

**Parecer**  
**sobre a**  
**Conta Geral do Estado de 2017**

Aprovado na reunião do Plenário do CES de 12/10/2018

**Relator:** Conselheiro Adriano Pimpão

Lisboa, 2018



## ÍNDICE

### ÍNDICE

1. INTRODUÇÃO .....	3
2. CONSIDERAÇÕES GERAIS.....	4
3. EVOLUÇÃO MACROECONÓMICA .....	5
3.1. CARACTERIZAÇÃO GERAL.....	5
3.2. ANÁLISE DOS DESVIOS FACE ÀS PREVISÕES .....	6
4. EVOLUÇÃO DAS CONTAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	7
4.1. DÉFICE (SALDO GLOBAL).....	7
4.2. DÍVIDA PÚBLICA.....	9
5. CONTA DA SEGURANÇA SOCIAL.....	12
6. SÍNTESE CONCLUSIVA.....	14



## **1. INTRODUÇÃO**

O presente parecer sobre a Conta Geral do Estado 2017 (CGE 2017) 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 2017 foi entregue em mão no Parlamento no dia 29 de junho de 2018.

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.

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.

Neste quadro de análise, o CES terá como referência os pareceres do CES sobre a proposta de Lei do OE 2017 e sobre a CGE 2016 e os demais pareceres entretanto elaborados por outras instituições nacionais. Entretanto o CES



tomou conhecimento de correcções nos valores de algumas variáveis macroeconómicas e nas contas públicas, as quais não foram tidas em conta, face ao mandato específico da emissão de parecer sobre a CGE na versão que foi remetida a este Conselho.

## **2. CONSIDERAÇÕES GERAIS**

O CES verifica melhorias significativas na apresentação da CGE, no sentido de tornar este documento mais acessível ao público em geral e com informação mais adequada à avaliação da política orçamental. Apesar disso, o CES considera que ainda se verificam algumas limitações que é preciso ultrapassar, nomeadamente:

- Dificuldade ainda verificada em algumas áreas do documento no que se refere à sua legibilidade para o público não especializado em matéria económica e financeira. É o caso, por exemplo, da análise da Conta das Administrações Públicas na ótica nacional e na ótica da contabilidade pública.
- Limitações na análise da comparabilidade entre as políticas públicas implícitas no Orçamento do Estado e a sua execução patente na CGE.
- Deficiente e limitada apresentação das contas das empresas públicas e da sua incidência na evolução das contas públicas para efeito do apuramento do défice (saldo global).
- A CGE continua a não disponibilizar informação sobre a aplicação sectorial e territorial do investimento público, aliás no seguimento do mesmo procedimento verificado no Orçamento do Estado. Esta lacuna ficou patente quando se tomou a opção de não considerar a descrição do investimento público no modelo PIDDAC, não tendo sido criada uma alternativa equivalente.



- A CGE mantém uma informação escassa e incompleta sobre o grau de execução das medidas orçamentais previstas e do seu impacto no saldo orçamental. Esta falta de informação não permite a comparação com o que foi previsto na Lei do OE para 2017, onde estão enunciadas as várias medidas orçamentais e o seu previsível impacto no saldo orçamental do ano. Na CGE apenas consta uma parte dessas medidas (Quadro 7 do Relatório da CGE)

### **3. EVOLUÇÃO MACROECONÓMICA**

#### **3.1. Caracterização Geral**

O ano de 2017 ficou marcado pelo aumento do emprego (3,3%), pela diminuição do desemprego (19,2%) e pela diminuição do subemprego a tempo parcial (11%), segundo dados do INE. Esta evolução foi muito além das previsões do OE 2017, tendo sido criados, segundo dados do INE, 151,4 mil empregos líquidos (trabalhadores por conta de outrem). No entanto, uma parte significativa do emprego criado, está associado a remunerações baixas e a vínculos contratuais precários, tendo o número destes contratos mantido uma relativa estabilidade. Por outro lado, tendo como referência o 9º Relatório Trimestral de Acompanhamento do Salário Mínimo, (€580) perto de 40% das remunerações dos novos contratos são iguais ao salário mínimo nacional tendo os últimos valores publicados, relativos a 2018, mantido o mesmo peso relativo.

