ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE TRABALHO E SEGURANÇA SOCIAL

Exma. Senhora

Presidente da Comissão de Orçamento, Finanças e

Modernização Administrativa

Deputada Teresa Leal Coelho

N.º único 569690
N/Referência: 31 /10.ª CTSS/2017 Data: 01 março2017

Assunto: Parecer sobre a Conta Geral do Estado 2015.

Nos termos da alínea c) do n.º1 do artigo 206.º do RAR, junto se remete o parecer da Conta Geral do Estado 2015, **aprovado por unanimidade** na reunião realizada por esta Comissão no dia 01 de março de 2017.

Com os melhores cumprimentos,

O PRESIDENTE DA COMISSÃO

Feliciano Barreiras Duarte

Assembleia da República - Palácio de S. Bento - 1249-068 Lisboa
Tel. (+351) 213 919 030 - Fax (+351) 213 936 951 - E-mail: Comissao.10A-CSSTXII@ar.parlamento.pt

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Trabalho e Segurança Social

PARECER

Conta Geral do Estado de 2015

Autor: Deputado Rui Riso (PS)

ÍNDICE

PARTE I – NOTA INTRODUTORIA

PARTE II - CONSIDERANDOS

PARTE III – OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER

PARTE IV – CONCLUSÕES

PARTE I – NOTA INTRODUTORIA

Compete à Assembleia da República, nos termos e para os efeitos do disposto na alínea d) do artigo 162.° da Constituição da República Portuguesa [CRP], «tomar as contas do Estado e das demais pessoas coletivas que a lei determinar (...), com o parecer do Tribunal de Contas e os demais elementos necessários à sua apreciação».

Após apresentação pelo Governo da Conta Geral do Estado de 2015 [CGE 2015], o Tribunal de Contas [TC] emitiu, ao abrigo do disposto na alínea a) do n.º 1 do artigo 214.° da CRP, o competente parecer sobre a CGE de 2015, incluindo a Conta da Segurança Social [CSS].

Por seu turno, a Unidade Técnica de Apoio Orçamental [UTAO] disponibilizou o Parecer Técnico n.º 6/2016, intitulado «Análise da Conta Geral do Estado de 2015», e o Conselho Económico e Social [CES] enviou à Assembleia da República o «Parecer sobre a Conta Geral do Estado 2015» emitido no âmbito das suas competências próprias e aprovado pelo Plenário do CES, que foi apresentado em audição na COFMA no dia 14 de fevereiro de 2017.

Em 23 de dezembro de 2016, a Comissão Parlamentar de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa [COFMA] solicitou à Comissão Parlamentar de Trabalho e Segurança Social [CTSS], nos termos e para os efeitos do disposto nos artigos 205.° e 206.° do Regimento da Assembleia da República [RAR], a emissão, em razão da matéria, de Parecer sobre a CGE 2015, incluindo a parte atinente à segurança social, a remeter a COFMA até ao dia 31 de janeiro de 2016, de forma a poder ser integrado no relatório daquela Comissão Parlamentar.

A CTSS reunida no dia 4 de janeiro de 2017 distribuiu a elaboração do Parecer ao Senhor Deputado Rui Riso do Partido Socialista.

De modo a corresponder ao solicitado pela COFMA é emitido o presente Parecer, que incide exclusivamente sobre as matérias do âmbito específico de intervenção da CTSS, incluídas na CGE 2015, em especial as atinentes ao Emprego e Segurança Social.

Na elaboração do presente Parecer foram tidos em conta o Documento CGE 2015, incluindo a CSS, apresentado pelo Governo, bem assim como os Pareceres do TC, da UTAO e do CES já aqui sinalizados.

