

**Parecer**  
**sobre a**  
**Conta Geral do Estado de 2016**

(Aprovado em reunião plenária do CES de 23/1/2018)

**Relator:** *Conselheiro Ricardo Paes Mamede*

*Lisboa, 2018*

## ÍNDICE

1. INTRODUÇÃO .....	3
2. CONSIDERAÇÕES GERAIS .....	5
3. EVOLUÇÃO MACROECONÓMICA .....	8
3.1. Caracterização geral .....	8
3.2. Análise dos desvios face às previsões .....	12
4. EVOLUÇÃO DAS CONTAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA .....	15
4.1. Défice .....	15
4.2. Dívida pública .....	22
5. CONTA DA SEGURANÇA SOCIAL .....	24
6. SÍNTESE CONCLUSIVA E RECOMENDAÇÕES .....	29

DOCUMENTO DE TRABALHO



## 1. INTRODUÇÃO

O presente parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2016 (CGE 2016) surge na sequência da solicitação feita em 10 de agosto de 2017 pela Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa da Assembleia da República 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. 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 2016 é feita aqui com base na comparação com o Orçamento de Estado 2016 (OE 2016) e tem como referência o parecer do CES sobre a Proposta de Lei do OE 2016. No presente parecer procura-se realçar os pontos considerados mais relevantes no âmbito da intervenção do CES no que se refere às políticas orçamental, económica e social.

A política orçamental em 2016 foi marcada pela reversão de algumas das medidas tomadas no período de 2011-2015, realçando-se a reposição parcial dos salários dos trabalhadores em funções públicas, as alterações na tributação dos rendimentos das pessoas singulares e a atualização de prestações sociais. Estas alterações tiveram diversos impactos orçamentais relevantes, para além de efeitos nos planos económico, social e laboral.

Tal como o CES referiu no seu parecer sobre o OE 2016, a política orçamental foi conduzida num quadro de restrições que limitam a autonomia nacional em matéria de política orçamental. Como então se



assinalou, estas restrições decorrem não apenas das regras vigentes na UE (em particular das disposições do Tratado Orçamental, que implicam a prossecução de saldos primários historicamente elevados), mas também da postura da Comissão Europeia e do Conselho Europeu, muitas vezes com diferenças visíveis face aos adotados relativamente a outros países da UE. Com efeito, o primeiro semestre de 2016 ficou marcado pela ameaça de aplicação de sanções a Portugal por incumprimento das regras orçamentais, avolumando o clima de incerteza que caracterizou esse período, decorrente também de outros desenvolvimentos políticos e financeiros nacionais e internacionais (aprofundados no ponto 3 deste parecer), com reflexos mais negativos do que o esperado na atividade económica.

A tensão associada ao processo de negociação entre o Estado Português e a Comissão Europeia sobre a política orçamental nacional e as restrições daí decorrentes refletiram-se no desempenho orçamental do conjunto do ano. Em certa medida, foram goradas as expectativas que haviam sido criadas quanto à possibilidade de o OE 2016 quebrar de forma clara o ciclo de austeridade, tendo sido adotada uma orientação geral de política orçamental menos favorável ao crescimento económico e do emprego e, em particular, uma contenção de despesa que se revelou prejudicial à qualidade dos serviços públicos.

A evolução favorável da situação económica nacional e internacional a partir de meados do ano contribuiu para que se registassem em 2016 variações de emprego e desemprego mais favoráveis do que as previstas no OE 2016. De uma forma geral, os valores registados em 2016 para a generalidade das variáveis macroeconómicas não se afastou substancialmente do cenário macroeconómico apresentado no OE 2016,



havendo porém alguns desvios relevantes (que serão discutidos mais adiante).

No presente parecer, o CES assinala como aspeto negativo da CGE 2016 o facto de o documento não apresentar uma justificação sistemática para os desvios entre as previsões macroeconómicas e os valores observados. Ainda mais relevante, a CGE 2016 não apresenta uma justificação satisfatória dos desvios relativos às rubricas orçamentais, o que não contribui para uma avaliação rigorosa do exercício orçamental.

Não deixando de registar alguns progressos, o CES reafirma neste parecer a necessidade de reforçar a transparência das contas públicas a vários níveis. Salienta-se, em particular, o facto de não ter sido ainda publicada no portal da segurança social a Conta da Segurança Social de 2016, um documento fundamental para compreender a situação e a evolução da segurança social, cujo atraso na publicação já foi assinalado em anteriores pareceres do CES.

## **2. CONSIDERAÇÕES GERAIS**

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, a CGE continua a não constituir um instrumento de debate alargado na sociedade portuguesa, o que limita a sua eficácia enquanto principal documento de prestação de contas do Estado português. O CES renova por isso os apelos feitos em pareceres anteriores para que a



elaboração da CGE tenha em conta aquelas preocupações, levando em consideração os seguintes pontos:

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

De facto, a importância da CGE decorre precisamente de permitir demonstrar como se efetuou a execução do OE e avaliar a forma como os recursos orçamentais foram ou não obtidos ou despendidos nos termos aprovados pela Assembleia da República. Na sua forma atual, a compreensão da CGE, incluindo do sumário executivo, está em larga medida reservada a quem possui formação técnica na área, o que não é necessário nem desejável.

- b) *A CGE deve 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 2016 e os dados efetivos da economia portuguesa, com que se encerrou o ano em causa.

Tal como recomendado nos pareceres do CES sobre a CGE 2014 e a CGE 2015, os quadros comparativos devem abranger para além das contas das administrações públicas, já apresentados no documento em apreço, os valores referentes às variáveis macroeconómicas (à semelhança do que é feito no ponto 3 deste parecer).

