

Parecer

sobre a

Conta Geral do Estado 2012

(Aprovado em Plenário a 09/10/2013)

Relatora: *Conselheira Ana Paula Bernardo*

Lisboa, 2013

ÍNDICE

| | | |
|-------------|---|----|
| I. | Enquadramento | 03 |
| II. | Introdução | 04 |
| III. | A evolução macroeconómica em 2012 | 05 |
| IV. | Evolução das receitas, das despesas e da dívida pública | 11 |
| V. | Conta da Segurança Social | 18 |
| VI. | Síntese conclusiva | 20 |



I. Enquadramento

A emissão deste parecer sobre a Conta Geral do Estado (CGE 2012) insere-se no âmbito das competências do Conselho Económico e Social (CES), designadamente das que se encontram associadas à sua natureza de órgão de consulta e concertação na esfera das políticas económicas e sociais.

O CES não pode deixar de reiterar a relevância que atribui à solicitação da Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública da Assembleia da República, que reflete a valorização política da avaliação da execução orçamental.

Sem certamente deixar de efetuar uma apreciação genérica sobre as principais componentes da receita e da despesa, nomeadamente em termos da análise comparada face ao Orçamento do Estado 2012 (OE 2012), o presente parecer irá sobretudo incidir nas matérias que o CES considera de especial relevância para aferir a evolução da política orçamental e dos objetivos de consolidação orçamental, bem como dos seus impactos no desenvolvimento do País.

A apreciação do CES sobre a CGE 2012 não poderá ainda deixar de ser efetuada no quadro das políticas de médio prazo conhecidas, atendendo portanto a documentos plurianuais e de enquadramento das políticas orçamentais como as GOP 2012-2015 ou o DEO 2013-2017, sobre os quais o CES também já se pronunciou oportunamente. Os resultados do processo de acompanhamento e avaliação do Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF) por parte da *Troika* serão igualmente tidos em consideração, quando tal se justificar.

Importa ter ainda presente que, no ano de 2012, foram aprovados dois Orçamentos do Estado Retificativos (OER, Lei nº 20/2012, de 14 de maio



e Lei nº 64/2012, de 20 dezembro), que, em traços gerais, visavam um ajustamento orçamental à evolução mais desfavorável da economia que o previsto no OE 2012, bem como a adoção de um conjunto de medidas com impactos orçamentais. O facto de o OE inicial, aprovado pela Assembleia da República, ter sido significativamente modificado ao longo do ano, dificulta a análise comparada entre a situação atual e o OE, sobretudo a evolução da própria execução orçamental.

II. Introdução

No que se refere à estrutura e conteúdo da CGE, o CES regista um contínuo aperfeiçoamento que, nalguns aspetos, vai ao encontro de recomendações anteriormente apresentadas por este Conselho. De destacar nomeadamente o enriquecimento do conteúdo da síntese executiva, incluída desde a CGE 2010, permitindo uma análise rápida da informação mais relevante.

De registar a inclusão, pela primeira vez, de um capítulo em que os vários ministérios efetuam um relato dos resultados atingidos ao longo do ano, cujo objetivo será o de promover uma melhor qualidade da informação, permitindo uma análise do investimento de modo mais detalhado. O CES considera que este é um aspeto que importa aperfeiçoar em próximos relatórios da CGE, a bem de uma maior transparência das contas públicas.

No que concerne às Parcerias Público-Privadas, o CES considera que a informação apresentada na CGE é ainda insuficiente para retratar, com transparência e objetividade, a situação das mesmas.

O CES regista a criação da UTAP - Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos (Decreto-Lei nº111/2012, de 23 de maio),



entidade com autonomia administrativa, sob a tutela do Ministério das Finanças, que assume responsabilidades no acompanhamento global dos processos das Parcerias Público-Privadas (PPP) e assegura apoio técnico especializado, considerando que os trabalhos futuros desta Unidade deverão contribuir também para o enriquecimento da CGE em matérias relacionadas com as PPP, indo ao encontro das propostas do CES.