Verifica-se, além disso, que do desfasamento entre a dinâmica do emprego e a da produção resultou numa redução da produtividade aparente do trabalho, cuja queda se foi aprofundando ao longo do ano, resultando no cômputo do ano numa redução de 0,6%. Apesar da melhoria da competitividade e das perspectivas de crescimento da produtividade aparente do trabalho para 2018 e 2019, o CES chama a atenção para a importância da melhoria daquele agregado, que tem estado muito penalizado por uma baixa intensidade de capital nas empresas e por uma ainda insuficiente aposta na qualificação de trabalhadores e gestores.



A economia portuguesa beneficiou, em 2017, do crescimento da economia mundial, que atingiu o valor de 3,8%, acima dos 3,2% registados em 2016. Também a Área Euro, com a qual Portugal mantém as relações económicas mais significativas, teve um crescimento de 2,4%, acima dos 1,8% verificados em 2016.

Do ponto de vista financeiro Portugal continuou a beneficiar, até ao final de 2017, do Programa de Compra de Ativos do Sector Público, lançado pelo BCE no início de 2015 e da consequente estabilização da taxa de juro dos principais mercados financeiros internacionais. A nível interno manteve-se a política de reposição dos rendimentos, que conjugada com o aumento do emprego conduziu a um aumento global das remunerações dos empregados no total da economia, e de uma política fiscal, no que diz respeito a impostos diretos, favorável aos escalões de rendimentos mais baixos, apesar da subida na carga fiscal em valor global, sendo de referir o excessivo peso que esta continua a representar para a classe média.

A economia portuguesa enfrentou, no entanto, alguns riscos (grande parte de origem externa) cujos contornos se começaram a definir em 2017, mas cujas consequências ainda não estão completamente definidas. É o caso do chamado Brexit e da subida do preço do petróleo.

### **3.2. Análise dos Desvios face às Previsões**

A evolução da economia portuguesa em 2017 apresenta indicadores com valores mais favoráveis do que aqueles que estão previstos no Relatório do OE 2017, com destaque para o crescimento do PIB de 2,7%, comparado com a previsão de 1,5%. Também as exportações cresceram quase o dobro do previsto (7,9% contra 4,2%, com destaque para o sector dos serviços) e a FBCF teve um comportamento semelhante (9,2% contra 3,1%).

De referir ainda que o principal contributo para o crescimento do PIB continuou a ser a procura interna (tendo o contributo previsto no OE de +1,3



p.p. acabado por se fixar nos +2,9 p.p.), sendo que a procura externa líquida pesou negativamente no crescimento da economia (+0,2 p.p. previstos no OE para -0,2 p.p. na execução), tendo o comportamento das importações apresentado taxas de crescimento muito acima do previsto (7,9% contra 3,6%), originando uma deterioração no saldo da balança comercial, contrariando assim um dos objetivos constante do cenário macroeconómico de 2017, conforme o Relatório do OE 2017.

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

Neste ponto analisa-se a evolução das principais rubricas orçamentais na sua execução em 2017, comparando com os valores inscritos no OE 2017 e interpretando os desvios observados e as suas implicações, bem como a sua evolução face à execução orçamental em 2016.

##### **4.1. Défice (Saldo global)**

A execução orçamental em 2017 permitiu passar de um saldo global de -2,0% em 2016 para -0,9% em 2017, melhorando esse indicador em relação à meta do saldo global inscrito no OE 2017 que é de -1,6%. Se se entrar em linha de conta com o impacto da recapitalização da Caixa Geral de Depósitos, o saldo global contabilizado (segundo as regras do EUROSTAT) atinge o valor de -3,0% do PIB.

A evolução mais favorável do saldo global (excluindo a recapitalização da CGD) deve-se essencialmente à subida da receita fiscal, especialmente no que se refere aos impostos indiretos, e à descida da despesa nomeadamente as “Outras despesas correntes” e a “Formação Bruta de Capital Fixo”. Estas duas componentes são responsáveis pela descida de cerca de 1,6 mil milhões de euros na Despesa Total em relação ao valor previsto no OE 2017.

De referir ainda que de acordo com os dados publicados pelo Banco de Portugal (Boletim Económico), o principal contributo para o crescimento do



PIB foram as exportações (1,5, p.p.) seguido do investimento com 0,7p.p. e pelo consumo privado 10.5 p.p..

Se se fizer a análise por sectores da administração verifica-se que a Administração Central apresenta um desvio com um valor ainda maior (cerca de -2,0 mil milhões de euros), o que significa que foi a Administração Regional e Local que compensou, em parte, esta descida.

Se se descer ao nível da FBCF pública encontraremos na empresa pública Infraestruturas de Portugal e no Serviço Nacional de Saúde um desvio negativo superior a 170 milhões de euros, tendo o desvio negativo global da FBCF pública atingido um valor perto dos 900 milhões de euros.

