

CES



**Conselho Económico e Social
PORTUGAL**

Parecer

sobre a

Conta Geral do Estado para 2014

(Aprovado em Plenário a 12/10/2015)

Relator: *Conselheiro António Saraiva*

Lisboa, 2015

ÍNDICE

1. Enquadramento do Parecer
2. Nota Introdutória
3. Evolução Macroeconómica
4. Evolução das Contas das Administrações Públicas
5. Conta da Segurança Social
6. Síntese conclusiva



1. ENQUADRAMENTO DO PARECER

A emissão deste parecer sobre a Conta Geral do Estado 2014 (CGE 2014) visa responder à solicitação da Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública da Assembleia da República e integra-se nas competências constitucionais e legais do Conselho Económico e Social (CES).

A Conta Geral do Estado deve ser analisada com base na comparação com o Orçamento do Estado para 2014 e as duas alterações ao mesmo, ocorridas em março e setembro de 2014.

O parecer terá também como referência e suporte o parecer do CES sobre a proposta de Orçamento do Estado para 2014. Utilizou-se, ainda, a informação constante dos relatórios que acompanharam a proposta do OE 2014 e a proposta de segunda alteração ao OE 2014.

2. NOTA INTRODUTÓRIA

A estrutura e o conteúdo da CGE 2014 mantém o esforço de tornar mais legível o documento, mas fá-lo, sobretudo, numa ótica de comparação do ano de 2014 com os anos anteriores, nomeadamente com 2013.

Como o CES tem recomendado em pareceres anteriores, a Conta Geral do Estado deve incluir quadros comparativos das execuções orçamentais com o orçamento inicial e suas posteriores alterações, explicando as razões dos desvios, e estas comparações deviam abranger as variáveis macroeconómicas, as contas das administrações públicas e a dívida pública. Os quadros síntese deste tipo poderiam ser incluídos no fim do Sumário Executivo.



É com apreensão que o CES, uma vez mais, constata que a prestação de contas relativa à execução orçamental anual não respeita a Lei de Enquadramento Orçamental, ao excluir diversos organismos incluídos no perímetro das Administrações Públicas dos documentos de prestação de contas. Das oito entidades com reporte omissos nas contas públicas, segundo o Relatório do Tribunal de Contas (TC) referente ao Acompanhamento da Execução Orçamental da Administração Central de Janeiro a Dezembro de 2014 (Relatório nº 3/2015 – AEOAC – 2º S), o CES destaca, em particular, a omissão de contas do Fundo de Resolução e do Fundo de Garantia de Depósitos, pela importância que assumem (conforme demonstrado nos indesejáveis desenvolvimentos de alguns bancos portugueses, como no caso BES e no caso BPN). O CES relembra ainda que no ano transato o Fundo de Resolução recebeu aproximadamente 4 mil milhões de euros, através de um empréstimo concedido pelo Estado português.

O CES partilha, assim, das preocupações do Tribunal de Contas, de que o incumprimento das obrigações legais relativas à execução e contabilização orçamental continua a “comprometer o rigor e a transparência das Contas Públicas”, e subscreve as recomendações que o TC a esse respeito explicita, para que a situação não volte a repetir-se no futuro.

O CES destaca ainda o facto de, à data da formulação do presente parecer, ser já público que o défice público em 2014 foi entretanto revisto. No âmbito do procedimento dos Défices Excessivos (2ª notificação de 2015), difundido pelo INE no passado dia 23 de setembro, é divulgado para 2014 um défice público de -7,2% do PIB (era de -4,5% do PIB antes da revisão agora efetuada), sendo explicado que “as revisões dos resultados para 2014 refletem, sobretudo, a inclusão de 4,9 mil milhões de euros relativos à capitalização do Novo Banco, como transferências de capital,



bem como a incorporação de dados revistos da Administração local, do Serviço Nacional de Saúde e da Informação Empresarial Simplificada.

O CES sublinha que esta revisão coloca o défice de 2014 em valor quase idêntico ao registado em 2011 (-7,4% do PIB em 2011 e -7,2% em 2014), tendo ficado 2,4 pontos percentuais acima do défice de 2013.

De salientar, desde já, as dificuldades registadas pelo CES na emissão deste parecer devido à não comparabilidade entre dados que estão em SEC 95 e SEC 2010.