O CES manifesta ainda o seu apoio à posição do Presidente do Tribunal de Contas sobre a alteração à Lei de Enquadramento Orçamental, no sentido de se proceder a uma revisão dos prazos de apresentação e aprovação da CGE, de modo a que as recomendações daquele Órgão possam ser tidas em consideração pela Assembleia da República na discussão e aprovação do exercício orçamental anual imediatamente seguinte. Nesta matéria deverá ter-se sempre presente a importância de manter a articulação de prazos entre as contas do Estado e as da Regiões Autónomas, com vista a garantir a possibilidade de uma análise abrangente das contas públicas do País.

Por fim, o CES manifesta a sua apreensão pela inexistência de um verdadeiro programa de investimento da Administração Pública (AP) que concretize uma estratégia de desenvolvimento de médio e longo prazo, o que resulta não só dos constrangimentos financeiros atuais, mas também da perda de uma prática de reflexão prospectiva e de um desaparecimento progressivo das várias estruturas de planeamento existentes nos Ministérios.

III. A evolução macroeconómica em 2012

A evolução dos principais agregados macroeconómicos ao longo de 2012 divergiu substancialmente do previsto no OE 2012, num quadro marcado pelo aprofundamento de políticas contraccionistas e de nova



desaceleração do crescimento económico mundial, sobretudo dos nossos principais parceiros comerciais.

Em 2012, o Governo prosseguiu uma política económica subordinada aos objetivos de consolidação orçamental, de redução dos níveis de endividamento e de transformação estrutural assumidos com a *Troika* e, em particular, à meta da redução do défice orçamental.

Embora o objetivo para o défice orçamental tenha sido revisto de 4,5% para 5% no quadro da 5ª avaliação do PAEF, tendo o valor final ficado registado em 4,7%, esta revisão foi ainda assim insuficiente para impedir que a via adotada para a consolidação orçamental - que afetou drasticamente os rendimentos dos trabalhadores e pensionistas - tivesse um impacto recessivo sobre a atividade económica, que se contraiu acima do previsto, levando ao encerramento de muitas empresas e a um agravamento acentuado do desemprego.

Esta opção política e as medidas que a concretizaram, com os sacrifícios a recaírem sobretudo sobre os trabalhadores e os pensionistas, tiveram um grande impacto negativo sobre o poder de compra, agravando o empobrecimento das famílias, a procura interna e os níveis de financiamento da economia portuguesa. Tal contribuiu para a contração económica de 3,2%, praticamente o dobro da observada em 2011 e acima da prevista, quer no OE 2012 quer nos OER 2012.

A contração do PIB acentuou-se ao longo do ano, atingindo uma quebra real de 3,8% no último trimestre, na sequência de uma mais forte desaceleração das exportações e, sobretudo, da forte queda da procura interna, que recuou 6,6% no conjunto do ano - 5,4% no consumo privado e 14,3% na FBCF, acima das descidas de 4,8% e 9,5%, respetivamente, previstas no OE 2012 inicial. A redução dos salários



nominais (quebra de 2,7% em 2012 após uma redução de 0,6% em 2011) e o aumento intenso do desemprego estiveram na base da contração do consumo privado em Portugal. Acresceram ainda as dificuldades de financiamento, sobretudo das PME, que contribuíram para acentuar a queda da procura interna, nomeadamente por via da redução do investimento.

As opções políticas assumidas no quadro do processo de consolidação orçamental têm tido impactos recessivos, com consequências especialmente negativas no mercado de trabalho - o emprego total caiu 4,2%, valor superior à própria contração do PIB, e a taxa de desemprego manteve uma tendência de subida ao longo de todo o ano, alcançando os 15,7% em 2012. No final do ano encontravam-se desempregadas cerca de um milhão de pessoas, tendo-se ainda observado um número cada vez maior de pessoas em categorias como o subemprego visível, os inativos desencorajados e outras, pelo que a expressão real do desemprego seria certamente superior à evidenciada pela estatística - tal como esta é apurada - assim como o CES alertou no seu parecer referente à CGE 2011.

O CES não pode igualmente deixar de manifestar a sua preocupação pelo aumento da emigração, nomeadamente dos jovens mas também de muitas famílias, perante o desemprego e a falta de perspectivas de emprego e de futuro, fenómeno que tem vindo a ganhar expressão nos últimos anos.

O impacto demasiado recessivo das políticas de consolidação tem sido repetidamente analisado pelo CES nos seus diversos pareceres, que alertam para a necessidade de políticas económicas que assegurem um justo equilíbrio entre, por um lado, a consolidação e o rigor orçamental e, por outro, as medidas que promovam o crescimento económico e o emprego.



