

**Parecer**  
**sobre a**  
**Conta Geral do Estado de 2015**

**Relator:** *Conselheiro Adriano Pimpão*

*fevereiro 2017*

## ÍNDICE

<b>1.</b>	ENQUADRAMENTO DO PARECER	3
<b>2.</b>	NOTA INTRODUTÓRIA	4
<b>3.</b>	EVOLUÇÃO MACROECONÓMICA	6
<b>4.</b>	EVOLUÇÃO DAS CONTAS DAS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS	8
<b>5.</b>	CONTA DA SEGURANÇA SOCIAL	11
<b>6.</b>	SÍNTESE CONCLUSIVA	15



## **1. ENQUADRAMENTO DO PARECER**

A emissão do presente parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2015 (CGE 2015) surge na sequência da solicitação feita em 6 de janeiro de 2017 pela Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa e insere-se nas competências constitucionais e legais do Conselho Económico Social (CES).

Nos termos do art.º 73º da Lei de Enquadramento Orçamental (LEO) aplicável, a CGE é apresentada pelo Governo à Assembleia da República até 30 de junho do ano seguinte àquele a que respeita. A Assembleia aprecia e aprova a CGE até 31 de dezembro seguinte, incluindo o parecer do Tribunal de Contas, o qual foi recebido no Parlamento em 20/12/2015.

À data de emissão deste parecer do CES ainda decorre a formulação de pareceres sobre a CGE por parte das comissões parlamentares da Assembleia da República.

A análise da CGE 2015 será feita com base na comparação com o Orçamento de Estado 2015 (OE 2015) e terá como referência os pareceres do CES sobre as Propostas de Lei do OE 2015 e das Grandes Opções do Plano para 2015. Dever-se-á ainda considerar a alteração à Lei do OE 2015 através da Lei 159-E/2015 de 30/12, que inclui o aumento das despesas e dos limites do endividamento líquido do Estado decorrentes da resolução do BANIF. Trata-se de facto de um Orçamento Retificativo para 2015.

Considerou-se ainda o documento da Direção Geral do Orçamento, enviado à Assembleia da República em 04/11/2016, com ajustamentos ao



Relatório da CGE 2015. Estes ajustamentos referem-se, nomeadamente, aos encargos com as Parcerias Público-Privadas e com a Despesa Fiscal.

Será igualmente tido em consideração o parecer do CES sobre o Documento de Estratégia Orçamental para 2014-2018, bem como os pareceres do Tribunal de Contas e da Unidade Técnica de Apoio Orçamental (UTAO) sobre a CGE 2015.

Tendo em conta as limitações para a emissão do parecer em tempo útil, face à dimensão da informação constante da CGE, procurou-se realçar os pontos considerados mais relevantes no âmbito da intervenção do CES no que se refere às políticas orçamental, económica e social.

## **2. NOTA INTRODUTÓRIA**

O CES sublinha o contínuo esforço patente nas sucessivas versões da CGE para tornar o documento mais legível e útil na avaliação da execução orçamental, no sentido das recomendações feitas em anteriores pareceres deste Conselho.

No entanto, propõe-se que este progresso seja ainda mais efetivo, nomeadamente no que se refere aos seguintes pontos:

- a) O Sumário Executivo deverá ter um conteúdo menos técnico, no sentido de tornar a sua leitura mais acessível ao cidadão comum.

De facto, a importância da CGE é precisamente a de demonstrar como se efetuou a execução do OE e permitir uma avaliação da forma como os recursos orçamentais foram ou não obtidos ou despendidos nos termos aprovados pela Assembleia da República.



b) A CGE continua a não apresentar quadros comparativos sobre a evolução das variáveis macroeconómicas. Esta lacuna é evidente no capítulo referente à “Evolução da Economia Portuguesa”, em que não é possível analisar as diferenças entre o quadro macroeconómico constante do Relatório do OE 2015 e os dados efetivos da economia portuguesa, com que se encerrou o ano em causa.

Tal como recomendado no parecer do CES sobre a CGE 2014, os quadros comparativos devem abranger para além das contas das administrações públicas, já apresentados no documento em apreço, os valores referentes às variáveis macroeconómicas.

Recomenda-se ainda, no seguimento do anterior parecer, que estes quadros comparativos possam ser incluídos no próprio Sumário Executivo.

c) A CGE, tendo em conta a Lei de Enquadramento Orçamental e o Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais (SEC), continua a definir o perímetro real das administrações públicas tendo em conta os critérios definidos pelo INE no âmbito do cálculo das contas públicas na ótica da contabilidade nacional.