Recomenda-se ainda, no seguimento do anterior parecer, que estes quadros comparativos possam ser incluídos no próprio Sumário Executivo, juntamente com uma breve explicação dos desvios entre



as previsões e o valor observado das principais variáveis macroeconómicas.

- c) *A CGE deve prestar contas sobre o grau de execução e o impacto no saldo orçamental das medidas orçamentais previstas.*

A Lei do OE para 2016 apresentou, como é habitual, uma previsão para os valores das várias medidas orçamentais e o seu impacto no saldo orçamental do ano. Porém, a CGE 2016 não permite avaliar o seu grau de concretização e impacto, dado que não apresenta uma quantificação *ex post* para a generalidade daquelas medidas (apenas apresentando o efeito de algumas medidas pontuais no quadro 7). Desta forma, a CGE não permite uma avaliação devida da execução e dos efeitos das medidas orçamentais anunciadas. Em particular, o CES assinala negativamente a ausência de informação sobre a evolução do combate à fraude e evasão fiscais e contributivas.

- d) *A CGE deve disponibilizar informação mais detalhada sobre a situação económica e financeira das empresas públicas, incluindo as que se encontram fora do perímetro das administrações públicas (AP).*

Independentemente dos critérios que subjazem à decisão de incluir ou não algumas empresas públicas no perímetro das AP, a experiência demonstra que o grau de autonomia financeira dessas empresas pode variar substancialmente ao longo do tempo, com implicações relevantes para a execução orçamental em alguns anos. Assim, em nome da transparência orçamental, seria desejável a adição à CGE de um anexo fundamentado e detalhado sobre a situação económica e financeira das empresas públicas.



e) *Para efeitos de elaboração da CGE deve ser assegurado o reporte por parte de todos os subsetores da Administração Central sem exceção.*

O CES regista a existência de serviços e fundos autónomos que não procederam ao devido reporte de informação relativa à conta de gerência de 2016 no Sistema de Informação de Gestão Orçamental, o que não é aceitável à luz do princípio da transparência das contas públicas.

f) *A CGE deve disponibilizar informação sobre a aplicação territorial do investimento.*

### **3. EVOLUÇÃO MACROECONÓMICA**

Na presente secção discute-se a evolução das principais variáveis macroeconómicas em 2016, comparando-a com os dados do ano anterior e com o cenário macroeconómico subjacente ao OE 2016. Pretende-se, desta forma, enquadrar o exercício orçamental sob análise no respetivo contexto, mas também analisar a adequação das previsões macroeconómicas em que se baseou o OE 2016 e os motivos das discrepâncias face aos valores observados.

#### **3.1. Caracterização geral**

O ano de 2016 foi marcado por uma desaceleração do crescimento económico mundial e da área do euro, traduzindo-se numa redução da procura externa dirigida à economia portuguesa (ver tabela 1). Esta evolução foi determinada por fatores de ordem diversa, incluindo a





desaceleração do crescimento económico e a turbulência financeira na China (particularmente acentuada no início do ano), bem como a incerteza política gerada pela realização do referendo britânico sobre a permanência do Reino Unido na UE (em junho) e pelas eleições presidenciais americanas (em novembro), que se refletiram na volatilidade dos mercados financeiros internacionais ao longo do ano. Particularmente relevante para Portugal foi o aprofundamento da crise da economia angolana, que se traduziu numa quebra acentuada das exportações nacionais de mercadorias para aquele país (-28% face a 2015, representando uma quebra de 1,2% do total das exportações nacionais de bens).

**Tabela 1 – Principais variáveis macroeconómicas**

Variável	2015	2016		
		Cenário base OE 2016	Reportado na CGE 2016	Últimos dados
<b>Contexto externo</b>				
PIB mundial (TV real)	3,4%	3,3%	3%	3%
PIB da área do euro (TV real)	2,1%	1,7%	1,8%	1,8%
Procura externa relevante (TV real)	3,3%	4,3%	-	2,0%
Preço do barril de <i>brent</i> (USD, média anual)	53,6	42	45	45,1
Taxa Euribor a 3 meses (média anual)	0,0	-0,2%	-0,26%	-0,26%
Taxa de câmbio do EUR/USD (média anual)	1,11	1,09	-	1,11
<b>Portugal</b>				
PIB (TV real)	1,8%	1,8%	1,4%	1,5%
Consumo privado (TV real)	2,3%	2,4%	2,3%	2,1%
Consumo público (TV real)	1,3%	0,2%	0,5%	0,6%
Formação Bruta de Capital Fixo (TV real)	5,8%	4,9%	-0,1%	1,6%
Exportações (TV real)	6,1%	4,3%	4,4%	4,1%
Importações (TV real)	8,5%	5,5%	4,4%	4,1%
Contributo da procura interna	2,8p.p.	2,2p.p.	1,5p.p.	1,6p.p.
Contributo da procura externa líquida	-1,1p.p.	-0,4p.p.	-0,1p.p.	-0,1p.p.
Índice de preços no consumidor (TV)	0,5%	1,2%	0,6%	0,6%
Deflator do PIB (TV)	2,0%	2,0%	1,6%	1,4%
Emprego (TV)	1,4%	0,8%	1,2%	1,6%
Taxa de desemprego (média anual)	12,4%	11,3%	11,1%	11,1%

Fontes: Relatórios do Orçamento de Estado de 2016 e 2018; Eurostat.