Não obstante a relevância das melhorias verificadas ao nível da balança corrente, o CES não pode contudo deixar de expressar as suas preocupações quanto aos fatores que a sustentam, nomeadamente a redução do investimento e a quebra do consumo privado decorrente da forte redução do rendimento a que as famílias têm sido sujeitas.

Em 2012, as previsões do Governo, apresentadas em linha com as da generalidade das organizações internacionais, revelaram-se excessivamente otimistas, particularmente quanto ao crescimento económico, ao emprego e às receitas fiscais.

Ao longo dos anos, e em vários dos seus pareceres, o CES tem chamado a atenção para a importância das previsões macroeconómicas enquanto instrumento de suporte ao processo de tomada de decisão dos agentes políticos, económicos e sociais e, por conseguinte, para a necessidade da fiabilidade e credibilidade das mesmas.

O CES tem vindo igualmente a expressar as suas dúvidas quanto ao realismo de muitos dos cenários macroeconómicos apresentados pelo Governo nos vários OE, como foi nomeadamente o caso do OE 2012.

Além disso, a persistência de cenários macroeconómicos que se têm vindo a revelar sistematicamente pouco realistas pode influenciar negativamente as expectativas dos agentes económicos e sociais nas suas decisões e, assim, contribuir também para agravar o quadro recessivo, o que justifica a preocupação do CES relativamente a esta matéria.

A explicitação do modelo de previsão e dos seus pressupostos por parte do Governo, oportunamente solicitada pelo CES, seria um contributo importante para aferir o realismo do quadro previsional que determina a orçamentação, permitindo perceber melhor os desvios da execução



que vierem a ocorrer.

A magnitude dos desvios entre o previsto e o realizado nos últimos anos sugere que o modelo de previsão e/ou os seus pressupostos não foram adequados à realidade económica e social atual do País, devendo, nesse caso, ser alvo de aperfeiçoamento.

A análise comparada entre a CGE e a orçamentação da política é um aspeto especialmente complexo em anos como o de 2012, em que não só foram apresentados dois orçamentos retificativos, como foi ainda implementado, ao longo do ano, um conjunto de medidas com implicações orçamentais.

A evolução económica e os elevados desvios verificados face ao OE 2012 (versão inicial) vieram confirmar os receios do CES quanto à dificuldade de concretização do cenário macroeconómico apresentado na proposta de OE.



Quadro 1- Projeções macroeconómicas para Portugal

| | 2011 | 2012 | | | | | | <i>(real)</i> Execução ^{1,2} | <i>(desvio)</i> Execução vs. OE 2012 |
|---|---------------------------------|-----------------------------------|---------------------------------|---------------------------------|-----------------------------------|-----------------------------------|--------------------------------|--|--|
| | | <i>(previsões)</i> | | | | | 6ª Aval. PAEF | | |
| | | OE 2012 | 1º OER | DEO | 2º OER | | | | |
| <i>Data dos dados</i> | <i>Março 2013</i> <i>(a)</i> | <i>Outubro 2011</i> <i>(b)</i> | <i>Março 2012</i> <i>(c)</i> | <i>Abril 2012</i> <i>(d)</i> | <i>Outubro 2012</i> <i>(e)</i> | <i>Janeiro 2013</i> <i>(f)</i> | <i>Maió 2013</i> <i>(g)</i> | <i>(g) – (b)</i> | |
| Despesa e PIB (var, %) | | | | | | | | | |
| PIB | -1,6 | -2,8 | -3,3 | -3,0 | -3,0 | -3,0 | -3,2 | -0,4 | |
| Consumo privado | -3,8 | -4,8 | -5,8 | -6,3 | -5,9 | -5,7 | -5,4 | -0,6 | |
| Consumo público | -4,3 | -6,2 | -3,2 | -3,2 | -3,3 | -3,5 | -4,8 | 1,4 | |
| Investimento (FBCF) | -10,7 | -9,5 | -10,2 | -9,8 | -14,1 | -13,7 | -14,3 | -4,8 | |
| Exportações | 7,2 | 4,8 | 2,1 | 3,4 | 4,3 | 4,6 | 3,2 | -1,6 | |
| Importações | -5,9 | -4,3 | -5,9 | -6,4 | -6,6 | -5,9 | -6,6 | -2,3 | |
| Preços (taxa var, %) | | | | | | | | | |
| IPC | 3,7 | 3,1 | 3,1 | 2,7 | 2,8 | 2,8 | 2,8 | -0,3 | |
| Deflator do PIB | 0,5 | 1,7 | 0,9 | 0,6 | 0,3 | 0,3 | -0,1 | -1,8 | |
| Mercado de emprego | | | | | | | | | |
| Taxa de desemprego | 12,7 | 13,4 | 14,5 | 15,5 | 15,5 | 15,5 | 15,7 | 2,3 | |
| Emprego | -1,5 | -1,0 | -2,5 | -4,2 | -4,3 | -3,9 | -4,2 | -3,2 | |
| Necessidades líquidas de financiamento face ao exterior | -5,6 | -2,5 | -3,0 | -2,7 | -1,1 | -0,1 | 0,4 | 2,9 | |
| Saldo orçamental (% PIB) | -4,4 | -4,5 | -4,5 | -4,5 | -5,0 | -5,0 | -6,4 | -1,9 | |
| Dívida pública (% PIB) | 108,3 | 110,5 | 112,5 | 114,4 | 119,1 | 120,0 | 123,6 | 13,1 | |
| PIB nominal (EUR, mil milhões) | 171,1 | 169,3 | 168,3 | 166,9 | 116,3 | 166,3 | 165,4 | -3,9 | |