O CES mantém a recomendação, feita em anos anteriores, sobre a necessidade de integrar no perímetro das administrações públicas todas as entidades que, independentemente do seu estatuto jurídico, configuram pertencer aos vários subsectores das administrações públicas, de forma a cumprir a regra da universalidade, que deve estar presente em todos os orçamentos e contas do Estado. Refira-se a este propósito o parecer do Tribunal de Contas que tem sublinhado



a necessidade de acautelar na CGE a inclusão de todas as receitas e despesas públicas.

À semelhança do que se passou nas contas anteriores, a CGE 2015 não reflecte devidamente a situação financeira do Estado, pois não apresenta um balanço e uma demonstração de resultados da Administração Central, mas sim demonstrações financeiras suportadas por diferentes sistemas contabilísticos em vigor.

O CES vê com preocupação o facto de o novo sistema contabilístico para a Administração Pública, SNC-AP, aprovado em 2015, e que deveria ter sido aplicado a todas as entidades, a partir de 01/01/2017, ter sido adiado para 01/01/2018. De acordo com o Tribunal de Contas, este adiamento poderá pôr em causa a elaboração do balanço e da demonstração de resultados da Administração Central, prevista para a CGE de 2019, nos termos da nova LEO.

### **3. EVOLUÇÃO MACROECONÓMICA**

Como já foi referido anteriormente, na CGE não se encontra explicitada a comparação da evolução das variáveis macroeconómicas face aos valores previstos no OE.

O ano 2015 apresenta uma evolução positiva daquelas variáveis quando se faz a comparação com os valores constantes do cenário macroeconómico (incluído no relatório do OE).

Apesar de não ser plausível esta evolução aquando da emissão do Parecer do CES sobre o OE 2015, o efeito “Pós-Programa” referido nas GOP 2015 parece ter criado expectativas que dinamizaram, embora de forma



muito limitada, o comportamento da economia portuguesa. Para esta situação contribuiu, tal como o CES referiu em anteriores pareceres, a declaração de inconstitucionalidade de algumas medidas com efeito directo no rendimento e no consumo das famílias em 2015.

De facto o crescimento do consumo privado (2,6%) superior à previsão inicial de 2% indica que aparentemente não houve uma consequência negativa pela incidência fiscal no rendimento disponível devido a algum alívio da pressão sobre o mesmo rendimento. Também o investimento teve um crescimento (4,5%) superior ao previsto (2%) no OE 2015, tendo também o consumo público um comportamento no mesmo sentido (+0,8% face aos -0,5% do OE).

Apesar desta evolução os valores referentes ao crescimento do PIB real, embora superior ao valor de 0,9% em 2014, são relativamente ténues (de uma previsão de 1,5% para um valor real de 1,6%), para o que contribuiu maioritariamente dois fatores: o crescimento mais acentuado das importações em volume e um maior deflator do PIB, face ao previsto no OE 2015.

Em termos globais a conclusão sobre a evolução da economia portuguesa em 2015 foi a de uma recuperação, ainda que insuficiente, e que assentou de forma mais acentuada, mais do que o previsto no OE 2015, mais no crescimento da procura interna, do que no da externa.

De referir ainda que houve um efeito positivo na diminuição da taxa de desemprego que passou de 13,4% para 12,4%, incluindo uma diminuição assinalável no desemprego jovem, mas num contexto de mercado de trabalho em que diminuíram os custos de trabalho por unidade produzida (com redução de 0,6% nas remunerações e um aumento de 0,1% na produtividade aparente do trabalho). Esta evolução ocorreu num quadro



também marcado pela continuação de uma forte emigração e de uma acentuada segmentação do mercado de trabalho que inclui a existência de uma elevada precariedade.

Apesar de, no âmbito do OE 2015, terem sido previstas e quantificadas medidas de consolidação orçamental, não é possível avaliar o seu grau de concretização e o seu efeito na economia, dado que a CGE 2015 não apresenta uma quantificação *ex-post* destas medidas.

O CES sublinha que a CGE continua a não estabelecer a interação entre a estratégia de consolidação orçamental e a evolução da economia, limitando-se a uma descrição da evolução da economia portuguesa, com uma ou outra explicação, nomeadamente no que se refere à influência do contexto internacional, mas sem avaliar expressamente as consequências para a evolução das contas públicas.