Em Portugal, o final de 2015 e o início de 2016 foram marcados por fatores de incerteza de origem financeira e política, que influenciaram a evolução da economia ao longo do ano. Na esfera financeira, foram aplicadas medidas de resolução bancária ao BANIF (com a sua venda ao Santander, implicando custos adicionais para o Estado Português) e ao BES (com a retransmissão do Novo Banco para o BES da responsabilidade por obrigações não subordinadas), que suscitaram reações fortemente negativas por parte de grandes investidores internacionais, penalizando as condições de financiamento da economia portuguesa. Na esfera política, à incerteza sobre as implicações governativas da nova (e inédita) solução parlamentar, acresceu a tensão gerada em torno das negociações com a Comissão Europeia sobre a política orçamental do país (que manteve em suspense até meados do ano a possibilidade de aplicação de sanções a Portugal por incumprimento das regras orçamentais da UE).

Os vários fatores referidos contribuíram para que a evolução da economia portuguesa apresentasse comportamentos significativamente distintos ao longo do ano. No segundo semestre de 2016, a economia portuguesa cresceu mais rapidamente, duplicando a taxa de crescimento homóloga face à primeira metade do ano, para o que contribuiu o progressivo esbatimento da incerteza relativa à situação política interna e à aplicação das regras orçamentais, a continuação da queda das taxas de juro e ainda a melhoria da procura externa, decorrente da aceleração do crescimento nos EUA e especialmente na Europa (que beneficiou do forte aumento nos estímulos monetários implementados pelo Banco Central Europeu no início de 2016 – o corte nas taxas de referência e o reforço do programa de compra de ativos, passando a incluir dívida de empresas não financeiras).



No conjunto do ano, o PIB cresceu 1,5%, ficando abaixo do valor registado em 2015 (1,8%), o mesmo sucedendo com todas as componentes do PIB na ótica da despesa. Não obstante, o desempenho da economia portuguesa em 2016 foi positivo a vários níveis, mantendo a trajetória dos anos mais recentes, nomeadamente: aumentou o emprego, diminuiu a taxa de desemprego, reduziu o endividamento das famílias e das empresas, diminuiu o défice das administrações públicas, aumentou ligeiramente o excedente das balanças corrente e de capital e diminuiu o endividamento externo do país.

Apesar da evolução mais desfavorável do que previsto da procura externa relevante e apesar do aumento da incerteza decorrente dos vários fatores atrás referidos, os valores registados em 2016 para a generalidade das variáveis macroeconómicas (expressas em percentagem do PIB) não se afastou substancialmente do **cenário macroeconómico previsto no OE 2016** (ver tabela 1), havendo porém algumas exceções assinaláveis.

A este respeito, importa realçar que não é expectável que as previsões macroeconómicas em que assenta o Orçamento de Estado coincidam com os valores das variáveis *ex post*. No entanto, a justificação detalhada das discrepâncias de valores deveria constar da CGE, visto tratar-se do principal documento de prestação de Contas do Estado.

Mais especificamente, o CGE deveria discutir em que medida os desvios observados nas principais variáveis macroeconómicas se devem a: eventos imprevisíveis ou não considerados; estimativas incorretas dos parâmetros relevantes (incluindo os efeitos multiplicadores das medidas de política e as elasticidades das variáveis orçamentais face à evolução macroeconómica); aspetos estruturais do modelo de previsão



macroeconómica utilizado; desvios na condução da política orçamental face ao inicialmente previsto; ou outros fatores.

O CES constata que a CGE 2016, à semelhança do que vem sucedendo, não explicita os desvios entre valores previstos no OE e valores observados *ex post*, limitando-se a estabelecer em termos genéricos algumas relações pontuais entre a evolução da economia portuguesa e o contexto externo. A discussão de tais desvios e da sua justificação é indispensável para uma avaliação rigorosa do exercício orçamental e das suas várias fases (planeamento, implementação e resultados), motivo pelo qual se procede de seguida a essa análise.

### **3.2. Análise dos desvios face às previsões**

O **investimento** (aqui entendido como Formação Bruta de Capital Fixa, ou FBCF) foi a componente do PIB (na ótica da despesa) cujo valor efetivamente observado mais se afastou do cenário previsto no OE 2016, ficando inequivocamente aquém das expectativas (previa-se um crescimento de 4,9%, que contrasta com a variação observada de 1,6%). Esta evolução é particularmente modesta, tendo em conta não apenas as expectativas do governo<sup>1</sup> mas também o facto de a FBCF se encontrar ainda a níveis muito inferiores aos do seu valor de 2008 (cerca de 30% abaixo, no final de 2016).

O mau desempenho global do investimento verifica-se num contexto em que as taxas de juro dos novos empréstimos concedidos às empresas mantiveram uma trajetória decrescente, reduzindo-se o diferencial entre as taxas de juro praticadas em Portugal e na área do euro. Apesar da

---

<sup>1</sup> Recorde-se que no OE 2016 o governo afirmava: "A FBCF deverá manter-se como a componente mais dinâmica da procura interna." (ROE 2016, p.17)



melhoria das perspetivas de vendas e da redução dos custos de financiamento, os inquéritos ao investimento do INE revelam a persistência destes obstáculos ao investimento, acrescentando às dificuldades das empresas na obtenção de crédito (em particular as PME).

Não sendo totalmente evidentes os fatores que determinaram o reduzido crescimento do investimento, parece claro que tal evolução se encontra relacionada com aspetos de natureza mais estrutural – como a estabilização do parque habitacional em Portugal, a evolução demográfica e o processo de desendividamento das famílias – e com elementos de natureza mais conjuntural – como os fatores de incerteza atrás referidos, os atrasos na implementação do programa Portugal 2020 (que enquadra a utilização dos fundos europeus estruturais e de investimento, FEEI, em Portugal) e ainda a forte quebra do investimento público (aspeto que será desenvolvido no ponto seguinte deste parecer). De facto, a evolução negativa do investimento residencial e do investimento público em 2016 contrasta com a aceleração do crescimento da FBCF empresarial em volume (6,6% em 2016, face a 2,3% em 2015), que se acentuou ao longo do ano. É de notar também que o fraco crescimento da FBCF total é determinado pelo investimento em construção, cuja quebra anual de 0,3% contrasta com o crescimento do investimento em Produtos Metálicos e Equipamentos (4,3%) e em Material de Transporte (8,4%). Em qualquer caso, constata-se que as expectativas sobre a evolução do investimento ficaram marcadamente aquém do esperado, facto que merece uma atenção acrescida por parte do governo.