Fonte:

Conselho das Finanças Públicas - Análise da Conta das Administrações Públicas 2012, nº 2/2013 (Abril 2013); INE – Síntese Económica de Conjuntura – Setembro 2013.

É com apreensão que o CES verifica desvios elevados em agregados como o Investimento, mas sobretudo nos dados do emprego e do desemprego, cuja evolução tem graves consequências sociais e importantes implicações orçamentais, consubstanciadas em menores receitas (fiscais e da segurança social) e um aumento da despesa com as prestações sociais.

¹ Dados de 2012: Despesa e PIB / INE (Contas Nacionais Trimestrais); Emprego e Desemprego (INE- Inquérito ao Emprego).

² Saldo Orçamental (% PIB), ótica da contabilidade nacional.



A taxa de desemprego acabou por se situar em 15,7%, face a uma previsão de 13,4% no OE inicial, enquanto a quebra do emprego em 2012 foi de 4,2% quando era projetada uma descida de apenas 1% (ver Quadro 1).

IV. Evolução das despesas, das receitas e da dívida pública

A comparabilidade anual dos dados de execução orçamental, especialmente no que concerne as despesas, surge condicionada, não só pela adoção de medidas de natureza extraordinária e transitória, como também pelo facto de muitos dos indicadores serem apresentados enquanto “rácio em % PIB”, sendo portanto influenciados pelo *efeito denominador* resultante da quebra real do PIB que se tem vindo a registar.

O défice das AP (ótica da contabilidade nacional) apresentou um agravamento face a 2011 – de 4,4% para 6,4%, valor que compara com 4,5% no OE 2012 inicial –, mas o défice calculado de acordo com o tratamento das operações estatísticas do PAEF reduziu-se para 4,7%, ficando assim aquém dos 5,0% estabelecido como limite na 5ª avaliação da *Troika*.

A par do aumento do défice, salienta-se o agravamento das necessidades de financiamento do Estado, para os 10.596 milhões de euros (+ 3.053 milhões do que em 2011), revelando que a política económica subordinada à redução do défice traz também graves dificuldades ao equilíbrio das contas públicas.

DESPESAS



Em 2012, verificou-se a redução da despesa em todas as suas componentes, com exceção dos juros, sendo especialmente intensa a redução das despesas com pessoal.

Neste quadro de redução generalizada da despesa pública, o aumento da despesa com juros e outros encargos da dívida torna-se mais notório. Em relação a 2011, esta despesa aumentou 327,6 milhões de euros, ou seja, 4,7% em Contabilidade Nacional (*aumento de 1.900 milhões de euros em Contabilidade Pública*), tendo atingindo os 7.265,4 milhões de euros³. O crescimento continuado do serviço de dívida justifica que o CES reitere a necessidade de a reduzir, por via da renegociação das taxas de juro e dos prazos de amortização.