#### **4. EVOLUÇÃO DAS CONTAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

A nota mais saliente desta evolução foi a de não ter sido alcançado o saldo global de 2,7% do PIB tal como constava do OE 2015, o que permitiria o encerramento do Procedimento dos Défices Excessivos em 2015.

O défice global das administrações públicas (na ótica da contabilidade nacional) atingiu 4,4% do PIB em 2015. Descontando o efeito da operação de venda e resolução do BANIF, calculado em 1,4% do PIB, o défice global ficou estabelecido em 3% do PIB.

De realçar ainda assim a melhoria do saldo primário (saldo que não contabiliza os encargos com os juros), que em 2015 passou a positivo, o



que sendo relevante como contributo para a diminuição da dívida pública não resolve o problema de fundo que se prende com o seu montante, juros e prazos.

Para além da operação BANIF, com efeitos na despesa de 2.255 milhões de euros e de uma garantia no valor de 746 milhões de euros, as receitas e despesas previstas no OE 2015 sofreram uma evolução significativa ao longo do ano. De destacar a utilização da dotação provisional para ocorrer mais a situações de suborçamentação do que para as que derivam da imprevisibilidade no contexto económico e financeiro.

A principal causa do desvio no défice global foram as operações extraordinárias atrás referidas, mas houve também um comportamento diferenciado nas receitas e nas despesas públicas. Assim, face ao orçamentado, as receitas fiscais diminuíram enquanto as despesas com pessoal e com consumo intermédio aumentaram, não havendo uma maior deterioração do défice devido a uma diminuição do investimento público. De notar que as despesas com pessoal diminuíram o seu peso no PIB face a 2014 enquanto que o investimento público aumentou face ao executado no ano anterior.

Relativamente ao Quadro Plurianual de Programação Orçamental, o CES considera preocupante que os valores inicialmente fixados para cada um dos programas orçamentais, e que são vinculativos em termos anuais, tenham sido sucessivamente alterados, o que retira a este quadro de programação o efeito disciplinador ao nível das finanças públicas.

No que se refere à evolução das receitas fiscais, a CGE continua a não autonomizar a receita resultante do combate à evasão e fraude fiscais, o que não permite avaliar a eficiência das medidas tomadas neste âmbito.



De referir também, pelo seu valor importante o desvio nos encargos com as Parcerias Público-Privadas (PPP) que ascende a +10% em relação ao inicialmente previsto no OE 2015, tendo o valor final atingido os 1522,1 milhões de euros, devido essencialmente às PPP dos sectores rodoviário e da saúde. Em relação a 2014 verifica-se uma diminuição destes encargos em 1,4%.

O CES alerta ainda para a despesa fiscal em sede de IRC que, segundo o Tribunal de Contas, se concentra num reduzido número de beneficiários, acompanhando a recomendação desta Instituição para que seja feita uma reavaliação do Estatuto dos Benefícios Fiscais, bem como uma avaliação dos contratos de concessão em vigor. No mesmo sentido dever-se-á avaliar a execução da despesa fiscal referente ao imposto de selo.

Da mesma forma, os apoios financeiros não reembolsáveis, pelos recursos que absorvem e pelo peso que têm nas contas públicas, devem ser alvo de grande escrutínio, nomeadamente aqueles que se destinam às empresas e ao sector financeiro, que no ano de 2015 se cifraram acima dos 3000 milhões de euros.

É de mencionar ainda que as Administrações Regional e Local têm contribuído positivamente para o saldo global das administrações públicas, embora os prazos médios de pagamento sejam superiores aos da Administração Central.

Sobre os atrasos de pagamentos e sobre os prazos médios de pagamento praticados pelas administrações públicas, não obstante verificarem-se progressos assinaláveis em alguns sectores e de se ter verificado em 2015 uma redução no montante global dos pagamentos com mais de 90 dias de atraso, de cerca de 620 milhões de euros, o CES continua a manifestar



a sua preocupação com as situações que têm de ser resolvidas pelos seus efeitos nefastos nas empresas fornecedoras. O CES assinala em particular o montante ainda muito elevado (de cerca de 450 milhões de euros) dos pagamentos com mais de 90 dias de atraso, por parte dos Hospitais EPE, por parte da Administração Regional (194 milhões de euros) e por parte da Administração Local (259 milhões de euros).