Não obstante, o CES considera positiva a redução do prazo da publicação da CGE 2014, atendendo assim a um aspeto que vinha desde há muito a criticar nos seus Pareceres, que era o facto de as CGE serem divulgadas tardiamente pelo Governo.

3. EVOLUÇÃO MACROECONÓMICA

O capítulo do relatório da CGE 2014 dedicado à evolução da economia portuguesa em 2014 dá conta do enquadramento internacional e da evolução do PIB e das suas principais componentes ao longo de 2014, bem como da evolução do mercado de trabalho, dos preços, da produtividade e competitividade e da balança de pagamentos.

No ano de 2014 continuaram as políticas de austeridade, as quais se refletiram nos cortes de salários para os trabalhadores da Administração Pública a partir dos 675€ (até o Tribunal Constitucional ter declarado a inconstitucionalidade da medida, tendo sido mantidos os cortes dos anos anteriores entre setembro e dezembro de 2014); na manutenção da Contribuição Extraordinária de Solidariedade sobre os pensionistas; na manutenção, em IRS, da sobretaxa e das taxas aumentadas em 2013, bem como nos cortes das prestações sociais.



Contudo, ao contrário do que seria desejável num exercício de prestação de contas, este capítulo é omissivo no que diz respeito ao confronto da evolução macroeconómica observada com as previsões constantes no Orçamento do Estado para 2014 e em posteriores documentos de política orçamental, nomeadamente o Documento de Estratégia Orçamental e o relatório da proposta de segunda alteração ao Orçamento do Estado para 2014.

Este aspeto é apenas afluído no ponto relativo ao desenvolvimento das finanças públicas em 2014, constatando, mas não procurando explicar, as principais diferenças registadas no que se refere ao contributo da procura interna e da procura externa para o crescimento real do PIB.

Em particular, e contrariamente ao que seria de esperar, não é feita qualquer análise à interação entre a evolução macroeconómica em 2014 e a estratégia orçamental efectivamente implementada. Apenas se constata, muito superficialmente, que a conjuntura económica contribuiu para a melhoria do saldo orçamental, sem qualquer tentativa de quantificação deste contributo.

Por outro lado, não é feita qualquer análise do impacto que as duas alterações ao Orçamento do Estado para 2014, devido a nele terem sido incluídas medidas posteriormente consideradas inconstitucionais pelo Tribunal Constitucional, terão tido na evolução macroeconómica observada em Portugal ao longo de 2014.

4. EVOLUÇÃO DAS CONTAS DAS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS

A abundância de dados apresentados na CGE no que diz respeito à situação financeira das administrações públicas (capítulo III do relatório) contrasta com a insuficiência da análise da evolução da estratégia orçamental (capítulo II do relatório).



Nesta análise, ressalta o facto de, contrariamente ao verificado em 2013, o principal contributo para a redução do saldo orçamental ter sido dado pela evolução da despesa primária.

Contudo, a análise e sobretudo a explicação da evolução das diferentes rubricas do quadro 8 – Conta das Administrações Públicas – é escassa, tanto no capítulo II do relatório como no ponto III.1. - Receitas e Despesas das Administrações Públicas.

Destacamos a ausência de uma justificação para o aumento do consumo intermédio em 4,9%, relativamente a 2013, aumento este que contraria a afirmação que inclui esta rubrica como uma daquelas em que assentou “em particular” a redução da despesa primária, sendo esta, também, uma das rubricas que “essencialmente” terá sido afetada pelas medidas de consolidação permanente do lado da despesa.

A ausência de uma justificação para este aumento do consumo intermédio é particularmente grave, no entender do CES, na medida em que o seu parecer sobre a proposta de OE2014, afirmava que (citamos) “ao nível da redução da despesa, o CES considera que esta deveria assentar essencialmente sobre os custos de funcionamento das Administrações Públicas e sobre os consumos intermédios, inserindo-a numa efetiva reforma do Estado, devendo evitar penalizações adicionais sobre os funcionários públicos e sobre os reformados e pensionistas, e ainda excluir aumentos da carga fiscal”. Considera, ainda, o CES que, no quadro das preocupações que expressou em diversos pareceres quanto aos riscos de reduções indiscriminadas de despesas públicas, também no que se refere à redução dos consumos intermédios esta não deverá comprometer a qualidade, quantidade e acessibilidade dos serviços públicos.