Quadro 2 – Despesa das administrações públicas em termos ajustados

(CFP - Relatório nº 2/2013 – Análise da Conta das Administrações Públicas - ótica da Contabilidade Nacional)

| | INE (PDE) | | | Variação | | | | Contrib. p/ Var. p.p. |
|---|------------------|---------|---------|------------------|---------|---------|-------|-----------------------------|
| | 2010 | 2011 | 2012 | 2010/12 | 2010/11 | 2011/12 | | |
| | Milhões de euros | | | Milhões de euros | | % | | |
| Valores ajustados Adjusted figures | | | | | | | | |
| Despesa Total Total expenditure | 84 095 | 82 455 | 77 060 | -7 035 | -1 640 | -5 394 | -6,5 | -6,5 |
| Despesa Primária Primary expenditure | 79 245 | 75 517 | 69 795 | -9 450 | -3 728 | -5 722 | -7,6 | -6,9 |
| Despesa Corrente Primária <i>Current primary expend.</i> | 72 790 | 70 515 | 65 977 | -6 813 | -2 276 | -4 538 | -6,4 | -5,5 |
| Consumo intermédio <i>Intermediate consumption</i> | 8 059 | 8 027 | 7 536 | -524 | -32 | -491 | -6,1 | -0,6 |
| Despesas com pessoal <i>Compensation of employees</i> | 21 157 | 19 438 | 16 309 | -4 848 | -1 719 | -3 130 | -16,1 | -3,8 |
| Prestações sociais <i>Social transfers</i> | 37 895 | 37 486 | 37 355 | -540 | -409 | -131 | -0,3 | -0,2 |
| <i>que não em espécie other than in kind</i> | 29 553 | 29 645 | 29 789 | 236 | 92 | 143 | 0,5 | 0,2 |
| <i>em espécie in kind via market producers</i> | 8 343 | 7 841 | 7 566 | -776 | -502 | -274 | -3,5 | -0,3 |
| Subsídios e outra despesa corrente <i>Subsidies & other current exp</i> | 5 678 | 5 563 | 4 777 | -901 | -115 | -786 | -14,1 | -1,0 |
| Subsídios <i>Subsidies</i> | 1 283 | 1 151 | 1 039 | -244 | -132 | -112 | -9,7 | -0,1 |
| Outra despesa corrente <i>other current expenditure</i> | 4 396 | 4 413 | 3 739 | -657 | 17 | -674 | -15,3 | -0,8 |
| Despesas de capital <i>Capital expenditure</i> | 6 455 | 5 002 | 3 818 | -2 637 | -1 453 | -1 184 | -23,7 | -1,4 |
| FBCF <i>GFCF</i> | 5 195 | 3 973 | 3 057 | -2 139 | -1 223 | -916 | -23,1 | -1,1 |
| Outras despesas de capital <i>Other capital expenditure</i> | 1 260 | 1 030 | 761 | -499 | -230 | -268 | -26,1 | -0,3 |
| Juros (PDE) Interest paid (EDP) | 4 850 | 6 938 | 7 265 | 2 416 | 2 088 | 328 | 4,7 | 0,4 |
| Por memória: | | | | | | | | |
| PIB Nominal GDP at current prices | 172 860 | 171 065 | 165 409 | -7450 | -1 795 | -5 656 | -3,3 | |

Fonte: INE. Cálculos do CFP. | Notas: Valores ajustados. Na última coluna apresenta-se o contributo de cada rubrica para a variação anual.

³ Fonte: Conselho das Finanças Públicas.



Segundo dados do Conselho das Finanças Públicas⁴, no período 2010-2012 a despesa total ajustada das Administrações Públicas apresenta uma redução de 7.035 milhões de euros, devido a uma forte quebra da despesa primária. Em 2012, registou-se a maior quebra anual do rácio da despesa pública.

A redução dos custos com pessoal foi a principal componente explicativa da variação da despesa primária naquele período, tendo atingido os 4.848 milhões de euros entre 2010 e 2012, dos quais cerca de 65% em 2012. Também a queda acentuada do investimento público não pode ser ignorada.

De 2010 a 2012, a despesa com pessoal nas Administrações Públicas cai 22,9%, valor que nos conduz a uma forte redução do peso destas no PIB (mesmo com a redução do PIB a que temos vindo a assistir).