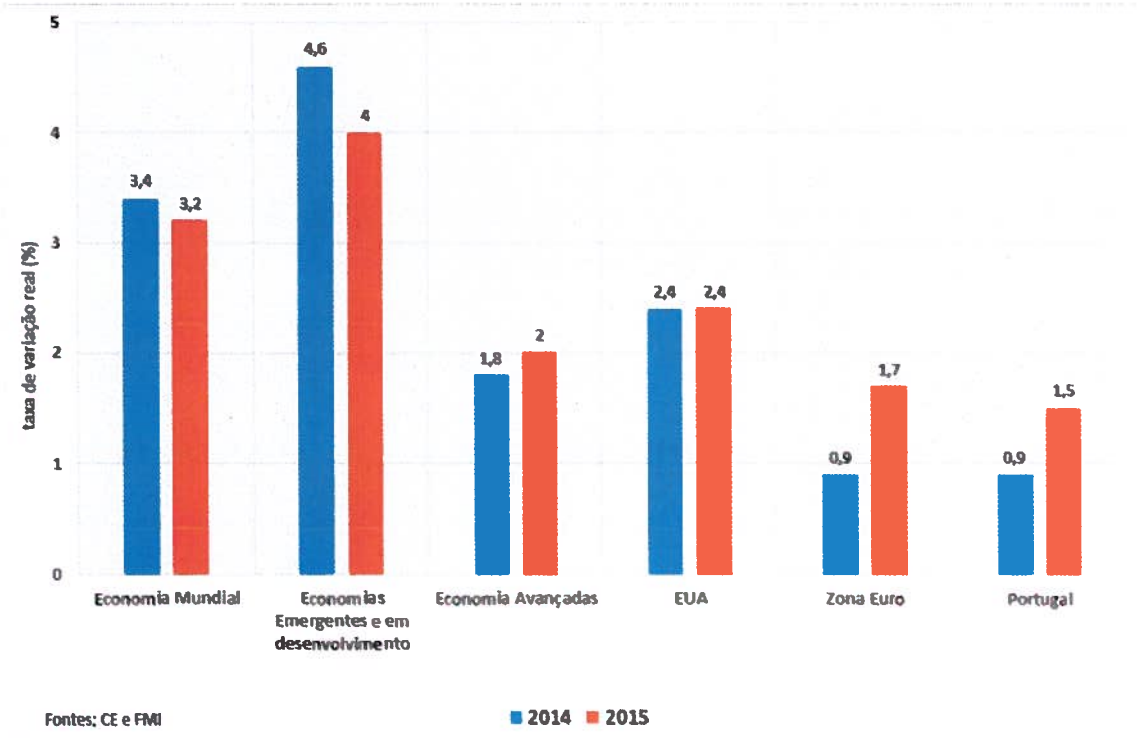
PARTE II – CONSIDERANDOS

1. Enquadramento Macroeconómico

A nível internacional, em 2015, a economia mundial registou um crescimento de 3%, representando um abrandamento face a 2014 (3,3 %), explicado por uma desaceleração das economias emergentes e em desenvolvimento que mesmo assim cresceram 4% em 2015, ou seja, o dobro das economias avançadas.

Nas economias avançadas o PIB cresceu 2,0%, uma ténue melhoria de 0,2 p.p. face a 2014, devido em parte aos EUA que estabilizaram a sua taxa de crescimento de 2,4%, tal como em 2014, mas que mesmo assim é superior à taxa de crescimento da Zona Euro que duplicou de 2014 para 2015, cifrando-se agora nos 1,7% (0,9% em 2014).

Gráfico 1 – Crescimento Económico Mundial



Fontes: CE e FMI

Portugal, em 2015, apresentou um crescimento de 1,5% em termos reais, ligeiramente abaixo da Zona Euro, mas melhor do que em 2014, a atividade da economia continuou a apresentar uma contração (-1,4%), embora menos acentuada que a verificada no ano anterior (-3,3%). Portugal registou, pela primeira vez na sua história, três anos consecutivos de recessão económica (pelo menos desde que existem dados – 1960) – afigurando-se como a recessão mais prolongada de sempre.