A evolução da dívida pública registou um rácio em relação ao PIB de 129%, diminuindo 1,2pp em relação ao de 2014. Como atrás se referiu, o principal fator para esta diminuição foi o comportamento do saldo primário. Por outro lado, tiveram influência na evolução da dívida a mobilização dos depósitos do Estado e a compra de dívida por parte da Segurança Social, beneficiando ainda da garantia dada pelo Banco Central Europeu aos detentores de dívida nacional, através do seu programa de compra nos mercados secundários.

## **5. CONTA DA SEGURANÇA SOCIAL**

Entende o CES que a Conta da Segurança Social (Conta, doravante) merece algum detalhe dada a importância da segurança social na coesão social, na manutenção do nível de vida, no apoio às famílias e na luta contra a pobreza e a exclusão social; e, ainda, como estabilizador macroeconómico de natureza automática.

A Conta registou em 2015 uma melhoria do saldo global face ao orçamentado, tendo igualmente melhorado em relação à evolução de 2014. O que se verificou quer no Sistema Previdencial quer no Sistema de Protecção Social de Cidadania. Ainda que se tenha mantido a transferência extraordinária do OE para o financiamento do Sistema Previdencial, esta foi de valor bastante inferior ao de 2014 (menos 435



milhões de euros), além de que houve igualmente uma melhoria na evolução das contribuições e quotizações.

No entanto, para a evolução do saldo global pesou o decréscimo da despesa em 2,8%, incluindo a diminuição da despesa com as prestações sociais, o qual foi devido, não apenas à redução do desemprego, mas também ao decréscimo dos beneficiários de várias prestações sociais. Devem, pois, separar-se as diferentes razões da variação da despesa.

A despesa com as pensões recuou 1,2% face a 2014, influenciada por várias medidas de política em que sobressaem a elevação da idade de reforma e o congelamento da sua actualização, para além de uma parte das pensões mínimas. A Conta salienta a alteração da metodologia de registo contabilístico das pensões unificadas (p. 353), calculando que, em termos comparativos, a despesa tenha subido 1,2%, para o que terá contribuído a formação de pensões com valores mais altos em resultado do aumento das carreiras contributivas.

É de sublinhar a forte diminuição da despesa com as prestações de desemprego (21,4%, um valor superior ao previsto e muito acima da redução do número de desempregados que foi 11%). A Conta também salienta (p. 354) a evolução da despesa que traduziu ainda o efeito de medidas tomadas em 2012, as quais tiveram implicações no regime das prestações, incluindo o acesso, a duração do período de atribuição e o seu valor. A Conta indica que a taxa de cobertura passou de cerca de 62% em 2013 para 55,3% em 2015, tendo como referência o número de desempregados inscritos nos Centros de Emprego (novo emprego), ainda que estes sejam parte e não o total dos desempregados. O CES várias vezes chamou a atenção do Governo para a questão da redução da



protecção social no desemprego. Volta a fazê-lo, alertando também para o elevado grau de pobreza dos desempregados (42% em 2015).

Esta evolução das prestações de desemprego significa, de um ponto de vista económico, o enfraquecimento da segurança social enquanto estabilizador automático.

O CES sublinha a diminuição da despesa com os apoios à família, por via das prestações familiares, e da despesa com as prestações direccionadas para o combate à pobreza, quer a pobreza em geral (rendimento social de inserção) quer da pobreza dos idosos (pensões mínimas e complemento solidário para idosos). O número de beneficiários baixou e parte das pensões mínimas contributivas não foi atualizada. Trata-se de uma evolução particularmente preocupante num contexto onde o indicador de pobreza e de exclusão social, que é usado na UE para efeitos da aplicação da estratégia Europa 2020, se situou num nível muito elevado (26,7% da população, embora com uma diminuição face a 2014, ano em que foi de 27,5%).

É ainda de salientar a forte redução da despesa em ações de formação profissional, em cerca de 574 milhões de euros (-45,7% face a 2014), redução justificada com a transição entre quadros comunitários.

Chama-se ainda a atenção para a diminuição significativa nas despesas com o pessoal, apesar da reposição de parte dos cortes salariais operada em 2015 e da despesa com o pagamento de rescisões por mútuo acordo, o que quererá dizer que houve uma diminuição dos efetivos. O CES interroga-se sobre se a redução e gestão do pessoal acautelou a boa prestação de serviços aos utentes.