Ainda do lado da despesa, o CES lamenta que na CGE 2014 não se encontre a referência aos custos efetivos e potenciais acumulados do BPN – e respetivas sociedades veículo – registando que apenas o Tribunal de Contas vem chamar a atenção para o crescente acumular de despesa com o processo de reprivatização do BPN.

Neste caso, o CES regista o aumento do encargo com o BPN em mais 485 milhões de euros, o que perfaz um total acumulado de 2.691,2 milhões de euros, a que se somam os encargos potenciais, que já totalizavam 2.314 milhões de euros em 2013 (não são ainda conhecidas as contas de 2014) (Fonte: Relatório nº 3/2015 – AEOAC – 2º S, do Tribunal de Contas, referente ao Acompanhamento da Execução Orçamental da Administração Central de Janeiro a Dezembro de 2014, pág. 60).

A este propósito, o CES alerta para a necessidade de as decisões tomadas relativamente ao BES/Novo Banco, após a alocação de 4,9 mil milhões de financiamento público, serem públicas e transparentes, no sentido de salvaguardar o interesse do Estado, da população portuguesa, bem como da sustentabilidade desta instituição e dos respetivos postos de trabalho.

O CES salienta, como principal lacuna da CGE 2014, a impossibilidade de comparação dos valores das diversas rubricas da Conta das Administrações Públicas registados em 2014 com os valores constantes do OE2014 e dos dois Orçamentos do Estado Rectificativos. Mesmo no que diz respeito ao próprio valor do saldo orçamental, o relatório refere que o resultado “revela um desvio desfavorável de 0,4 p.p. do PIB face ao objetivo previsto no Orçamento do Estado inicial para 2014” (e nos dois Orçamentos do Estado Retificativos, acrescente-se) mas reconhece não haver “total comparabilidade entre valores” em virtude das



alterações metodológicas nas contas nacionais com a mudança do Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais, do SEC 95 para o SEC 2010.

Seria exigível que os valores efectivos de 2014 das rúbricas da conta das Administrações Públicas fossem corrigidos dos efeitos destas alterações metodológicas, por forma a possibilitar a comparação com os valores orçamentados. Só assim a CGE 2014 poderia cumprir a sua função de aferir os principais desvios face ao previsto no Orçamento do Estado e suas rectificações.

Na ausência de tal correcção, o CES abstém-se de proceder à comparação dos valores orçamentados constantes do quadro 8 Conta das Administrações Públicas com os valores efectivos de 2014, exercício que seria muito relevante no quadro do presente parecer.

O relatório da CGE 2014 refere a previsão do contributo para a diminuição do défice das medidas de consolidação permanente constantes do OE2014 e dos dois orçamentos rectificativos (respectivamente 2,2%, 2,1% e 1,6% do PIB). Contudo, não há qualquer quantificação do efectivo impacto dessas medidas no défice, tal como não se procede à quantificação dos impactos na redução do défice orçamental da evolução da actividade económica, bem como das "pressões orçamentais" identificadas no OE2014 (o "conjunto de fatores que o Governo não controla, mas que fazem aumentar a despesa pública").

Tendo sido quantificado, no OE2014, o impacto previsto de cada uma das medidas de consolidação permanente, seria desejável que a CGE 2014 quantificasse o efeito realmente imputável a essas medidas, numa perspectiva de prestação de contas ao país da atuação do Governo e de credibilização de todo o processo orçamental.



Verifica-se contudo que a CGE 2014 relata detalhadamente as medidas de política fiscal introduzidas em 2014, mas sem quantificar o seu impacto. Relativamente às medidas de consolidação permanente do lado da despesa, são relatadas as alterações introduzidas pelos dois orçamentos rectificativos não sendo igualmente feita qualquer quantificação do seu efeito no défice.

Em 2014, o rácio da dívida pública atingiu 130,2% do PIB, mais 3 p.p. do PIB do que o valor esperado no OE2014. De notar que esta é a melhor aproximação que é disponibilizada na CGE, uma vez que não existe comparabilidade entre os dois valores dado que o valor efetivo tem por base a adoção do SEC2010. Importa, ainda, referir que quanto à evolução da dívida pública (em SEC 2010), os dados do INE (2ª notificação de 2015 do Procedimento dos Défices Excessivos) revelam que a dívida pública voltou a agravar-se em 2014 face a 2013 – em 1,2 p.p. -, estando já cerca de 19 p.p. acima do que se verificou em 2011.