Em pareceres anteriores o CES tem chamado a atenção para a não recuperação do investimento público, que, nos últimos anos, tem apresentado valores mais baixos quando comparados com o passado, inclusive no período da assistência financeira pelas três instituições internacionais. De facto, o investimento público alcançou valores superiores a 3% do PIB no período 2009-2013, na linha dos valores apresentados pelos países da Área Euro, tendo em 2014 e 2015 alcançado os valores de 2% e 2,2% respetivamente e caído para 1,5% em 2016.

Em 2017, de acordo com os dados da CGE, aquele valor sobe para 1,8%, mas permanece sempre abaixo do valor da Área Euro que se situa numa média que ronda os 2,6%. Refira-se também que a FBCF pública, apesar de ter aumentado em 2017, ficou aquém das previsões do OE 2017 (2,2% do PIB).

Esta evolução do investimento público, conjugada com a do investimento privado, é, desde 2012, insuficiente para fazer face ao consumo de capital fixo, degradando a qualidade do serviço público prestado às populações e à economia e criando dificuldades à capacidade produtiva e tecnológica para responder aos novos desafios dos mercados nacional e internacional.



No que se refere à evolução da despesa corrente, Portugal apresenta o valor mais baixo da União Europeia, a seguir à Grécia e a Malta.

De assinalar que a política fiscal mantém uma pressão relativamente elevada sobre as empresas e as famílias, tendo a carga fiscal subido para 34,7% do PIB, sendo a mais elevada desde 1995 (início da série estatística). Este valor da carga fiscal foi obtido a partir da informação do INE, publicada em maio de 2018. O valor, apesar de ainda estar aquém da média da União Europeia (39,4% do PIB), é preocupante não só porque ultrapassa o valor de 34,3% registado em 2016, mas porque foi superior, em termos nominais, ao crescimento do PIB, contrariando a intenção expressa no Relatório do OE 2017 de que a fiscalidade em 2017 se caracterizaria por *“por critérios de estabilidade dos principais impostos e por uma ligeira redução da carga fiscal, com uma redução nos impostos diretos e uma estabilização nos impostos indiretos”*. Neste quadro de evolução da política fiscal, o CES mantém a sua recomendação, feita em anteriores pareceres, sobre a necessidade de se prosseguir com medidas que introduzam uma maior justiça fiscal, desagravando a tributação dos rendimentos provenientes do trabalho.

Pela sua importância na política orçamental e na sua execução refira-se também a evolução das Cativações e da Reserva Orçamental durante o ano de 2017. De acordo com a CGE estas duas rubricas totalizaram 1,9 mil milhões de euros, tendo sido descativados e utilizados 1,3 mil milhões de euros. Apesar de o valor das cativações finais ser inferior ao de 2016, o CES chama a atenção para os impactos negativos de uma gestão orçamental que continua a assentar em valores de cativação inicial muito elevados, em prejuízo de um adequado e previsível funcionamento dos serviços públicos.

## **4.2. Dívida Pública**

A dívida pública (consolidada) atingiu, em 2017, o rácio (em relação ao PIB) de 125,7%, abaixo do previsto no OE 2017 e mesmo da estimativa de



execução para 2017, constante do Relatório do OE 2018, que era de 126,2%. Para tal contribuiu, principalmente, a melhoria do saldo primário das Contas Públicas.

De assinalar, contudo, que em valor absoluto a dívida direta do Estado cresceu, em relação a 2016, cerca de 2 mil milhões de euros. Porém, esta subida deve-se essencialmente a operações de substituição de dívida, com a diminuição das dívidas resultantes do PAEF, que foram substituídas por Títulos do Tesouro emitidos pelo Estado Português, com taxas de juro e riscos cambiais mais favoráveis. No total os juros alcançaram em 2017 o valor global de 7123 milhões de euros, abaixo do previsto que era de 7543 milhões de euros e inferior ao valor de 2016 que atingiu 7379 milhões de euros.

Para o CES, perante os montantes transferidos para o pagamento do serviço da dívida e na sequência do referido em anteriores pareceres, mantem-se a necessidade de desenvolver esforços com vista a alcançar condições que permitam a diminuição dos encargos com a dívida pública, permitindo a diminuição do seu peso no PIB. Neste sentido, o CES reconhece como relevantes os esforços na gestão da dívida pública, substituindo-a progressivamente por alternativas de menor custo financeiro e ainda por uma maior dependência do mercado nacional.