No que respeita às **exportações**, o facto de o valor registado se desviar apenas ligeiramente do previsto no OE 2016 constitui uma surpresa positiva no desempenho económico português no ano em análise. De facto, para



além da já referida desaceleração geral da procura externa relevante, as exportações portuguesas foram negativamente afetadas em 2016 por fatores específicos, como o aprofundamento da crise económica em Angola (um destino relevante em vários segmentos da exportação de bens), a suspensão da produção por parte da Autoeuropa durante alguns dias na primeira metade do ano e a interrupção da produção de uma das refinarias da GALP. Não obstante, as exportações portuguesas de bens e serviços cresceram acima da média mundial e da área do euro, aumentando assim a sua quota no mercado mundial de exportações. Para esta evolução contribuiu não apenas o forte crescimento do turismo, mas também o aumento relevante da exportação de vários tipos de bens (em particular dos sectores de Máquinas e Aparelhos, Têxteis e Vestuário, Agroalimentares, Químicos, entre outros). O bom desempenho dos setores de atividade referidos num contexto de crescimento dos custos unitários de trabalho e do salário mínimo nacional (RMMG) reforça a noção de que as empresas portuguesas têm vindo ao longo dos anos a fortalecer a capacidade de competir internacionalmente com base em fatores de competitividade mais avançados (incremento da qualidade, da imagem, do *marketing*, dos canais de comercialização, da confiança, etc.).

Quanto ao **consumo privado** em percentagem do PIB, o seu crescimento em 2016 (2,1%) ficou 0,3 p.p. abaixo do que havia sido previsto no OE 2016, embora acima do crescimento do PIB. Esta componente da despesa verificou uma trajetória ascendente ao longo do ano, refletindo a melhoria dos indicadores de confiança dos consumidores e o aumento do rendimento disponível das famílias (decorrente de fatores como o aumento do emprego, o aumento do salário mínimo, a reversão das reduções dos salários dos funcionários públicos e da sobretaxa do IRS; em



sentido inverso poderá ter contribuído o aumento dos impostos indiretos sobre alguns produtos).

O fraco desempenho do investimento, conjugado com uma evolução do consumo privado abaixo do esperado (e ainda da redução da produção da Autoeuropa e da Galp, empresas de grande dimensão cuja produção envolve uma forte componente importada), contribuíram para explicar o desvio verificado entre as previsões e os valores efetivamente registados nas **importações**.

Por fim, o **consumo público** em 2016 cresceu 0,6% em termos reais, 0,4 p.p. acima do previsto no OE 2016. Os fatores que determinam esta discrepância de valores estão largamente relacionados com a condução da política orçamental, aspeto que será tratado no ponto seguinte deste parecer.

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

Na presente secção discute-se a evolução das principais rubricas orçamentais em 2016, comparando-a com os valores inscritos no OE 2016 e discutindo os motivos dos desvios observados e as suas implicações.

##### **4.1. Défice**

O défice orçamental das administrações públicas em 2016 foi de 2% do PIB, representando uma melhoria de 1 p.p. do PIB face a 2015, depois de expurgado o efeito das medidas de resolução do Banif (que elevaram o défice de 2015 para 4,4% do PIB). Esta evolução corresponde a uma redução de cerca de 0,8 p.p. do PIB das receitas e de 1,7 p.p. do PIB das



despesas. Assim, constata-se que a consolidação orçamental foi alcançada mais pelo lado da despesa do que da receita. As implicações desta evolução devem ser analisadas à luz dos fatores específicos que a determinaram, como se discute adiante.

A **redução do défice face a 2015** reflete em parte a continuação do crescimento económico e do emprego (que se traduzem no aumento da receita fiscal e contributiva em 0,7 p.p. do PIB e na redução das despesas com subsídios de desemprego em 0,1 p.p.), a redução da despesa de capital (-0,8 p.p.), a redução dos encargos com juros (-0,2 p.p.) e ainda medidas e fatores pontuais com impacto orçamental relevante (nomeadamente, o Programa Especial de Redução do Endividamento ao Estado, PERES, e a devolução pelo Fundo Europeu de Estabilização Financeira, FEEF, de montantes pagos por Portugal no âmbito do Programa de Assistência Económica e Financeira, contribuindo cada cerca de 0,2 p.p.). O crescimento do PIB contribuiu ele próprio para reduzir o peso do défice face a 2015 em 0,1 p.p. do PIB (efeito denominador). Em sentido contrário, verificou-se um aumento com a despesa de pessoal (0,3 p.p.) e uma redução da receita não fiscal e contributiva (-0,6 p.p.), em larga medida decorrentes de opções de política orçamental.

O défice registado em 2016 foi também inferior ao **previsto no OE 2016**, sendo a diferença de 0,2 p.p. do PIB. As rubricas que mais contribuíram para um saldo orçamental menos negativo do que o previsto foram:

- do lado da receita, as contribuições para a Segurança Social (+0,3 p.p.);
- do lado da despesa, o investimento (-0,5 p.p.), o consumo intermédio (-0,5 p.p.), outra despesa corrente (-0,4 p.p.) e os juros (-0,3 p.p.).