Sobre o Sector Empresarial do Estado (SEE), o CES, registando o número elevado de empresas públicas que, com a entrada em vigor do SEC 2010, passaram a integrar o universo das Administrações Públicas, releva em particular o esforço financeiro do Estado associado ao SEE.

A par do processo do aumento de empresas públicas reclassificadas, assistiu-se, por parte do Estado, a um esforço elevado de recapitalização de algumas dessas empresas, com o objetivo de robustecer a sua estrutura financeira, quer pelo aumento de capital, em numerário, num total de 1.738,8 milhões de euros, quer pela conversão de créditos em capital, num total de 1.863,8 milhões de euros.

Foi assim considerável o esforço financeiro do Estado com o conjunto das empresas públicas, conforme espelhado no Quadro 12 da CGE 2014, abaixo reproduzido, que se traduziu num aumento nos fluxos financeiros do Estado para as EP, de 1.217



milhões de euros, face a 2013, sobretudo em resultado do acréscimo verificado nos empréstimos concedidos pelo Estado às empresas públicas não financeiras, de 1.392 milhões de euros.

QUADRO 12 - Esforço financeiro do Estado

Descrição	(Milhares de euros)	
	2013	2014
1) Dividendos	409.219	246.717
2) Indemnizações Compensatórias	341.421	126.021
3) Dotações de capital	2.411.539	2.288.855
4) Assunção de Passivos	0	469
5) Empréstimos concedidos pelo Tesouro	3.422.452	4.814.931
6) Execução de garantias do Estado/Código Expropriações	320	48
Esforço Financeiro líquido (2+3+4+5+6-1)	5.766.513	6.983.607

Fonte: Direção-Geral do Tesouro e Finanças

De salientar ainda que, segundo o Relatório da CGE 2014, a redução das indemnizações compensatórias face a 2013, decorre sobretudo da transferência da responsabilidade do pagamento de indemnizações compensatórias e/ou compensações financeiras relativamente às Empresas Públicas Recllassificadas para as tutelas sectoriais.

Em simultâneo, assistiu-se a uma redução do endividamento do SEE, em cerca de 5%, já que se reduziu 5,9% (-1.734 milhões de euros) nas Empresas Públicas Recllassificadas, e aumentou 4,4% (125,5 milhões de euros) nas Empresas Públicas Não Recllassificadas.

Nas Parcerias Público Privadas (PPP) salienta-se, em relação ao previsto, a redução global dos encargos líquidos do setor público com as mesmas, tendo os encargos com o setor ferroviário superado o previsto devido ao pagamento extraordinário de uma indemnização por não adjudicação de contrato (AVF Lisboa-Poçoirão). Contudo, os encargos líquidos do setor público com as PPP apresentaram um



aumento de 572 milhões de euros em relação a 2013, fundamentalmente devido ao setor rodoviário, cujos pagamentos tinham sido diferidos no tempo.

O CES assinala, uma vez mais, a necessidade de haver informação, por concessão, sobre os valores orçamentados e executados, relativos aos encargos líquidos com as PPP, bem como o conteúdo das alterações contratuais.

Também sobre o mesmo assunto, o CES obteve do Governo o esclarecimento que o quadro 16 “encargos líquidos plurianuais futuros (2015-2040) previstos com as PPP” (igual ao que consta no relatório do OE 2015) tem em conta as estimativas de poupanças à data de elaboração do mesmo, de acordo com uma abordagem prudente.

Ainda quanto à redução dos encargos líquidos com as PPP rodoviárias, face ao orçamentado, importaria esclarecer sobre o impacto global nas contas públicas da “incorporação de parte das poupanças acordadas em sede dos pagamentos por conta realizados aos parceiros privados durante este período” (pág. 29 do Relatório da CGE 2014, volume I, Tomo I).

No âmbito dos Riscos Orçamentais associados às PPP, o CES considera que a informação da CGE 2014 é muito diminuta, mantendo-se omissos quais possam vir a ser os impactos orçamentais, em termos quantitativos, do desfecho dos litígios em curso.