Quadro 1 - PIB e Principais Componentes

(Taxas de variação homóloga, em %)

	2013	2014	2015	2014				2015			
				I	II	III	IV	I	II	III	IV
Taxa de crescimento homólogo real (%)											
PIB	-1,1	0,9	1,5	1	0,9	1,2	0,6	1,7	1,5	1,4	1,3
Consumo Privado	-1,2	2,2	2,6	2,3	1,9	2,9	2,0	2,6	3,3	2,3	2,4
Consumo Público	-2,0	-0,5	0,6	-0,5	-0,4	0,1	-1,1	-0,2	1,1	0,8	0,7
Formação Bruta de Capital Fixo	-5,1	2,8	3,9	0,2	4,8	3,5	2,8	8,6	5,2	2	0,2
Procura Interna	-2,0	2,2	2,5	1,2	1,8	2,1	1,7	1,8	3,7	2,1	2,2
Exportações	7,0	3,9	5,2	4,1	2,2	3,8	5,6	7,1	7,1	4	2,6
Bens	6,9	3,6	5,9	3,1	1,7	3,2	6,2	7,9	8,2	5,1	2,5
Serviços	7,3	5	3,1	6,8	3,6	5,7	4	5	4,1	0,9	2,7
Importações	4,7	7,2	7,4	9,9	4,6	6,0	8,5	7,3	12,5	5,4	4,8
Bens	5,1	6,7	7,9	10	4,1	5,4	7,4	7	13,4	6	5,6
Serviços	2,3	10,3	4,3	9	7,6	9,9	14,7	9,2	7	1,7	0,1
Contributos para o crescimento do PIB (pontos percentuais)											
Procura Interna	-2	2,2	2,5	1,2	1,8	2,1	1,7	1,9	3,7	2,1	2,3
Procura Externa Líquida	0,8	-1,3	-1	-2,2	-0,9	-0,9	-1,1	-0,2	-2,2	-0,7	-1

Fonte: Instituto Nacional de Estatística, Contas Nacionais Trimestrais

Segundo o parecer técnico da UTAO - *"O crescimento observado [na Economia Portuguesa] resultou do contributo positivo da procura interna, que foi atenuado pelo contributo negativo das exportações líquidas, numa dinâmica semelhante à observada no ano anterior. Em relação à procura interna, o contributo positivo para a taxa de variação do PIB real em 2015 decorreu sobretudo do consumo privado e, em menor dimensão, do investimento. O consumo público passou a contribuir positivamente, invertendo a tendência negativa desde 2010."*[1].

Para a melhoria da procura interna, segundo o parecer do CES, "*contribuiu (...) a declaração de inconstitucionalidade de algumas medidas com efeito direto no*

[1] UTAO, Análise da Conta Geral do Estado 2015, Parecer técnico nº6/2016, pág. 5

rendimento e no consumo das famílias em 2015" concluindo o CES que "*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.*" [2]

2. Evolução do Mercado do Emprego e dos Salários

O desemprego apresentou melhorias, tendo a taxa de desemprego em 2015 ficado nos 12,4%, uma redução de 1,5 p.p. face a 2014.

O desemprego jovem continua com valores acima dos 30%, mas apresentou uma melhoria em 2014 e 2015, fixando-se nos 31,9%.

Quadro 2 – Mercado Laboral

(Taxas de variação homóloga, em %)

	2013	2014	2015	2014				2015			
				I	II	III	IV	I	II	III	IV
População Ativa	-1,8	-1,1	-0,6	-1,3	-0,9	-0,7	-1,6	-0,5	-0,8	-1,1	0,1
Emprego total	-2,6	1,6	1,1	1,7	2	2,1	0,5	1,1	1,5	0,2	1,6
Taxa de Desemprego (%)	16,2	13,9	12,4	15,1	13,9	13,1	13,5	13,7	11,9	11,9	12,2
Desemprego de longa duração (% total)	62,1	65,5	63,5	63,6	67,4	66,9	64,5	64,5	64,0	63,2	62,3
Taxa de desemprego jovem (%, 15-24)	38,1	34,8	31,9	37,5	35,6	32,2	34	34,4	29,8	30,8	32,7

Fonte: Instituto Nacional de Estatística, Inquérito Trimestral ao Emprego.