Aquela redução de despesas é o resultado da intensificação das medidas fortemente restritivas sobre os trabalhadores e pensionistas, tais como o congelamento dos salários da AP e do Sector Empresarial do Estado (SEE), a redução remuneratória de 5% em média, a suspensão dos 13º e 14º meses dos salários e pensões, bem como a redução do pagamento do trabalho suplementar, mas também de uma forte redução do volume de emprego, que no sector das Administrações Públicas regista uma quebra de 4,6% de dezembro 2011 a dezembro de 2012 (ou seja, menos 28 mil trabalhadores num único ano).

O CES não pode aliás deixar de sublinhar que esta redução de 4,6% do emprego, que se deve maioritariamente à passagem para a aposentação e ainda à não renovação de contratados a termo, nomeadamente no sector da educação, é mais que o dobro da meta prevista no PAEF – 2,0%, por ano. O CES alerta desde já para a possível

⁴ Conselho das Finanças Públicas - Análise da Conta das Administrações Públicas 2012, nº 2/2013 (Abril 2013).



insuficiência de recursos nalgumas áreas da AP, questão que urge resolver.

Portugal não tem mais trabalhadores na Administração Pública que a média europeia, pelo que o CES considera que a questão fundamental no sector público em matéria de recursos humanos passa sobretudo pela sua melhor afetação e gestão.

O CES não pode deixar ainda de referir o Acórdão do Tribunal Constitucional relativo à suspensão do pagamento dos subsídios de férias e de Natal. A decisão pela inconstitucionalidade da medida, que o Governo voltou a incluir no OE 2013, veio alertar para a necessidade de serem consideradas outras alternativas para a redução da despesa, de forma a não sacrificar ainda mais os trabalhadores da Administração Pública, os quais têm sido particularmente afetados na concretização dos cortes orçamentais.

Em 2012 verificaram-se ainda cortes significativos em áreas fundamentais como o Serviço Nacional de Saúde e a Educação. Os cortes continuados na Administração Pública em geral, e nas funções sociais do Estado em particular, podem pôr em causa a concretização dos seus objetivos e finalidades, o que leva o CES a recomendar a adoção de políticas que permitam assegurar a qualidade dos serviços públicos prestados e um eficiente funcionamento da Administração Pública.

As dívidas do Estado a terceiros, bem como os respetivos prazos de pagamento, que sempre mereceram por parte do CES uma especial atenção e preocupação, ganham agora, em contexto de crise, uma relevância acrescida pelos impactos no dia-a-dia de muitas empresas, nomeadamente em matéria de liquidez e tesouraria.



O CES regista positivamente a redução do volume global de dívidas por pagar no ano de 2012 (passando de 4.724 milhões de euros em 2011 para 2.980 milhões de euros em 2012), com especial ênfase nos subsectores da saúde e dos Hospitais EPE, o que se traduziu no cumprimento do critério quantitativo de desempenho de avaliação do PAEF.

Não é porém aceitável que, não obstante progressos alcançados nas unidades de saúde e na Administração Central, em 2012 o prazo médio de pagamento das Entidades Públicas tenha subido de 132 para 154 dias ou ainda, na Administração Regional, de 535 para 1.098 dias.

RECEITAS

Em 2012, a receita diminuiu em todas as suas componentes, destacando-se, além da descida acentuada da receita de capital (71,6%, devido à menor utilização de receitas extraordinárias, após a transferência de fundos de pensões da banca em 2011), a queda de 6,3% nas receitas fiscais e de 8,1% nas contribuições sociais (valores na ótica da Contabilidade Nacional - Quadro 8 do capítulo II do vol. I da CGE 2012), a refletir o quadro recessivo.

No que se refere às dívidas fiscais, o CES tem vindo a chamar a atenção para os níveis excessivamente elevados das prescrições de dívidas nos últimos anos, não podendo deixar de salientar o forte aumento em 2012, tendo passado de 615,9 para 833,7 milhões de euros, o valor mais elevado desde 2008. No período de 2006 a 2011, o volume médio das prescrições foi de 694 milhões de euros.