No conjunto, estas rubricas representam um desvio positivo de 2 p.p. do PIB no saldo orçamental verificado face ao previsto. Esse desvio foi parcialmente anulado pelas seguintes rubricas, que representam um desvio negativo no saldo orçamental face ao previsto conforme assinalado de seguida:

- do lado da receita, impostos sobre produção e importação (-0,2 p.p.), outras receitas correntes (-0,5 p.p.) e receita de capital (-0,4 p.p.);
- do lado da despesa, despesa com pessoal (+0,4 p.p.) e prestações sociais (+0,4 p.p.).

À semelhança do que é referido no ponto anterior no que respeita à evolução macroeconómica, o CES constata que a CGE 2016 apresenta uma justificação insuficientemente explícita e sistemática dos desvios entre os valores previstos e observados das diferentes rubricas orçamentais, em muitos casos limitando-se a descrever a evolução das diferentes rubricas. Esta lacuna não contribui para uma avaliação rigorosa do exercício orçamental.

Entre os fatores que mais terão contribuído para os desvios referidos encontram-se os seguintes:

- a evolução mais positiva do que o esperado do mercado de trabalho (que contribuiu, em particular, para o desvio favorável nas contribuições sociais);
- a evolução menos positiva do que o esperado da procura interna (que se refletiu em receitas aquém do esperado nos impostos indiretos);



- a melhoria das condições de financiamento da economia portuguesa (que se refletiu na redução não prevista dos encargos com juros);
- os atrasos no arranque do Portugal 2020 (que afetou tanto a despesa de investimento como a receita de capital);
- a devolução de verbas pelo FEEF (que permitiu atenuar a queda da receita de capital);
- as receitas geradas pelo PERES (que se refletiram em várias rubricas de receitas, e em particular nos impostos indiretos e nas contribuições sociais);
- a reduzida taxa de descativações de verbas orçamentadas para aquisição de bens e serviços (fator decisivo para que o montante de despesas em consumo intermédio ficasse cerca de mil milhões de euros – ou seja, 0,5 p.p. do PIB – abaixo do previsto).

Os dados disponíveis sugerem que os últimos dois fatores referidos (o PERES e as cativações), juntamente com a contenção do investimento público, foram utilizados como mecanismos de ajustamento, contribuindo de forma decisiva para compensar os desvios negativos no saldo orçamental decorrentes dos valores acima do esperado das despesas com pessoal e com prestações sociais, e dos valores abaixo do esperado da receita fiscal.

Assim, o investimento público atingiu em 2016 o ponto mais baixo das últimas décadas (1,5% do PIB, o valor mais reduzido de toda a UE), afetando investimentos previstos em áreas essenciais, nomeadamente na requalificação urbana, no âmbito do Programa Polis, nos transportes públicos e no ensino – e, ao nível agregado, penalizando o crescimento económico e o emprego. A quebra verificada no investimento público e na aquisição de bens e serviços penalizou a qualidade dos serviços



públicos (sendo evidentes os sinais de deterioração dos serviços prestados, por exemplo, nos transportes coletivos nas zonas urbanas, onde são referenciadas a falta de pessoal, problemas de manutenção de equipamentos e incumprimentos de horários).

O recurso a tais mecanismos de ajustamento orçamental permitiu ao Estado português assegurar o cumprimento das regras orçamentais da UE, contribuindo ulteriormente para a saída do Procedimento por Défices Excessivos, com impactos positivos na redução de alguns fatores de incerteza que penalizaram a evolução da economia portuguesa no início de 2016, bem como na melhoria das condições de financiamento do Estado português. Não obstante, o CES considera que o modo como tais resultados foram alcançados suscita questões que devem ser devidamente ponderadas.

Desde logo, a redução da despesa assim obtida não traduz uma melhoria do funcionamento do Estado, sendo antes o resultado de medidas que produzem consequências indesejáveis na atividade económica (por via da quebra do investimento público) e na qualidade dos serviços públicos (nomeadamente, por via das cativações), sendo como tal insustentáveis a prazo.

Importa também realçar que a necessidade de recurso aos mecanismos de ajustamento orçamental referidos não decorre apenas de fatores exógenos à política orçamental, mas também de fatores que lhes estão diretamente associados – e como tal deveriam ser devidamente explicitados na CGE, o que não se verifica no caso em análise. Em particular, a CGE 2016 não apresenta – e deveria fazê-lo – uma justificação suficientemente clara para os desvios observados nas rubricas de despesas com pessoal (0,4 p.p. do PIB) e de prestações sociais (0,3 p.p.



do PIB) – os quais, em teoria, tanto podem corresponder a erros de estimativa dos impactos orçamentais das medidas previstas no OE 2016, como a desvios decorrentes da adoção de outras medidas com impacto orçamental.

O CES chama a atenção para a utilização indevida da dotação provisional, que de acordo com a Lei de Enquadramento Orçamental se destina a “despesas não previsíveis e inadiáveis”, tendo sido utilizada para reforçar diversas dotações suborçamentadas, nomeadamente despesas com pessoal e transferências para os Serviços e Fundos Autónomos (SFA).

O CES considera que o recurso a dotações provisionais, reservas e cativações elevadas não constitui uma medida desejável de gestão orçamental, criando um afastamento potencialmente elevado entre as verbas orçamentadas nos diversos programas e a despesa executada, reduzindo na prática o valor do Orçamento de Estado enquanto instrumento de decisão e base de monitorização das grandes opções de política orçamental.

Por fim, tendo em conta o impacto que poderão ter tido na explicação dos desvios verificados nas rubricas de receita e despesa de capital, o CES considera que os atrasos na implementação do Portugal 2020 deveriam ser devidamente explicitados e justificados na CGE 2016. O CES relembra a este propósito os sucessivos alertas que fez sobre a necessidade de dar maior atenção ao papel dos FEEI na promoção do investimento em geral e no financiamento do investimento público em particular.