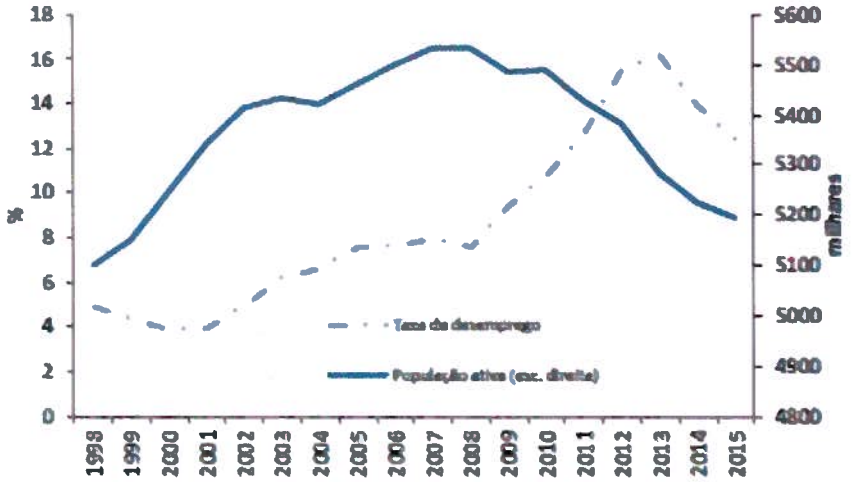
A população desempregada sofreu uma redução média anual de 11% (-15.1% em 2014), tendo havido um aumento da população empregada de 1,1% (1,6% em 2014) e uma redução da população ativa de 0,6% (-1,1% em 2014).

Se analisarmos os mesmos indicadores em termos absolutos podemos concluir que a redução em 2015 de 79,5 mil desempregados pode ser atribuída ao aumento de 49,2 mil empregados, mas também à saída de 30,4 mil portugueses da população ativa em 2015. Ou seja, a redução do desemprego deveu-se em 62% pelo aumento do emprego e em 38% pela redução da população ativa.

[2] CES, Parecer sobre a Conta Geral do Estado 2015, pág. 7

Gráfico 2 – Taxa de Desemprego e População Ativa

(em percentagem, em milhares)



Fontes: INE e cálculos da UTAO.

O Relatório do CES refere que a diminuição do desemprego inclui "*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.*" [3]

Durante 2015 as remunerações por trabalhador caíram 0,6%, em particular nos trabalhadores do setor público, e verificou-se um aumento da produtividade aparente do trabalho em 0,1%, após em 2014 ter havido uma redução de 0,5%.

[3] CES, Parecer sobre a Conta Geral do Estado 2015, pág. 7 e 8

3. Emprego Público

O Emprego Público manteve-se estável em 2015, tendo apenas havido uma pequena alteração positiva de 0,37%.

Quadro 3 – Emprego Público

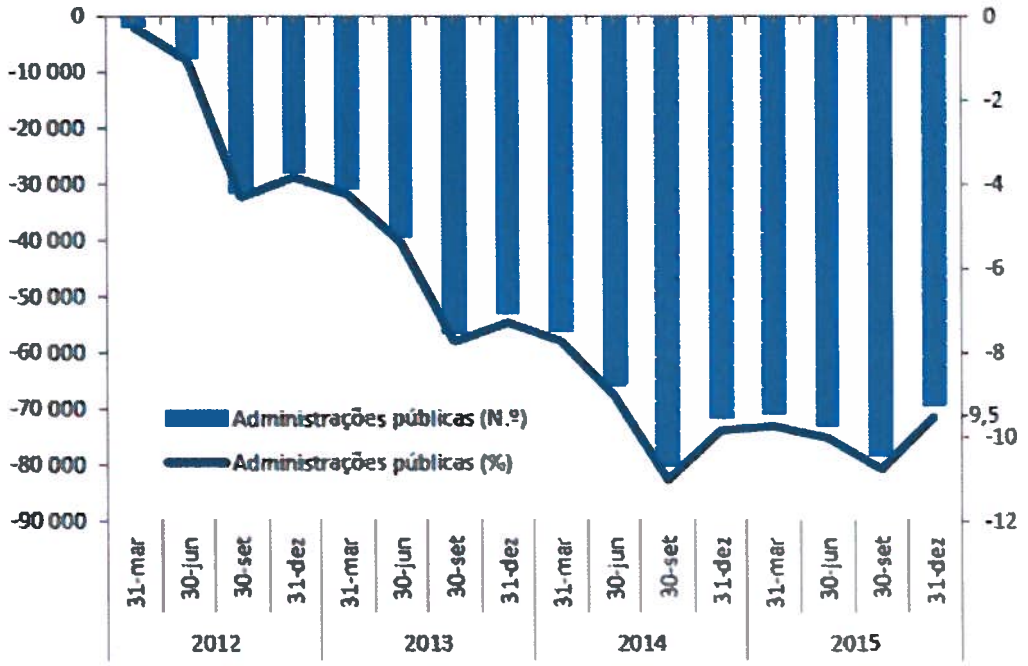
(Postos de trabalho)