A cobrança coerciva, ao converter dívidas pendentes em receitas fiscais, é um instrumento importante de efetivação da lei, com impactos orçamentais importantes, devendo por conseguinte merecer especial atenção por parte das autoridades responsáveis. Assim, importa ter



presente que o total da carteira de dívida ao fisco era, no final de 2012, de 18.105 milhões de euros. O CES tem presente que há uma parte da dívida que a Administração Fiscal tem grandes dificuldades em recuperar – sobretudo junto aos grandes devedores –, mas que é essencial continuar a implementar medidas que visem melhorar a taxa de cobrança da mesma. Nesse sentido, o CES recomenda que a Autoridade Tributária disponha de adequados meios humanos, técnicos e financeiros para prosseguir tais fins.

O CES verifica que não foi disponibilizada a informação sobre o total da carteira da dívida no início do ano, que permita calcular aquela taxa para 2012, facto que espera venha a ser corrigido futuramente.

O CES regista ainda que se manteve a tendência de descida da despesa fiscal, ainda que a um ritmo mais lento que em 2011, mas não pode deixar de sublinhar que tal diminuição se deve à descida em sede de IRS e de impostos sobre a despesa, uma vez que a despesa fiscal em sede de IRC e imposto de selo continua a aumentar. O CES entende que deveria ser levada a cabo uma reflexão profunda sobre a atribuição de benefícios/isenções fiscais, de modo a assegurar-se a sua efetiva pertinência, num quadro que deve necessariamente promover uma maior justiça e equidades fiscais. Neste sentido, é importante relembrar o papel da política fiscal na redistribuição do rendimento, constitucionalmente consagrado, sobretudo num quadro de profundas desigualdades.

O CES tem reiteradamente manifestado a sua preocupação perante os elevados níveis da economia informal e da evasão e fraude fiscais. Num contexto de crise, marcado pela necessidade de consolidação orçamental, o combate a tais fenómenos deve ser assumido como uma das prioridades por parte das instâncias governativas.



PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS (PPP)

O CES nota que na CGE 2012, com exceção da parte relativa às Parcerias-Público-Privadas (PPP), volta a não haver informação sobre os investimentos realizados por entidades empresariais públicas que fazem parte do perímetro das administrações públicas. O CES reitera que a informação referente à atividade financeira daquelas entidades deveria constar da CGE.

No que concerne às PPP, o CES entende que a informação apresentada na CGE é ainda insuficiente para retratar com transparência e objetividade a sua situação.

A referência à redução registada em 2012 nos encargos líquidos para o Estado decorrentes das PPP, face ao verificado em 2011, é pouco informativa, na medida em que não só remete para segundo plano o facto dos encargos líquidos terem ficado 104,2 milhões de euros acima dos encargos que se previam há um ano atrás no relatório da CGE 2011, como pouco esclarece sobre os motivos que, em cada tipo de concessão, levaram ao aumento dos respetivos encargos.

O CES reitera pois a recomendação já feita nos pareceres anteriores relativamente às CGE 2010 e CGE 2011 no sentido de que seja apresentada a evolução dos encargos líquidos plurianuais para o Estado com as PPP, por tipo de concessão, face ao orçamentado no ano anterior, complementada com as justificações dos respetivos desvios.

DÍVIDA PÚBLICA

Em 2012, a dívida das administrações públicas atingiu os 204,5 mil milhões de euros e um crescimento de 15,3 p.p. face a 2011, representando 123,6% do PIB.



O CES manifesta a sua preocupação pela evolução da dívida pública ao longo dos últimos anos, fruto de uma política que tem agravado o défice e os encargos com a dívida nomeadamente o peso dos juros, mas também do surgimento de valores de dívida anteriormente não reconhecida, resultantes de práticas continuadas de desorçamentação.

Nos últimos 6 anos, o rácio da dívida pública mais que duplicou, tendo atingido em 2012 o valor de 123,6%, sendo que 21% daquela subida ocorre num único ano, o de 2012.

Esta evolução mais recente leva-nos a referir, uma vez mais, o impacto das políticas de consolidação que têm vindo a ser implementadas, reiterando que a descida do peso da dívida pública só se fará de forma satisfatória quando também a evolução económica e o crescimento do PIB forem satisfatórios, o que não tem sucedido.

O alerta expresso há algum tempo atrás pelo CES, quanto aos potenciais impactos contraproducentes de políticas de ajustamento extremamente ambiciosas sobre o défice e a dívida pública estão agora, infelizmente, mais do que confirmados pela evolução recente dos principais agregados económicos.