Há muito que o CES vem expressando a sua preocupação relativamente aos elevados níveis de fraude e evasão fiscais, defendendo a implementação de mecanismos que combatam tais fenómenos. Nesse quadro, o CES não pode deixar de assinalar negativamente a ausência de



informação mais detalhada sobre a evolução da fraude e evasão fiscais na CGE, informação necessária para avaliar os resultados e a eficácia dos mecanismos e instrumentos de combate existentes. Ainda na área fiscal, e não obstante as melhorias registadas ao longo dos anos, o CES chama a atenção para a necessidade de se continuar a melhorar a informação disponibilizada em áreas centrais como a contabilização da despesa fiscal, área em que a CGE 2016 não apresenta informação integral nem suficientemente detalhada, mas onde existirá uma subavaliação dessa despesa. Mesmo não relevando a totalidade da despesa fiscal, a CGE 2016 aponta para a manutenção de uma forte concentração desta despesa num número reduzido de benefícios e de beneficiários, nomeadamente no caso do IRC, o que vem reforçar a necessidade – já expressa pelo CES em momentos anteriores – de uma reavaliação do sistema de benefícios fiscais existentes, de modo a assegurar que os mesmos cumpram eficazmente os objetivos que justificaram a sua adoção.

No que respeita às Parcerias Público Privadas (PPP), o CES constata o aumento de encargos de 12% em comparação com 2015 (devido principalmente às PPP rodoviárias) e de 13 milhões de euros acima do orçamentado para 2016. Este aumento contrasta com uma política que, de um modo expresso, visa reduzir o impacto das PPP nas contas públicas através de processos de renegociação dos contratos. A CGE refere ter sido dada continuidade à renegociação de contratos no sector rodoviário, alguns dos quais concluídos em 2016, mas não é dada informação sobre as consequências em termos de poupanças para o Estado. O CES propôs, no seu Parecer sobre a Proposta de OE para 2016, a revisão das taxas internas de rentabilidade, nomeadamente aquelas que se encontram manifestamente elevadas, defendendo que devem ser



públicos os contratos com as PPP. O CES vê com preocupação a existência de vários litígios pendentes que respeitam designadamente a pedidos de reposição do equilíbrio financeiro dos contratos, representando um risco orçamental.

O CES regista como positivo o prosseguimento em 2016 da redução do valor dos pagamentos com atraso superior a 90 dias por parte do Estado, que deve continuar a constituir uma preocupação da política orçamental. Destaca contudo que em 2016 o prazo médio de pagamento do total das Entidades Públicas se agravou face a 2015, passando de 70 para 74 dias, interrompendo a tendência decrescente que se verificava desde 2011. Como é sabido, os atrasos nos pagamentos têm consequências financeiras gravosas para a cadeia de fornecedores de bens e serviços ao Estado, com custos sociais daí decorrentes, pelo que é indispensável que o Governo assegure as condições para o pagamento das faturas dentro do período de vencimento. A este propósito, o CES vê com preocupação o aumento em 2016 do valor dos pagamentos com atraso superior a 90 dias dos Hospitais EPE em 93 milhões de euros, salientando a necessidade de um orçamento plurianual para a Saúde e a aprovação de uma Lei de Meios para o Serviço Nacional de Saúde.

#### **4.2. Dívida pública**

A dívida pública no final de 2016 fixou-se em 130,1% do PIB, 1,3 p.p. acima do valor de 2015 e 4,3 p.p. acima do previsto no OE 2016. O aumento do rácio da dívida pública verificou-se apesar do valor historicamente elevado atingido pelo saldo primário (2,2% do PIB).

O desvio entre os valores previstos para o rácio da dívida e os observados no final de 2016 decorre de vários fatores. Desde logo, a taxa de



crescimento nominal do PIB foi inferior à prevista (-0,8 p.p.), devido a uma evolução menos favorável tanto do valor do PIB em volume como do deflador do PIB (ver Tabela 1). O menor crescimento do PIB nominal foi parcialmente compensado pela redução dos montantes de juros suportados (0,4 p.p. do PIB). Ainda assim, o efeito do crescimento nominal do PIB (-3,8 p.p.) foi insuficiente para compensar o efeito dos juros (4,2 p.p.), o que implica que a simples manutenção do rácio da dívida exigiria tendencialmente a obtenção de saldos primários positivos. Mais relevante ainda, os ajustamentos défice-dívida assumiram em 2016 um valor elevado, essencialmente determinado pelo aumento dos depósitos detidos pelas administrações públicas (+2,4 p.p. do PIB; se excluirmos o referido aumento de depósitos, o rácio da dívida pública registou uma ligeira diminuição em 2016).

A evolução descrita alerta para os riscos de que a desejável redução do rácio da dívida pública portuguesa venha a depender da obtenção de saldos primários elevados, os quais podem revelar-se penalizadores da atividade económica e da criação de emprego e, por conseguinte, contraproducentes para a sustentabilidade das finanças públicas. O CES considera que a redução do rácio da dívida deverá prosseguir sem pôr em causa o crescimento económico, procurando soluções de gestão da dívida pública e de condições de pagamento que permitam reduzir os encargos anuais com juros (os quais, medidos em percentagem do PIB, permanecem dos mais elevados entre os países da área do euro, pondo assim em causa o desenvolvimento do país) e reduzir a pressão decorrente dos prazos e montantes envolvidos (que se traduz, nomeadamente, em montantes elevados de dívida a amortizar sobretudo ao longo da próxima década).