	31-dez-2011	31-dez-2012	31-dez-2013	31-dez-2014	31-dez-2015	dez-12/dez-11		dez-13/dez-11		dez-14/dez-11		dez-15/dez-11	
						N.º	%	N.º	%	N.º	%	N.º	%
Administrações Públicas	727 642	699 829	674 660	656 056	658 459	-27 813	-3,8	-52 982	-7,3	-71 586	-9,8	-69 183	-9,5
Administração Central	551 408	529 900	509 579	497 072	501 852	-21 508	-3,9	-41 829	-7,6	-54 336	-9,9	-49 556	-9,0
Administração Regional e Local	163 491	157 617	153 335	148 262	146 834	-5 874	-3,6	-10 156	-6,2	-15 229	-9,3	-16 657	-10,2
Administração Regional – Açores	*17 728*	*17 335*	*17 038*	*16 934*	*17 236*	*-393*	*-2,2*	*-690*	*-3,9*	*-794*	*-4,5*	*-492*	*-2,8*
Administração Regional – Madeira	*21 354*	*20 961*	*20 523*	*20 004*	*19 605*	*-393*	*-1,8*	*-833*	*-3,9*	*-1 350*	*-6,3*	*-1 749*	*-8,2*
Administração Local	*124 409*	*119 321*	*115 776*	*111 324*	*109 993*	*-5 088*	*-4,1*	*-8 633*	*-6,9*	*-13 085*	*-10,5*	*-14 416*	*-11,6*
Fundos de Segurança Social	12 743	12 312	11 746	10 722	9 773	-431	-3,4	-997	-7,8	-2 021	-15,9	-2 970	-23,3

Fonte: Direção-Geral da Administração e do Emprego Público / Departamento de Estatística do Emprego Público; *Síntese Estatística do Emprego Público*, 1.º trimestre de 2016

Mas não podemos deixar de salientar que entre 2011 e 2015 o emprego público sofreu uma redução de 9,5%, ou seja, menos 69 mil trabalhadores, sendo que destes 72% pertenciam à Administração Central.

Gráfico 3 – Variação do Emprego Público face a Dezembro de 2011



Fonte: Direção-Geral da Administração e do Emprego Público / Departamento de Estatística do Emprego Público; *Síntese Estatística do Emprego Público*, 1.º trimestre de 2016

4. Conta da Segurança Social

Em 31 de dezembro de 2015 o saldo da execução do Orçamento do Sistema de Segurança Social, na ótica de Contabilidade Pública, no valor de 1.036,9 milhões de euros, reflete um acréscimo de 607.4 milhões de euros, isto é, +141,5% que em igual período do ano anterior. É importante referir que mesmo retirando o valor da transferência extraordinária do OE para compensar o défice do Sistema de Segurança Social (894,2 milhões €) o saldo da execução do Orçamento do Sistema de Segurança Social, na ótica de Contabilidade Pública, manteria um valor positivo de 142,7 milhões €.

Da análise à execução orçamental do ano de 2015 constata-se, em termos gerais, que a receita efetiva evidencia um decréscimo de - 0,3 % em relação ao período homólogo de 2014, totalizando 24.602,0 milhões de euros, e em linha com uma redução da despesa efetiva de - 2,8 % em relação ao ano de 2014, atingindo os 23.565,1 milhões de euros.