V. CONTA DA SEGURANÇA SOCIAL

Em 2012, os resultados globais da Segurança Social ficaram bastante aquém das previsões iniciais, apresentando desvios significativos, quer na receita, quer na despesa.

Em 2012, as despesas correntes aumentaram 2,85%, valor em linha com o aumento das receitas correntes (2,76%), sendo de destacar um aumento significativo dos encargos com prestações de desemprego e de apoio ao emprego, na ordem dos 23,3%, na sequência do aumento



muito intenso do desemprego que se verificou sobretudo a partir do final de 2011.

Não pode o CES porém deixar de manifestar a sua preocupação perante o elevado número de desempregados que não recebem qualquer prestação de desemprego, muitos deles estando numa situação especialmente vulnerável face à pobreza e exclusão.

Já no que se refere às despesas com pensões, o CES não pode deixar de salientar que, ao longo do ano, foram implementadas várias medidas com vista à contenção do seu crescimento (suspensão da atualização de pensões, do pagamento dos 13º e 14º meses e do regime de antecipação da idade de reforma), com implicações muito negativas em termos do poder de compra e do bem-estar dos pensionistas, introduzindo ainda uma distorção à normal renovação no mercado de trabalho.

Também ao nível das receitas, houve, ao longo de 2012, um conjunto de medidas tomadas pelo Governo que contribuíram para a redução das contribuições e quotizações, como a redução dos salários nominais da AP e SEE, em vigor desde 2011, a suspensão do pagamento dos 13º e 14º meses a trabalhadores da Administração Pública, a que se somam o forte aumento do desemprego e a não atualização dos salários para a generalidade dos trabalhadores. Em 2012, as contribuições e quotizações registam uma queda de 4,8%, ainda que as receitas correntes da Segurança Social continuem a evoluir positivamente, com um crescimento de 2,76%.

O nível de informação disponibilizado na Conta da Segurança Social tem vindo a melhorar ao longo dos anos. Contudo, o CES considera que o Governo deve continuar a empenhar-se na melhoria da mesma, nomeadamente passando a ser disponibilizados, de forma mais



detalhada, os montantes de receitas e despesas pelos diferentes regimes.

Para garantir o equilíbrio da Segurança Social, em 2012 verificaram-se duas transferências extraordinárias do Orçamento do Estado, a primeira de 515,8 milhões de euros, para acomodar o aumento dos encargos da Segurança Social com o pagamento das pensões da banca não orçamentado em tempo devido, e uma segunda, no valor de 856,6 milhões de euros, para fazer face à diminuição de contribuições e quotizações, causada pela diminuição do emprego e descida dos salários, e ao aumento da despesa com prestações sociais.

VI. SÍNTESE CONCLUSIVA

Em resumo, não obstante a CGE 2012 apresentar melhorias face a exercícios anteriores, o CES considera que continuam a existir algumas fragilidades no que concerne à disponibilização de informação que facilite a análise do exercício orçamental, situação que importará corrigir com celeridade.

O ano de 2012 foi marcado pela manutenção de medidas de carácter recessivo, que provocaram uma enorme contração da procura interna e, conseqüentemente, do PIB acima do previsto quando da aprovação do OE, com menores resultados em termos de consolidação orçamental.

Simultaneamente, a quebra de receitas fiscais e de contribuições sociais bem como o crescimento das despesas com prestações sociais – em resultado de um forte aumento do desemprego e do empobrecimento generalizado das famílias – determinaram uma evolução orçamental na qual se destaca uma redução mais lenta do défice orçamental bem como uma subida da dívida pública e dos encargos que lhe estão



associados face ao ano anterior. Os sucessivos desvios entre previsões macroeconómicas e o que de facto se verificou demonstram a desadequação das medidas ao contexto e realidade da economia e sociedade portuguesas.

O CES recorda que, no seu parecer sobre o OE 2012, alertou para a urgência e necessidade de medidas de promoção do crescimento económico e de melhoria das condições de vida da população. Na mesma ocasião, teceu recomendações no sentido de negociar com a *Troika* os prazos de redução do défice, sob pena de se acentuar a crise económica e social do país. Tendo-se confirmado os receios expressos pelo CES, este não pode assim deixar de reiterar essas recomendações.