A Conta indica melhorias em termos de situação financeira do sistema. As contribuições e quotizações tiveram uma subida de 2,8% o que se situa claramente acima da média verificada no período 2011-2014 (0,4%); e a despesa com o desemprego teve uma queda significativa, em parte devida à melhoria da situação no mercado de trabalho.

O Balanço indica, porém, que a dívida à segurança social (dívida de terceiros) assume um montante muito elevado. A dívida de terceiros (onde as dívidas de contribuintes pesam 76,7%) em 2015 atingiu 12,4 mil milhões de euros em termos brutos e 7,1 mil milhões de euros em termos líquidos (6,9% e 4% do PIB, respectivamente). O CES entende que esta situação deve ser evitada, correndo-se o risco de ser interpretada como um financiamento implícito da Segurança Social às entidades devedoras. Chama ainda a atenção para o Parecer do Tribunal de Contas que considera que a dívida de contribuintes se encontra subavaliada devido à não contabilização de parte de juros vencidos (págs. 286-287).

O CES volta a salientar a necessidade da CGE fornecer mais e melhor informação sobre a conta da Segurança Social (no caso da dívida, é muito escassa a informação prestada), incluindo informação mais desagregada sobre os sistemas e subsistemas de segurança social. A informação relevante continua a ser insuficiente e continuam a registar-se atrasos na publicação da Conta da Segurança Social, sendo a última respeitante a 2014. O CES insiste na publicação de informação relevante, incluindo estatística. Neste sentido, valoriza o facto do Programa do Governo apontar para a criação de um sistema de estatísticas de segurança social.



## **6. SÍNTESE CONCLUSIVA**

**6.1.** Apesar da melhoria na organização e apresentação da CGE, continua a haver lacunas no que se refere à legibilidade e à aplicação do princípio da universalidade quanto ao perímetro das receitas e das despesas públicas.

**6.2.** O CES recomenda que seja dada uma maior relevância política a este documento, que do ponto de vista legal e constitucional constitui o instrumento mais importante de prestação pública de contas, perante os cidadãos, por parte do Estado. Esta relevância deve-se também traduzir num calendário mais consentâneo com uma maior proximidade entre o momento de avaliação da CGE e o final do período de execução do respectivo OE. Neste sentido, o CES recomenda o integral cumprimento da Lei do Enquadramento Orçamental aprovada em 2015.

**6.3.** A CGE continua a ser mais descritiva do que interpretativa da execução do OE e dos desvios detetados, embora apresente progressos nesta área.

**6.4.** A evolução macroeconómica, de acordo com os dados da CGE, complementados pelos das contas nacionais do INE, permitem concluir por uma recuperação da economia em 2015, ainda que limitada. Esta evolução, traduzida num crescimento do PIB de 1,6% face a 1,5% previsto no OE 2015, foi possível graças a um contributo mais acentuado da procura interna do que da procura externa líquida.

**6.5.** O efeito da evolução económica sobre o desemprego foi positivo, o que se traduziu na descida da taxa do desemprego, embora num contexto de diminuição dos custos de trabalho por unidade produzida e



marcado pela continuação da segmentação laboral (que inclui uma elevada precariedade) e com a manutenção de um elevado fluxo de emigração.

**6.6.** No que se refere à evolução das contas das administrações públicas, não foi atingido o défice de 2,7% previsto no OE, mas sim de 4,4%, devido principalmente à intervenção no BANIF, sem o qual ficaria nos 3%, não permitindo a saída de Portugal do Procedimento dos Défices Excessivos.

**6.7.** A evolução do saldo primário das contas públicas apresentou um valor positivo, o que, constituindo um indicador importante para a contenção da dívida pública, realça o peso das despesas com juros.

De referir também a continuação em 2015 dos elevados encargos com as PPP e a manutenção de um valor elevado de pagamentos em atraso por parte das administrações públicas, o que tem reflexos na situação financeira das empresas fornecedoras.

**6.8.** A Conta da Segurança Social em relação à qual o CES expressa a necessidade de um maior detalhe na informação sobre a sua evolução, registou em 2015 uma melhoria do saldo global, tanto em relação ao orçamentado, como também em relação ao executado em 2014.

O CES sublinha, contudo, a sua preocupação sobre a interpretação a dar à descida da despesa com as prestações sociais num contexto em que a sociedade portuguesa atravessava um período de grande fragilidade e em que era necessário reforçar a coesão social.