A redução da Receita é explicável pela redução de 3,8% das transferências correntes da administração central (-319,2 milhões €), em especial devido à redução da transferência extraordinária do OE para compensar o défice do Sistema de Segurança Social, e também pela redução das transferências do Fundo Social Europeu em 25,7% (-215,4 milhões €) relativas ao financiamento de ações de formação profissional. Por outro lado, importa destacar uma evolução positiva de 2,8% nas Contribuições e Quotizações, uma subida superior ao crescimento de 1,1% do Emprego, só podendo ser justificada pelo alargamento das bases de incidência da receita contributiva, e ainda da introdução ou alteração de taxas contributivas para certos grupos de trabalhadores, e pela aplicação da Contribuição Extraordinária de Solidariedade, bem com pelo aumento do RMMG.

Do lado da Despesa, a redução é justificada por dois fatores: uma redução de 2,8% das Prestações Sociais, devido à redução de 1,2% das Pensões (em especial de Velhice (-1,4%) e de Invalidez (-3,6%)), e das Prestações de Desemprego em 21,4%, bem como pela redução de 45,7% das despesas com Ações de Formação Profissional.

QUADRO CSS 2 – Execução orçamental da conta da Segurança Social

(Milhões de euros)

Designação	Execução Orçamental 2014	OSS Revisto 2015	Execução Orçamental 2015	Grau de Execução em 2015 (%)	Variação em 2015-2014	
					Valor	%
Receita corrente	**24 672,2**	**25 121,0**	**24 584,6**	**97,9**	**-87,7**	**-0,4**
Impostos indiretos	174,1	170,4	184,5	108,2	10,4	6,0
Contribuições e quotizações (*)	13 663,6	14 345,8	14 043,2	97,9	379,5	2,8
IVA Social	725,0	743,1	743,1	100,0	18,1	2,5
IVA do Plano de Emergência Social e ASECE	251,0	251,0	251,0	100,0	0,0	0,0
Transferências correntes da Administração Central	8 353,4	8 052,9	8 034,2	99,8	-319,2	-3,8
Financiamento da Lei de Bases da Segurança Social (*)	7 662,0	7 263,7	7 228,7	99,5	-433,3	-5,7
Transferências do Fundo Social Europeu	837,2	768,0	621,8	81,0	-215,4	-25,7
Outras receitas correntes	667,9	789,8	706,7	89,5	38,8	5,8
das quais:						
«Administração»		0,0	0,0			
Receita de capital	**8,8**	**32,1**	**17,5**	**54,5**	**8,6**	**97,8**
Venda de Bens de Investimento						
Transferências do Orçamento de Estado	2,0	2,0	1,5	73,0	-,5	-24,2
Outras receitas de capital	6,9	30,0	16,0	53,2	9,1	132,6
Receita Efetiva	**24 681,0**	**25 153,1**	**24 602,0**	**97,8**	**-79,0**	**-0,3**
Despesa Corrente	**24 222,9**	**24 199,1**	**23 536,5**	**97,3**	**-686,5**	**-2,8**
Prestações Sociais	21 359,0	21 072,2	20 750,6	98,5	-608,4	-2,8
Pensões	15 456,6	15 362,7	15 265,6	99,4	-191,0	-1,2
Sobrevivência	2 153,4	2 181,6	2 170,3	99,5	16,8	0,8
Invalidez	1 349,8	1 307,2	1 301,7	99,6	-48,1	-3,6
Velhice	11 917,3	11 836,5	11 756,4	99,3	-160,9	-1,4
Beneficiários dos antigos combatentes	36,1	37,3	37,2	99,8	1,1	3,2
das quais atualização de pensões financiada pelo PES	30,8	30,3	30,3	100,0	-0,5	-1,6
Subsídio familiar a crianças e jovens	635,1	629,5	628,8	99,9	-6,3	-1,0
Subsídio por doença	409,9	457,0	452,9	99,1	43,0	10,5
Prestações de desemprego	2 238,7	1 903,7	1 760,6	92,5	-478,1	-21,4
Complemento Solidário para Idosos	210,9	191,5	190,5	99,5	-20,4	-9,7
Outras prestações	665,9	736,3	720,5	97,9	54,6	8,2
Ação social	1 447,3	1 503,5	1 444,2	96,1	-3,1	-0,2
Rendimento Social de Inserção	294,4	288,0	287,4	99,8	-7,1	-2,4
Pensão de velhice do regime substitutivo dos bancários + BPN	497,3	498,1	487,6	97,9	-9,8	-2,0
Administração	302,7	320,4	279,3	87,2	-23,4	-7,7
Outras despesas correntes	598,2	1 169,5	1 127,3	96,4	529,1	88,5
das quais:						
Transferências correntes	598,2	1 169,5	1 127,3	96,4	529,1	88,5
Programa de Emergência Social e ASECE	209,0	210,0	209,4	99,7	0,4	0,2
Ações de Formação Profissional	1 256,7	928,9	682,2	73,4	-574,5	-45,7
das quais:						
Com suporte do Fundo Social Europeu	1 149,5	781,5	614,1	78,6	-535,3	-46,6
Despesa de Capital	**28,7**	**64,7**	**28,7**	**64,2**	**0,0**	**-0,1**
PIDDAC	1,2	2,0	1,4	66,8	0,2	12,4
Outras	27,5	42,7	27,3	64,0	-0,2	-0,6
Despesa efetiva	**24 251,6**	**24 263,8**	**23 565,1**	**97,2**	**-686,5**	**-2,8**
Saldo global	**429,4**	**909,3**	**1 036,9**			
Por memória:						
Ativos financeiros líquidos de reembolsos	-6,8	1 258,6	-135,4			
Alienação de partes de Capital						
Passivos financeiros líquidos de amortizações						
Poupança (+) / Utilização (-) de saldo da gerência anterior	436,2	-349,3	1 172,3			