Neste ponto dever-se-á também fazer referência a duas questões que preocupam o CES no que se refere ao endividamento público e que tem sido objeto de análise em pareceres anteriores: as dívidas a fornecedores e as dívidas associadas aos contratos das PPP (Parcerias Público Privadas).

No que se refere às dívidas de entidades públicas a fornecedores o CES considera preocupante que o prazo médio de pagamentos se mantenha em 68 dias. As Unidades de Saúde, em particular, passaram de 124 para 140 dias, sendo que de 47 entidades da Administração direta e indireta do Estado, com



atrasos superiores a 60 dias, 41 (87% do total) são entidades dependentes do Ministério da Saúde.

De assinalar, por exemplo, que o total dos pagamentos em atraso dos Hospitais EPE atingiu o valor de 837 milhões de euros, valor só ultrapassado no ano 2011. Os problemas de gestão financeira dos hospitais são altamente preocupantes, quer pela notória suborçamentação inicial, com 689,1 milhões de incremento da despesa quer ainda pelo seu reflexo nas dívidas a fornecedores. Na execução orçamental de 2017, o SNS obteve vários reforços: 163,2 milhões com contrapartida na dotação provisional, 689,1 milhões para a regularização de passivos e 300 milhões para aquisição de bens e serviços. Acrescem 69,8 milhões por contrapartida da dotação centralizada para a sustentabilidade da saúde e ainda 135 milhões de aplicação de saldos de gerência transitados. Este financiamento parcelar não permite o planeamento da gestão, tolera o incumprimento crónico, dificulta a negociação com os fornecedores e amplia o gasto final.

No que se refere às PPP regista-se um valor de encargos líquidos de 1632 milhões de euros, 3% abaixo do previsto no OE 2017 e 5% em relação a 2016, redução em parte decorrente da maior procura dos serviços que lhes estão associadas, reflectida em receitas superiores ao orçamentado e ao verificado no ano anterior.

De acordo com as previsões apresentadas na CGE 2017, os encargos líquidos com as PPP terão ainda um acréscimo em 2018, em que atingirão o valor de 1691 milhões de euros, reduzindo-se esse valor progressivamente até se extinguir a dívida apenas em 2042.

Apesar da evolução favorável dos encargos líquidos das PPP, o CES destaca com particular preocupação os riscos orçamentais, ou responsabilidades contingentes, decorrentes da execução dos contratos em vigor das PPP e da respectiva modificação dos mesmos, os quais poderão ascender a montantes



muito elevados (mais de 200 milhões de euros, no sector rodoviário, mais de 150 milhões de euros no sector ferroviário, mais de 30 milhões de euros no sector da saúde, havendo também pedidos de reposição do equilíbrio financeiro). Toda esta situação levanta grandes dúvidas sobre a justeza das taxas de rentabilidade contratualizadas com os operadores privados e com o nível de qualidade do serviço prestado, na sequência destas operações de negociação.

O CES recomenda ainda que os contratos de concessão das PPP sejam publicitados nos sítios electrónicos adequados, nomeadamente no que se refere ao das Infraestruturas de Portugal, SA.

## **5. CONTA DA SEGURANÇA SOCIAL**

No que se refere à Conta da Segurança Social, e tendo como informação os valores constantes dos quadros CSS 2 e 29, o CES regista, na sequência do que foi referido no parecer sobre a CGE 2016, que a Segurança Social continua a apresentar uma melhoria da sua situação financeira.

De facto, o sector apresenta uma melhoria no seu saldo global, tanto no que se refere à comparação com 2016, como em relação ao previsto no OE 2017.

O excedente verificado em 2017 foi devido principalmente ao crescimento das contribuições (próximo dos mil milhões de euros, +6%), mas também à diminuição da despesa, sobretudo pela redução nas prestações de desemprego em 13%. Estes dois factores compensaram, em termos globais, a subida da despesa noutras componentes, nomeadamente nas pensões, que reflectiu o efeito das actualizações (+2%), mas também a registada no abono de família e nas prestações de parentalidade (+5%) e no subsídio por doença (+9%).

Para além da melhoria do saldo da Conta da Segurança Social é de referir o aumento das disponibilidades que passaram de 17,5 mil milhões de euros em



2016 para 20,8 mil milhões em 2017, em que se verifica uma importante participação dos títulos de dívida pública portuguesa nas aplicações em títulos negociáveis (cerca de 63%).

