas das administrações públicas registaram uma melhoria, tendo-se registado um saldo global de -0,5% do PIB. Nas diversas rubricas do OE, é de registar um valor ainda consideravelmente baixo da FBCF que fica ainda muito aquém dos valores registados no início da década e das necessidades de reestruturação e reforço de alguns serviços públicos. A este propósito, o CES faz notar que a CGE continua a ser, em larga medida, apenas um

exercício de contabilidade, no seu sentido estrito. Sugere-se que, em exercícios futuros, a análise possa ser complementada com alguns indicadores de natureza mais qualitativa.

6.6. O CES alerta, mais uma vez, para o cuidado a ter com valores excessivos de cativações e reserva orçamental, determinados sem critérios óbvios que não o quantitativo, e para o impacto que os mesmos podem ter na previsibilidade e estabilidade do funcionamento de serviços públicos fundamentais.

6.7. Quanto à dívida pública assinala-se uma descida do rácio para 121,5%, embora com uma subida do valor da dívida em termos absolutos o que não deixa de ser preocupante por ocorrer num contexto de juros historicamente baixos e de dividendos do Banco de Portugal muito significativos. Embora com melhorias, o CES continua a considerar preocupante o valor das dívidas das entidades públicas a fornecedores, bem como os pagamentos em atraso, e os prazos médios de pagamento excessivamente longos, em particular das entidades do setor da saúde.

6.8. O CES considera que na CGE a análise da despesa fiscal não acrescenta detalhe (não fazendo sequer a discriminação por função) relativamente à informação apresentada no OE, limitando-se a uma descrição da despesa por imposto e sem comparação com os valores previstos no OE.

6.9. Do ponto de vista da Conta da Segurança Social regista-se uma diminuição do saldo global de cerca de 5,2% embora com uma melhoria das disponibilidades. Continua a ser um motivo de alerta a falta de informação disponível com o relatório analítico da conta geral da segurança social para 2017 apenas publicado em outubro de 2019 e o de 2018 ainda por publicar.

Para o CES, a informação relativa à conta da SS deve ser mais transparente e detalhada e deve ser organizada segundo os sistemas de segurança social (previdencial, proteção social de cidadania) e segundo a finalidade da abordagem (análise da execução orçamental e análise da situação patrimonial).

Situação igualmente preocupante, é a das dívidas de contribuintes à segurança social que continuam a aumentar sendo necessária uma intervenção mais eficaz por parte do Estado.

6.10. Constatase que, não obstante terem existido apoios a projetos e contratos público-sociais com entidades do setor cooperativo e Social, não existe qualquer referência a este setor na Conta Geral do Estado.

6.11. O CES recomenda que o relatório da CGE reporte o impacto de género do Orçamento de Estado.