Assinalam-se como positivos os avanços registados na implementação do princípio da Unidade de Tesouraria do Estado, apesar do aumento registado no número de entidades dispensadas do cumprimento desse princípio face a 2015. O CES recomenda que prossigam os esforços de racionalização e consolidação na gestão de tesouraria das administrações públicas, de modo a obter, também por esta via, melhores condições para a redução do rácio da dívida pública portuguesa.

## **5. CONTA DA SEGURANÇA SOCIAL**

O CES releva como aspetos mais marcantes da execução orçamental a melhoria da situação financeira do sistema de segurança social e o reforço, ainda que moderado, do direito à segurança social; e, no Balanço, a elevada incidência da dívida de terceiros no ativo.

A execução de 2016 mostra um saldo global positivo, superior ao de 2015, mesmo quando se retira o efeito de fatores que afetam a comparação com este ano, como a transferência extraordinária para a compensação do défice da segurança social e o PERES. O excedente verificado resultou principalmente do aumento das contribuições e da redução da despesa com as prestações de desemprego e os apoios ao emprego.

As contribuições tiveram uma subida de 5,2%, um valor claramente acima da média verificada no período 2009-2015 (1,1%), para o que contribuíram os aumentos no emprego e nas remunerações declaradas à segurança social. As receitas incluem as verbas cobradas em 2016 ao abrigo do PERES.

Observam-se melhorias no direito à segurança social, o que traduz uma mudança de política que o CES valoriza. Globalmente, o esforço com as





prestações sociais foi limitado (embora acima do verificado em 2015), havendo mesmo a baixa da sua incidência no PIB, sendo que a atualização das pensões (0,4%) apenas abrangeu as pensões até 1,5 do Indexante dos Apoios Sociais (628,82€). Para o valor global do esforço com as prestações sociais contou uma diminuição significativa da despesa com o desemprego e os apoios ao emprego (14,3%), enquanto algumas das prestações sociais não contributivas tiveram aumentos mais expressivos, caso do Complemento Solidário para Idosos (CSI, 6,6%) e do Rendimento Social de Inserção (RSI, 9,9%).

O CES realça e valoriza medidas como o levantamento da suspensão do regime de atualização de prestações sociais, a revisão dos abonos de família, a alteração das escalas de equivalência no RSI e no CSI e a criação de uma medida extraordinária de apoio aos desempregados de longa duração que tenham esgotado as prestações.

O crescimento sustentado e significativo da economia constitui a condição essencial para a sustentabilidade da segurança social. O crescimento económico de 2016, embora inferior a 2%, teve efeitos positivos no aumento das contribuições. Permitiu também a diminuição da despesa com a proteção social no desemprego, incluindo a que é efetuada pelo Estado no âmbito do sistema de proteção social de cidadania.

A despesa total foi muito elevada no período de 2009 a 2014, chegando a absorver valores da ordem dos 20% das contribuições em 2012-2013, diminuindo em 2015 e 2016 (10,2% neste último ano). Sem prejuízo desta evolução positiva, o CES reitera que a proteção social no desemprego é insuficiente, salientando a elevada percentagem de desempregados não cobertos por prestações de desemprego (subsídio de desemprego e



subsídio social de desemprego) e o elevado risco de pobreza dos desempregados, que se terá agravado em 2016 (passando de 42% em 2015 para 44,8% em 2016, de acordo com as estatísticas mais recentes de pobreza e desigualdades publicadas pelo INE; o segundo valor é ainda provisório), valor superior ao do risco de pobreza dos trabalhadores no ativo (próximo dos 11%).

As despesas de administração voltaram a baixar (0,8%), o que segundo a CGE é explicado sobretudo pela redução das despesas com o pessoal e com a aquisição de bens e serviços. A escassez de pessoal (atendendo a que entre 2010 e 2015 houve uma redução de 30% nos efetivos) poderá estar na base das reclamações dos utentes sobre o atendimento e atrasos no deferimento de processos, bem como da atribuição de pensões com valores irregulares e ainda de avaliações frequentemente incorretas da situação contributiva das empresas.

O Balanço indica que o valor da dívida de terceiros cresceu (+175 milhões de euros), apesar da redução da dívida de contribuintes (-0,2%), nomeadamente em resultado do programa PERES. O valor da dívida em percentagem do PIB manteve-se estável nos últimos anos, permanecendo porém num nível muito elevado (entre 6,7% e 6,9% nos últimos quatro anos). Assim, o CES considera que a gestão e a recuperação de dívidas à segurança social deve ser uma questão prioritária, exigindo uma intervenção permanente por parte do Governo, com a adoção de medidas concretas em vários domínios (fiscalização, prescrição de dívidas, eficácia de cobrança, entre muitos outros).

A este propósito, o CES considera que o recurso a programas como o PERES tem de ponderar devidamente os seus efeitos e riscos, tendo em conta que se trata de instrumentos de regularização extraordinária de



obrigações fiscais e contributivas por parte de contribuintes e beneficiários que não as cumpriram dentro dos prazos que a lei estabelece. Os programas de regularização de dívidas introduzem iniquidade e distorções na concorrência entre agentes e geram perdas potenciais de receitas, pelo que devem ser utilizados como instrumentos efetivamente extraordinários (evitando que, pela sua regularidade, se transformem em mecanismos de gestão orçamental e de tesouraria, seja por parte dos governos ou dos contribuintes). A transparência destes mecanismos deve ser devidamente assegurada, sendo central – pela natureza das matérias em causa – a participação de modo atempado dos parceiros sociais em todo o processo. O CES considera ainda que estes programas devem ser adequadamente monitorizados, assegurando-se o cumprimento integral do regime jurídico criado, nomeadamente quanto ao pagamento de juros.