Numa comparação entre o previsto no Orçamento da Segurança Social 2017 revisto e o valor de execução registado na CGE 2017 (Conta da Segurança Social) verificou-se um saldo global que é o dobro do previsto, essencialmente devido à descida da despesa.

O excedente da Segurança Social cobre mais de 40% do défice da Administração Central, contribuindo assim, do ponto de vista contabilístico, para a melhoria do saldo global das Administrações Públicas.

Este panorama, que traduz uma melhoria significativa da situação financeira do sistema, ocorreu num contexto em que se registaram progressos em termos do reforço do direito à segurança social, com destaque para as pensões, o abono de família, o Rendimento Social de Inserção e as prestações de desemprego, ainda que quanto a estas exista uma insuficiente protecção, derivada da aplicação da legislação actualmente em vigor (a maioria dos desempregados não foi em 2017 coberta por prestações de desemprego), apesar do aumento de cobertura em relação a 2015 e 2016,

O CES chama ainda a atenção para algumas questões que traduzem deficiências no funcionamento do sistema, sendo, desde logo de destacar a insuficiente informação aos utentes e cidadãos em geral (a conta da Segurança Social 2017 não foi ainda publicada, a CGE é pobre na informação fornecida e ainda não foi concretizada a criação de um Sistema de Estatísticas da Segurança Social apesar dos progressos no aproveitamento e divulgação dos dados administrativos da Segurança Social).

O CES chama ainda a atenção para a insuficiente, embora crescente, cobertura ao nível da rede de serviços e equipamentos sociais para a infância (creches e jardins de infância), e fundamentalmente para a população idosa,



tornando mais difícil a vida das famílias. Esta situação é particularmente evidente em algumas regiões, quer do interior, quer do litoral e periferias das Áreas Metropolitanas, e tenderá a agudizar-se, caso não sejam feitos os investimentos adequados, agravando-se ainda mais o actual quadro demográfico.

## 6. SÍNTESE CONCLUSIVA

**6.1.** Apesar dos progressos registados na legibilidade do documento, e tendo em conta a sua importância como **instrumento de avaliação da execução orçamental, a CGE ainda não é um documento acessível**, nomeadamente ao público menos especializado em matéria de finanças públicas.

**6.2.** As **finanças públicas** em 2017 **apresentaram uma evolução favorável**, muito devida ao comportamento da economia, ao aumento do emprego e à diminuição do desemprego.

Esta evolução pode ser ilustrada pela diferença entre a taxa do aumento do PIB prevista no OE 2017, que foi de 1,5%, e o valor verificado em 2017 de 2,7%, e ainda da diferença em relação ao valor deste indicador em 2016 (1,6%).

**6.3.** Esta evolução do enquadramento macroeconómico impulsionou o **crescimento da receita fiscal**, que, conjugada com uma política de **diminuição da despesa pública, a qual ficou abaixo do previsto, com particular incidência no investimento público e na despesa corrente de alguns Ministérios**, originou um saldo global da Conta das Administrações Públicas com uma evolução mais favorável do que o previsto. Este resultado é relevante do ponto de vista contabilístico, **mas deixa dúvidas sobre a sua incidência na qualidade dos serviços públicos, nomeadamente transportes e cuidados de saúde.**

**6.4.** A **subida da carga fiscal**, contrariando o previsto no OE 2017, continua a ser um ponto preocupante, nomeadamente pelos seus **efeitos no investimento**



e na criação de condições para a melhoria do rendimento disponível das famílias.

**6.5.** O CES continua a preconizar uma política de **gestão da dívida pública**, que permita a **diminuição dos respectivos encargos e a melhoria do rácio da dívida pública em relação ao PIB**. No que se refere ainda ao endividamento, regista-se a continuação de **prazos ainda longos nos pagamentos de entidades públicas a empresas**, assumindo particular acuidade a situação no sector da saúde.

O CES continua a considerar importante uma melhor clarificação sobre a **renegociação dos contratos das PPP**, cujos riscos orçamentais e responsabilidades contingentes poderão atingir valores superiores a 380 milhões de euros.

**6.6.** O CES realça a **evolução favorável da situação financeira da Segurança Social**. Manifesta, no entanto, alguma **preocupação** no que se refere a algumas **situações na protecção social aos desempregados e à insuficiente cobertura da rede de serviços e equipamentos sociais**, que carecem dos investimentos adequados, sem os quais se poderá agravar o actual quadro demográfico e as perspectivas de desenvolvimento social.