Fonte: Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP

Notas:
(*) Valores consolidados; são excluídas transferências intrassetoriais.

O Relatório do CES alerta que "*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.*" E que a redução 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%)* " e que *"a taxa de cobertura passou de cerca de 62% em 2013 para 55,3% em 2015." Tendo "O CES várias vezes chamou a atenção do Governo para a questão da redução da proteção social no desemprego. Volta a fazê-lo, alertando também para o elevado grau de pobreza dos desempregados (42% em 2015)."* [4]

No mesmo relatório pode ler-se que o CES considera que *"a diminuição da despesa com os apoios à família, por via das prestações familiares, e da despesa com as prestações direcionadas 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%)."*

Fazendo uma análise dos dados estatísticos do Instituto de Segurança Social relativos as prestações supra referidas pelo CES, podemos considerar que entre 2014 e 2015 existiu uma redução de 2,3% dos beneficiários de Abono de Família, uma redução de 7,8% nos beneficiários de RSI e uma redução de 16,9% nos beneficiários do CSI.

[4] CES, Parecer sobre a Conta Geral do Estado 2015, pág. 12

PARTE III – OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER

O autor do presente parecer reserva, nesta sede, a sua posição sobre a Conta Geral do Estado de 2015 para a discussão em Plenário da Assembleia da República.

PARTE IV – CONCLUSÕES

Face aos considerandos que antecedem, a Comissão de Trabalho e Segurança Social conclui:

1. Compete à Assembleia da República, nos termos e para os efeitos do disposto na alínea d) do artigo 162.º da Constituição da República Portuguesa [CRP], «tomar as contas do Estado e das demais pessoas coletivas que a lei determinar (...), com o parecer do Tribunal de Contas e os demais elementos necessários à sua apreciação»;
2. Incumbe à Comissão de Trabalho e Segurança Social emitir, nos termos regimentais aplicáveis, o competente Parecer à Conta Geral do Estado de 2015, incluindo a relativa à da Segurança Social;
3. O presente Parecer incidiu exclusivamente sobre os domínios do âmbito específico de intervenção da Comissão de Trabalho e Segurança Social, incluídos na CGE 2015, em especial os atinentes ao Emprego e Segurança Social e visa constituir um contributo para o Relatório final que se encontra em fase de elaboração na Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa;

4. Na elaboração do presente Parecer foram tidos em conta o Documento CGE 2015, incluindo a CSS, apresentado pelo Governo e os Pareceres do TC, da UTAO e do CES;

5. A Comissão de Trabalho e Segurança Social delibera, nos termos regimentais aplicáveis, remeter o presente parecer à Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa.

Palácio de S. Bento, 27 de fevereiro de 2017.

O Deputado Relator

Rui Riso

P/ **O Presidente da Comissão**

Feliciano Barreiras Duarte