O CES chama a atenção para a necessidade de se melhorar a informação na CGE sobre a dívida à Segurança Social uma vez que, segundo o Parecer do Tribunal de Contas sobre a CGE de 2016, esta se encontrará subavaliada devido à não contabilização de juros vencidos (o Tribunal estima em 580 milhões de euros a parte dos juros vencidos e não contabilizados da dívida a partir de 2011).

O CES constata, em relação ao Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social, a quase ausência de informação na CGE e no Portal da segurança social (o último Relatório e Contas nele publicado respeita a 2015). Quanto ao Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (FEFSS), o CES regista (com base principalmente em informação publicada pelo Tribunal de Contas) a quase duplicação das entradas de capital por via de dotações face a 2015, o que considera positivo. Não obstante, importa assinalar que o valor do Fundo representa



14,5 meses da despesa paga com pensões do Sistema Previdencial, ainda distante do objetivo de dois anos estabelecido na Lei de Bases da Segurança Social, apesar da evolução positiva observada nos últimos anos. Regista-se também o fraco desempenho do Fundo em 2016, cuja rendibilidade foi negativa no ano em causa (-0,57%) fruto da desvalorização dos títulos da dívida pública, contrastando com a rendibilidade média registada na última década (3,96%). Assinalam-se também negativamente as perdas elevadas relacionadas com a Reserva Estratégica, cujos investimentos deveriam ser esclarecidos, bem como o aumento de 35,1% em despesas bancárias (particularmente em despesas de transação, +127,5%, como resultado do forte crescimento do volume destas transações). Verifica-se também uma excessiva concentração dos ativos da carteira em dívida garantida pelo Estado Português e em ações (86,3%), sugerindo a necessidade de uma maior diversificação das aplicações.

Os resultados e a evolução da composição da carteira do Fundo, entre outros aspetos, alertam para a necessidade de um acompanhamento efetivo da evolução do FEFSS que não é compatível com o irregular funcionamento do Conselho Consultivo do Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social (IGFSS).

De um modo geral, o CES considera que a participação no âmbito da Segurança Social é insatisfatória e lembra que diversos órgãos de participação no âmbito da segurança social ou não foram constituídos ou não têm funcionamento regular ou não têm em devida consideração o papel dos parceiros sociais, sendo disso exemplos o Conselho Consultivo do IGFSS e o Conselho Nacional para as Políticas de Solidariedade, Voluntariado, Família, Reabilitação e Segurança Social.



## **6. SÍNTESE CONCLUSIVA E RECOMENDAÇÕES**

A CGE 2016 permite confirmar que a política orçamental seguida em 2016 concretizou, como previsto, a reversão de medidas tomadas no período de 2011-2015, realçando-se a reposição parcial dos salários dos trabalhadores em funções públicas, as alterações na tributação dos rendimentos das pessoas singulares e a atualização e reforço de prestações sociais.

Não obstante, a orientação geral de política orçamental adotada revelou-se menos favorável ao crescimento da economia e do emprego do que o previsto no OE 2016, em resultado não apenas de um contexto económico mais adverso, mas também de uma contenção das despesas de investimento e de consumo intermédio maior do que se encontrava inscrito na Lei do Orçamento de Estado para 2016, prejudicando assim a retoma da atividade económica e a qualidade dos serviços públicos.

Os dados disponíveis sugerem que a redução das despesas face ao previsto e a criação do PERES compensaram os desvios negativos no saldo orçamental decorrentes de valores acima do esperado nas despesas com pessoal e com prestações sociais, e de valores abaixo do esperado na receita fiscal. O governo terá pretendido desta forma assegurar o cumprimento das regras orçamentais da UE, o que viria a traduzir-se na saída de Portugal do Procedimento dos Défices Excessivos em 2017.

Note-se, porém, que a CGE 2016 não apresenta justificações explícitas e sistemáticas para grande parte dos desvios entre, por um lado, as previsões macroeconómicas e as rubricas orçamentais e, por outro lado, os valores efetivamente observados – o que constitui, na ótica do CES, uma forte limitação do documento em apreço. O CES não pode deixar de assinalar também a ausência de informação quantitativa e de



discussão aprofundada sobre outros aspetos relevantes da política orçamental, tais como os resultados do combate à fraude e à evasão fiscais e as consequências da renegociação de contratos de PPPs no sector rodoviário. A ausência de elementos que permitam avaliar devidamente aspetos essenciais da execução orçamental leva a que a CGE 2016 não cumpra satisfatoriamente o seu papel enquanto principal documento de prestação de contas do Estado português, o que importa corrigir na elaboração da CGE 2017. No mesmo sentido, o CES critica o atraso na publicação da Conta da Segurança Social de 2016, bem como no que diz respeito aos órgãos de participação e à monitorização das políticas sociais, falhas que devem ser rapidamente colmatadas pelo governo.

Tendo presente o recurso pelo governo a medidas não previstas no OE 2016 que penalizaram a retoma da atividade económica e a qualidade dos serviços públicos, com vista ao cumprimento das regras orçamentais da UE, o CES alerta uma vez mais para as implicações negativas das regras em causa sobre o desenvolvimento económico e social de países como Portugal. A posição do Estado português nas discussões em curso sobre o futuro do Tratado Orçamental não pode deixar de levar em consideração tais implicações, sem prejuízo de se reconhecer a necessidade de assegurar a sustentabilidade das finanças públicas. Em particular, é necessário evitar que as regras orçamentais europeias assentem na obtenção de saldos primários sistematicamente elevados e, a par de uma gestão adequada da dívida pública, procurar soluções para os problemas decorrentes dos montantes, prazos e juros da dívida pública, de modo a que o esforço de redução da dívida não ponha em causa o desenvolvimento social, o crescimento económico e a criação de emprego.