Outro aspeto importante na relação entre o Estado e a economia é o pagamento atempado dos fornecimentos de bens e serviços. Constata-se que em 2014 medidas que se devem considerar extraordinárias, como o aumento de capital nos hospitais EPE, a utilização do Programa de Apoio à Economia Local e o recurso a empréstimos do PAEF-RAM permitiram a redução dos pagamentos em atraso das dívidas a fornecedores em 342,4 milhões de euros.



Embora tenha havido uma redução dos Prazos Médios de Pagamento (PMP) estes ainda se mantêm elevados no SNS, Setor Empresarial do Estado e Administração Regional.

5. CONTA DA SEGURANÇA SOCIAL

O saldo da Conta da Segurança Social, em 2014 (429,4 milhões de euros), ficou 28,2% abaixo do previsto devido, sobretudo, à diminuição de transferências do Fundo Social Europeu (FSE).

Em comparação com o ano anterior, o saldo em análise registou uma quebra de 12%. Esta quebra é explicada pela redução das receitas correntes - e nomeadamente a redução das transferências do Fundo Social Europeu (500 milhões de euros) e do financiamento decorrente da Lei de Bases da Segurança Social (230 milhões de euros) -, que superou a quebra na despesa corrente de 647,6 milhões de euros, devida, em grande parte, ao corte na atribuição das prestações sociais.

Em contrapartida, o CES sublinha a evolução positiva das contribuições e quotizações que aumentaram 240M€ face a 2013.

De notar que, apesar de inferior ao previsto, o saldo orçamental na ótica da contabilidade pública foi positivo, tendo sido de 429,4 M€ no total da Segurança Social (como anteriormente referido) e de 431,9M€ para o Sistema Previdencial – repartição e capitalização.

Como se disse acima, no ano de 2014, as transferências relacionadas com o FSE tiveram um impacto importante na evolução da conta da segurança social. Excluindo aquelas transferências, a receita da Segurança Social diminuiu, apenas, 0.8% face a 2013 e a despesa caiu 2.0%, superando o previsto. Tal significa que o



saldo global da Segurança Social, excluindo verbas dos fundos comunitários, aumentou em 2014.

No seguimento dos anos anteriores, em 2014 verificaram-se novas quebras na despesa com as prestações de desemprego (-18,2%, cerca de 500 milhões a menos do que em 2013), no abono de família (-3,7%), no Complemento Solidário para Idosos (-21%), no Rendimento Social de Inserção (-6,6%), e em outras prestações (-6%).

O CES reforça a sua preocupação, já expressa em sucessivos pareceres, com a redução das prestações sociais - que são a única fonte de rendimento para milhares de famílias em situação de desemprego e de pobreza -, quando o desemprego se mantém a níveis bastante elevados (e em particular o desemprego de longa duração) e, em 2013, 19,5% da população estava em risco de pobreza (INE, Inquérito às condições de Vida e Rendimento).

Por fim, o CES sublinha, uma vez mais, a necessidade de continuar a ser melhorada a informação, disponibilizada na CGE, em matéria de segurança social, nomeadamente prosseguindo os esforços de uma maior desagregação de informação por sistemas e regimes na Segurança Social e em relação à Caixa Geral de Aposentações, que permitam melhor compreender e avaliar a situação e os desafios futuros.

Refira-se, ainda, os sucessivos atrasos na publicação da Conta da Segurança Social de 2014, ao ponto de, até à data da conclusão deste parecer, esta não ter sido divulgada.



6. SÍNTESE CONCLUSIVA

O CES reitera o seu entendimento, expresso no seu parecer sobre a CGE 2013, de que “a CGE deverá ser, para além de um documento de prestação de contas na ótica contabilística e financeira, um instrumento de política pública que permita igualmente avaliar a forma como as medidas de política foram executadas, tendo como referência os compromissos assumidos no correspondente Orçamento do Estado e os seus efeitos económicos e sociais”.

Neste contexto, o CES lamenta as omissões que identificou e que, em grande medida, limitam o alcance da CGE como instrumento de avaliação da execução da política orçamental.

O CES recomenda que, nos próximos exercícios, a CGE respeite a Lei de Enquadramento Orçamental, proceda à comparação dos valores efectivos das rubricas da Conta das Administrações Públicas com os valores orçamentados, explicitando e justificando os desvios detetados. Recomenda também que a CGE passe a incluir a quantificação do impacto das principais medidas de política orçamental, bem como a análise da interação entre a evolução macroeconómica e a política orçamental implementada.

